

**ETUDE GLOBALE SUR LES MECANISMES DE CONSULTATION
ET DE PARTICIPATION DES BENEFICIAIRES
ET DES POPULATIONS AFFECTEES
DANS LA PROGRAMMATION, LA GESTION, LE SUIVI
ET L'EVALUATION DE L'ACTION HUMANITAIRE**

Groupe URD - Rapport intermédiaire de recherche

(Juin à septembre 2002)

Octobre 2002

TABLE DE MATIERES

INTRODUCTION	3
1. INTRODUCTION GENERALE	3
2. ACTIVITES	4
2.1 Etude de la littérature	4
2.2 Etudes de cas.....	4
2.3 Prochaines démarches.....	5
ETUDE DE CAS : SRI LANKA.....	6
1. CONTEXTE	7
2. METHODOLOGIE.....	8
3. RESULTATS.....	9
4. PREMIERES CONCLUSIONS.....	12
ETUDE DE CAS : COLOMBIE	14
1. CONTEXTE	15
1.1. La Colombie, pays de contrastes	15
1.2. La crise humanitaire en Colombie	15
1.3. le paysage des acteurs et l'action humanitaire	15
2. METHODOLOGIE.....	16
2.1. une étude en plusieurs temps	16
2.2. des zones d'étude et interlocuteurs diversifiés	16
3. OBSERVATIONS.....	17
3.1. Participer c'est quoi ? Définitions et perceptions de la Participation	17
3.2. Participer, pourquoi ?	17
3.3. Participer, comment ? La mise en œuvre de la participation	18
4. PREMIERES CONCLUSIONS.....	19
4.1. les facteurs clefs de la participation.....	19
4.2. Quelques questions clefs à développer	20
ETUDE DE CAS : AFGHANISTAN	21
1. INTRODUCTION	22
2. CONTEXTE.....	22
1.1. La situation politique	22
1.2. La situation humanitaire	23
3. METHODOLOGIE	24
4. RESULTATS	24
4.1. Définitions et perceptions de la participation	24
4.2. Les types de participation.....	25
5. PREMIERES CONCLUSIONS	27
ETUDE DE CAS : LA RDC DE L'EST	30
1. CONTEXTE.....	31
2. METHODOLOGIE	32
3. RESULTATS	33
3.1. Les rapports difficiles entre les acteurs internationaux et nationaux	33
3.2. La politisation et les stratégies prédatrices qui affectent l'action humanitaire	34
3.3. Travailler dans le contexte d'un conflit de longue durée	35
3.4. Consultation, Participation et le LRRD	35
3.5. Les conditions préalables pour une participation solide.....	36
3. PREMIERES CONCLUSIONS	36
CONCLUSION.....	38

INTRODUCTION

1. INTRODUCTION GENERALE

Ce document représente le résumé des activités et des études de terrain conclues à ce jour dans le cadre de l'Etude Globale et leurs résultats. Il comprend les quatre études de cas initiales, à savoir sur le Sri Lanka, la Colombie, l'Afghanistan et la RDC de l'Est, et le travail préliminaire sur une étude de la littérature de langue anglaise.

Le rôle des « populations affectées » dans leur propre survie est un des défis le plus important et complexe auquel le monde des acteurs humanitaires doit faire face. Bien que la question de « participation des bénéficiaires dans l'action humanitaire » soit souvent évoquée (notamment dans le Code de Conduite du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG humanitaires), la réalité prouve que la participation est à peine mise en pratique ou, plus souvent, sa pratique reste extrêmement limitée. Ceci s'explique en partie par différents phénomènes :

- Tandis que le concept de « consultation » semble être relativement simple, celui de « participation » comprend certains impératifs clés liés au développement, tels que la « transformation des compétences » et « l'empowerment » (renforcer le pouvoir des bénéficiaires). Appliquer ces concepts à l'action humanitaire est loin d'être simple, et peut-être même impossible ou potentiellement dangereux pour les acteurs humanitaires sur le terrain ainsi que pour les principes humanitaires qu'ils défendent.
- Si la littérature sur la participation s'est forgée dans le « monde du développement », il n'y a que très peu de références - tels que des rapports d'expériences, des directives, et modules de formation - dans le secteur humanitaire.

Pourtant, plusieurs évaluations ont fait ressortir les nombreux éléments positifs qui résultait d'une meilleure participation des populations affectées : notamment, une analyse plus précise et une programmation plus adaptée, une mise en oeuvre plus efficace et une meilleure responsabilité à rendre compte (« accountability ») dans la gestion du projet. La perspective opérationnelle a ses origines dans l'hypothèse - souvent soutenue mais pas toujours démontrée - que la prise en compte des points de vue, des espoirs, des besoins exprimés, des responsabilités, des compétences et des stratégies des bénéficiaires et des populations affectées, durant tout le cycle de la réponse d'urgence, contribuerait largement à l'amélioration de la réponse humanitaire.

Le Réseau ALNAP « Le réseau d'apprentissage actif pour la responsabilité de rendre compte et la performance de l'assistance humanitaire » a commissionné **l'Etude Globale sur les mécanismes de Consultation et Participation des Bénéficiaires et des Populations Affectées dans la Programmation, la Gestion, le Suivi et l'Evaluation de Programmes Humanitaires** en 2001 dans le but d'approfondir les points suivants :

- évaluer les pratiques de consultation et de participation existantes dans une gamme de cinq contextes d'urgence,
- identifier les exemples de « bonnes pratiques »,
- identifier les lacunes ou l'insuffisance parmi les pratiques existantes et les facteurs en cause,
- mieux comprendre les pratiques de participation et de consultation dans les cinq contextes,
- rédiger et distribuer les résultats des cinq études de cas sous forme de monographies,
- rédiger et distribuer un livre publié « Rapport Général »,
- préparer le « Manuel du Praticien » et
- identifier les activités d'une seconde phase pour tester le Manuel du Praticien et poursuivre son développement.

2. ACTIVITES

Afin de réaliser ce travail, le groupe URD a entamé les démarches suivantes :

2.1 Etude de la littérature

Pierson Ntata, URD/Chercheur senior pour l'Etude Globale, s'est chargé de l'étude de la littérature en langue anglaise. Parmi les éléments très intéressants qui se présentent, les suivants méritent d'être mentionnés :

- définir les concepts de consultation et de participation n'est pas simple, étant donné les nombreuses connotations culturelles, politiques et opérationnelles ;
- une des conclusions principales confirme que la consultation peut être un mécanisme, une étape ou un niveau de participation mais n'équivaut pas à la participation ;
- il est aussi compliqué de préciser « qui devrait participer ? » : tous les individus, les organisations communautaires, l'élite locale, l'ONG locale ? La politique de la « participation » est une question complexe ;
- même si on accepte que « la consultation et la participation » sont en théorie des « bonnes pratiques », il y a des divergences entre les opinions du « pourquoi ».
- Y a-t'il des cas ou des situations, dans lesquels la consultation ou la participation seraient soit impossibles, soit nuisibles à la survie ou à la sécurité des populations affectées ?
- Beaucoup de points d'interrogation peuvent être identifiés, quant à comment « réaliser » la participation et la consultation d'une façon significative, dont la plupart proviennent du débat sur le lien « urgence - développement ».

Les études de la littérature de langue espagnole et française sont en cours.

2.2 Etudes de cas

Les études de cas ont été lancées avec le projet-pilote au Sri Lanka, suivi des missions en Colombie, Afghanistan, RDC de l'Est et Angola, en cours actuellement. Le tableau suivant présente les diverses caractéristiques qui ont guidé ce choix dans l'Etude Globale :

Tableau 1 : Caractéristiques des études de cas

ETUDES DE CAS	GEOGRAPHIE	POLITIQUE	RELIGION	ETHNIE	1e CRISE	2e CRISE
SRI LANKA	Asie du Sud	Etat fort mais contesté, négociations de paix débutantes	Hindous, Bouddhistes, Musulmans	Tamouls, Cinghalais	Conflit interne	-
COLOMBIE	Amérique latine	Etat fort mais contesté	Chrétiens	Afro-colombiens, Indiens, Métis	Conflit interne	Conflit lié à la drogue
AFGHANISTAN	Asie centrale	Etat faible post-Taliban / post-guerre	Musulmans, Chiïtes, Sunnites , Israélites	Pachtoune, Tadjik, Hazara, Ouzbek, Tatar	Séisme	Conflit prolongé suivi d'une période post-crise complexe
RDC	Afrique Grands Lacs	Etat fort, contrôle effondré dans les zones étudiées	Chrétiens, Animistes	Batwa , Bahunde , Bashi Bahutu , Banyamulenge	Conflit interne externalisé ou l'inverse	Eruption du volcan, Inondations
ANGOLA	Afrique	Etat fort qui n'assume pas sa responsabilité sociale dans une période post-conflit	Chrétiens, Animistes	Métis, Ubungu	Conflit interne	Famine
CRISE AIGUË	à déterminer	à déterminer	à déterminer	à déterminer	Crise naturelle	à déterminer

Le tableau ci-dessus permet d'identifier deux niveaux de crise dans chaque contexte, puisque dans la plupart des études, il est intéressant de considérer comment la conjonction

de deux crises, et la complexité qui en résulte, peuvent influencer sur les pratiques de participation.

La dernière étude de cas - la deuxième et dernière crise aiguë due à une catastrophe naturelle - reste à identifier. Le groupe URD élabore une liste des experts qui feront parti de l'équipe de mission chargée de suivre la prochaine importante crise aiguë due à une catastrophe naturelle.

Deux ateliers, organisés par le Groupe URD, ont permis aux membres des équipes des études de cas de rencontrer le Comité de Pilotage de l'Etude Globale d'ALNAP à la suite du projet-pilote au Sri Lanka, des rencontres qui ont facilité l'échange et le retour des informations entre les différentes équipes de recherche, et l'accès aux conseils du Comité de Pilotage.

2.3 Prochaines démarches

Les dernières recherches sur le terrain (Angola et la deuxième crise aiguë) s'achèveront au cours des mois prochains. Les monographies sur chaque étude de cas sont en cours de rédaction et seront publiées au fur et à mesure.

Simultanément, le travail préliminaire pour la préparation du Manuel du Praticien est en cours. Le Manuel sera finalisé au début du printemps 2003 pour présentation à la réunion bisannuelle en avril 2003.

**ETUDE DE CAS :
SRI LANKA**

1. CONTEXTE

Cette étude de cas examinera l'action humanitaire dans le contexte d'un conflit prolongé intra-Etat.

Les origines du conflit se trouvent dans la politique coloniale des années trente. Suite à l'indépendance en 1948, l'Etat sri-lankais a été dominé par la population majoritaire, les Cinghalais, qui ont introduit des mesures discriminatoires, limitant l'accès des Tamouls à la représentation politique, l'éducation et la terre. De leur côté, les Tamouls ont lutté sans cesse pour partager le pouvoir. L'impuissance des gouvernements successifs, majoritairement cinghalais, à résoudre les désaccords politiques avec les Tamouls, a provoqué une détérioration prononcée des rapports entre les deux populations. Avec le temps, les revendications de la communauté tamoule sont devenues de plus en plus fondamentales, et les moyens de les exprimer de plus en plus violents. Le désaccord se centrait sur la revendication des Tamouls pour la création d'un Etat séparé, Eelam tamoul, qui serait situé dans le Nord et l'Est de l'île.

Les deux dernières décennies ont vu surgir une violence ethnique extrême. Les émeutes communautaires en 1983 contre les Tamouls ont abouti à une guerre insurrectionnelle. En opposition à l'Armée Sri Lankaise (ASL), plusieurs groupes militaires tamouls naissent dans le nord et l'est et dès leur apparition, un cycle de répression suivi de troubles s'est déclenché, ponctué de trois périodes de violence collective : « les Guerres d'Eelam ». L'Inde a joué un rôle clef dans la négociation d'un accord pendant les premiers combats et est à l'origine de l'accord indo-srilankais du 1987. De plus, depuis son premier embarquement au Sri Lanka en 1987, la Force indienne de maintien de la paix (FIMP) a joué un rôle de médiateur. La période suivante alterne entre un calme relatif et la reprise des conflits (Guerres d'Eelam I, II et III).

Même si le combat entre les Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul (LTTE) et le gouvernement sri lankais a été intermittent, les troubles qui durent depuis vingt ans, ont fait environ 60-100 000 morts, et ont provoqué des déplacements multiples d'environ 800 000 personnes (avant le cessez-le-feu). Le coût économique de l'entretien des forces armées ainsi que le renforcement des systèmes de sécurité publique est très élevé. De ce fait, les ressources nécessaires pour fournir les services gouvernementaux de base et pour le développement de l'économie et des infrastructures du pays ont été considérablement réduites.

Tout au long du conflit, les identités ethniques et religieuses des Tamouls, des Cinghalais et des Musulmans ont été manipulées par les divers dirigeants à des fins politiques. Néanmoins, contrairement à l'image médiatisée, le conflit n'a pas créé des divisions claires entre les groupes. Par exemple, la communauté musulmane a été profondément touchée par les événements, ce qui est ignoré en général. Le conflit dans le nord et le sud révèle que les communautés cinghalaises et tamoules sont profondément divisées entre elles. Ainsi, les distinctions faites sur des bases ethniques dissimulent souvent des divisions politiques internes et les différences de caste ou classe très puissantes ont le potentiel d'affaiblir les efforts de participation instaurés par les acteurs humanitaires.

La fin du conflit qui dure depuis décembre 2001, les accords du cessez-le-feu du 23 février 2002 entre le gouvernement et les LTTE et les négociations en cours ont contribué à une forte amélioration dans la vie des citoyens et l'environnement opérationnel des acteurs humanitaires. Toutefois, au moment de la recherche de terrain, il était impossible d'affirmer que le Sri Lanka est passé en état de post-conflit.

De nombreuses organisations humanitaires internationales sont présentes au Sri Lanka depuis l'éclatement du conflit. De plus, plusieurs organisations locales et nationales qui, avant le conflit s'occupaient de développement, ont évolué vers l'aide humanitaire. Les différents programmes humanitaires et les diverses approches varient énormément et cet élément ressort dans les recherches effectuées par l'équipe. Certains des projets étudiés

sont clairement dédiés aux secours d'urgence, d'autres se concentrent plutôt sur la reconstruction, la réhabilitation ou le développement des populations réinstallées et des personnes exposées au conflit politique prolongé.

2. METHODOLOGIE

Ce chapitre représente le résumé de l'étude faite par l'équipe de recherche au Sri Lanka, après neuf semaines de travail de terrain entre février et avril 2002. La recherche est basée, dans un premier temps, sur les données qualitatives fournies par les participants primaires (bénéficiaires) et les participants secondaires (organisations). L'équipe a consulté la littérature sur le Sri Lanka, le conflit et la réponse humanitaire, ainsi que des rapports d'évaluation des projets. Des entretiens ont été organisés à Colombo avec le personnel des organisations humanitaires, des intellectuels clefs et des consultants de l'action humanitaire. Sur deux des trois sites sélectionnés pour la recherche sur le terrain, des réunions générales ont eu lieu avec le personnel des organisations et, dans les trois cas, il y a eu aussi des entretiens individuels. En ce qui concerne les bénéficiaires, les représentants d'une large gamme de villages et de camps dans les régions affectées par la guerre ont rencontré soit l'équipe soit une partie de l'équipe en entretien individuel ou en groupe. Les chercheurs ont choisi soigneusement leurs correspondants, y compris des hommes, femmes et enfants, afin d'envisager la question de « genre » et les groupe socio-économiques. Les témoignages qui diffèrent d'opinion sont indiqués dans le corps de l'étude.

Le protocole de recherche employé se base sur des méthodes de recherche par groupe, complété par les séries d'entretiens semi-structurés ou ouverts, avec des correspondants individuels ou par observation. Les entretiens individuels étaient le moyen d'aborder des sujets trop sensibles ou trop complexes pour un forum public.

Des citoyens des cinq catégories suivantes ont témoigné pour l'étude :

- des personnes toujours installées dans leurs anciennes maisons et les communautés non-déplacées ;
- des déplacés qui habitent dans des camps (« Internally displaced persons » (IDP) et les personnes revenues des camps en Inde) ;
- des déplacés qui sont logés chez des amis ou dans leur famille ;
- des déplacés qui sont revenus dans leur communauté d'origine ;
- des déplacés qui, après avoir quitté les camps, se sont installés dans des « villages de réinstallation ».

Trois sites ont été sélectionnés pour l'étude : Batticaloa dans l'est du Sri Lanka, Jaffna et Vavunia/Mannar dans le nord. Les trois zones ont été choisies parce qu'elles ont été exposées à de nombreux accès de violence, qu'elles représentent une large gamme de contextes militaire, politique et socio-économique et un milieu où la présence de l'aide humanitaire existe depuis longtemps. Les trois sites ont permis également l'étude des régions sous le contrôle du gouvernement (« zone libérée »), des régions sous le contrôle des LTTE (« zone non-libérée ») et les « zones grises » qui sont sous le contrôle du gouvernement le jour et des LTTE la nuit. Les Tamouls représentent la majorité de la population dans ces régions, tandis que dans certains quartiers de Batticaloa il existe de nombreux groupes de populations musulmanes et des minorités cinghalaises à Vavunia et Mannar.

Une des contraintes majeures pour l'aide humanitaire et, donc pour la participation des bénéficiaires, réside dans des mesures de sécurité draconiennes. Avant qu'un cessez-le-feu général ne soit conclu, la plupart des régions dans le nord et l'est étaient l'objet de divers couvre-feux. Ainsi, pour accéder aux populations, il fallait négocier avec le gouvernement, l'armée sri lankaise et, parfois, les LTTE. L'obligation d'obtenir l'autorisation pour passer dans certaines régions, soit de la part du gouvernement, des militaires, ou, - pour le personnel d'agences UN - de la part des responsables de sécurité de l'ONU, signifiait qu'il

fallait organiser les visites longtemps à l'avance. Obtenir l'accord impliquait souvent des négociations longues et chères, limitant la capacité des organisations à réagir vite aux crises. Evidemment ce fait a sérieusement gêné le travail de l'équipe de l'Etude Globale.

3. RESULTATS

Pendant ce conflit qui a duré presque deux décennies, les méthodes centralisées fonctionnant sur un modèle de prise de décisions vertical (du haut vers le bas) était la norme. Pour un certain nombre d'organisations, ce mode de fonctionnement reste profondément marqué dans leurs activités. Les organisations se sont habituées à prendre les décisions pour les bénéficiaires en les consultant rarement. Si les populations affectées ont l'impression que le pouvoir et la prise de décisions sont réservés aux acteurs humanitaires, il est peu probable qu'ils souhaiteront participer à un processus différent, pensant qu'il est déterminé à l'avance par les organisations. L'écart entre les bénéficiaires et la communauté humanitaire prend de telles proportions que le bruit court que certaines ONG sri lankaises paient les bénéficiaires pour qu'ils assistent aux réunions et aux formations (leur présence servant à augmenter la couverture médiatique et pour impressionner les bailleurs de fonds). S'il s'avérait que des bénéficiaires aient reçu de l'argent pour leur participation aux projets, il est peu surprenant que maintenant ils résistent à y contribuer sans rémunération.

Les degrés et formes de participation des bénéficiaires varient beaucoup, selon les opportunités et les contraintes liées au contexte, aux objectifs et aux discours théoriques des organisations humanitaires. De grandes variations sont apparues au cours des différentes étapes opérationnelles du cycle de projet.

La plupart des organisations au Sri Lanka ont adopté une approche **instrumentalisée** de la participation, qui consiste à recourir aux conseils des bénéficiaires essentiellement lors de l'étude de faisabilité. Cette approche n'envisage qu'une information sur les opinions, les problèmes et les besoins.

Cependant, comme les bénéficiaires ne sont pas directement concernés par la conception du projet et qu'ils ne sont pas impliqués dans son approbation, il n'est pas évident que les acteurs humanitaires puissent leur offrir un rôle significatif dans la programmation. Ceci crée un précédent rendant par la suite difficile un maintien correcte de participation des bénéficiaires tout le long du cycle de projet.

Des exemples d'une approche **transformative** essayant de transmettre « l'empowerment » aux bénéficiaires afin de leur permettre de se présenter devant les autorités, de s'engager dans une action collective autonome sur des questions communautaires et d'assumer le contrôle des ressources du projet, sont par comparaison rares. Cependant, il existe des projets qui incorporent certains éléments de ce type d'approche et quelques organisations vont dans cette direction. Actuellement le cessez-le-feu se confirme, la confiance augmente, et les populations commencent à rentrer dans leurs communautés. Des approches de « développement » ont tendance à apparaître.

Les façons de s'engager avec les bénéficiaires dépendent des contraintes contextuelles, des compétences de chaque organisation et d'autres facteurs. Le rythme, l'intensité et l'ampleur des besoins des civils pendant les crises humanitaires représentent souvent des obstacles puissants à la participation. Un bon niveau de consultation et de participation, qui a tendance à prolonger la durée de planification et le processus d'exécution des projets, n'est pas considéré par la plupart des organisations au Sri Lanka comme une option viable au moment d'une urgence aiguë. La capacité à mettre en place des approches participatives dans ce pays a été entravée en grande partie par la nature particulière de la crise. Il est à noter que ce genre d'obstacles se présente également durant d'autres crises politiques.

Les acteurs politiques jouent un rôle central dans la capacité d'apporter une aide humanitaire au Sri Lanka. Leur existence dessert les possibilités de participation des civils, puisqu'il est

reconnu que *les actions officielles faisant semblant d'être de l'aide humanitaire ou de protection des civils sont souvent des moyens détournés à des fins politiques ou sécuritaires.*

Le mode de distribution traditionnel de l'assistance humanitaire (du haut vers le bas) reflète certaines aspects sociaux et culturels qui correspondent à la culture normale hiérarchisée de l'île. Les notions de participation sont perçues par certains comme étant contre-culturelles. Les rapports entre les individus de groupes sociaux ou statuts différents suivent souvent des règles assez rigides et hiérarchisées. Ainsi, peu de gens ont l'habitude de choisir ou d'être impliqué dans une prise de décisions. Même la notion d'être « consulté » semble étrangère. En plus, dans les régions hindoues, comme par exemple à Jaffna, les distinctions de castes imposent des limites majeures à la coopération entre les civils de différents statuts. Tous ces facteurs rendent la participation collective presque impossible. A de rares exceptions près, le conflit basé sur les différences de caste reste tourné vers l'accès aux ressources économiques.

Une des remarques importantes reste que *le soutien des approches participatives est beaucoup plus important dans les programmes de réhabilitation et de développement mis en place dans les villages de réinstallation que lors des opérations humanitaires réalisées dans les camps.* De nombreuses organisations ne comprennent pas pourquoi les résidents des camps restent peu disposés à participer aux opérations, puisque les bénéficiaires en termes de santé, système sanitaire seraient ainsi améliorés. Le personnel des organisations interrogé estimait que cette réticence provenait de la « mentalité d'assistance » dominante parmi les habitants des camps. Selon eux, ceci proviendrait du niveau élevé de dépendance lié aux distributions gratuites. Cependant, ce point de vue basé sur notion de « mentalité d'assisté » ne prend pas en compte des remarques importantes. Il se peut que la réticence des habitants des camps à s'impliquer dans des programmes « transformatifs » trouve ses racines dans une réserve à s'investir dans les facilités du don et les ressources ponctuelles, leur objectif étant plutôt de quitter le camp et de se réinstaller ailleurs dès que la situation le permet.

Le cycle du projet et ses différentes phases ont formé un cadre utile pour l'analyse de la participation des populations affectées dans les programmes d'aide à Sri Lanka.

Evaluer le contexte et les besoins des populations affectées par la crise constitue en général le premier point de contact entre les bénéficiaires (actuels ou potentiels) et les acteurs humanitaires. Ainsi, il s'agit d'une étape initiale qui est fondamentale, pendant laquelle des inter relations se forment et la confiance entre les organisations et les bénéficiaires se crée. Cependant l'usage systématique de la méthodologie PRA « Participatory Rural Appraisal » (MAR - méthode active de recherche et de planification participative) au Sri Lanka, démontre que cette méthode, qui reste souvent employée de façon automatique, permet mal une application et une interprétation réellement « transformative ». Parfois cette méthodologie n'est qu'un moyen pour obtenir l'accès à une communauté ou à certaines données spécifiques.

Donc, le plus souvent la stratégie PRA est appliquée sans pour autant en extraire de l'information. Il est donc difficile d'envisager qu'elle soit utilisée comme outil destiné à augmenter le partage de pouvoir et de prise de décisions. Ceci est confirmé par la réputation que *« les évaluations de base ont tendance à suivre plutôt que précéder la conception d'un projet. Appliquer les méthodes transformatives ne semble donc pas pertinent, puisque cela sert uniquement à « valider » les décisions déjà prises à Colombo ».* ceci a pour conséquence que de nombreux acteurs humanitaires restent assez perplexes quand à l'application de la méthodologie PRA au Sri Lanka.

Ainsi la plupart des acteurs humanitaires au Sri Lanka confirment que même pendant l'étape initiale et cruciale dans le cycle d'un projet ; à savoir la conception du programme et/ou du projet et l'éventuelle acceptation de celui-ci ; les bénéficiaires participent rarement, voire jamais à cette élaboration. Or il serait plutôt souhaitable que les bénéficiaires soient mis dans la position de pouvoir exercer une influence sur la conception du projet. Dans de

nombreux cas, lorsqu'il s'agit d'un secteur technique précis, une organisation conçoit un format standard qui sera appliqué au programme entier, puis ensuite à chacun des projets composants, avant de consulter les bénéficiaires. En effet, « *la majorité des actions humanitaires suit un « plan pré-défini », dans lequel, le secteur, les services, les objectifs et les stratégies opérationnelles, les résultats, la zone du projet, les quantités et qualités de la population ciblée sont tous précisés avant toute consultation avec les populations concernées* ».

Il est évident que les plans pré-définis ne constituent pas le moyen le plus efficace d'entretenir de bons niveaux de participation tout le long du cycle du projet. Il paraît qu'à cet égard, une plus grande flexibilité et un esprit plus ouvert envers la participation des bénéficiaires au début du cycle et pendant l'évaluation des projets pourraient contribuer à des meilleurs résultats. Par contre, étant donné les contraintes politiques entre autres, il n'est pas sûr que ce type d'innovation soit réaliste dans la plupart des projets à Sri Lanka. En plus, selon les témoignages d'une grande partie des correspondants, des telles innovations ne sont pas toujours bien vues par les bénéficiaires.

Dans une crise humanitaire aiguë ou de grande ampleur, il est probable que l'identification et la sélection des bénéficiaires soient surtout déterminées par les possibilités d'accès et l'urgence des besoins. Au Sri Lanka, où la crise est de longue durée et les confrontations changent fréquemment de zone et d'intensité, ces décisions sont prises par des acteurs et influencées par diverses forces, sur lesquels les populations affectées n'ont pas d'influence. En effet, parfois, les bénéficiaires ne sont même pas informés des critères de sélection et les personnes interrogées critiquent fréquemment cette pratique. Ces critères sont en général pré-définis par les organisations (souvent en liaison avec le gouvernement) et sont souvent une question de politique ainsi que de mandat. Le fait que les bénéficiaires ne participent pas au processus de sélection pour les interventions humanitaires influe sur la participation lors des étapes suivantes du projet.

Ces effets sont par exemple les suivants :

- Les critères définis limitent la flexibilité, et plus important la capacité de répondre aux circonstances et aux attentes des bénéficiaires. Ceci transmet le message aux bénéficiaires que les organisations considèrent que leurs priorités et leurs inquiétudes ne sont pas importants.
- La définition des vulnérabilités perçues par les organisations peuvent varier par rapport à celle des populations locales.
- Les organisations ne sont pas toujours au courant de toutes les distinctions sociales et économiques dans une communauté et donc, involontairement favorisent des groupes qui sont déjà privilégiés d'une façon ou d'autre. Ce sujet a provoqué des inquiétudes parmi plusieurs correspondants.
- Quand les critères de sélection se concentrent sur des catégories sociales spécifiques, le personnel des organisations doit être vigilant afin de ne pas stigmatiser les bénéficiaires en question.

La participation dans la mise en œuvre des projets peut prendre plusieurs formes : le recrutement de main-d'œuvre non spécialisée pour la construction des infra structures et des aménagements, la gestion et l'administration des organisations de base, une contribution à de fonds financiers, ou l'engagement d'être « agents de changement » dans la mobilisation sociale et d'autres activités. Les modèles instrumentaux ont tendance à mettre l'accent sur le travail manuel et la contribution à l'administration et l'entretien des aménagements, tandis que les modèles transformatifs s'ouvrent plus à la contribution des bénéficiaires dans la gestion et le contrôle des ressources. Néanmoins, *en général le niveau de participation des bénéficiaires dans la mise en œuvre des projets humanitaires au Sri Lanka est assez faible Il semble que l'on ne profite pas des nombreuses opportunités pour l'améliorer, soit à cause d'un manque de volonté, soit de compétences, ou d'expertise de la part de l'organisation.*

En général, à l'étape de mise en œuvre le rôle des bénéficiaires dans la prise de décisions est encore inférieur et, à part quelques micro-projets, il est rare que les populations affectées

puissent assumer intégralement le contrôle des finances. Si les organisations se montrent réticentes à transférer les fonds des projets aux bénéficiaires, c'est en parti dû à la préoccupation que toutes les tentatives à nourrir l'autosuffisance des bénéficiaires risquent d'être menacé par l'environnement extrêmement explosif dans lequel ils travaillent.

Les éléments de suivi qui parfois font partie intégrante du projet, ont tendance à être des exercices informels, où les animateurs ou les responsables de terrain se rencontrent régulièrement avec les bénéficiaires afin d'écouter les comptes rendus des événements ou des activités, de vérifier les comptes et d'autres documents. Les comptes rendus aux organisations sont souvent sous forme verbale. Les rapports à moyen-terme et les suivis de fin de mission sont plus élaborés, comprenant des réunions avec les bénéficiaires durant une journée ou plus. Même si l'équipe a découvert quelques exemples positifs, la tradition de participation dans le suivi et l'évaluation n'est pas bien intégrée dans les pratiques humanitaires au Sri Lanka. Des organisations humanitaires estiment que cette tendance provient du fait que jusqu'à récemment leurs organisations partenaires s'occupaient uniquement de la distribution de l'aide d'urgence et ont résisté activement à toutes tentatives d'introduire des mécanismes de suivi et d'évaluation. De leur part, des ONG locales se plaignent que les évaluations faites par les organisations internationales ne sont pas publiques et que les résultats ne sont pas diffusés.

Malgré les nombreuses limites, il existe des éléments prouvant que les populations affectées peuvent bénéficier à être mieux informées et consultées et jouer des rôles significatifs dans la mise en œuvre du projet. Dans l'ensemble, des projets ciblés autour des femmes d'une part ou des enfants et des jeunes d'autre part, ont eu plus de « succès » en termes de participation des bénéficiaires que des projets plus génériques touchant une population entière ou des projets visant les hommes. De tous les groupes, les enfants et les jeunes qui ont participé dans les programmes psychosociaux ont montré les effets les plus probants. Ceci est peut être partiellement dû au fait que ces opérations humanitaires ont lieu dans les communautés pendant que les hommes travaillent dans d'autres régions. On y constate d'ailleurs des taux élevés de consommation d'alcool chez ces hommes résidant dans le nord et dans l'est du pays.

4. PREMIERES CONCLUSIONS

Dans le passé le niveau de consultation et de participation dans l'assistance humanitaire a souvent été très faible ou n'a pas existé et de tels concepts et pratiques ne sont pas très développées dans la plupart des « cultures de type hiérarchisé ». Ceci implique que les acteurs humanitaires qui s'engagent avec une approche transformative doivent développer des moyens précis pour promouvoir la participation. Il est sûr que la mise en œuvre des approches participatives dans des régions affectées par un conflit politique prolongé n'est pas une tâche simple. De plus, parmi les acteurs humanitaires, il y a de grandes différences entre les définitions et ce qui est entendu par le « concept de participation, ainsi que d'importantes différences dans les pratiques. Les idées sur ce que la participation peut entraîner exactement sont souvent assez imprécises. Tandis que la plupart des organisations s'accordent sur le fait que « la consultation et la participation sont des clefs » et « qu'il peut y avoir toujours plus de consultation », il n'est pas toujours évident de savoir en quoi cela consiste pratiquement. L'ensemble du personnel des organisations n'est pas toujours d'accord sur la valeur et les mécanismes de la participation. Ceci est également valable pour des organisations dotées d'un engagement institutionnel précis sur cette approche. D'autant que certains acteurs estiment que la notion de participation reste problématique.

Dans un contexte fluctuant où il faut tendre à passer des programmes d'urgence à des programmes de réhabilitation, les organisations humanitaires dépendent énormément des « agents de changement sociaux » mis en place localement pour mobiliser les villageois et les résidents des camps les incitant à prendre un rôle actif dans la mise en œuvre des projets. L'orientation et la formation des animateurs ainsi que le suivi sont d'une importance

capitale pour que le projet réussisse. Beaucoup d'organisations considèrent que l'embauche des animateurs et la mobilisation des bénéficiaires constituent le premier pas vers la création d'une structure institutionnelle plus formelle (souvent une organisation de base) qui permettra la promotion et la gestion des actions sociales collectives. Jusqu'à quel point ces structures deviennent véritablement autonomes ? Ceci varie énormément, d'une part en fonction des groupes sociaux et d'autre part restent très dépendent de l'organisation mère. La gestion des fonds par les organisations de base pose à l'opérateur des limites réelles à « l'empowerment » et à l'auto-efficacité des bénéficiaires.

Avec la montée en puissance des partenariats entre les organisations locales et nationales, avec l'allongement des périodes de financement, avec le développement de relations plus ouvertes et plus flexibles entre bailleurs de fonds et opérateurs, les rapports institutionnels se sont améliorés de façon très positive pendant ces dernières années. Il faut faire mention des efforts faits dans certains domaines pour mettre en place des structures imposant des styles de management moins autoritaires et améliorant la coordination de l'aide. A cet égard, certains bailleurs de fonds ont joué un rôle clé, en vérifiant que les organisations ne dupliquent pas les mêmes projets et qu'elles collaborent le plus possible entre elles. Tous ces éléments ont le potentiel de promouvoir la participation des bénéficiaires.

Il reste un grand défi pour promouvoir la participation des bénéficiaires dans l'exécution des projets qui consiste à développer la volonté de dépasser les simples notions de partage de l'information, de consultation ou de réserve de main d'œuvre. Pour atteindre une participation significative il faut écouter et soutenir les populations locales, renforcer leurs compétences et les aider à prendre le contrôle de leurs vies, dans la mesure du possible s'agissant de zones affectées par un conflit. Ainsi, la participation ne se réduit pas à la recherche d'une plus grande efficacité dans la mise en oeuvre des projets mais implique un engagement vers une approche plus transformative.

Néanmoins, pour quelques membres de la communauté de l'aide il reste des problèmes importants, en termes « d'ingérence » politique dans l'action humanitaire, du renouvellement rapide du personnel, des périodes d'attribution rigides et trop courtes des fonds financiers, de la concurrence viv à vis des populations bénéficiaires avec des objectifs et des stratégies contradictoires. Trop souvent les acteurs humanitaires sont responsables de décisions et de politiques lourdes qui ont un impact marqué sur les vies des bénéficiaires tout en ne faisant aucun effort pour les consulter ou les tenir informés. Ces tendances ont pour conséquence de rendre branlantes certaines relations entre les organisations et les bénéficiaires.

**ETUDE DE CAS :
COLOMBIE**

1. CONTEXTE

La décision de réaliser une étude de cas sur l'exemple de la Colombie s'est effectuée après un débat entre l'équipe de l'Etude Globale et le Comité de Pilotage. Elle se justifie par l'importance d'avoir dans la palette des études de cas un exemple de conflit sur le continent latino-américain. Il s'agissait de pouvoir prendre en compte dans la réflexion globale de l'étude, les caractéristiques si particulières de cette région, notamment face aux questions de participation.

1.1. La Colombie, pays de contrastes

Une topographie complexe et diversifiée

La Colombie présente trois ensembles géographiques: les côtes, les plateaux et plaines et les Andes. Trois bassins-versants composent l'essentiel du réseau hydrographique colombien : le versant pacifique, les vallées des trois Cordillères (l'Atrato, le Magdalena), et les plaines de l'est (le Caquetá, l'Amazone, et l'Orénoque). L'accès à certaines zones est parfois très limité à cause de la complexité de la topographie.

Une population multiethnique et multiculturelle

Le développement des colonies et l'apport massif d'esclaves africains sont à l'origine de la composition actuelle de la population colombienne : afro-colombiens, métis, indiens, blancs. Actuellement, les minorités ethniques sont protégées par des lois qui leur donnent, au moins en théorie, l'accès à la terre et le respect de leur identité ethnique.

1.2. La crise humanitaire en Colombie

L'impact direct de la crise politique que traverse le pays depuis près de 50 ans est ***la « prise en otage » de la population civile***. Celle-ci est prise entre les feux croisés des différentes parties du conflit : les mouvements de guérillas, les paramilitaires et les Forces Armées Colombiennes. Les différentes parties du conflit s'affrontent sur l'ensemble du territoire national avec une configuration de type « pointilliste ». Elles tentent de prendre ou de garder le contrôle de zones territoriales pour plusieurs motifs (poids pour les négociations, contrôles des productions illicites, contrôle de zones géostratégiques, de voies d'accès et de couloirs stratégiques) et pour cela cherchent à contrôler de façons différentes les populations des territoires concernés.

Ces enjeux du conflit se traduisent par une série ***d'impacts directs sur les populations*** :

- intimidations, menaces, séquestres, homicides, massacres sur les populations civiles ;
- déplacements individuels ou collectifs (estimations de 1 500 000 à 2 700 000 personnes déplacées),

ce qui signifie aussi :

- déséquilibres des zones d'accueil (villages ou grandes villes)
- difficultés lors des retours après plusieurs mois d'abandon des lieux d'origine
- zones de « blocus ».

1.3. le paysage des acteurs et l'action humanitaire

Le Gouvernement colombien est le premier acteur humanitaire du pays et assume en partie les responsabilités afférentes. Les textes réglementant l'assistance d'urgence, ***le droit des déplacés***, le rôle des différents ministères ***sont des plus élaborés qui existent au monde***.

L'acteur gouvernemental central de l'aide humanitaire est donc ***la Red de Solidaridad Social*** (RSS – « Le réseau de solidarité social ») qui assume la responsabilité de l'assistance humanitaire, décrite comme l'aide d'urgence durant les trois premiers mois d'un déplacement avéré. Un système de coordination étroit existe avec le ***CICR*** qui intervient lorsque la RSS n'a pas accès à certaines zones.

La société civile étant extrêmement bien organisée, **de nombreuses ONG colombiennes et organisations de bases (CBO's) sont actives face à la crise.** La « **Communauté internationale de l'aide** » (agences UN et ONGI) vient en complément de ces actions, ce qui représente une caractéristique tout à fait particulière par rapport à la majorité des terrains en crise.

L'action de ces différents acteurs se centre principalement sur :

- la **protection** (CICR) et l'**accompagnement**, (accompagnement des populations, présence internationale, suivi des droits de l'homme ou du DIH) ;
- une aide humanitaire d'**urgence** suite aux déplacements forcés (aide alimentaire, kits hygiène, kits d'installation, etc.),
- des aides à **moyen terme** quand le retour n'est pas possible, (micro-projets, relance agricole) ;
- une aide au **retour** quand la situation le permet.

2. METHODOLOGIE

2.1. une étude en plusieurs temps

Une mission de préparation a eu lieu du 14 au 28 juin 2002 pour préparer la recherche (choix des zones, constitution de l'équipe locale) et présenter l'étude aux institutions clefs. Ensuite, l'étude proprement dite s'est déroulée de la mi-juillet au 10 septembre 2002 sur trois zones spécifiques avec récolte et première analyse de l'information (Interviews semi-structurées selon un questionnaire élaboré en équipe sur le terrain et observations directes sur différents types de programmes). Une restitution sur le terrain a pu être organisée le 10 septembre à Bogota sous la forme d'une journée de travail réunissant une vingtaine de personnes pour discuter des premières conclusions. La première version de la monographie sera envoyée en premier lieu aux acteurs sur le terrain pour validation avant d'être partagée avec le Comité de Pilotage, puis diffusée plus largement.

2.2. des zones d'étude et des interlocuteurs diversifiés

L'échantillonnage s'est effectué sur la base du croisement de trois types de données : les caractéristiques des zones, celles de la crise dans chacune de ces zones et enfin l'intensité et les modalités de l'action humanitaire.

Tableau 2 : Caractéristiques des zones d'étude

Zones Critères	Magdalena Medio	Choco- Medio Atrato	Bogota
Etape de la crise et impact	Crise qui perdure, déplacements « anciens » massifs et individuels de zones rurales vers semi-urbaines	Urgence (cas de Bojaya). Déplacements massifs rural-rural et rural-semi-urbain	Crise oubliée et cachée, afflux de déplacés au « goutte à goutte »
Contexte social / culturel / ethnique	Zone pétrolière Expérience syndicale forte et populations rurales, paysans et pêcheurs	Communautés afro-colombiennes et indiennes, Petite agriculture et pêche	Mégalopole Déracinement
Acteurs de l'aide présents	Présents en grand nombre (internationaux et nationaux)	Présents sur la capitale de la région (Quibdo)	Tous présents (sièges des structures) mais très peu réellement actifs sur Bogota.

Une gamme large de populations (déplacés, populations d'accueil, CBO) et d'acteurs de l'aide (nationaux, internationaux) a pu être rencontrée, couvrant l'ensemble des facettes et des programmes actuellement en cours en Colombie.

Pour conduire cette étude, une équipe multiculturelle, « gender balanced » et pluridisciplinaire, comprenant des praticiens de l'action humanitaire et de l'évaluation de programmes et des spécialistes des sciences sociales a été constituée.

3. OBSERVATIONS

Les acteurs humanitaires et les populations affectées, le gouvernement et les ONG, tous ont un discours sur la participation. Cette définition de participation a souvent des teintes très politiques, principalement grâce à des fortes bases juridiques. La Constitution colombienne de 1991 ainsi que la loi 70 (pour les communautés afro-colombiennes) et la loi 387 (pour les déplacés par la violence) établissent la nécessité de prendre en compte le « citoyen » et de le faire « participer » dans les actions qui le concernent. Tous sont d'accord sur l'importance d'avoir des approches « transformatives », néanmoins leur discours peut prendre plusieurs formes et leur mise en œuvre peut faire appel à un large éventail d'approches : des « tables rondes » aux ateliers, des occupations illégales de bâtiments à la co-exécution, le terme « participation » est perçu par chacun différemment.

Dans le contexte latino-américain et en Colombie en particulier, **l'histoire des dynamiques sociales fait de la participation un enjeu majeur à la fois politique et opérationnel.** Rien, ou presque rien ne pourra se faire sans « participation », ou alors cela voudra dire que des contraintes très fortes pèseront sur la situation et sur les possibilités d'expression. C'est notamment le cas là où des menaces très fortes sont adressées aux leaders ou lorsque le droit de réunion est fortement limité par la présence des forces armées.

3.1. Participer c'est quoi ? Définitions et perceptions de la Participation

Dans l'action humanitaire, la participation prend une signification variée selon l'angle d'observation.

Pour les populations d'accueil, il s'agira de pouvoir accueillir les déplacés, les écouter, les aider, tandis que pour les bénéficiaires, l'enjeu est d'être accompagnés et écoutés, de pouvoir s'organiser pour trouver des solutions. Pour les organisations de base et les ONG locales, l'important sera dans la démarche de consultation sur le « qui, quoi et comment » de l'aide, ainsi que dans leur implication dans la mise en œuvre des programmes. Les acteurs de l'aide, eux, verront dans la participation des formes concrètes d'écoute -afin de mieux interpréter les besoins des gens ou entendre leurs recommandations-, un appui technique, l'éducation, voire la co-exécution d'activités, jusqu'à une forme de partage de pouvoir.

3.2. Participer, pourquoi ?

L'intérêt de participer ou faire participer dans l'action humanitaire est également très divers selon le point de vue. Au final, c'est bien autant d'une démarche que l'on appellera « programmatique » que d'une réflexion sur la participation comme clé de la citoyenneté et de la réalité de la mise en œuvre d'un droit, ou « démarche idéologico-politique », qu'il s'agit.

Le tableau ci-dessous résume les différents objectifs de la participation, décomposée en fonction des deux catégories « populations affectées » et « acteurs de l'aide ».

Tableau 3 : Raisons de participer, pour les populations affectées et les acteurs de l'aide.

Population affectée (communautés de base)	Acteurs de l'aide
<p>Raisons pragmatiques : Garantir la qualité de l'aide (après de mauvaises expériences) Inclure des exigences particulières, des demandes de genre ou d'enfance par exemple. Tout simplement, parce que le projet est né de la base</p>	<p>Raisons pragmatiques : Coûts/temps (+/-) Information / Communication / Meilleur diagnostic Accès / Sécurité Durabilité / Continuité</p>
<p>Raisons politiques : Pour négocier avec l'Etat, pour faire réagir l'Etat</p>	<p>Raisons idéologico-politiques Organisation / Incidence dans la vie politique Participation citoyenne Meilleure insertion sociale Renforcement des capacités, « empowerment »</p>
<p>Raisons éthiques La charte de la CBO stipule que le mode de fonctionnement est transformatif</p>	<p>Raisons éthiques Respect du mandat / Impartialité Respect de la dignité et de la liberté Partage de responsabilité sur des choix dangereux</p>
<p>Raisons de protection : Pour établir des contacts avec des organismes externes Pour avoir un poids face aux acteurs du conflit</p>	

3.3. Participer, comment ? La mise en œuvre de la participation

Dans le contexte très particulier de la Colombie, la mise en œuvre de la participation dans l'aide humanitaire fait appel à des processus de rencontre et de dialogue dans un sens large plus qu'à des techniques proprement dites. Il s'agit d'une démarche intuitive et peu formalisée, mais extrêmement dynamique dans le milieu latino-américain. Dans la gamme des rares outils mentionnés lors des entretiens, il apparaît qu'en dehors de ces processus informels, seuls quelques outils provenant du monde du développement sont utilisés.

Le tableau 4 présente, en fonction des différentes étapes du cycle de projet, les modalités identifiées de participation des populations affectées et bénéficiaires au processus de l'action humanitaire.

Tableau 4 : Mode de participation, par étape du cycle de projet

	Démarche	Outil
Diagnostic	Déléguer à des CBOs pré-existantes Accepter la liste pré-établie Organiser des enquêtes pour définir les besoins Utiliser des mécanismes traditionnels (cabildos abiertos)	- - questionnaires -
Ciblage	Accepter la liste pré établie Inform er de la liste des bénéficiaires Faire ensemble la liste	- réunions d'information questionnaires
Conception	Accepter le projet tel qu'il est proposé par la CBO Négocier le design à partir d'une demande Réunir les bénéficiaires pour faire le design Proposer/ Informer du projet	Formulaires ateliers de travail -
Mise en œuvre	Co-exécution avec ou sans contre-partie directe Exécution des activités Accompagnement et suivi Financement et délégation complète de la mise en œuvre	Convention Convention+ FFW ou autre Visites fréquentes Appui technique
Suivi	Délégation du contrôle qualité et quantité	Comités
Evaluation	Evaluation d'activité de type enquête de satisfaction	Enquêtes « d'opinion »
Coordination	Coordination inter-institutionnelle	Comités, tables rondes
Préparation	Formation pour la participation Promotion d'organisations	Formation, ateliers Création d'associations de déplacés et de CBOs Financement de la participation

4. PREMIERES CONCLUSIONS

4.1. les facteurs clefs de la participation

Trois facteurs clefs déterminent la possibilité et le niveau de participation dans l'action humanitaire :

- le **contexte** de la crise, notamment le niveau de violence, les stratégies des porteurs d'arme, les niveaux de menace sur les individus et institutions,
- la **population**, avec sa culture propre, son niveau d'organisation, son expérience de l'action collective, les structures dont elle s'est dotée ;
- les **acteurs de l'aide** avec leurs stratégies, leur connaissance du milieu et le niveau de pression de la part des bailleurs auxquels ils sont soumis.

Un des éléments déterminants est la population, car plus elle est faible (peu organisée, sans projet de vie, ayant tout perdu) plus elle devient « objet » et non « sujet » de l'aide. Si le degré d'organisation, formation et structure de la population affectée est suffisamment fort elle peut « inverser » le sens de la participation et « inviter » les acteurs de l'aide à participer. Dans d'autres cas la population peut même refuser des programmes ou des projets proposés par les acteurs, quand ces projets lui apparaissent inadaptés.

Le tableau 5 détaille les différentes caractéristiques de ces facteurs influant sur la participation :

Tableau 5 : Facteurs influant sur la participation

Le contexte	La population	les acteurs et l'aide
L'accès aux victimes La sécurité des leaders La disponibilité et possibilité de réunions, d'espaces de participation L'impact de la crise L'étape de la crise et prolongation de l'urgence La juxtaposition/ excès de projets, d'acteurs La volonté politique (ou l'absence de volonté) Les possibilités d'avoir un impact réel sur la situation	Le degré d'organisation (avant→pendant la crise) L'histoire de la population et du groupe La culture de la population La structure socio-économique L'expérience et formation des leaders Le type de réaction face à la crise La réaction de la population réceptrice autovictimizacion → assistantat possibilité de participer (ressources financières, temps, horaires, connaissances) La possibilité réelle de participer (argent, horaires, connaissances) La relation coût - bénéfice Quand on ne voit pas bien le futur, le projet de vie (ou l'absence) Ce qu'on a perdu pendant la crise, la situation antérieure Les mauvaises expériences antérieures de l'aide, promesses non-tenues La peur de la stigmatisation	Les principes d'action Les capacités de l'acteur La flexibilité du programme La spécialité de l'organisation Les ressources disponibles pour le programme et leur source La connaissance de la zone Le fonctionnement interne Le type de programme Le temps et rythme du programme Les standards La volonté et possibilité de coordination inter-institutionnelle L'identification des expériences locales La qualité de l'accompagnement technique des programmes La transparence

4.2. Quelques questions clefs à développer

La participation paraît être toujours un **jeu de négociation entre deux parties** : ceux qui offrent et ceux qui demandent l'aide. Plus le rapport de forces est en équilibre, plus la participation est rendue facilitée. Mais où situer la liberté individuelle dans des programmes transformatifs presque toujours collectifs ? Le degré de participation dans l'urgence est la conséquence du niveau d'organisation de la population, car c'est souvent de là que vont provenir les premières aides sous la forme d'assistance de proximité.

Quels rôles donner alors aux institutions à la base ? Les programmes d'aide au développement institutionnel des CBO dans les périodes stables sont-ils des investissements qui donneront leurs fruits dans la crise, même si celle-la les affaiblit ? Que faire alors des menaces et dangers qui peuvent guetter les leaders ?

Une ONGI doit-elle travailler directement avec les leaders et les structures organisées ou, au contraire, doit-elle avoir une approche en direct avec la communauté ? Les CBO sont-elles toujours vraiment représentatives de la population ?

« L'économie » de la participation pose évidemment un certain nombre de questions: faut-il soutenir financièrement les CBO ? Doit-on rémunérer les leaders ? Doivent-ils travailler bénévolement ? Les questions de chiffre sont aussi à creuser : Quelle est la meilleure taille du groupe pour avoir des approches transformatives ? La taille est-elle importante ? Une CBO peut-elle avoir une participation efficace avec 12 000 membres ?

Jusqu'à où peut aller la volonté de susciter des démarches transformatives. Relève-t-elle d'une nécessité pour l'action ou de l'imposition d'un rêve collectiviste de l'acteur lui-même ?

**ETUDE DE CAS :
AFGHANISTAN**

1. INTRODUCTION

Dans le cadre du Projet Qualité (PQ), le Groupe URD avait déjà anticipé une mission de cinq semaines en Afghanistan avant sa nomination à l'Etude Globale – une mission comprenant la 'participation' comme thème de recherche – et ainsi, le Comité de Pilotage de l'Etude Globale s'est mis d'accord sur une démarche de partage, où une personne sera rajoutée à l'équipe des experts PQ afin de couvrir les deux champs de recherche. Ceci permettra une couverture plus ample sur les questions de 'participation' en Afghanistan en général et une étude plus précise sur la région de Nahrin affectée par le séisme, la première de deux études de cas d'une crise aiguë prévues dans l'Etude Globale.

L'étude de cas de Nahrin a présenté l'occasion d'examiner les pratiques de consultation et de participation dans le contexte d'une crise aiguë due à une catastrophe naturelle dans le cadre d'une situation déjà complexe qui passait dans une phase post-crise suite au conflit prolongé. Les hypothèses et les questions à la base de ce choix étaient :

- les organisations humanitaires et les populations affectées développent-elles un certain modus operandi qui inclue des mécanismes transformatifs dans ces contextes où la crise est dangereuse, prolongée et souvent oubliée ?
- dans ce type de contexte, les bouleversements liés à la phase transitoire entre la guerre et la paix entraînent-ils l'arrivée de beaucoup de nouvelles organisations qui ont, d'une part des nouvelles approches, mais d'autre part des connaissances d'Afghanistan très limitées et un manque de réseau en Afghanistan ?
- lors d'une crise aiguë dans ce type de contexte suivie de la mobilisation des organisations humanitaires, y-a-t-il de la cohérence entre les différentes pratiques ?

2. CONTEXTE

Un soir de mars 2002, la terre s'est mise à trembler dans le district de Nahrin de la province de Baghlan, détruisant les habitations, tuant des centaines d'habitants, en blessant des milliers. Deux jours plus tard, un deuxième séisme touchait la région. Après vingt ans de guerre, quatre ans de sécheresse, et le récent départ des Talibans qui ont laissé une traînée de mines derrière eux, les habitants de Nahrin avaient déjà eu leur part de difficultés. La communauté internationale de l'aide était déjà mobilisée sur l'Afghanistan, et la réponse arriva promptement. Des cliniques mobiles étaient installées dès le lendemain matin, et des distributions de tentes et de nourriture commençaient dans les deux jours. Responsables du gouvernement, agences UN, ONGs internationales et nationales, tous étaient présents dès la deuxième semaine qui ont suivi la catastrophe. Cinq mois plus tard, au moment où la mission de l'Etude Globale était sur place, il ne restait qu'une poignée d'acteurs humanitaires. L'ensemble de ces facteurs fait du séisme de Nahrin une étude de cas intéressant dans le cadre de l'Etude Globale sur la participation.

1.1. La situation politique

L'Afghanistan a été sous l'emprise de la guerre depuis 1979: depuis l'invasion de l'Union soviétique, à la guerre civile entre les Mujahiddin au début des années 1990, jusqu'à la conquête par les Talibans soutenus par le Pakistan. Les régions rurales dans les provinces au nord-est du Tunnel de Salang depuis longtemps ont été les bastions des Mujahiddin, d'où ils ont maintenu des niveaux élevés d'insécurité dans les principales villes provinciales, comme Taloqan (au nord de Nahrin) ou Pul-e-Kumri (à l'ouest de Nahrin). Depuis leur prise de Kandahar en 1994 jusqu'en 2001, lorsqu'ils contrôlaient 90% du territoire afghan, les 10% restant étant sous le contrôle du Commandant Masoud dans le Panjshéer, les Talibans ont instauré un régime de répression religieuse et politique.

La région de Nahrin est restée sous l'emprise de Masoud malgré la forte offensive des Talibans. Sa position entre le Tunnel de Salang, la route à Mazar et les chemins d'accès aux provinces éloignées dans le nord-est a transformé ce cadre rural en une cible stratégique. Pendant l'intervention militaire américaine en Afghanistan, suite aux événements du 11

septembre 2001, la région a subi des combats assez intenses, illustrés par la grande quantité de chars et de véhicules blindés détruits. Nahrin est finalement tombé entre les mains de l'Alliance du Nord, quelques semaines avant la débâcle du régime, en novembre 2001.

Depuis, la communauté internationale a mobilisé des ressources considérables pour le pays, et a soutenu la mise en place d'un nouveau gouvernement. Un gouvernement intérim a été formé, jusqu'à la Loya Jirga (« Grande Assemblée ») en juin 2002, quand un gouvernement de transition fut établi, sous la présidence du Hamid Karzai. La présence de la communauté internationale (bailleurs bi- et multilatéraux, ONU, ONG, ISAF- Force Internationale d'Assistance à la Sécurité, Forces armées de la Coalition, etc.) s'est beaucoup accrue à Kaboul, avec l'objectif de ramener une certaine stabilité politique dans le pays, de renforcer le poids du gouvernement, et de répondre aux besoins humanitaires qui continuent d'exister. Toutefois, dans les régions rurales et isolées, telle que Nahrin, la présence des structures internationales était très réduite, jusqu'au jour du séisme. Le gouvernement de Kaboul n'a que très peu de contrôle dans les provinces et sa présence est limitée dans les régions comme Nahrin.

1.2. La situation humanitaire

Plus de vingt ans de guerre ont conduit à la destruction massive de villages, villes et infrastructures (routes, industries, réseaux d'irrigation, etc.), à des déplacements de populations, et au minage des très nombreuses terres, laissant le pays dans un état chronique de pauvreté extrême. Une proportion assez importante de la population de Nahrin s'est déplacée dans les camps de réfugiés au Pakistan. Les déplacés ont commencé à rentrer au début des années 90. Une grande partie du pays a été touchée par 3 à 4 années de sécheresse, entre 1998 et 2002, aggravant encore la pauvreté et conduisant à d'autres déplacements des populations. Bien que la sécheresse ait eu un impact moins radical dans le nord-est que d'autres parties du pays, elle a mené des familles à vendre leurs biens (terre, troupeaux, etc.) et à s'endetter profondément, ce qui les rend vulnérables à l'insécurité alimentaire pour des années à venir.

A Nahrin, le séisme détruisit des villages entiers, causant des centaines de morts et de blessés. La population fait maintenant face aux difficultés de reconstruire leurs maisons avant l'hiver, tout en devant pourvoir à leurs besoins. Les mines laissées par les Talibans le long des chemins d'accès à Taloqan et aux zones du nord ou sur les terres cultivables, ont réduit davantage l'accès aux terres dans certaines vallées. L'apport d'aide humanitaire dans le pays, malgré l'accroissement massif des ressources mises à disposition depuis septembre 2001, est rendu difficile par le manque de visibilité dans la situation politique, l'insécurité croissante, et les difficultés logistiques caractéristiques du terrain afghan.

Le contexte social

La population afghane est composée de divers groupes ethniques. Dans la province Baghlan se trouvent des Tadjiks, des Pashtouns et Ouzbeks. L'Islam est un aspect fondamental de l'identité afghane.

Le processus traditionnel de consultation est inhérent à l'organisation sociale afghane et très visible dans la région de Nahrin. L'unité d'organisation varie en fonction des régions, mais elle peut être la tribu, le clan, le village, ou la *manteqa* (groupement de villages). Les décisions concernant la communauté sont prises au travers d'assemblées (*shura*) où se réunissent les hommes. Ces processus sont plus ou moins représentatifs de l'ensemble de la communauté, en fonction de l'influence et du pouvoir des chefs locaux (*maleks*), qui peuvent être des notables, propriétaires terriens ou commandants. La légitimité politique est obtenue par la capacité à redistribuer des ressources pour la communauté, de telle sorte que la structure du pouvoir est dynamique (en fonction de celui qui a accès aux ressources). Les réseaux jouent un rôle important dans ces structures, en particulier les *qowm* (réseau de solidarité), sont basés sur les liens familiaux ou l'origine géographique.

Les villages ruraux dans la zone de Nahrin ont une forte cohésion autour des « barbes blanches » (les anciens). Par contre, la situation dans le centre urbain de la ville de Nahrin elle-même semble être différent. Ceci est dû au niveau élevé d'hétérogénéité dans le milieu social, est lié à l'existence du bazar et au fait que le centre lui-même a le statut d'une « ville provinciale ».

3. METHODOLOGIE

La particularité de l'étude de cas de Nahrin est d'avoir exploré les aspects sectoriels en rapports avec la participation. Afin d'approfondir les résultats de l'Etude Globale menée en profondeur à Nahrin, toute l'équipe du Projet Qualité, y compris l'assistant afghan, a cherché à apporter des informations et des données sur la participation et la consultation collectées pendant l'ensemble des visites à Kaboul, Shamali/Panjsheer, Hazaradjat, Mazar, Baghlan, Kandahar.

Méthodes utilisées

- Entretiens avec les correspondants clefs: le personnel national et international d'ONGs, présent à Nahrin lors de la réponse d'urgence au séisme (certains étaient rencontrés à Kaboul ou Mazar) et /ou qui y travaillent encore actuellement ; habitants et bénéficiaires de l'aide ;
- Groupes de discussion formels et informels ; organisation de 2 *shuras* (dans deux villages affectés par le tremblement de terre) ;
- Participation dans des réunions entre une ONG et les représentants de communautés locales ;
- Lecture de sources secondaires d'information (rapports de diagnostic, évaluation ex-post de l'intervention d'urgence).

Un séminaire de restitution a été organisé à Kaboul, à la fin de la mission, pour présenter d'abord les résultats du Projet Qualité et également, ceux de l'Etude Globale. Le personnel d'ONGs locales et internationales, des représentants d'agences UN, le CICR et des bailleurs ont participé au séminaire. Ce rapport est la base pour l'écriture de la monographie complète, qui sera écrite dans le mois à venir.

4. RESULTATS

Dans un contexte caractérisé par la guerre, des déplacements multiples de populations, la pauvreté, l'insécurité et la déstructuration politique, la population afghane bénéficie d'aide humanitaire depuis deux décennies. La difficulté d'avoir accès à certaines zones et certaines tranches de la population (notamment les femmes), les contraintes de sécurité, la manque de fonds, les périodes de financement courtes et le renouvellement de personnel très élevé, n'ont pas favorisé des engagements à long-terme, ni des processus participatifs. Des approches techniques, « top-down », ont prévalu, et sont encore courantes, surtout que de nombreuses organisations sont nouvelles dans le pays et ne connaissent pas bien les caractéristiques sociales et politiques des sociétés afghanes. Ceci s'applique partout dans le pays et surtout à Nahrin, une région difficile d'accès pendant des nombreuses années avec une seule organisation présente depuis plus d'un an.

4.1. Définitions et perceptions de la participation

Avant d'examiner la situation spécifique à Nahrin, il est important de revoir les différentes approches de consultation et de participation qui prédominent en Afghanistan. Les définitions et perceptions de la participation varient en fonction des interlocuteurs. Pour certains afghans, la participation veut dire avoir un emploi et contribuer au développement de leur

communauté (par exemple, lors de programmes « Food-Ac »¹). Pour d'autres, c'est la participation dans les processus de prise de décision à différents niveaux : de la participation à des réunions pour s'informer ou à des discussions, jusqu'à la prise de décision. Un interlocuteur afghan a mentionné la participation comme étant la capacité à résoudre des problèmes, ce qui implique un certain degré « d'empowerment ».

Le personnel d'organisations internationales insiste sur les aspects consultatifs de la participation, pour ce qui est des diagnostics, de la conception de programme et le suivi. La délégation de prise de décision à des acteurs locaux n'est que timidement mentionnée. Dans certains documents de projets, l'utilisation de main d'œuvre locale (par exemple, pour nettoyer les latrines dans un camp de déplacés) est mentionnée dans le chapitre « participation communautaire ».

Une distinction est faite entre les approches « instrumentales », dans lesquelles la participation est utilisée comme moyen d'atteindre les objectifs d'un projet, et les approches pour renforcer le pouvoir « d'empowerment », dans lesquelles l'objectif est de renforcer les capacités d'une communauté à planifier, organiser et mettre en œuvre des projets pour eux mêmes. La plupart des exemples de participation en Afghanistan sont de nature « instrumentale », au service de projets déjà conçus par les acteurs de l'aide.

Les approches « transformatives », dans lesquelles la participation est utilisée pour enclencher des changements sociaux et renforcer le pouvoir des bénéficiaires sont extrêmement rares, et souvent centrées sur la « participation des femmes ». Un seul exemple d'approche « transformative » a été rencontré: les Community Forums (« Forum Communautaires ») de Habitat, qui ont été créés en 1995 à Mazar, et qui sont maintenant actifs dans les grandes villes afghanes et Bamyan. L'objectif est de fournir « une matrice viable pour un développement mené par la communauté et conduisant à l'autonomie » (B.J. Rodey, *A Socioeconomic Evaluation of the Community Forum Programme*, Feb. 2000, UNCHS Habitat. Chaque Community Forum (CF) est géré par un Conseil Consultatif (CC), constitué de bénévoles qui sont choisis par la communauté (les femmes sont incluses). Le fait que le processus de consultation soit déjà inscrit dans les mécanismes traditionnels de prise de décision peut faciliter la mise en œuvre d'une telle approche. Cependant, les questions de « qui et comment » restent posées car les CF peuvent entrer en compétition avec les structures décisionnelles traditionnelles, et rien ne dit si les CC et les CF sont réellement représentatifs des communautés dont ils sont issus. Aucune structure de ce genre n'a été constatée à Nahrin, ni héritée d'avant la crise, ni via les activités internationales suite aux séismes dans la région.

4.2. Les types de participation

En Afghanistan, en général, divers types de mécanismes de participation ont été identifiés (voir tableau 6). Le contexte de Nahrin était intéressant pour évaluer si les principes reconnus ou testés sur le terrain pour la participation sont utilisés dans un cas de crise aiguë ou pas.

A Nahrin, la plupart de personnes interrogées sur : « comment la population a participé à la réponse d'urgence », ont noté que pendant les heures initiales et les jours qui ont suivi le séisme, les individus et les communautés consacraient leurs énergies à chercher les personnes sous les décombres et à enterrer les morts, (90% des gens étaient des victimes). Pour certaines familles, tout le monde était blessé. Les gens s'occupaient d'eux-mêmes, ne sachant pas s'ils pouvaient faire quelque chose. » Dans très peu de villages ils ont raconté avoir envoyé des personnes vers d'autres régions pour évaluer la situation. Ceci correspond aux observations faites pendant la phase initiale suite à une crise aiguë. Les organisations d'aide basées à Mazar sont arrivées rapidement apportant de l'aide médicale (MSF et CICR), des couvertures et des secours non-alimentaire. Des représentants du

¹ Programme « vivres-contre-travail » dans lequel 10% des vivres vont aux familles les plus vulnérables ne pouvant travailler, les familles étant choisies par la communauté.

gouvernement, des Nations Unies et des ONG de Kaboul se sont rendus vite sur le terrain et des nombreuses missions d'évaluation ont visité la région. Des douzaines de réunions ont eu lieu avec les autorités locales, quoiqu'une aide limitée en résulta. Les efforts de reconstruction se lancèrent sans nécessairement avoir mis en place des initiatives transformatives.

Consultation et participation à la conception

La consultation des populations affectées (que ce soit pour le diagnostic, le ciblage ou le suivi) était considérée comme essentielle, pour s'assurer que les programmes étaient adaptés aux besoins des gens et mise en œuvre de façon efficace. C'est aussi un signe de respect vis à vis de la communauté locale. Pour les organisations, des exemples ont montré qu'il est essentiel pour établir de bonnes relations de travail avec elle. Dans les régions instables, avoir une relation de confiance avec la population locale a été mentionnée comme un élément clé pour la sécurité, mais, il semble que la consultation ne représentait qu'un exercice formel pendant les phases initiales de la réponse à Nahrin. Les organisations sont arrivées avec leurs kits préparés d'avance et leurs équipements, ce qui a rendu la réponse très efficace : le premier convoi est arrivé quelques heures après le premier tremblement de terre.

La situation est devenue plus compliquée au moment de la transition entre opérations d'urgence après les premiers jours, voire semaines, et les efforts de reconstruction ; les deux phases empiètent l'une sur l'autre et sont liées de façon complexe. Transférer les techniques de construction anti-sismique était l'objectif principal des organisations qui s'occupaient des programmes de reconstruction d'habitat à Nahrin. Pourtant il n'est pas sûr que la population ait perçu cet objectif de la même manière, ou même si cette préoccupation faisait partie de leurs priorités. Cette ambiguïté s'est amplifiée et a eu des répercussions lors des phases suivantes des opérations. La manque de consultation à l'étape de transfert est encore plus évidente au niveau de la multiplication des projets liés à la santé qui sont en train d'être développés, la plupart résultant d'une décision du siège, sans dialogue avec la population affectée et très peu de discours avec les autorités locales. Pendant quelques mois, Nahrin est devenu « une zone où il fallait monter le drapeau de l'organisation » ...

Les contraintes et limites de la consultation mentionnées par les interlocuteurs étaient les suivantes :

- Elle prend du temps et ralentit la prise de décision : elle est considérée par certains comme inappropriée pour les situations d'urgence, comme par exemple, pendant la réponse immédiate lors du tremblement de terre à Nahrin.
- Le processus de consultation augmente la pression pour le personnel de l'organisation car « la consultation mène souvent à la remontée de nombreuses demandes et plaintes et elle augmente les attentes des populations affectées », « il est rare que tous les membres d'une communauté soient d'accord par rapport à leurs besoins prioritaires ». « Tout ceci rend la tâche de répondre aux besoins de tous impossible ». Quand les demandes des bénéficiaires ne sont pas prises en considération à cause de la capacité limitée de l'organisation, de son mandat, des contraintes des bailleurs, etc. cela peut mener à des frustrations considérables et augmenter les tensions, ce qui joue aussi notamment sur le risque d'incidents de sécurité.

Plusieurs interlocuteurs ont mis en avant le besoin d'avoir du personnel expérimenté et mûr, capable de faire face aux pressions inhérentes aux processus consultatifs et participatifs.

Ciblage

Un ciblage comprend en général deux étapes: la définition des critères de ciblage, et la sélection des individus ou foyers qui correspondent à ces critères. Bien que les populations locales soient parfois consultées pour définir les critères, ces derniers sont en général conçus par les organisations (ex : « foyers tenus par des femmes ou personnes

handicapées »). A Nahrin, lorsque des processus participatifs ont été utilisés pour sélectionner les bénéficiaires, plusieurs difficultés ont été rencontrées :

- Quand la sélection est déléguée à des partenaires locaux (ONG locale, représentants locaux, etc.) il y a un risque de népotisme ou de détournement (ou de ce qui peut être perçu ainsi par l'organisation).
- Quand la sélection des bénéficiaires est faite au sein de la communauté, cela peut être une source de tension, voire même de conflit au sein de la communauté.

Le contrôle social semble être le mécanisme qui a eu le plus de succès pour assurer un processus de ciblage correct (juste, efficace, etc.), bien que le rôle de certaines élites soit une contrainte à Nahrin. Lors des *shura*, tout le monde ne se sent pas à l'aise pour parler ou exprimer ses inquiétudes. Les problèmes rencontrés à Nahrin au niveau de la distribution des secours d'urgence et des matériaux pour la reconstruction d'habitat indiquent que la transparence, les explications et le respect des procédures établies semblent être des éléments clés pour la réussite du processus transformatif de ciblage.

Contribution de main d'œuvre et de matériaux

Les raisons de demander une contribution physique ou matérielle aux bénéficiaires sont souvent pragmatiques : réduction des coûts, gains de temps). Mais cela peut aussi être un moyen de mobiliser les individus, de prévenir une dépendance passive vis à vis de l'aide, ou même être une forme de renforcement des capacités locales.

Ce type de participation peut mettre une pression considérable sur les populations affectées, et même mener à des tensions et des ressentiments vis à vis de l'organisation humanitaire. Les contraintes et limites de ce type de participation sont:

- Les cas où l'utilisation de main d'œuvre pour un programme peut entrer en compétition avec les besoins de main d'œuvre pour la subsistance des familles. Certaines familles n'ont pas la main d'œuvre requise pour participer dans le programme (ex : les foyers menés par les femmes et personnes handicapées ne pouvant pas reconstruire leur maison à Nahrin).
-
- Les cas où les bénéficiaires n'ont peut-être pas les matériaux nécessaires ou les ressources pour les fournir.

Consultation et participation à l'étape d'évaluation

Au niveau de l'évaluation, employer des mécanismes concrètement transformatifs semble une manœuvre très délicate à Nahrin, mais aussi en Afghanistan en général. D'un côté, la récrimination et les plaintes vont contre la tradition de respect et d'hospitalité envers des hôtes étrangers. Donc, les participants prennent soin à finir les discours sur une note cordiale et chaleureuse. De l'autre côté, il est possible d'observer des *shuras* très tendues où s'expriment beaucoup de plaintes. Ce qui est à remarquer, c'est que ces plaintes auraient pu être évitées assez facilement, si un mécanisme instrumental ou transformatif avait été mis en place dès le début du cycle du projet.

5. PREMIERES CONCLUSIONS

A partir des résultats initiaux mentionnés plus haut, plusieurs facteurs qui jouent sur le niveau de participation dans les programmes humanitaires ont été identifiés. Ils se trouvent à trois échelons : le contexte, la population et les acteurs de l'aide.

Quelques questions liées à la participation et la consultation mises en évidence lors de la recherche menée en Afghanistan en général, et à Nahrin en particulier, méritent d'être développées :

- L'importance du **partage d'information**, de la **transparence** et **responsabilisation vers le bas**, ie. des acteurs vis à vis de la population locale. Même quand il y a peu ou pas de participation, il paraît essentiel de maximiser le partage d'information sur les projets de

l'organisation, les raisons d'agir (ou de ne pas agir), les facteurs affectant l'arrivée de l'aide, le fonctionnement du système d'aide, etc. En delà de la question de **respect** envers les populations affectées, cela paraît être un élément clé pour maintenir de **bonnes relations** avec la communauté et assurer la **sécurité** des équipes d'expatriés.

– La pertinence des kits d'aide et des standards pré-définis, ou plutôt la prise en compte des **opinions, besoins et compétences** des populations affectées.

– La consultation qui prend du **temps** et de **l'énergie** : comment peut-on réconcilier les impératifs de répondre rapidement à une urgence tout en prenant le temps de s'engager dans des démarches de consultation et participation avec la communauté ?

– L'importance de bâtir une relation de **confiance** dans la **durée** (ex: Acted à Nahrin: « Acted était avec nous avant, pendant, et après le tremblement de terre »).

– La **difficulté d'accès à certains groupes** (en particulier des femmes, en Afghanistan), et les types de mécanismes participatifs qui peuvent se mettre en place de façon adaptée à la culture locale, afin d'avoir accès à ces groupes.

– Le besoin de **ressources humaines** appropriées (expatriées et locales) qui soient capables de faire face aux demandes et difficultés de la consultation et de la participation (notamment le **stress psychologique**).

– Le besoin de déterminer le **niveau de participation adéquat** dans un contexte donné.

– L'obligation des organisations à s'engager dans des processus consultatifs et participatifs, de façon à **promouvoir** plutôt que décourager les **initiatives locales**.

– Quand des **systèmes consultatifs et participatifs traditionnels** existent, sont-ils réellement représentatifs de la communauté (« la shura, c'est deux hommes qui parlent, les autres étant trop timides pour parler. Il y a une minorité vocale qui détient beaucoup de pouvoir », dit un expatrié à Nahrin) et sont-ils une bonne base pour des approches transformatives ? Est-ce que les formes de consultation et de participation qui sont mises en place par des organisations d'aide rentrent en conflit avec les systèmes traditionnels et les structures décisionnelles ?

– De nombreuses ONGs participent activement au **renforcement des capacités du gouvernement** au niveau national et régional. Ces efforts sont-ils une forme de participation, complémentaire à la consultation et la participation qui se fait au niveau de la communauté ? Ou peuvent-ils entrer en conflit avec des efforts de participation/consultation qui se font au niveau de la communauté ? Ces questions sont encore plus pertinentes lorsque l'on constate des niveaux très bas d'investissement dans le renforcement des capacités des administrations de proximité des communautés et des villages (i.e. district et sub-division d'un district), tel que c'est le cas dans les régions de Nahrin.

Tableau 6: Les mécanismes de participation dans le cycle de projet

Etape du cycle de projet	Mécanismes	Exemples
Diagnostic	<ul style="list-style-type: none"> -Consultation par des discussions ouvertes (parfois <i>shura</i>) -Consultation au travers de questionnaires (questions fermées) 	<p>La plupart des organisations consultent la population locale, mais ne prennent pas forcément en considération leurs demandes/recommandations.</p>
Programmation et conception	<p>Consultation sur des points spécifiques (mais conception globale du programme généralement faite par l'organisation)</p>	<p>Reconstruction de maisons à Nahrin: consultation sur des aspects de la maison (taille des fenêtres, nombre de pièces...)</p>
Ciblage	<ul style="list-style-type: none"> -Listes de bénéficiaires établies par un représentant local - une ONGI fait appel à une ONG local pour établir une liste de bénéficiaires -Utilisation de mécanismes de control social: le processus et les critères de ciblage sont rendus publics, permettant à la communauté de réagir si des irrégularités ont lieu -Sélection de « familles vulnérables » faite par le Conseil Consultatif des Community Forums (Habitat) 	<ul style="list-style-type: none"> -Distribution de tentes et nourriture à Nahrin. Ces distributions ont été l'objet de détournements considérables. -Distribution de semences et rations alimentaires complémentaires. Une vérification par l'ONGI révéla que de nombreuses familles « non-vulnérables » étaient incluses et d'autres « vulnérables » exclues de la liste. - distribution alimentaire: une shura est organisée pour expliquer le processus. Si des irrégularités sont trouvées lors d'une vérification, tout le village est sanctionné. Fonctionne assez bien. -Projet de production de pâtes, Mazar. Mena rencontre de grosses pressions sur le CC, des conflits au sein de la communauté et entre membres de la communauté.
Mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> -Les bénéficiaires fournissent des matériaux -Les bénéficiaires fournissent de la main d'œuvre -« Food Ac » : vivres-contre-travail dans lequel 10% de la nourriture est donnée aux membres les plus vulnérables de la communauté, tels qu'identifiés par la communauté elle-même. -Agents de santé communautaires 	<ul style="list-style-type: none"> -Programme de reconstruction de maisons anti sismiques à Nahrin: les bénéficiaires fournissent briques et pierres -Programme de reconstruction de maisons à Nahrin: les bénéficiaires construisent leur maison <p>(Ces types de participation étaient une source de stress important pour certaines familles qui n'avaient pas les ressources pour fournir les matériaux ou ne pouvaient construire leur maison)</p>
Suivi	<ul style="list-style-type: none"> -Consultation des bénéficiaires au travers de groupes de discussion ouverte -Consultation d'individus lors de visite de supervision par le personnel national et les rapports au responsable de programme 	<ul style="list-style-type: none"> -Programme de reconstruction à Nahrin: une ONG organise des shura pour discuter des plaintes de la communauté -Programme de reconstruction à Nahrin: « Les superviseurs de programmes font le tour, parlent aux gens, voient les erreurs, leur donnent des conseils. »

**ETUDE DE CAS :
EST DE LA
REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE
DU CONGO**

1. CONTEXTE

Cette étude de cas examine les pratiques de consultation et de participation employées pendant la réponse humanitaire au conflit civil et international de longue durée. Cependant, la récente éruption du volcan Nyiragongo et les crues subites en Uvira ont rajouté un autre aspect à la crise aiguë, celui de catastrophe naturelle.

Le conflit

Le règne de Mobutu Sese Seko au Zaïre - actuellement nommé la République démocratique du Congo (RDC) – dure depuis 30. Initié par un coup d'état en 1965 il est caractérisé par une corruption extrême, une dégradation sévère de l'infrastructure dans le pays entier et un effondrement de l'économie et du niveau de vie de la plupart des Zaïrois. Entre avril et juillet 1994, plus d'un million de réfugiés Hutus ont fui vers le Zaïre de l'est suite au génocide en Rwanda, y compris la milice extrémiste des Hutus, l'*interahamwe*, et des membres de la précédente armée nationale (FAR). En 1996, les troupes rwandaises ont fermé les camps de réfugiés dans le nord et le sud de Kivu et l'alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (ADFL), sous le mandat de Laurent Kabila, a été créée. L'année suivante, l'AFDL a pris Kinshasa et Kabila s'est proclamé Président, mais les désaccords sévères entre les Rwandais et Kabila ont provoqué une nouvelle époque de violence.

En août 1998, les forces rebelles, soutenues par l'Ouganda et le Rwanda, ont lancé des attaques dans le but de renverser le gouvernement du Président Kabila. Trois pays supplémentaires, l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe, ont envoyé des troupes pour soutenir le gouvernement. La situation s'est encore compliquée avec plusieurs conflits inter-éthniques dans l'est, des divisions entre les factions du principal groupe rebelle, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), ainsi que des attaques contre les rebelles. Fin 2000, les forces dissidentes occupaient presque 60% du nord-est du pays, et environ 1.8 millions de personnes se sont déplacées, dont une grande partie était des enfants. Une étude importante mais controversée sur le taux de mortalité qui a été entreprise par le International Rescue Committee (IRC) « Comité International de Secours » et finalisée en 2001, a calculé qu'entre 1998 et 2001 la guerre a fait 2.5 millions de morts. En juillet 1999, les six pays impliqués dans la guerre ont signé l'Accord de cessez-le-feu à Lusaka et ceci est a été suivi d'un déploiement de la force de maintien de la paix des Nations Unies : la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC). A la suite de l'assassinat de Laurent Kabila en janvier 2001, son fils Joseph devient Président et fait avancer la dynamique vers la paix par son soutien pour aux Accords de Paix de Lusaka. La conscience internationale de la situation au Congo a contribué à l'organisation du Dialogue Inter-Congolais qui a eu lieu à Sun City, en Afrique du Sud. Cependant, le RCD basé à Goma, n'était pas d'accord avec la structure de direction et n'a pas signé le document. Toujours d'actualité, des attaques sur les habitations civiles et entre les factions adverses ne font qu'aggraver la souffrance.

L'arrivée d'une multitude d'acteurs humanitaires venue à l'aide des réfugiés rwandais a marqué le début des années d'assistance dans la RDC de l'est. Cette assistance perdure et comprend des centres de nutrition, des programmes de santé à grande échelle et du soutien par les moyens de subsistance. Depuis la présence de centaines d'ONGI qui travaillaient avec les réfugiés à Goma entre 1994-95, rencontrent des problèmes : manque d'approches cohérentes, coordination insuffisante, reproduction d'efforts, et mandats contradictoires. Ceci a provoqué plusieurs analyses et la perception que des modifications importantes étaient nécessaires dans le domaine de l'assistance humanitaire. Depuis 1996, la présence de plus en plus de Rwandais et d'Ougandais dans les Kivus et leur influence, accompagné des opérations du Mai-Mai, des forces d'ordre civiles et d'*interahamwe*, ainsi que les affrontements inter-éthniques ont tous contribué à créer une ambiance d'insécurité et de peur extrême. Dans les zones rurales, beaucoup de personnes sont obligées de fuir leurs villages à cause de la violence ou du fait que leurs maisons et leurs récoltes sont brûlées et leurs troupeaux volés. Dans les zones urbaines, les citoyens qui critiquent ouvertement le RCD ont été confronté aux harcèlements ou parfois arrêtés et emprisonnés.

L'éruption du volcan

Le 17 janvier 2002, vers 09h30 (heure locale), le volcan Nyiragongo (3 470 m) entre en éruption à travers plusieurs cratères qui se créent vers le sommet du volcan. Pendant la journée, d'autres cheminées qui se trouvent plus bas sur les flancs du volcan, et donc plus proche de Goma, s'ouvrent et ceux qui se trouvent en haut se ferment. Cette évolution imprévisible de l'éruption crée une situation de confusion à propos de ce qui se passe exactement. A plusieurs reprises pendant la journée la radio locale annonce la fin de l'éruption, ce qui n'était pas vrai.

Vers 17h30 le même jour, les derniers cratères s'ouvrent à coté de l'aéroport de Goma et la lave couvre presque un tiers de la piste d'atterrissage. Au milieu de la nuit, la lave émise arrive au bord du lac Kivu, coupant ainsi la ville de Goma en deux. Une deuxième coulée de lave quelques kilomètres au nord-ouest et indépendante à celle située près de l'aéroport, s'approche mais ne traverse pas la route principale entre Goma et Sake. Cette catastrophe naturelle se rajoute à une crise aiguë. De la population totale de Goma (450 000 personnes), environ 300 000 personnes sont évacuées. Les estimations officielles s'élèvent à 100 morts. Entre 12 000 à 15 000 logements et une grande partie des zones commerciales de la ville sont détruits. Deux jours plus tard, deux fleuves dans la région d'Uvira grossissent très vite et des crues subites dévastent le campement installé sur les rives. L'insécurité élevée dans l'est du pays décourage les gens de voyager et les conditions affreuses des populations affectées dans les régions rurales restent ignorées des résidents urbains. Beaucoup seront déçus par l'absence d'aide internationale supplémentaire.

Des centaines d'ONG sont installées dans le Kivu, dont la plupart depuis la crise des réfugiés rwandais entre 1994-1996. D'autres sont sur place depuis des décennies. Plusieurs organisations religieuses jouent également un rôle très important dans le développement et l'aide humanitaire.

2. METHODOLOGIE

Cette étude présente un premier résumé des résultats et réflexions mené par l'équipe RDC après sept semaines d'études de terrain conduites entre août et septembre 2002. Préalablement, une étude préparatoire pour l'étude de terrain avait été élaborée en avril par INTRAC. L'équipe pour la RDC se compose de deux hommes et deux femmes, dont les profils complémentaires ont contribué aux perspectives de la compréhension de l'étude : un occidental engagé par un des bailleurs de fonds les plus importants et qui travaille sur le terrain en Afrique depuis longtemps, un acteur humanitaire d'une ONG occidentale né en Afrique centrale et deux Congolais de l'est qui ont beaucoup travaillé en Occident, avec des ONG locales et internationales dans la RDC et qui ont été eux-mêmes sinistrés par l'éruption du volcan et par les effets de la guerre dans l'est du pays. La participation des personnes affectées par les crises a facilité l'accès de l'équipe aux témoignages, aux organisations, aux opinions et aux sentiments. Il est vraisemblable que certains éléments auraient été négligés ou n'auraient pas été accessibles à une équipe exclusivement internationale.

Trois zones ont été sélectionnées pour l'étude afin de couvrir une gamme diverse de contextes.

Goma, situé au nord du lac Kivu. Goma et la région qui l'entoure ont souffert du conflit civil depuis plusieurs années. Il a accueilli un des flux de réfugiés le plus important pendant la crise rwandaise en 1994 et il est toujours très affecté par la guerre civile qui enflamme le Massisi et le nord du Kivu. Il était, par ailleurs, le centre de l'éruption du volcan début 2002.

Bukavu, situé à l'ouest du lac Kivu. Bukavu et la région qui l'entoure ont aussi réceptionné un grand nombre de réfugiés provenant de la crise rwandaise et souffrent toujours des mouvements de populations qui résultent de l'insécurité qui règne dans le Haut Plateau. Bukavu a aussi accueilli beaucoup de déplacés fuyant les ravages des coulées de lave à Goma.

Uvira, une ville dans le sud de Kivu. En plus des opérations militaires qui affectent les populations locales elle a souffert une inondation peu après l'éruption du volcan.

Tandis qu'un certain nombre de documents clés ont été consulté pour évaluer le contexte, la plupart du contenu de cette étude provient des dialogues tenus avec une large gamme de correspondants, y compris les autorités locales, des acteurs humanitaires internationaux, du personnel des ONG locales et des personnes de divers milieux des populations affectées dans les catégories suivantes : les déplacés, les résidents, les gens qui rentrent, la population hôte.

Les entretiens avec des individus, des groupes communautaires, des familles et du personnel ont eu lieu dans des abris, des maisons, des bureaux, des restaurants et en plein air pendant des visites prévues ou non-prévues. De nombreuses régions de Kivu à l'extérieur des villes et leurs banlieues n'étaient pas accessibles à cause des consignes de sécurité. Ce facteur a limité l'accès de l'équipe de recherche aux régions boisées dans les montagnes où il existe très peu de programmes de développement, en raison même des problèmes d'accès.

Le plus grand défi auquel l'équipe a du faire face était de synthétiser la grande diversité des opinions sur les événements secondaires à l'éruption de Nyiragongo. Les comptes rendus souvent cyniques, agressifs, accusateurs ou parfois résignés reflètent le mal aise des populations qui ont eu l'impression d'être soumises aux pouvoirs étrangers, tout d'abord celui des Rwandais puis dans un deuxième temps celui des acteurs humanitaires.

3. RESULTATS

Ce court rapport se concentre sur un nombre limité des questions clés qui se sont présentées pendant l'étude RDC :

- les rapports complexes entre les organisations internationales et locales ;
- la politisation de l'action humanitaire et les risques de prédation, ainsi que les questions complexes liées à « à qui parler? qui contrôle? qui organise? » ;
- la nature complexe du travail dans une situation de crise aiguë et ses effets sur la consultation et la participation et,
- le rapport entre l'amélioration du processus de participation et l'augmentation des liens entre l'urgence, la réhabilitation et le développement.

A ce point, il faut mentionner que, même si la mission a permis l'identification d'un nombre limité de bonnes pratiques, les difficultés et les contraintes identifiées grâce à l'évaluation de la participation et de la consultation, s'ouvrent vers des propositions très intéressantes pour développer des outils et de la méthodologie.

3.1. Les rapports difficiles entre les acteurs internationaux et nationaux

Les milieux opérationnels des acteurs internationaux et des organisations locales restent pour la plupart profondément distants, ce qui contribue à un climat soupçonneux et méfiant, à Goma en particulier. Quelques ONG et organisations confessionnelles de choix travaillent depuis longtemps avec les mêmes ONGI et ce type de partenariat bilatéral semble les satisfaire - un peu trop peut-être, car après avoir travaillé avec le même groupe pendant plusieurs années, l'analyse du rapport coûts/avantages est rarement examinée.

Tous les acteurs internationaux, sans regarder leur origine ni leur charte, sont classés « onusiens », y compris les bailleurs de fonds, les ONG, les délégations, Les « onusiens » arrivent avec de l'argent, de belles voitures et des intérêts personnels extérieurs à leur travail de répondre ou non aux besoins des habitants locaux. La majorité des populations locales et même des personnes employées par les ONGI locales ne comprennent pas - parce que personne n'a pris la peine de le leur expliquer - ni d'où viennent les fonds (pour la plupart des contribuables d'autres pays), ni la responsabilité de rendre compte, ni les conditions et les

mandats qui accompagnent les donations. Par exemple, il y a une grande confusion concernant les fonctions et la raison d'être de la MONUC. « Qu'est-ce qu'ils font exactement? demande un habitant de Goma. Pourquoi ils ne nous aident pas, nous les victimes du volcan? » Quand l'équipe de recherche - suite à cette critique du manque d'aide pour les populations affectées - a expliqué à un représentant d'une organisation de Goma qu'un bailleur a consacré un cinquième de son budget entier pour la RDC à la réponse humanitaire suite à l'éruption, au lieu d'être rassuré, le correspondant était furieux. « Qu'est-ce qu'on a eu pour cette énorme somme d'argent? Quelques abris temporaires? » Un exemple d'une initiative prise récemment par une ONG locale et qui a eu beaucoup de succès a consisté en l'organisation de deux ateliers, en mai 2002 à Bukavu et en juin 2002 à Goma, intitulés « L'assistance et la réhabilitation post-crise : comment renforcer les capacités de négociation des organisations locales face aux pratiques de l'aide d'urgence ? » Si les représentants des ONGI étaient nombreux à participer à l'atelier de Bukavu, le niveau de participation était très bas à Goma.

3.2. La politisation et les stratégies prédatrices qui affectent l'action humanitaire

La plupart de gens soupçonnent les autorités locales, d'être sous le contrôle des Rwandais, les accusant de consacrer la plupart de leur temps à exporter les minéraux de la région. Les Rwandais justifient leur présence dans la région par le besoin de localiser les interahamwe. L'incertitude de qui représente qui, pourquoi et à quelle fin, a fait que beaucoup d'habitants du Kivu se posent des questions sur la légitimité et l'authenticité des organisations et des individus. Ces soupçons se sont étendus aux groupes internationaux afin de comprendre les motifs et les raisons des actions de la majorité des personnes, voir de tout le monde. Pendant des années, plusieurs ONG ont été obligées d'arrêter des programmes entiers dans la RDC de l'est quand des niveaux élevés de corruption et de malhonnêteté parmi le personnel local ont été découverts. Ce problème s'est présenté aussi bien dans les programmes liés à la guerre civile que dans ceux développées en réponse aux crises aiguës ayant affecté la région.

Il semble que, si les citoyens éduqués n'ont pas trop apprécié l'aide humanitaire mise en place dans l'est du pays, c'est en partie lié à leur déception et frustration après le constat que la communauté internationale ne s'est pas engagée ni à mettre fin à « l'occupation étrangère » dans la région, ni à endiguer la violence et la crise économique qui accompagnent ce régime.

Les entretiens tenus avec les populations affectées révèlent que les stratégies prédatrices règnent tout le long de la chaîne de l'aide, et deviennent un problème particulièrement aigu pour les plus démunis qui sont également les moins équipés pour survivre à la crise. Consulter et faire participer au moment où les listes des bénéficiaires sont en train d'être élaborées représente un des problèmes les plus complexes pour les acteurs humanitaires. Par exemple, beaucoup des personnes consultées ont prétendu que l'attribution des abris temporaires pour les résidents de Goma était très corrompue. Quelques leaders locaux ont vu diminuer leur reconnaissance dans les quartiers qu'ils sont censés représenter à cause de leur complicité avec le RCD, accusés d'avoir « vendu » des places sur les listes des bénéficiaires pour 10 \$US environ. Les foyers bénéficiaires qui ont reçu un abri et/ou des approvisionnements et de l'aide alimentaire étaient très reconnaissants auprès de la communauté internationale. Mais ils se sentaient coupables par rapport aux familles démunies qui n'avaient pas reçu un abri en raison des listes corrompues. Certains résidents dans ces nouveaux quartiers composés d'abris temporaires se plaignaient du fait que la source d'eau la plus proche étant de l'autre côté de la piste d'atterrissage, les militaires de garde à l'aéroport leur demandaient de l'argent pour y parvenir. L'équipe de recherche a même entendu dire que certains employés des organisations humanitaires locales, engagés par les ONGI ont demandé des dédommagements pour la livraison des matériaux pour les abris.

3.3. Travailler dans le contexte d'un conflit de longue durée

Dans le contexte étudié, il ressort deux éléments clé concernant la question de consultation et de participation. Le premier élément montre que plus les programmes humanitaires durent, plus sophistiqués deviennent les « stratégies de triche » et plus exigeante devient la population. Les populations apprennent très vite les stratégies, les besoins et les exigences des organisations et s'adaptent en conséquence. Le deuxième élément fait apparaître que lorsque les populations sont consultées ou si leur participation est sollicitée, la demande concerne de moins en moins l'action humanitaire et s'oriente plutôt sur des opérations de développement.

Se basant sur leur expérience, une partie du personnel international croit que moins d'informations sont fournies, moins est probable le détournement des fonds ou du matériel vers des individus qui en ont peu ou besoin, ou vers des intérêts non-humanitaires. Un représentant d'une ONGI a expliqué que son personnel reçoit les instructions d'apporter les approvisionnements à un camp de transit aux alentours de la ville sans préavis afin de minimiser le nombre de gens non-résidents du camp qui se présentent, ce qui est le cas s'ils sont au courant d'une distribution à l'avance. Malheureusement, les résidents du camp qui ont le malheur d'être absents au moment de la distribution, ratent leur ration.

Mais il semble que les détournements se produisent justement plus souvent quand la transparence est « limitée ». Est ce parce que les contrôles et les balances sociaux sont proportionnellement réduits ? De plus, quand les gens ont l'impression qu'on ne leur fait pas confiance, leur loyauté et confiance envers une organisation ou un mouvement ont tendance à s'affaiblir.

3.4. Consultation, Participation et le LRRD

Tous les acteurs humanitaires en RDC de l'est, y compris les membres du RCD et les personnes affectées par la guerre et/ou le volcan, ont adopté des stratégies de survie qui leurs sont particulières. Parmi celles ci quelques-unes sont extrêmement prédatrices, et la plupart sont opportunistes. Depuis des décennies, ils ont dû se battre pour survivre avec ou malgré les organisations humanitaires. Au niveau des foyers, le degré de résilience reste élevé. Les initiatives locales, via les ONG locales et les églises, ont développé des opérations de santé qui sont assez sophistiquées et basées sur des mécanismes solides et rentables. Toutefois, de nombreux acteurs locaux se plaignent que la tendance des organisations internationales à travailler uniquement dans l'esprit d'urgence, ainsi que le fait que les expatriés ne soient pas doués pour l'écoute, rendent difficile de tirer un enseignement de ses erreurs et de ses expériences.

En général, les acteurs internationaux n'ont pas su reconnaître, honorer, ni même prendre en compte les compétences considérables et la volonté des populations locales à s'aider entre elles pendant la crise à Goma. Dans la plupart des cas, les acteurs internationaux n'étaient même pas informés des événements, ce qui a provoqué une situation bizarre où les organisations humanitaires voulaient empêcher les gens de rentrer à Goma après l'éruption du volcan. Cependant, malgré leurs efforts pour les maintenir au Rwanda, les camps se sont vidés en quelques jours et mobiliser des moyens d'un seul coté de la frontière n'était ni pertinent ni économique.

Au retour à Goma, beaucoup de gens se sont brûlés en traversant la lave qui était toujours extrêmement chaude. Un groupe de jeunes a pris l'initiative de fragmenter les gros morceaux de lave pour rendre la traversée plus facile et plus sûre. De même, à Bukavu, dans les premiers jours après l'éruption, alors que le RCD organisait des réunions sans fin et que les ONGI élaboraient des projets pour la réponse, des habitants de Bukavu accueillaient des déplacés dans leurs abris, cuisinaient des repas pour eux et organisaient un approvisionnement en eau potable depuis Goma. Des centaines de familles ont accueilli chez eux des gens qui avaient tout perdu dans l'éruption. Des commerçants résidents ont prêté ou donné de l'argent, de nombreux résidents de Goma et de Bukavu ont fourni des

instruments de cuisine et de nettoyage. Pendant que les organisations internationales étaient toujours en train de délibérer, certains acteurs locaux et bénéficiaires élaboraient des plans pour toute éruption ultérieure.

Une mobilisation similaire parmi les acteurs locaux dans la région d'Uvira a été constatée après les inondations.

3.5. Les conditions préalables pour une participation solide

La consultation et la participation volontaire d'une population dans une approche transformative demandent un certain degré de confiance qui se produit souvent à la base des relations en tête-à-tête plutôt que par des accords institutionnels. Le renouvellement rapide des employés internationaux et l'absence de mémoire institutionnelle diminuent la crédibilité des ONGI et empêchent les acteurs locaux d'avoir confiance. Un autre résultat est d'empêcher le personnel international de reconnaître la richesse des compétences dans la région. De plus, plusieurs représentants des ONGI ont expliqué que les nombreux rapports à faire, leurs responsabilités de gestion, les réunions fréquentes avec les autorités, la correspondance obligatoire et la coordination avec le siège à Kinshasa ou vers l'occident ont pour résultat de ne plus avoir le temps de créer des nouveaux liens avec des ONG autres que celles pour lesquelles ils travaillent déjà.

Lors de presque tous les entretiens avec les organisations locales qui n'avaient pas été engagées à travailler avec les ONGI, il y avait de nombreuses allusions à la notion de « compétences » et sa définition. « Est-ce que pour avoir des compétences il faut être expatrié ? demande un employé d'une ONG de Goma. Si c'est ainsi, cela signifie la fin de la participation pour nous. » Plusieurs résidents de Goma se posent des questions sur le professionnalisme de quelques ONGI, qui ont été engagées par le PAM pour distribuer de l'aide alimentaire pendant la crise. « Les gens embauchés à faire ce travail étaient des jeunes stagiaires ! » dit un homme. « Ils ont même jeté des biscuits [riches en protéines] en l'air vers la foule et les gens se sont bousculés pour les attraper et ils se sont blessés. Ce n'est pas comme ça qu'il faut fournir de l'aide. » Plusieurs ONGI ont admis que la distribution de l'aide alimentaire a rencontré des difficultés logistiques. Mais ils ont rajouté que trouver des gens avec de l'expérience dans l'humanitaire et qui acceptent de travailler dans le Kivu est difficile en raison des contextes complexes, des activités fatigantes et parfois frustrantes ainsi que pour des raisons d'insécurité.

De la même façon, les membres d'un consortium d'ONG à Bukavu se demandent comment il est possible que du personnel local qui a été embauché par une ONGI ait « franchi la ligne invisible » qui auparavant le séparait du monde expatrié et que ce même personnel soit devenu « compétent » et digne de confiance. Les résidents de Goma et de Bukavu ont cité plusieurs personnes qui ont été engagées par des ONGI et qui sont devenues « instruites des mécanismes intérieures du monde international ». Grâce à ces connaissances ils ont pu créer leur propre ONG et ont reçu de l'argent pour des programmes, tandis que d'autres groupes, qui n'ont pas eu accès aux mêmes informations, n'ont pas reçu de soutien.

En réalité, dans les Kivus, nombreux sont les membres d'ONG locales qui sont cultivés, bien formés et ont énormément de compétences et qui auraient pu fournir une aide importante pendant la crise.

3. PREMIERES CONCLUSIONS

Etablir ce qui est ou pourraient être les « bonnes pratiques » dans un contexte aggravé par une crise de longue durée et deux catastrophes naturelles, n'est pas un travail facile. La situation est rendue encore plus compliquée quand il y a une culture forte de méfiance entre les acteurs internationaux et nationaux. Il est reconnu par les acteurs humanitaires internationaux, ainsi que par les populations affectées, que la réponse humanitaire à l'éruption du volcan Nyiragongo a été remplie de difficultés et d'erreurs, dont la plupart

auraient pu et du être évitées. A l'exception des individus engagés par les ONGI, beaucoup de Congolais ont l'impression que leurs opinions, leurs compétences et leurs expertises n'ont pas été employées au maximum, ni pendant, ni après la crise. Quelques aspects du problème sont liés au fait que la majorité de la population locale n'accepte pas la légitimité des autorités et du pouvoir. Ils estiment que la communauté internationale les a condamnés à une vie retranscrite dans la peur, la méfiance et la pauvreté. L'ironie est que la longue histoire de l'aide humanitaire en RDC de l'est, qui a commencé avec la vague des réfugiés en 1994 à la suite du génocide au Rwanda, semble avoir contribué aux avis controversés concernant la réponse à l'éruption. La réponse d'urgence dans la RDC de l'est est devenue un business vaste et complexe où les organisations venues de l'extérieur et les acteurs locaux essaient désespérément d'assurer le contrôle des fonds, des approvisionnements, des services parfois à des fins politiques. C'est une tendance de plus en plus répandue qui touche des régions régulièrement atteintes par des crises aiguës.

Il est vraisemblable que les relations entre organisations locales et groupes humanitaires internationaux ne puissent pas s'améliorer à court terme. Au préalable, il faut qu'un régime accepté par la majorité des Congolais de l'est soit mis en place, et que les équilibres des pouvoirs locaux se renégocient permettant qu'un niveau minimum de confiance, d'espoir et de responsabilité se rétablisse.

Améliorer les rapports entre les organisations locales et internationales dépendra de la capacité de chaque partie à reconnaître que le travail ne sera pas efficace sans la participation de l'autre. Il dépendra également du désir de créer et de maintenir des systèmes de partage de l'information et de la responsabilité de rendre compte qui seuls pourront résister - et d'une certaine manière compenser - le renouvellement rapide du personnel international. Des ONG légitimes et compétentes à Goma ont sollicité la création d'un dossier contenant des informations sur les performances et compétences des organisations de coordination humanitaire, afin que les organisations internationales puissent déterminer avec qui elles pourront travailler de façon efficace. De même, il serait utile d'avoir à la disposition des acteurs locaux, les mandats différents des organisations internationales et les évaluations de la performance internationale pendant la réponse d'urgence, afin d'améliorer les systèmes de communication, de responsabilité à rendre compte et de suivi. Toutes les organisations internationales devraient avoir sur place un responsable des relations publiques et des liaisons avec les organisations locales.

Il existe quelques organisations qui sont souvent félicitées pour leurs partenariats de longue durée avec des ONG locales spécialisées, et dans plusieurs cas ces partenariats fonctionnent avec un degré de participation considérable. Mais une investigation en profondeur a montré que dans certains cas, les partenaires internationaux ont présumé des bonnes pratiques et une responsabilité de rendre compte (« accountability ») de la part de leur partenaire local, tandis que les participants du projet et les équipes d'évaluation ont découvert une tendance inquiétante d'inefficacité et/ou de corruption. Un éventuel remède à cette situation sera de mettre en oeuvre des projets avec un fort mécanisme de contrôle social lié à un suivi transformatif et une évaluation par les bénéficiaires eux-mêmes.

CONCLUSION

Les défis liés à l'élaboration d'un projet de recherche sur une gamme de contextes tellement divers dans une période relativement courte et à propos d'une question aussi complexe et subtile que la participation des populations affectées par les crises humanitaires, sont considérables. Les résultats préliminaires issus des premières études de cas sont riches mais diverses, et demande une grande réflexion.

L'analyse actuelle montre que les bonnes pratiques au niveau du terrain et les exemples positifs sont limités. Les concepts de consultation et de participation des populations affectées se trouvent plus souvent dans le discours des organisations humanitaires que dans leurs pratiques opérationnelles et les raisons qui justifient cette tendance sont parfois bonnes, parfois mauvaises.

L'intérêt pour l'Etude Globale variait largement suivant l'étude de cas, le public, les participants, et l'étape du continuum très contesté. Les cultures institutionnelles se situent au cœur du débat sur la participation et sont les éléments clefs de l'économie de participation et de l'équilibre du pouvoir entre les participants. Cependant, même si les résultats sont frustrants, ils renforcent l'importance de la nécessité de l'Etude Globale.

Quoique la consultation et la participation ne constituent pas un remède miracle pour assurer la pertinence, la performance et l'efficacité d'un programme, il est évident pour la plupart des observateurs – les acteurs de terrain ainsi que les populations affectées – et si elle est mise en œuvre de façon pratique et sensible, la consultation et la participation contribuent largement à améliorer la qualité des programmes et la responsabilité de rendre compte vers le haut et vers le bas.

L'équipe de recherche a révélé des béances qui restent à explorer, par exemple :

- Comment développer des outils qui permettent aux participants d'étendre leurs analyses et qui encadrent les acteurs humanitaires dans leur identification des points d'entrée, afin d'améliorer la consultation et la participation des populations affectées dans l'action humanitaire ?
- Comment adapter la palette des outils de développement aux spécificités des contextes humanitaires ?
- Comment identifier les moyens et les mécanismes qui faciliteront l'engagement des acteurs humanitaires auprès des populations affectées de façon à permettre d'améliorer la qualité des programmes tout en limitant les risques engendrés par les pourparlers dans les contextes de conflit ?

Au moment où la communauté internationale de l'aide s'apprête à agir dans une série de crises prolongées et aiguës et où les liens entre l'urgence et le développement commencent à être reconnus, la participation des populations affectées doit être prise en compte. Investir dans la compilation de l'expérience collective et la sagesse d'une large gamme d'organisations dans différents contextes afin de développer des outils et des méthodes, est l'objectif de l'Etude Globale. Vers la moitié de la première étape, la collecte des données du terrain a été faite et les monographies par pays sont en rédaction. La préparation des principales publications de l'Etude Globale (le « Manuel du Praticien » et le « Rapport Général ») sont en phase de conception.

La Fontaine des Marins
20 octobre 2002
François Grünewald
Directeur du projet de l'Etude Globale
Groupe URD