

Options

Pour l'Aide en situations de conflit
Leçons tirées d'expériences sur le terrain

Mary B. Anderson, Rédactrice

Copyright © 2000 The Collaborative for Development Action, Inc.

Reproduction et utilisation des textes autorisées sous réserve de citation de la source et notification du CDA de leurs utilisations

TABLE DES MATIERES

Préface et remerciements

INTRODUCTION

D'où est issu ce manuel ?

Des idées à l'action – les projets pilotes de mise en œuvre

Quelques leçons fondamentales

Comment utiliser ce manuel

Pourquoi essayer de ne pas nuire ?

SECTION I : LE CADRE D'ANALYSE POUR COMPRENDRE L'INTERACTION ENTRE AIDE ET CONFLIT

Le Cadre comprend six étapes

D'autres aspects du Cadre « Ne pas nuire »

PREMIERE PARTIE

Une histoire de programme d'aide qui n'est pas inhabituelle, par Moussa Ntambara

Qui : trois décisions d'assistance critiques, souvent liées

SECTION II : QUI DEVRAIENT BENEFICIER DE L'AIDE ?

Pourquoi cibler les bénéficiaires ?

L'expérience montre que le ciblage peut exacerber les conflits

Comment cela peut-il arriver ?

Effets et problèmes secondaires du ciblage

Comment être plus efficace en matière de ciblage : les options et les opportunités

SECTION III : DOTATION DES PROGRAMMES EN RESSOURCES HUMAINES

Pourquoi engager du personnel local ?

L'expérience montre que le recrutement du personnel local peut

exacerber les conflits

Comment cela peut-il arriver ?

Les effets secondaires du recrutement de personnel local

Comment être plus efficace : les options et les opportunités liées au recrutement recours au personnel local

Quelques leçons concernant le recrutement de personnel international

Comment être plus efficace dans le recrutement de personnel international

Les facteurs à prendre en considération dans la gestion des relations entre personnel international et personnel local

SECTION IV : LES DECISIONS RELATIVES AUX PARTENAIRES LOCAUX

Pourquoi collaborer avec les partenaires locaux ?

L'expérience montre que travailler avec des partenaires locaux peut exacerber les conflits et/ou faire manquer des opportunités de promouvoir la paix

Comment cela peut-il arriver ?

Effets/problèmes additionnels du partenariat

Comment être plus efficace : les options et les opportunités en partenariat

SECTION V : LES DECISIONS RELATIVES A LA NATURE DE L'AIDE A FOURNIR

L'expérience montre que les biens et les services apportés par l'aide peuvent exacerber les conflits

Comment cela peut-il arriver ?

L'importance de la quantité et de la qualité

Problèmes/effets additionnels résultant des décisions sur la nature de l'aide

Problèmes spécifiques aux différentes contributions

Les vivres

Les abris, les terrains, les zones de peuplement

L'approvisionnement en eau

Les services sanitaires

La gestion des traumatismes de guerre : la perspective de « Ne pas nuire », par Rupen Das

Les options et les opportunités relatives à la nature de l'aide

SECTION VI : LES DECISIONS RELATIVES A LA MANIERE D'ADMINISTRER L'AIDE

Les principes opérationnels

La non-discrimination active

La transparence

La manifestation /le renforcement du poids de la communauté

Vite et peu

La prévention des vols , par Mary B. Anderson

Les effets/les problèmes additionnels liés à la manière d'administrer l'aide

SECTION VII : LES DECISIONS RELATIVES A LA COLLABORATION AVEC LES AUTORITES LOCALES

L'expérience montre que l'aide peut renforcer le pouvoir illégitime des autorités

Comment cela peut-il arriver ?

Options et opportunités

DEUXIEME PARTIE

SECTION VIII : LES EXPERIENCES ACQUISES SUR LA MANIERE D'UTILISER ET DE PROPAGER LES APPROCHES 'NE PAS NUIRE'

La formation

Qui devraient être impliqués ?

En procédant à l'analyse

Quand ? Combien de fois ?

Les pierres d'achoppement

Une idée préconçue

La contrainte du temps

La confusion entre les tensions existant entre l'organisme d'aide et la population d'une part, et les tensions reflétant des divisions intercommunautaires

Réticence à revenir sur les questions relatives au conflit

SECTION IX : EVALUATIONS DES IMPACTS DE L'APPROCHE « NE PAS NUIRE »

SECTION X : CONCLUSION

INTRODUCTION AUX ANNEXES

ANNEXE I : CADRE DE MISE EN ŒUVRE DU LCPP

ANNEXE II : UN ECHANTILLON D'ANALYSE DES DIVISEURS/CONNECTEURS

ANNEXE III : UNE METHODE ETAPE PAR ETAPE/ UN OUTIL POUR LES CAPACITES
LOCALES POUR LA PAIX

ANNEXE IV : UNE ETUDE DE CAS

ANNEXE V : UN EXERCICE DE PROGRAMMATION

ANNEXE VI : UN OUTIL D'EVALUATION ET DE CLASSEMENT PAR ORDRE D'IMPORTANCE
DES PROPOSITIONS DE PROJETS EMANANT DES PARTENAIRES, DES
VILLAGES, ETC.

ANNEXE VII : QUAND UN DIVISEUR DEVIENT UN CONNECTEUR

ANNEXE VIII : CADRE DE L'APPROCHE « NE PAS NUIRE »

Page 1

MANUEL PRATIQUE POUR L'AIDE EN SITUATION DE CONFLIT

LEÇONS TIREES D'EXPERIENCES SUR TERRAIN.

PREFACE ET REMERCIEMENTS

De nombreux membres internationaux et locaux de beaucoup d'organismes d'aide ont soumis leurs expériences lors de la réalisation de cet ouvrage.

Durant trois années, depuis l'automne 1997 jusqu'en été 2000, un certain nombre d'ONG oeuvrant dans des zones de conflit ont collaboré, à travers le Projet Capacités Locales pour la Paix - PCLP (LCPP – Local Capacities for Peace Project), à l'expérimentation sur terrain des idées et des approches avancées dans le livre « NE PAS NUIRE : Comment l'aide soutient la paix – ou la guerre».1

Au cours de cette période, le LCCP envoyait des « agents de liaisons » sur le terrain pour travailler avec le personnel des ONG. Ces personnes visitaient les programmes tous les trois ou quatre mois, en premier lieu pour initier le personnel au Cadre d'analyse DNH (DO NO HARM), puis pour s'engager à ses côtés dans l'application de cette méthode d'analyse au contexte local. Ensemble, ils délimitaient les impacts du programme d'aide sur le conflit et identifiaient les options et alternatives d'exécution qui ne causeraient pas de tort aux CAPACITES LOCALES POUR LA PAIX tout en les appuyant. C'était une entreprise hasardeuse et fascinante !

Deux fois par an, les agents de liaison et des représentants de chaque programme se réunissaient avec les bailleurs de fonds du LCPP, des dirigeants des ONG et le personnel du LCPP afin de partager et de comparer les expériences, de consolider les leçons acquises, de se conseiller sur les dilemmes spécifiques, et, d'une manière générale, d'approfondir autant que faire se peut les connaissances.

Tous les membres des douze programmes, et spécialement ceux qui ont travaillé ensemble lors des réunions semestrielles, sont les auteurs de ce manuel. Beaucoup d'entre eux ont leurs noms listés ci-dessous. Un nombre bien plus important encore de membres du personnel sur terrain, nationaux aussi bien qu'internationaux, méritent également d'être reconnus pour leur implication dans le développement des idées présentées ici.

1. Anderson, Mary B., Lynne Rienner Editeurs, Boulder, Colorado et Londres, 1999

Dans les remerciements qui suivent, nous n'avons pas spécifié le nom des pays dans lesquels les programmes des ONG ont été mis en œuvre. Partout, le personnel des ONG a collaboré dans la transparence avec les autorités locales et les militaires car il trouvait qu'une telle ouverture et une telle intégration étaient essentielles dans l'application des leçons de l'approche NE PAS NUIRE dans leurs activités. Néanmoins, étant donné que nombre de ces zones sont des zones de tensions et d'insécurité, nous sommes soucieux de ne pas augmenter les risques encourus par les membres du personnel sur terrain en rendant publique leur implication dans le LCPP par-delà leur contexte immédiat. Par conséquent, nous avons omis de préciser ici leurs lieux d'intervention, à leur demande.

Quoique la majeure partie de ce manuel soit le fruit d'un travail collectif de réflexion et de rédaction, certaines sections ont été rédigées par des personnes qui sont identifiées en notes de bas de page. Dans d'autres cas, des individus se sont chargés de formuler les idées majeures et d'élaborer les textes de base qui ont été par la suite corrigés et étoffés par d'autres. Des notes de bas de page expliquent également ces particularités.

Un remerciement particulier est adressé à J. Marshall Wallace, qui s'est assuré que les agents de liaisons soumettent des rapports écrits servant de base aux échanges d'idées ; qui s'est occupé du travail considérable d'indexation d'une grande partie de ces rapports afin que nous puissions identifier les thèmes communs à tous les contextes ; et qui, ces derniers mois, a appliqué ses talents de rédacteur et son expertise technique à la mise en page de ce Manuel pour en rendre la lecture plus agréable et plus accessible.

Ci-après suivent les noms des nombreux auteurs de cet ouvrage :

Betelihem Abraham (IFRC), Rames Abhukara (CIDA), Macarena Aguilar (IFRC), Rajaratnam Anandarajah (CARE), Jane Barha, Bushoki Batibaha (GEAD), Polly Byers (USAID/OFDA), Chris Carr (IFRC), Balasubramaniam Chandramohan (CARE International), Jaco Cilliers (Catholic Relief Services), Ernest Cummings (IFRC), Rupen Das (World Vision Canada), Robert David (Alternatives), Mohammad Dawod (IFRC), Sean Deely (IFRC), Winfred Fitzgerald (Centre d'Etudes pour la Population et le Développement – Harvard), Justine Foxall (Oxfam Quebec), Joop Gieling (Oxfam Quebec), Kenneth Gluck (Collaborative for Development Action), Fisseha Gurmessa (World Vision Canada), Abraham Hadoto (World Vision Soudan), Birte Hald (Croix Rouge Danoise), Greg Hansen (Projet Humanitarisme & Guerre), Eleanor Heath (CIDA), Wolfgang Heinrich (AG KED), Steve Hollingworth (CARE), Ann Howarth (Inovasol), Andrew Hurst (Collaborative for Development Action), Anowar Hussain (IFRC), Stephen Jackson (Centre International contre la Famine), Wolfgang Jamann (World Vision Germany), Mark Janz (World Vision International), Andrew Jones (CARE/US), Bob Leavitt (Catholic Relief Services), Janis Lindsteadt (Catholic Relief Services), Nelke Manders (MSF Hollande), Colin Mc Ilreavy (MSF Hollande), Mohammed Ehsan (Norwegian Church Aid),

Page 3

Marc Michaelson (Institut des Affaires Mondiales Courantes), Charles Mugiraneza (Alternatives), Chris Necker (CARE), Leslie Norton (CIDA), Moussa Ntambara (Catholic Relief Services), Cedric Prakash (Société de Service Social St. Xavier), Abikok Riak (World Vision Soudan), Dave Robinson (World Vision), Laura Roper (Oxfam America), Andrea Scharf (Catholic Relief Services), Dayananda Silva (CARE International), Lynette Simon (Save the Children UK), Ayalew Teshome (World Vision), Thangavel Thamothersampillaz (CARE), Marge Tsitouris (CARE), Tanneke Vandermissen (MSF Hollande), Bernard Vicary (World Vision Soudan), Peter Walker (IFRC), Marshall Wallace (Collaborative for Development Action), Luc Zandvliet (Collaborative for Development Action).

Méritant également notre reconnaissance pour leur participation à cette étude par leur soutien autant financier qu'intellectuel :

L'Agence Canadienne de Développement International (CIDA), Ottawa, Canada
Le Département pour le Développement International (DFID), Londres, Angleterre
Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, E.V. (EZE) Bonn, Allemagne
Le Ministère Néerlandais des Affaires Etrangères, La Haye, Pays-Bas
Le Ministère Royal Danois des Affaires Etrangères, Copenhague, Danemark
Le Ministère Royal Norvégien des Affaires Etrangères, Oslo, Norvège
L'Agence Suédoise de Coopération pour le Développement International, Stockholm, Suède
L'Agence Américaine pour le Développement International, Bureau de l'Assistance aux pays sinistrés (USAID/OFDA), Washington, D.C

La Croix Rouge Américaine
La Croix Rouge Britannique
La Croix Rouge Danoise
La Croix Rouge Néerlandaise
La Croix Rouge Norvégienne
La Croix Rouge Espagnole
La Croix Rouge Suédoise

A tous ces amis et collègues, à tous ceux qui opèrent sur terrain, à la recherche permanente de meilleures méthodes de travail, ma reconnaissance leur est due pour leurs rôles dans la réalisation de ce livre et pour l'inspiration qu'ils me procurent.

Mary B. Anderson
Cambridge, septembre 2000

INTRODUCTION :

« L'intérêt principal de l'approche NE PAS NUIRE réside dans le fait qu'elle nous donne la possibilité de réfléchir aux options de mise en œuvre des programmes. Nous reconnaissons que nos travaux avaient alimenté quelquefois les conflits. Nous ne savions tout simplement pas que faire pour y remédier. Maintenant, nous avons la possibilité de considérer de nouvelles approches. »

- Personnel de terrain engagé dans les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE DU LCPP

Ce manuel est un recueil de leçons acquises. Il a été rédigé par et pour le personnel d'aide envoyé dans des zones de conflit. Inspiré par des expériences pratiques, il est destiné à aider le personnel de terrain des agences d'aide internationales à mieux comprendre les contextes de son travail et à élaborer des approches de la programmation qui favorisent la paix plutôt que la guerre.

D'OU CE MANUEL EST-IL ISSU?

Au début des années 90, un certain nombre d'ONG nationaux et internationaux avaient collaboré, à travers le PROJET CAPACITES LOCALES POUR LA PAIX (LCPP), pour mieux savoir comment l'aide dispensée dans des situations de conflit agit en interaction avec les conflits. Nous savions que l'aide était souvent détournée et utilisée dans les situations de conflit afin de servir des objectifs politiques et militaires. Nous voulions comprendre comment cela pouvait avoir lieu afin d'être en mesure d'empêcher que cela ne se reproduise.

La collaboration était basée sur la collecte et le partage d'expériences sur terrain entre les nombreux programmes d'ONG mis en œuvre dans des contextes variés. Par le biais de cette collaboration, nous étions alors en mesure d'identifier des schémas précis sur la manière dont l'aide et le conflit agissent l'une sur l'autre réciproquement. Ces enseignements sont exposés dans le manuel, NE PAS NUIRE – Comment l'aide soutient la paix---ou la guerre (Voir la Préface pour la référence).

Néanmoins, connaître les interactions qui peuvent exister entre aide et conflit est une chose, tenter d'y influencer en est une autre. Il est difficile de traduire les leçons du passé en directives proactives et applicables pour l'avenir. Ceci est particulièrement vrai dans la mesure où il est dans la nature même des conflits de mettre en jeu des spécificités historiques, contextuelles, liées à des personnalités données et d'être constamment en mouvement et imprévisibles.

DES IDEES AUX ACTIONS – LES PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE

Le défi de traduire le concept « NE PAS NUIRE » en actions concrètes a été relevé par un certain nombre d'ONG collaborant à travers le LCPP et ayant accepté de tester l'application du concept sur le terrain. Ces agences avaient décidé d'appliquer le Cadre d'Analyse « NE PAS NUIRE » à leurs programmes en cours dans douze sites de conflit sur une période de trois ans, ce dans le but de déterminer si le concept pouvait être mis en pratique et être utilisé, et s'il s'observait une quelconque différence au niveau des résultats des programmes.

De fin 1997 jusqu'en automne 2000, du Kosovo au Congo, au Sri Lanka et en Afghanistan, au Libéria, dans le nord de l'Inde et ailleurs, le personnel des organismes d'aide qui assurait des services d'assistance humanitaire et d'aide au développement avait appliqué le Cadre « NE PAS NUIRE » pour analyser l'aide et les conflits. Ces individus avaient repensé leurs programmes et procédé à leur suivi, recherchant des méthodes de travail qui n'alimentent et

n'exacerbent pas involontairement les conflits intercommunautaires, mais qui, au contraire, soutiennent et renforcent les CONNECTEURS intercommunautaires et les CAPACITES LOCALES pour la paix.

Nous avons beaucoup appris ! Le présent manuel expose les leçons tirées de ces trois années, à l'usage des autres travailleurs de l'aide envoyés dans d'autres zones de conflit.

QUELQUES LEÇONS FONDAMENTALES

Dans tous LES PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE, nous avons noté :

- Qu'il *est* possible – et utile – d'appliquer le concept NE PAS NUIRE en situation pré-confliktuelle, en situation de conflit actif et en situation post-confliktuelle.

En l'utilisant, l'approche :

- Nous incite à identifier beaucoup plus tôt les impacts de l'aide qui aggravent les conflits que si elle n'est pas appliquée ;
- Accroît notre compréhension des relations intercommunautaires sur les sites de projet et nous a permis de jouer un rôle pleinement conscient dans l'unification des populations,
- Révèle les liens entre les décisions de programmation (concernant le lieu d'intervention, les partenaires, la détermination des critères de l'aide pour les bénéficiaires, le personnel local à engager, les relations avec les autorités locales, etc.) ;

Page 7

- Offre un point de référence commun dans l'appréciation des impacts de notre aide sur le conflit, qui apporterait une cohésion nouvelle aux relations entre le personnel et avec les partenaires locaux ;

Et, le CONSTAT LE PLUS IMPORTANT :

- Nous permet d'identifier d'autres possibilités de programmation lorsque la situation dégénérerait. En fait, beaucoup de personnes engagées dans LES PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE avouent avoir été conscientes depuis quelques temps des impacts négatifs de certains de leurs programmes mais pensaient que ceux-ci étaient inévitables. L'utilité de la méthode « NE PAS NUIRE » est précisément de nous fournir un outil de recherche de meilleures manières – d'alternatives de programmation – pour administrer l'aide.

COMMENT UTILISER CE MANUEL ?

Ce manuel ne contient pas de « mode d'emploi ».

Au lieu de cela, il contient de nombreuses citations issues des rapports des PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE et des conversations tenues avec des personnes engagées dans l'application du concept « NE PAS NUIRE ». Celles-ci décrivent les défis de la mise en œuvre des programmes, les leçons apprises ; elles apportent un éclairage utile à l'analyse et suggèrent diverses options de programmation.

Ces citations forment le noyau de cet ouvrage car, au cours de ces trois années d'« expérimentation », nous avons découvert que c'est ce genre de partage d'expériences qui a permis de constituer la base de connaissances qui aboutissent à de bonnes options en matière de programme.

La majeure partie du manuel traite de l'éventail de décisions de programmation que les agences d'aide internationales doivent prendre lorsqu'elles élaborent et mettent en œuvre des programmes d'aide en situations de conflit. Celles-ci comprennent les décisions sur le choix des bénéficiaires, le recrutement de personnel, le partenariat, la programmation des apports, la distribution, et la collaboration avec les autorités locales. Chacune de ces « catégories » de prise de décision referme de nombreuses décisions auxiliaires. C'est par les détails de la

programmation de l'aide, traduits par ces décisions en cours, que l'aide peut avoir des impacts – négatifs ou positifs – sur le conflit.

Le manuel est organisé en DIX SECTIONS.

LA PREMIERE SECTION résume le Cadre « NE PAS NUIRE » pour l'analyse de l'aide en situation de conflit. La manière dont ce Cadre a été élaboré et les expériences tirées sur le terrain qu'il renferme sont développées plus en détail dans le livre « NE PAS NUIRE ». (Voir le Préface pour la référence)

Page 8

Les cinq sections qui suivent traitent des décisions critiques de programmation impliquant le QUI, QUOI et COMMENT de l'aide à apporter. La deuxième Section analyse les problèmes relatifs aux questions : « avec QUI » collaborer et « pour QUI » (bénéficiaires) ; la troisième Section aborde les questions liées à « QUI » engager (le personnel) ; et la quatrième Section traite des questions liées aux partenaires avec QUI travailler.

La CINQUIEME SECTION examine la nature de l'aide à administrer (QUOI), en déterminant comment les décisions sur la nature des biens et services à apporter (leur quantité et leur qualité) peuvent affecter le conflit. Cette section fournit également des leçons spécifiques sur la programmation des vivres, des abris, de l'approvisionnement d'eau, des médicaments et sur la gestion des traumatismes. La SIXIEME SECTION aborde la question « COMMENT administrer l'aide ? », se concentrant plus particulièrement sur les options de distribution de l'aide ; la SEPTIEME SECTION réunit tout ce qui a été retenu sur la question complexe de la collaboration avec les autorités locales sans pour autant légitimer leur pouvoir ou leur violence.

Chacune de ces sections expose les leçons apprises sur la manière dont les décisions de programmation peuvent involontairement renforcer le conflit, mais chacune propose également des idées mises en pratique par les intervenants sur terrain afin d'éviter les retombées négatives et d'établir et de renforcer les CONNECTEURS intercommunautaires. Des répétitions seront assurément observées dans les sections car toutes les décisions de programmation sont liées entre elles. De plus, certaines leçons sur la manière d'améliorer les méthodes d'intervention s'appliquent à toutes les situations. Néanmoins, les nombreuses citations issues des rapports de projets, qui illustrent les impacts de chaque décision et les alternatives de programmation, continuent d'élargir et d'affiner nos connaissances.

La deuxième partie de cet ouvrage comporte deux sections supplémentaires. La Section Huit rapporte les expériences acquises sur la manière d'appliquer et de propager le concept « NE PAS NUIRE », les zones de résistance ou de difficulté, ainsi que d'autres problèmes d'ordre pratique.

La dernière Section 9, nous abordons LES EVALUATIONS DES IMPACTS, c'est-à-dire qu'est-ce qui a été appris sur la manière d'identifier et d'évaluer les résultats de l'utilisation de NE PAS NUIRE.

La CONCLUSION est une brève réflexion sur les étapes supplémentaires qui restent à franchir pour en apprendre plus sur les moyens efficaces de travailler à la diminution des conflits et à la promotion de la paix. Les ANNEXES, qu'il faut lire absolument, comprennent un certain nombre d'« outils » de mise en pratique de l'approche NE PAS NUIRE, présentés par des individus engagés dans les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE. Celles-ci constituent des ressources précieuses pour toute personne qui se lance dans l'utilisation de NPN ailleurs.

POURQUOI ESSAYER DE NE PAS NUIRE ?

Malgré le fait que l'aide, dans sa nature même, ne peut ni provoquer ni mettre fin à un conflit, elle constitue généralement un facteur non négligeable dans les situations de conflit. L'aide peut en effet influencer d'une manière significative sur les relations intercommunautaires et sur l'évolution des conflits intercommunautaires. Tel est par exemple le cas d'un ONG oeuvrant dans le cadre d'un PROJET PILOTE DE MISE EN ŒUVRE de LCPP, qui a assuré les 90% des emplois payés locaux d'une région assez vaste durant un certain nombre d'années. Dans une autre localité, l'ONG avait estimé les pillages d'aides humanitaires par les milices à environ 400 millions de US dollars lors d'un raid-éclair (qui ne serait pas le seul). Ces situations ont toutes deux eu lieu dans des pays très pauvres où l'aide représentait une source de richesses et de pouvoir significatifs.

D'un autre côté, ne pas fournir d'aide aurait également causé des impacts souvent négatifs. Le PCLP a par conséquent choisi de se concentrer sur la manière de pourvoir l'aide plus efficacement ainsi que sur la responsabilisation de ceux d'entre nous qui intervenons dans l'administration de l'aide, quant aux effets que celle-ci produit en aggravant et en prolongeant, ou au contraire en atténuant et en abrégant les conflits destructeurs existant entre les communautés à qui nous voulons prêter assistance.

Les conflits ne sont jamais simples. L'approche NE PAS NUIRE ne rend pas, et ne peut pas rendre, les choses plus faciles. Elle nous permet plutôt de saisir la complexité de l'environnement du conflit dans lequel nous intervenons et nous aide à identifier les effets des décisions que nous prenons sur les relations intercommunautaires. Elle nous amène également à envisager les différentes alternatives possibles pour de meilleurs résultats. L'objectif est d'aider les intervenants à gérer les complexités réelles des missions d'assistance dans les zones de conflit avec moins de frustration, plus de visibilité, et, espérons-le, avec de meilleurs résultats pour les populations bénéficiaires.

SECTION 1 : LE CADRE D'ANALYSE POUR COMPRENDRE L'INTERACTION ENTRE AIDE ET CONFLIT²

Le Cadre d'Analyse de l'approche « NE PAS NUIRE » a été élaboré à partir des expériences de programmation acquises par de nombreux travailleurs de l'aide. Il fournit un outil pour définir les interactions pouvant avoir lieu entre aide et conflit et peut être utilisé pour planifier, faire le suivi et évaluer aussi bien les programmes d'assistance humanitaire que les programmes d'aide au développement.

Le Cadre d'approche n'est PAS prescriptif. C'est un outil descriptif qui : 1) identifie les catégories d'informations tirées des expériences acquises qui pourraient être essentielles dans la compréhension des effets de l'aide sur le conflit ; 2) organise ces catégories en des schémas qui mettent en lumière leurs relations réelles et potentielles ; et, 3) nous aide à prévoir les impacts potentiels des différentes décisions de programmation.

LE CADRE D'APPROCHE COMPREND SIX ETAPES

Etape 1 : La compréhension du contexte du conflit

La première étape consiste à identifier les conflits qui sont dangereux en raison de leurs effets destructeurs ou de leur violence. Chaque société comporte des groupements aux intérêts divergents avec des personnalités dissemblables confrontés à d'autres groupements. Cependant, la plupart de ces différences ne se traduisent pas en violence, et par conséquent, ne sont pas appropriés pour une analyse dans le cadre de l'approche « NE PAS NUIRE ».

L'approche « NE PAS NUIRE » est nécessaire pour la bonne compréhension des impacts des programmes d'aide sur les clivages socio-politiques qui provoquent – ou pourraient provoquer – des violences intercommunautaires.

Etape 2 : L'analyse des DIVISEURS et des TENSIONS

Une fois que les clivages importants au niveau de la société ont été identifiées, l'étape suivante consiste à analyser les facteurs qui divisent les groupes. Certains DIVISEURS ou sources de TENSION existant entre les communautés peuvent être issus d'injustices historiques, fortement enracinées (causes profondes), alors que d'autres sont récents, éphémères ou manipulés par des chefs de sous-groupe (causes récentes). Leurs sources peuvent être diverses, comprenant les relations économiques, l'emplacement géographique, la démographie, les contextes politiques ou religieux. Certains peuvent être entièrement internes à la société, tandis que d'autres sont provoqués par des forces externes. Connaître ces facteurs de division est primordial pour comprendre, ultérieurement, comment nos programmes d'aide alimentent, ou amoindrissent, ces forces.

² Cette section résume les conclusions présentées préalablement dans le manuel « NE PAS NUIRE – Comment l'aide soutient la Paix---ou la Guerre » (Mary B. Anderson, Lynne Rienner Editeur, Boulder Colorado et Londres, 1999). Dans cet ouvrage, le Cadre d'approche a été décrit comme un processus à trois étapes. Les expériences tirées des projets de mise en œuvre ont démontré qu'il peut être développé en six étapes. Les rajouts sont les étapes 1, 5 et 6.

Page 12

Etape 3 : L'analyse des CONNECTEURS et DES CAPACITES LOCALES POUR LA PAIX

La troisième étape consiste à analyser comment les populations, bien que divisées par les conflits, maintiennent des contacts par-dessus les lignes séparant les sous-groupes. Le PCLP a noté que malgré les divergences existant au niveau des sociétés en conflit, certains facteurs maintiennent les gens en relation. Les marchés, les infrastructures, les expériences communes, les évènements historiques, les symboles, les attitudes partagées, les associations formelles et informelles ; tous ces facteurs contribuent à la continuité de la vie quotidienne normale et des relations avec les anciens collègues et collaborateurs, dont on est aliéné par le conflit. De même, le LCPP a constaté que dans toutes les sociétés, il y a des individus et institutions dont la mission est préserver la paix entre les communautés. Ceux-ci comprennent les systèmes judiciaires(quand ils fonctionnent), les forces de police, les groupes d'anciens, le corps enseignant ou les églises et d'autres personnalités respectées et dignes de confiance. Mais à la guerre, ces «CAPACITES LOCALES POUR LA PAIX » ne sont pas les mieux placées pour prévenir la violence. Néanmoins, dans les situations pré-confliktuelles, les situations de conflit ouvert et les situations post-confliktuelles, elles continuent d'exister et présentent une voie pour la reconstruction de relations de temps de paix.. L'identification et la connaissance des CONNECTEURS et des « CAPACITES LOCALES POUR LA PAIX » sont primordiales dans l'évaluation des impacts des programmes d'aide sur les conflits.

Etape 4 : L'analyse du programme d'aide

L'étape 4 du Cadre d'approche NE PAS NUIRE comporte une revue minutieuse de tous les aspects du programme d'aide. Où et pourquoi l'aide est offerte, qui sont les membres du personnel (extérieur et local), comment ils sont recrutés, qui sont les bénéficiaires prévus de l'aide, sur quels critères ils ont été choisis, qu'est-ce qui est fourni, qui sont les décideurs, comment l'aide est livrée, entreposée, distribuée ?

Etape 5 : L'analyse des impacts du programme d'aide sur les DIVISEURS et les CONNECTEURS.

L'étape 5 se propose d'analyser les interactions pouvant exister entre les divers aspects du programme d'aide avec les DIVISEURS/TENSIONS existants et CONNECTEURS/CLP.

Demandons-nous : qui sont les gagnants et qui sont les perdants à l'issue du programme d'aide ? Est-ce que ces groupes coïncident avec les DIVISIONS que nous avons identifiées comme potentiellement ou effectivement destructrices ? Soutenons-nous les activités militaires ou les structures civiles ? Avons-nous manqué ou ignoré des opportunités de renforcer les CONNECTEURS ? Sommes-nous en train de saper ou d'affaiblir involontairement les LCP ?

Page 13

Chaque aspect de la programmation devrait être examiné pour ses impacts réels ou potentiels sur les D/T et les C/LCP.

Etape 6 : L'examen (et le choix) des options de programmation

En dernier lieu, si notre analyse :1) du contexte du conflit ; 2) des DIVISEURS et des TENSIONS; 3) des CONNECTEURS et des CAPACITES LOCALES POUR LA PAIX ; et 4) de notre programme d'aide, démontre que notre aide aggrave les DIVISEURS intercommunautaires, nous devons alors réfléchir au moyen de réaliser le même programme de façon à éliminer ces impacts négatifs envenimant les conflits. Si nous constatons que nous avons négligé des capacités locales pour la paix ou des CONNECTEURS, nous devons procéder à une refonte du programme afin de ne pas manquer cette possibilité de promouvoir la paix.

Une fois qu'une meilleure option de programmation aura été décidée (ceci sera développé dans toutes les sections qui suivent), il est important de révéifier les impacts de notre nouvelle approche sur les DIVISEURS et les CONNECTEURS.

D'AUTRES ASPECTS DU CADRE D'APPROCHE « NE PAS NUIRE »

Les effets de l'aide sur le conflit – sur les facteurs de division et les facteurs liaison des populations – se présentent de deux façons principales.

A. LES TRANSFERTS DE RESSOURCES

L'aide constitue un moyen de fournir des ressources aux personnes qui en ont besoin. Les impacts les plus immédiats de l'aide sur le conflit résultent de l'apport de ressources (vivres, soins médicaux, formations, abris, meilleurs systèmes d'adduction d'eau, etc.) à l'intérieur des conflits. Les ressources provenant des aides humanitaires représentent à la fois richesse et pouvoir, éléments extrêmement importants dans les rivalités intercommunautaires. La nature des ressources fournies, leur mode de distribution, les bénéficiaires et ceux qui prennent les décisions y afférentes, tout cela influe sur l'économie de guerre (ou de paix) et sur la compétition ou la collaboration intercommunautaire.

LES TRANSFERTS DE RESSOURCES influent sur le conflit de cinq manières :

1. Vols ou détournements par les combattants : Les ressources provenant de l'aide sont souvent pillées ou taxées par les autorités militaires qui les utilisent directement, ou les revendent, pour soutenir l'effort de guerre.
2. Effets de la politique de distribution : l'aide est administrée à certaines personnes et pas à d'autres. Elle renforce ainsi le conflit dans la mesure où les groupes inclus ou exclus correspondent ou coïncident avec ceux qui sont en conflit.
3. Effets du marché : les ressources provenant de l'aide influencent les salaires, les prix et les profits. Certains gagnent alors que d'autres perdent. Les motivations à poursuivre une économie de guerre ou à passer à une économie de paix se trouvent affectées. Ces impacts peuvent soit renforcer les conflits intercommunautaires et l'économie de guerre, soit raffermir l'interdépendance économique et l'activité économique civile.
4. Effets de substitution : lorsque les agences d'aide internationales assument la responsabilité de la survie des civils dans les zones de conflit, ceci libère des ressources internes qui deviennent alors disponibles pour la poursuite de la guerre.
5. Effets de légitimation: la manière dont l'aide est administrée confère une légitimité à certaines personnes, à certaines activités et non à d'autres. Ces conséquences peuvent renforcer l'état de guerre ou l'état de paix.

B. LES MESSAGES MORAUX IMPLICITES :

L'aide peut également affecter l'environnement du conflit par des MESSAGES MORAUX IMPLICITES. Ils constituent les impacts non mesurables que les travailleurs de l'aide ressentent comme étant les effets de leurs propres actions et attitudes sur le conflit. Ils comprennent également les méthodes utilisées par les intervenants pour renforcer les *conditions* et l'ambiance de guerre ou, alternativement, pour établir des relations non conflictuelles, basées sur le respect mutuel et la collaboration intercommunautaire.

Quelques exemples de MESSAGES MORAUX IMPLICITES :

1. Lorsque les agences d'aide internationales engagent des gardes armés afin de protéger leur personnel ou leurs biens, le fait qu'il soit légitime d'utiliser des armes pour déterminer ceux qui pourront recevoir l'aide et ceux qui ne le pourront pas constitue le MESSAGE MORAL IMPLICITE. C'est un des messages véhiculés par la guerre.³
2. Lorsque les agences d'aide internationales refusent de coopérer, ou pire encore, se dénigrent entre elles, le MESSAGE MORAL IMPLICITE réside dans le fait qu'il n'est pas nécessaire de collaborer avec ceux dont les opinions divergent. Cela constitue également un message qui prévaut dans la guerre.
3. Lorsque les agences d'aide internationales appliquent des politiques de sécurité et de soins différentes pour le personnel international et le personnel local, et particulièrement lorsqu'elles évacuent le personnel international en cas de danger en laissant le personnel local sur place, le MESSAGE MORAL IMPLICITE est que différentes vies ont différentes valeurs. La guerre est basée sur cette croyance.
4. Lorsque les membres du personnel international utilisent les ressources de l'aide pour leur propre plaisir (comme lorsqu'ils utilisent un véhicule de l'agence pour un week-end à la montagne, ce malgré la pénurie de carburant), le MESSAGE MORAL IMPLICITE est que lorsque vous contrôlez les biens, vous pouvez les utiliser pour votre propre compte, sans avoir à en rendre compte aux personnes auxquelles ces biens étaient destinés. De tels comportements impunis caractérisent les chefs de guerre et les milices.
5. Lorsque le personnel international des agences d'aide s'exclame : « Vous ne pouvez pas me tenir rigueur de ce qui va de travers. Je me trouve dans une situation compliquée. Mon siège m'ordonne d'agir ainsi ! Les bailleurs de fonds m'ordonnent d'agir ainsi ! », le MESSAGE MORAL IMPLICITE laisse entendre que les individus n'ont pas à être responsables des conséquences de leurs actes dans des situations complexes. Ce sentiment est fréquemment ressenti au sein des populations des zones de conflit : « Nous n'avons pas le choix. Quelqu'un nous a ordonné de le faire. »
6. Lorsque le personnel international aborde chaque rencontre dans un contexte conflictuel (comme accéder à un point de contrôle ou négocier avec un commandant) avec suspicion et agressivité, le MESSAGE MORAL IMPLICITE est que la confiance relève de la naïveté et qu'il est plus sûr d'engager des relations avec fermeté et en position de force. De telles actions renforcent les principes qui prévalent en contexte de guerre.

³. Les participants aux ateliers PCLP ont suggéré un autre message implicite, positif celui-ci, quant au recrutement de gardes armés : ceci démontrerait que l'ordre et le respect de la loi prévalent dans la zone contrôlée par l'agence d'aide. Les impacts de ce message vont à l'encontre des principes de guerre.

7. Lorsque les agences d'aide internationales utilisent des photos de scènes d'atrocités pour des levées de fonds, cela renforce la diabolisation d'un des camps engagés dans une guerre. Le MESSAGE MORAL IMPLICITE est qu'il y a des victimes et des criminels dans la guerre et que – même si ceci est certainement vrai *dans les cas extrêmes* – dans la plupart des guerres, les individus peuvent agir à la fois de manière criminelle et avec humanité. Les deux camps peuvent aussi bien perpétrer des atrocités et en être victimes. Renforcer le sentiment que toute guerre comprend un camp des « bons » et un camp des « mauvais » pourrait inciter les individus à tout entreprendre pour la victoire et à trouver des excuses à leurs propres comportements.

PREMIERE PARTIE

SECTION II : QUI DEVRAIENT BENEFICIER DE L'AIDE ?

SECTION III : DOTATION DES PROGRAMMES EN RESSOURCES HUMAINES

SECTION IV : LES DECISIONS RELATIVES AUX PARTENAIRES LOCAUX

SECTION V : LES DECISIONS RELATIVES A LA NATURE DE L'AIDE A FOURNIR

SECTION VI : LES DECISIONS RELATIVES A LA MANIERE D'ADMINISTRER L'AIDE

SECTION VII : LES DECISIONS RELATIVES A LA COLLABORATION AVEC LES AUTORITES LOCALES

UNE HISTOIRE DE PROGRAMME D'AIDE QUI N'EST PAS INHABITUELLE ⁴

C'est le cas d'un ONG international engagé dans la fourniture d'aide alimentaire à un nombre considérable de personnes vulnérables, dans une région de conflit actif. Comme l'intensité des hostilités variait d'une région à une autre du pays, cette agence a décidé de combiner son programme d'alimentation avec l'approvisionnement des zones non touchées en semences et matériel agricole, afin d'encourager l'autosuffisance en vivres. Pour assurer l'intégration du programme d'aide alimentaire et d'assistance agricole, l'organisation a recruté du personnel local auprès des écoles d'agriculture de la région. Le personnel international s'estimait chanceux d'avoir trouvé des spécialistes possédant les qualifications requises pour la mission.

Les programmes d'alimentation et d'assistance agricole se sont développés au fil du temps. L'ONG a alors recruté du personnel supplémentaire - la plupart provenant des zones incluses dans leurs programmes d'aide – toujours au sein des écoles d'agriculture et par le « bouche à oreille ». Le personnel local procédait souvent à des recrutements lorsque des travaux devaient être exécutés.

Cet ONG opérait sur la base du partenariat. Il savait que le fait de travailler avec les ONG locaux pourrait assurer la pérennité ses activités lorsqu'elle quitterait la zone, tout en lui établissant une relation étroite avec les villages où il intervenait.

Afin d'assurer la couverture de toutes les régions du pays, les ONG internationaux s'étaient départagés les responsabilités pour chaque zone spécifique. La zone d'intervention de l'agence décrite ci-dessus était en majeure partie peuplée par un groupe ethnique chrétien. Un autre groupe ethnique, plus petit, essentiellement musulman, habitait également cette zone depuis de nombreuses années. Cependant, certains de ses membres s'étaient enfuis durant la guerre car ils s'étaient alignés avec une milice adverse dans la bataille.

Avant la guerre, les deux groupes vivaient côte à côte. Le groupe dominant était constitué de fermiers ; certains membres du second groupe, parce qu'ils avaient des difficultés à établir leur droit à la propriété, sont devenus négociants, acheminant les produits agricoles du premier groupe vers les marchés où ils pouvaient obtenir de bons prix. La propriété foncière avait toujours été un sujet quelque peu délicat entre les deux groupes car la

propriété découlait habituellement de l'usage. Les décisions liées à l'exploitation des terres étaient le plus souvent du ressort des chefs qui représentaient la plupart du temps le groupe majoritaire de la population.

Lorsqu'un cessez-le-feu a été signé et que la région revenait à un calme relatif, l'ONG a recensé les impacts du programme. On a constaté, sans surprise, que son intervention avait considérablement réduit la famine et encouragé beaucoup de villages à reprendre leurs activités agricoles.

Les impacts de son programme sur les relations intercommunautaires étaient plus surprenants. Comme il a été noté, la population dominante dans la zone où l'agence opérait était constituée d'agriculteurs. Naturellement, ce groupe prédominait également dans les collèges agricoles. Ainsi, lorsque l'agence recrutait ses premiers employés auprès de ces institutions, elle commençait la programmation d'une chaîne de mono-ethnicité qui eut de nombreuses conséquences.

L'agence a découvert que l'ensemble du personnel recruté localement (plusieurs centaines) appartenait au même groupe ethnique. Ces individus étaient chargés d'établir des relations avec les villages bénéficiaires et d'y choisir les groupes qui recevraient l'aide. Tous les groupes choisis appartenaient à la même ethnie, d'une part du fait de leur identification à leur propre sous-groupe, mais aussi parce que plusieurs membres de l'autre groupe avaient été déplacés durant la guerre.

Les programmes avaient également été modelés par la décision initiale d'intervenir dans le domaine de la production agricole et par les processus de recrutement de personnel. Un programme, par exemple, avait assisté des fermiers dans l'établissement de leurs propres systèmes commerciaux, afin de contourner les négociants. Cela s'était ajouté aux TENSIONS qui existaient déjà entre les deux groupes.

Etant obligés de travailler avec des partenaires locaux et n'ayant découvert au niveau de plusieurs villages aucun ONG pouvant exécuter les programmes de l'agence, les membres du personnel local avaient alors décidé de dispenser une formation à un certain nombre de leurs partenaires locaux. Ils s'étaient tournés vers leurs amis et connaissances pour fonder ces agences. Le résultat était que les ONG partenaires avaient tous la même composition ethnique.

En analysant ensemble les impacts éventuels de leur programme, ils avaient découvert que les relations qui existaient entre les deux groupes (cités plus haut) pourraient être sources de violence dans le futur. Ils réalisèrent également que les premières décisions de recrutement avaient déclenché une série de décisions de mise en œuvre menant à un programme virtuellement mono-ethnique. Au pire, ceci pouvait alimenter de dangereuses TENSIONS intercommunautaires ; au meilleur des cas, cela pouvait compromettre les opportunités d'instaurer des relations interdépendantes et respectueuses entre ces individus.

20

QUI : TROIS DECISIONS CRITIQUES D'ASSISTANCE, SOUVENT LIEES

Les trois décisions de programmation « QUI » – identification des *bénéficiaires, du personnel et des partenaires locaux* – sont liées. Le choix des bénéficiaires de l'aide peut affecter celui du personnel local et des partenaires locaux. De même, les décisions concernant les partenaires locaux peuvent influencer sur le choix des bénéficiaires et du personnel à envoyer sur terrain.

Ces trois décisions de programmation peuvent alimenter les DIVISIONS intercommunautaires, et lorsqu'elles sont liées, les effets négatifs sont multipliés. Les décisions « QUI » offrent également des opportunités immédiates de réduire les DIVISIONS intercommunautaires et de soutenir et de promouvoir la collaboration entre ces communautés.

Les trois sections qui suivent traitent de ces questions et de leurs liens.

21

SECTION II: QUI DEVRAIENT BENEFICIER DE L'AIDE?

POURQUOI CIBLER LES BENEFICIAIRES?

Les décisions relatives au choix des bénéficiaires de l'aide sont déterminées par deux réalités:

1. certaines personnes ont besoin de l'assistance que nous sommes à même d'administrer, et,
2. les ressources sont généralement limitées de telle sorte qu'il nous faut décider de choisir parmi tous les bénéficiaires potentiels.

L'EXPERIENCE MONTRE QUE LE CIBLAGE PEUT EXACERBER LES CONFLITS :

Quand un programme d'aide vise un sous-groupe distinct dans une communauté qui correspond ou coïncide avec l'un des sous-groupes engagés dans le conflit, ce ciblage risque d'alimenter et d'exacerber les DIVISIONS intercommunautaires. Quand cela arrive, les employés du programme d'aide sont considérés comme étant partiaux et la probabilité de manipulation de l'aide dans le but d'alimenter le conflit s'en trouve accrue.

COMMENT CELA PEUT-IL ARRIVER?

Les agences établissent des critères de spécification des personnes devant bénéficier de l'aide. Certains critères favorisent un groupe au détriment d'autres groupes. A titre d'exemple :

- L'identité. Les critères qui spécifient une *identité* (comme étant Chrétien ou Musulman par exemple) peuvent correspondre aux démarcations des antagonistes du conflit. Parfois, cette désignation n'est pas destinée à exclure certaines personnes ; elle est simplement motivée par le fait que le personnel se sent plus attiré par les gens qu'il comprend ou avec qui il est à l'aise.
- La politique. Les critères (tels que personnes déplacées internes, personnes de retour, réfugiés, anciens combattants) peuvent représenter les DIVISIONS qui provoquent le conflit. Lorsque le conflit force un groupe à s'enfuir, « les personnes déplacées internes », un critère censé refléter des besoins- peut également ne représenter que les personnes venant d'une seule des parties en conflit.
- L'aspect technique. Les critères (tels que les plus démunis, les maisons les plus endommagées, les personnes les plus touchées par la malnutrition), même s'ils se veulent être neutres et purement axés sur les besoins, peuvent également coïncider avec des sous-groupes spécifiques en conflit. Le groupe qui perd une guerre subit généralement les pertes les plus importantes. L'aide dirigée vers les besoins qui en découlent peut servir (et c'est souvent le cas) l'un des camps - la partie perdante- et peut entretenir les tensions intercommunautaires existantes.

22

- La localisation géographique. Un critère basé sur la localisation géographique peut sous-entendre qu'un côté est servi alors que les autres ne le sont pas. Une agence peut par exemple se voir attribuer une certaine zone du pays/ territoire habitée par un seul groupe, ou encore que certains groupes se trouvent hors de portée pour des raisons de sécurité. Les autorités peuvent également désigner les zones où l'aide peut ou ne peut pas être administrée, afin de déterminer qui la recevra et qui ne la recevra pas.
- Les critères sociaux ou d'ordre économique. Les critères (comme les plus indigents/ misérables, les individus qui ne possèdent pas de terres, les fermiers) peuvent être interprétés comme si l'aide était dirigée vers un groupe où les structures socio-économiques existantes avaient déterminé « qui fait quoi ? »
- Le succès. Les critères qui spécifient les bénéficiaires qui possèdent les qualités nécessaires au succès du programme d'aide peuvent alimenter le conflit. Lorsque, par exemple, un programme d'accès au crédit est basé sur « l'appartenance à un groupe villageois » ou sur « la démonstration des compétences de l'entreprise à financer, un groupe peut se qualifier alors que les autres ne le sont pas.

LES EFFETS ET PROBLEMES SECONDAIRES DU CIBLAGE

Les décisions liées au choix des personnes qui recevront de l'aide et celles qui n'en recevront pas comportent également des effets secondaires.

Elles peuvent:

- Renforcer et concentrer l'identité. Nous avons tous plusieurs identités différentes ou convergentes. Nous nous identifions par le sexe, la langue maternelle, la religion, le lieu de résidence, le travail/ l'emploi, le niveau de scolarisation, la race, l'histoire, la nationalité, et plusieurs autres caractéristiques. Si l'une d'elles représente un avantage particulier (parce que nous sommes X, nous recevons de l'aide d'un ONG), nous aurons plus tendance à concentrer notre identité en une définition unique au lieu de définitions plus flexibles et liées entre elles.
- Homogénéiser "l'Ennemi". La spécification/ détermination des bénéficiaires cibles sur la base des souffrances endurées peut sous entendre que toutes les personnes de « l'autre côté » (sans distinction) sont coupables d'avoir commis des atrocités. En confortant cet aspect diabolique du groupe ne recevant l'aide, les DIVISIONS intercommunautaires peuvent par inadvertance s'en trouver renforcées.

23

“ Nous avons tendance à nous concentrer sur les “perdants”, les faisant apparaître comme des « victimes ». Outre le fait d'être perçus par l'autre groupe comme ayant favorisé leurs ennemis, nous refusons également l'aide à la population « gagnante » en oubliant que beaucoup de ces individus ont aussi similairement été affectés par le conflit. Nous considérons le groupe « gagnant » comme un ensemble homogène, et nous ne reconnaissons pas que dans cet ensemble figurent différents points de vue, différents besoins, et différentes volontés de faire la paix.

Au niveau de notre région, une importante agence UN avait partagé sa ration de vivres aux membres de la population gagnante parce que ceux-ci ne pouvaient pas quitter la ville. Mais ces mêmes individus avaient reçu chez eux de nombreuses familles déplacées venant d'autres zones, et par conséquent, avaient des besoins importants. Le fait d'ignorer ces déplacés lors de la distribution de l'aide alimentaire renforçait le ressentiment de ce groupe envers les autres.

- L'externalisation de l'évaluation des critères de ciblage développée par les agences d'aide internationales contredit souvent les définitions des communautés locales portant sur les disparités sociales et économiques. La différence entre ces définitions peut accroître l'incompréhension des actions d'aide communautaire et favoriser les perceptions biaisées. Ceci augmente aussi la probabilité que l'aide puisse être manipulée par les parties conflictuelles.

Si l'on demandait aux agences d'aide : « qui recevaient les aides alimentaires », elles répondraient que c'étaient les IDPs qui les recevaient. Si la même question était posée aux résidents locaux, ils répondraient qu'un groupe ethnique en bénéficiait alors que d'autres pas. Si le personnel d'aide était interrogé sur les raisons pour lesquelles ce groupe recevait de l'aide, il répondrait que les évaluations ont montré que celui-ci était le plus nécessaire. Si les résidents locaux étaient interrogés sur les raisons pour lesquelles les agences d'aide avaient choisi ces individus, ils répondraient qu'elles étaient venues de l'Ouest et qu'elles (l'Ouest) supportaient le mouvement rebelle soutenu par ce groupe.

- Saper la distribution locale ou les systèmes de service: les critères établis par les agences externes peuvent interférer sur les systèmes indigènes de partage et de soins pour les nécessiteux. Lorsque les structures civiles existantes sont ainsi ébranlées, cela entraîne le renforcement du pouvoir et de l'autorité des groupements militaires sur les fonctions civiles et s'ajoute à la fréquence à laquelle les décisions sociales et économiques sont prises sur la base de critères stratégiques militaires. Les commandeurs peuvent manipuler un vide dans « l'espace civil » afin d'étendre leur pouvoir et de contrôler leurs schémas démographiques de manière à favoriser leur recherche de conflit.

Au niveau de notre zone d'intervention, un groupe avait un système traditionnel de partage, selon lequel n'importe quelle personne ayant faim pouvait manger dans le plat familial, sans exception. Lorsque nous avons établi les critères de distribution de l'aide en fonction de ceux se trouvant dans le besoin, plusieurs des familles locales s'étaient plaintes que nous avions violé leur système de partage. Selon elles, si nous avions simplement donné la même quantité de vivres à toutes les familles de la région, chacun aurait eu accès à la nourriture à la manière traditionnelle, en se joignant aux autres pour le repas.

Dégager la responsabilité et renforcer les préjugés locaux : les agences d'aide internationales peuvent décharger la responsabilité du choix des bénéficiaires sur les structures locales. Néanmoins, ces dernières abusent quelquefois de cette situation au profit d'avantages inter groupes.

« Nous avons décidé de confier au conseil local la détermination des besoins des villageois et la désignation des bénéficiaires, mais nous avons découvert par la suite que ce conseil était exclusivement composé de paysans aisés. Cela constitua un problème lorsque nous fumes interrogés par les personnes n'ayant pas bénéficié de l'aide sur les raisons pour lesquelles elles ont été exclues. »

Mettre les bénéficiaires en danger ; étendre le contrôle militaire : l'aide fournie à certaines populations peut transformer celles-ci en cibles pour la milice locale. Dans certains cas, les villages avaient demandé à ne pas recevoir d'aide afin de ne pas provoquer une attaque. En outre, les autorités militaires « taxaient » généralement les biens reçus par les populations bénéficiaires. Ceci renforce la présence militaire et son contrôle sur ces régions.

« La redistribution » de vivres sous forme de taxation a souvent lieu après la distribution de l'aide. Chaque ménage est tenu de céder une partie de leurs rations, qui est alors collectée par des représentants des forces militaires locales dans le but de soutenir l'effort de guerre. Ces vivres sont acheminés/ transportés vers les garnisons locales par des résidents locaux, sous contrôle militaire.

Générer des avantages secondaires: Parfois, l'aide initialement distribuée à un groupe particulier se divise en plusieurs ramifications d'avantages secondaires. Citons par exemple l'assistance fournie dans le cadre de la construction d'un système d'urgence d'accès à l'eau potable qui peut transformer les habitudes d'exploitation de la terre, augmenter la valeur des terrains adjacents ou réduire l'accès à l'eau pour les zones en aval.

“Il est devenu évident que le fait d'avoir installé une citerne d'eau dans cette zone a augmenté d'un tiers la valeur de ce terrain. Nous nous sommes alors concertés sur notre part de responsabilité dans la gestion de cette situation sur le long terme. Nous avons débuté le projet d'installation de citerne d'eau au niveau de zones où une affluence de personnes déplacées avait mis la pression sur les sources d'eau. Maintenant, nous nous demandons si cela ne provoquerait pas des batailles lorsque ceux qui ont quitté la zone reviendraient.

Note sur le rôle des donateurs : certains membres du personnel sur terrain pensent que leur liberté dans l'extension du nombre des bénéficiaires est restreinte par les règles imposées par les bailleurs de fonds. Un certain nombre de situations similaires ont été analysées par le LCP, pour découvrir que les catégories de bénéficiaires avaient été préalablement définies dans les propositions des ONG présentées aux bailleurs de fonds plutôt que le contraire.

“Nous devons éduquer nos bailleurs de fonds et inclure un plus grand nombre de groupes de bénéficiaires dans nos propositions. Les agences d'aide se dissimulent souvent derrière le prétexte des « conditions des bailleurs de fonds » lorsqu'elles ne peuvent être en mesure de fournir des réponses plausibles aux TENSIONS inter groupes générées par la distribution de l'aide »

Manifestement, la détermination des critères de sélection des bénéficiaires constitue un outil puissant pour les agences d'aide. Tous les exemples cités précédemment illustrent les différentes manières dont ces critères exacerbent directement ou par inadvertance les DIVISIONS inter communautaires.

Mais ces conséquences ne sont pas inévitables.

COMMENT MIEUX PROCEDER AVEC LE CIBLAGE: OPTIONS ET OPPORTUNITES

Si la sélection des bénéficiaires peut altérer les relations intercommunautaires, elle peut aussi les améliorer.

Le PROJET PILOTE DE MISE EN ŒUVRE PCLP a trouvé de nombreuses options de ciblage des bénéficiaires qui réduisent les effets négatifs et appuient les CONNECTIONS intercommunautaires ainsi que les systèmes civils et pacifiques indigènes.

Néanmoins, deux importantes leçons « de base » doivent être assimilées avant de se tourner vers les options .

Ce sont:

- Le fait de fournir le même montant d'aide aux « deux parties » d'un conflit n'élimine PAS en lui-même (la perception) des/ les préjugés.
- Toutes les distributions inégales ou unilatérales de biens ne sont pas toujours « appropriées » pour l'analyse NE PAS NUIRE. On ne peut jamais administrer l'aide à tout le monde (et elle ne le devrait pas), et l'inégalité ne mène pas forcément à la violence inter communautaire. Par conséquent, les programmes d'aide ne peuvent, par eux-mêmes, surmonter toutes les inégalités.

L'approche NE PAS NUIRE se focalise sur les DIVISIONS et les TENSIONS inter communautaires qui représentent des dangers pour la société – celles qui sont violentes et destructrices. Afin de comprendre la manière dont la sélection des bénéficiaires peut envenimer le conflit, nous avons besoin de nous demander si (et, si tel est le cas, comment) nos critères de sélection s'allient et renforcent les dangereuses DIVISIONS sociétales.

“Interrogés sur les phases de distribution d'urgence, les ONG locaux avancèrent comme problème majeur l'insuffisance de ressources. Cela avait engendré des TENSIONS entre ceux qui avaient reçu l'assistance et ceux qui ne l'avaient pas reçue. Lorsqu'ils furent interrogés plus en détail cependant, ils réalisèrent que les DIVISIONS entre les assistés et les non-assistés ne se conformaient à aucun clivage sociétal sous-jacent (comme l'ethnicité, la classe sociale ou politique). Lorsque ces ONG locaux étaient confrontés à des insuffisances de ressources, elles se réunissaient plutôt, et, sur la base des statistiques recensées sur le niveau de vulnérabilité, partageaient les ressources et les distribuaient proportionnellement parmi les régions. Ils veillaient particulièrement à ce qu'aucun village ne soit complètement délaissé. »

“Une question avait été posée concernant les travaux de réhabilitation d'écoles effectués en début de projet. Lors de nos visites de sites, un directeur d'école avait exprimé ses vifs ressentiments quant à l'existence de discrimination contre les écoles religieuses. Notre partenaire local avait alors expliqué que les écoles religieuses avaient obtenu le soutien de leurs co-religionnaires alors que les écoles publiques n'avaient rien reçu, de telle sorte que les ONG avaient décidé de se concentrer sur ces dernières. La discussion avait été menée d'un ton aimable durant notre visite, mais nous avons réexaminé cette question une fois revenus dans nos bureaux. Nous avons conclu qu'une question d'équité devrait être débattue pour la seconde phase du projet (lorsque plus d'aide aurait été distribuée aux écoles), mais que du fait que les différences religieuses ne constituaient pas un facteur dans les divers conflits violents qui frappaient le pays, cette question n'était pas significative pour notre analyse NE PAS NUIRE. Cette discussion nous aidait en fait à distinguer les différences au niveau de la distribution de l'aide à considérer suivant le concept NPN et les questions d'équité qui se posent dans tout projet sans considération de la violence. »

27

Note : Néanmoins, parfois, dans certaines situations où la violence est la norme, les questions d'équité – même si elles ne coïncident pas avec les DIVISIONS des sous- groupes pré-existantes – peuvent créer de nouveaux domaines de conflit.

“Dans une des villes au sein de notre zone d'intervention, la distribution de kits de survie aux déplacés internes avaient poussé les résidents locaux qui n'étaient pas inclus dans la distribution à déclencher une fusillade avec les PDI. »

Les idées/stratégies issues des PROJETS PILOTES DE MISE EN OEUVRE:

1. Inclure beaucoup de représentants lors de la prise de décision. Cela comporte deux avantages :
 - a. Cela légitime les décisions prises, en rassurant les gens que tous les besoins ont été considérés et que les allocations sont équitables.
 - b. Cela renforce les processus civils et collectifs de prise de décision plutôt que d'abandonner le contrôle aux autorités militaires.

“Nous nous étions faits du souci après que la nouvelle guerre ait éclaté, que notre programme de construction de routes ne devienne un point chaud des TENSIONS entre les communautés. Néanmoins, ces communautés nous ont maintenant convaincus qu'ils ont confiance en la neutralité des comités de gestion des travaux et des ressources. Les comités sont choisis par les communautés elles-mêmes, et comprennent des membres des différentes ethnies qui sont reconnues et respectées. En outre, étant une ressource commune partagée ainsi qu'une priorité sociale et économique, les routes sont des lieux où la population locale peut exprimer un intérêt accru pour accomplir le travail. (Naturellement, notre partenaire local veillera étroitement à ce que cet effort ne devienne une cause de nouvelles TENSIONS).”

« Le personnel de terrain a étendu ses points de référence au-delà de l'autorité militaire locale et inclue maintenant des dirigeants issus des villageois, comme les chefs locaux et les conseillers représentants, dans les décisions portant sur l'emplacement des points d'eau ou des installations sanitaires. Cela s'associe également à un effort de formation et d'éducation des partenaires sur la sélection des bénéficiaires selon les besoins. En fait, nous étions capables d'initier un processus de vote parmi ces partenaires sur la sélection des sites. »

28

2. Etre ouvert et transparent:

“Durant la sécheresse, le gouvernement avait effectué une excellente évaluation des zones affectées, avec l'assistance technique des bailleurs de fonds internationaux. Les ONG, le Gouvernement et les bailleurs de fonds avaient basé leurs décisions de ciblage sur les cartes schématisant les zones et populations affectées. Néanmoins, lorsque nos convois arrivaient, ils rencontraient des barrages routiers, et les entrepôts et le personnel étaient menacés. Les vivres étaient pillés par les communautés qui n'étaient pas à risque mais qui avaient demandé à recevoir aussi de l'aide. La violence n'avait cessé que lorsque nos équipes avaient présenté les cartes et expliqué nos stratégies de ciblage.

“Les emprunts étaient distribués par le comité devant le groupe entier, afin que tout le monde puisse voir combien chaque personne recevait ».

« Le personnel pensait qu'il serait possible d'éviter ce problème à l'avenir en fournissant de plus amples informations sur les intentions et les capacités communautaires de l'aide aux dirigeants des communautés exclues. Ces rencontres devraient aussi véhiculer l'assurance que les besoins de leur communauté seraient également pris en compte.

3. Bâtir l'interdépendance économique: là où les groupes en conflit avaient vécu et travaillé dans les mêmes endroits, et là où leurs activités économiques avaient été complémentaires, les stratégies de ré initiation des liens économiques peuvent être bénéfiques aux deux côtés. En outre, lorsque les non-récepteurs peuvent prendre profit de certains aspects de la distribution de l'aide (comme la fourniture des biens que l'ONG achète ou le transport des vivres), cela peut également réduire les DIVISIONS inter communautaires.

“Nous avons engagé des ouvriers venant des deux groupes pour construire de nouvelles maisons, même si celles-ci n'étaient destinées qu'à un groupe X.

“Nous sommes en train d'inclure la promotion de la culture commerciale comme un de nos propositions de projet. Cette tentative constituerait un effort de renforcement des liens commerciaux existant entre les différents groupes ethniques de la région. Le commerce a constamment été considéré par le personnel local comme un important point d'intérêt mutuel entre les groupes en conflit.

“Alors que nous discutons des plans du prochain programme de crédit, un certain nombre de questions liées au NPN se présentèrent. Nous voulions spécialement déterminer qui était pourvoyeur de crédit dans le village dans le passé. Nous devons connaître quels genres d’impacts nos programmes peuvent avoir sur leur gagne-pain, et dans quels domaines nos programmes d’octroi de crédit pourraient semer la discorde. »

“Au regard du coup d’état récent, nous avons à réexaminer tous nos programmes d’un point de vue NPN. Etant donné les nouvelles circonstances, nous avons décidé que plusieurs de nos programmes risquaient à présent d’évoquer de nouveaux niveaux de conflit. Néanmoins, le projet de fabrication de savons impliquant des femmes venant de tous les sous-groupes apparaît comme un excellent endroit pour continuer le travail. Outre la réaffirmation d’un besoin économique commun parmi les groupes, notre continuation du travail montrerait aussi notre engagement à rester sur place et à contribuer au rétablissement de la stabilité et de la normalité.

4. Compter sur les Représentants Respectés du Groupe des Exclus. De tels représentants peuvent rapporter aux membres de leur communauté pourquoi les autres doivent être prioritairement considérés dans l’allocation de l’aide.

“Lorsque nous avons mené nos premières consultations dans le cadre du projet d’adduction d’eau, nous avons inclus un village particulier qui, en fin de compte, devait être exclu pour des raisons purement techniques. Il s’avéra que ce village était peuplé par le groupe X, ce qui posa un réel problème lorsqu’ils apprirent qu’ils avaient été exclus. Cependant, notre comité chargé des décisions d’allocation incluait par chance des représentants des X. Nous avons accepté que nos équipes se rendent dans ces villages la prochaine fois, et ces membres du comité expliqueraient aux membres de leur communauté les raisons pour lesquelles ils ont été exclus. Nous pensons que cela les aiderait à comprendre et à respecter la décision.

6. Il n’est jamais trop tard!

Après avoir achevé la construction d’habitations dans le cadre du nouveau programme de peuplement (qui favorisait un groupe sur un autre et bénéficiait à des familles individuelles plutôt qu’aux communautés), une agence avait élargi son assistance à la communauté durant la seconde phase de la mise en œuvre. Ils avaient inclus les personnes vivant sur les sites de peuplement ainsi que dans les régions environnantes. Ils s’étaient concentrés sur la réhabilitation d’écoles, l’assistance aux centres de santé, et la construction de pompes à eau, de telle sorte que toutes les populations des différents sous-groupes y tiraient profit.

Deux autres idées ont été discutées mais n’ont pas été expérimentées par les PROJETS PILOTES DE MISE EN OEUVRE:

1. Définir des critères de sélection des bénéficiaires qui contrecarrent les lignes de conflit, comme par exemple, en visant les enfants. Les programmes de vaccination menés par l’UNICEF et d’autres organismes en temps de guerre représentent cette stratégie.
2. Relier l’aide d’urgence (qui est allouée à un seul groupe) aux futurs bénéficiaires qui seraient distribués à plus grande échelle.

Finalement: alors que les agences interviennent dans des zones où seul un des groupes en conflit est présent (comme dans le cas où les mesures de sécurité ou les autorités locales déterminent les lieux où l’on peut travailler ou non), le PROJET PILOTE DE MISE EN ŒUVRE réalisa qu’il est encore possible d’intervenir de manière à réduire les DIVISIONS intercommunautaires et à soutenir les CONNECTIONS.

Dans une zone où, virtuellement, tous les membres d’un groupe s’étaient enfuis, les agences d’aide avaient trouvé des opportunités pour éviter de renforcer la diabolisation de ce groupe.

Même si, virtuellement, aucun des membres du groupe X n’était resté dans la zone après la guerre, nous avons découvert qu’il y avait des moyens d’alimentation ou de réduction des animosités existant entre les bénéficiaires et leurs anciens voisins qui maintenant sont devenus leurs ennemis. Par exemple, dans nos conversations et interactions personnelles avec les gens, nous avons remarqué que nous nous étions concentrés sur tous les actes terribles perpétrés par ce groupe. Nous avons réalisé combien cela avait entretenu le climat de méfiance et de haine. Nous avons alors essayé de nous entretenir avec les gens sur ce qu’ils pensaient de la fuite de leurs voisins, sur ceux qui

s'entraidaient dans les temps difficiles, etc. Nous avons alors découvert que certaines personnes (parfois, assez rares) exprimaient leur sympathie pour l'autre côté, regrettaient le passé ou attendaient les jours futurs où ils pourraient cohabiter ensemble. Même si cela semble être insignifiant, cela nous a montré que nos propres attitudes pouvaient empêcher que les situations n'empirent, et même de fournir un contexte dans lequel les gens peuvent exprimer leur désir de renouer avec le côté opposé, sans crainte.

31

SECTION III: LES DECISIONS PORTANT SUR L'ALLOCATION EN RESSOURCES HUMAINES DES PROGRAMMES POURQUOI ENGAGER DU PERSONNEL LOCAL?

Beaucoup d'agences d'aide internationales se sont engagées à minimiser le recrutement de personnel expatrié et à engager principalement du personnel local.

Ces agences engagent du personnel local pour :

1. Atteindre les bénéficiaires locaux, en comptant sur leurs aptitudes linguistiques et leurs connaissances de la culture, de la société et des besoins ;
2. Récupérer des informations exactes sur la situation locale ;
3. Etendre la portée de leurs actions en disposant d'un personnel plus étendu que s'ils n'avaient employé que du personnel expatrié (du fait que la main d'œuvre locale est moins chère)

L'EXPERIENCE MONTRE QUE LE RECRUTEMENT DE PERSONNEL LOCAL PEUT EXACERBER LE CONFLIT

Le fait de travailler avec une agence d'aide internationale représente souvent une importante source de revenus pour les employés et leurs familles. Qui sont recrutés (et qui ne le sont pas), pour quelle position, et à combien ils sont payés (par rapport aux autres), peuvent soit exacerber les compétitions entre les groupes ou renforcer leurs liens.

Le personnel national sert de face publique à l'organisation. La prédominance d'un groupe dans le personnel d'une agence, ou au niveau des échelons supérieurs de l'organigramme, peut créer l'impression que l'agence d'aide n'est pas objective. Cela encouragerait au contraire les parties en conflit ou les populations locales à interférer dans les projets d'aide ou à les attaquer. Cela pourrait exacerber la convoitise des ressources de l'aide par les groupes. Les agences internationales sont souvent surprises de constater qu'elles avaient recrutés préférentiellement.

5 idées ou textes : Kenny Gluck

32

COMMENT CELA ARRIVE-T-IL?

Le recrutement préférentiel, au niveau d'un groupe unique est appliqué:

- lorsqu'une agence travaille dans une zone où seul un des groupes en conflit réside et que le personnel y est recruté. Parfois, dans les contextes de guerre, les groupes locaux ne peuvent pas traverser les frontières où ils pourraient travailler avec les autres groupes, et l'accès aux agences internationales n'est possible que si le personnel appartient au même groupe que les bénéficiaires cibles.
- Quand les critères de recrutement limitent par inadvertance l'accès au travail. Par exemple, lorsqu'un langage européen spécifique est nécessaire pour l'emploi et que la population n'a même pas eu droit à une éducation formelle, ceux qui ont été favorisés en termes d'éducation seront également favorisés pour l'emploi.

Le fait que nous recrutons des employés qui parlent anglais s'est avéré comme l'envoi d'un message politique. Les gens disent que cela renforce l'identification de cette zone avec les états anglophones voisins au sud plutôt qu'avec les autres régions du pays qui sont en guerre avec elle.

Nous avons engagé du personnel anglophone pour travailler avec les PDI, mais cela provoque maintenant des mécontentements au niveau de la communauté locale. Nous fournissons des services aux populations des zones avoisinantes, et celles-ci se sentent offensées par ce qu'elles appellent du favoritisme aux anglophones, alors qu'elles aussi ont besoin de ces emplois.

Après la guerre, les réfugiés qui s'étaient exilés dans les pays anglophones voisins retournèrent dans leur pays, qui était francophone. Lorsque les agences recherchèrent des aptitudes linguistiques anglophones, cela favorisa ce groupe ethnique au détriment des autres.

- Les agences se fient souvent au bouche-à-l'oreille pour trouver des employés. Les employés nationaux premièrement recrutés deviennent alors les sources d'information et de recommandation pour les recrutements futurs. Là où l'agence ne recrute pas consciencieusement parmi les diverses communautés, le premier groupe recruté décidera de ceux qui le seront par la suite. Cette tendance ne se veut habituellement pas corrompue ou discriminatoire. Dans beaucoup de cultures, l'emploi rehausse la responsabilité sociale envers les amis et relations. Là où la loyauté et la confiance ont de la valeur, le personnel recommandera des personnes qu'il connaît.

33

- Lorsque les autorités locales (souvent militaires) insistent pour avoir le contrôle sur le recrutement du personnel des agences internationales, cela peut étayer le pouvoir politique des commandeurs locaux.

EFFETS SECONDAIRES/PROBLEMES LIES AU RECRUTEMENT DE PERSONNEL LOCAL

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN OEUVRE avaient découvert des effets négatifs additionnels pouvant émerger d'une décision de recrutement d'un personnel qui représentent les différents côtés d'un conflit. Ils avaient remarqué :

- que l'action même d'annoncer que c'est la politique de l'agence peut exacerber les TENSIONS.

Dans ce contexte d'après-guerre, nous n'avons même pas le droit de mentionner les différents groupements ayant participé au combat. Ni le gouvernement ni notre personnel local ne veulent que nous désignons qui appartiennent à quel groupe. Ainsi, il est impossible de déterminer si notre personnel est mixte ou si nous n'avons recruté qu'au sein d'un seul groupe.

Lorsque nous avons commencé à rechercher les DIVISEURS au sein de cette société, le personnel local nous avait assuré qu'il n'en existait plus depuis la guerre avait pris fin ! ils pensaient que le fait de reparler des anciennes DIVISIONS pouvait engendrer plus de mal que de bien car cela pouvait les réveiller à nouveau.

- Certains membres du personnel local se sentent insultés d'être considérés comme partiaux du fait de leur appartenance à un sous-groupe. Beaucoup pensent qu'ils sont attirés par les agences internationales précisément parce qu'ils veulent exprimer leur indépendance par rapport à de tels préjugés.

Nous avons découvert que la totalité de notre personnel appartenait à un même groupe ethnique. Toutefois, lorsque nous avons essayé de recruter de façon plus étendue, notre personnel existant avait été insulté et menacé. Ils ne pouvaient comprendre pourquoi il était important pour nous que les autres groupes soient représentés ; ils disaient qu'ils travaillaient avec toutes les communautés.

□

Dans certaines zones de conflit, même si une agence inclue les membres des groupes en conflit lors du recrutement de personnel, ils ne peuvent pas travailler côte à côte car les mesures de sécurité déterminent « qui travaille où ? ». De plus, lorsqu'une agence insiste sur le recrutement de personnel venant de tous les groupes, le personnel a parfois tendance à refléter et à introduire au sein de l'agence les TENSIONS au niveau de la communauté.

Même si notre personnel local est issu des deux groupes, nous avons remarqué un certain manque de confiance et un ressentiment des deux côtés, qui proviennent en partie du fait qu'ils opèrent virtuellement comme deux équipes à part, même s'ils exécutent des tâches similaires de part et d'autre de la ligne de conflit, parfois séparés à des kilomètres. Ils ne se rencontrent presque jamais face à face à cause des restrictions de voyage ainsi que des difficultés d'obtention des permis de traverser les frontières. Par conséquent, même si chaque côté a connaissance de l'aide accordée au côté opposé et du travail effectué par leurs « collègues de travail », nous avons remarqué que chaque groupe estimait que l'autre groupe recevait une part disproportionnée de l'aide. (même le concept NE PAS NUIRE est considéré comme « n'appartenant » qu'à un seul côté plutôt qu'aux deux côtés)

- Lorsque les agences internationales recrutent du personnel local, cela peut inciter les milices locales ayant le contrôle des zones d'intervention des programmes à exercer leur contrôle sur le recrutement. Les emplois offerts par les ONG internationaux deviennent alors des « butins » de guerre servant à rémunérer les personnes qu'elles apprécient et à renforcer leur propre pouvoir.

Nos embauches constituent 90% de la totalité des emplois locaux payés dans la région entière. Des années auparavant, la milice qui avait/ exerçait le contrôle avait établi son « droit » de décision dans la désignation des membres de notre personnel local ainsi que de ceux de toutes les autres agences internationales intervenant dans les zones sous son contrôle. Une des conséquences a été que les militaires pouvaient faire pression sur notre personnel afin d'utiliser l'aide pour leurs propres besoins (comme « emprunter » les équipements radios, utiliser nos véhicules, se servir de notre carburant pour leurs propres véhicules, ou même s'approprier les vivres lorsqu'ils en avaient besoin). En outre, nous devons leur payer directement un impôt sur les revenus calculé sur le salaire de notre personnel local.

COMMENT MIEUX PROCEDER : OPTIONS ET OPPORTUNITES DU RECRUTEMENT DE PERSONNEL LOCAL

L'approche d'embauche et de gestion du personnel d'une agence offre des opportunités de renforcement des CAPACITES/POTENTIALITES LOCALES POUR LA PAIX. Tous les aspects de l'emploi - le recrutement, l'orientation, la supervision, l'assistance, la promotion – offrent des opportunités de s'assurer que les programmes mis en œuvre réduisent les TENSIONS intercommunautaires, encouragent et soutiennent la coopération et l'attention entre les groupes.

Idées/ strategies issues des PROJETS PILOTES DE MISE EN OEUVRE:

1. En général, il est toujours préférable pour les agences d'aide internationales de recruter du personnel local qui représente les catégories de sous-groupe au sein de sociétés en conflit. Les avantages incluent :
 - Qu'aucun côté n'est favorisé par rapport à d'autres, ce qui par conséquent évite l'incitation à la compétition et à la jalousie entre les groupes, aussi bien que la perception de préjugés qui entraînent souvent les groupes à manipuler l'aide pour leurs propres objectifs ;
 - La démonstration de la possibilité pour les personnes venant de sous-groupe différents de travailler effectivement ensemble pour un but commun ;
 - L'octroi d'un espace sécurisé pour les personnes désireuses de préserver leurs relations avec "l'autre côté » mais qui ne peuvent le faire à cause des TENSIONS engendrées par la guerre ;
 - La preuve de l'engagement d'impartialité pris par l'agence;
 - L'octroi d'un environnement de travail où la confiance et le respect mutuels sont les standards;
 - L'encouragement du personnel (lorsqu'accompagné d'une supervisions constante et de systèmes de support) à devenir de plus en plus conscients des impacts de leur travail sur les relations communautaires ; et

- La démonstration/ promotion de l'engagement pour l'égalité des vies.

2. afin d'atténuer le contrôle de la milice sur le recrutement, les Projets Pilotes ont instauré un système d'embauche à grande échelle.

36

Nous n'avons que peu de choix en ce qui concerne l'implication des militaires dans le recrutement, mais nous nous sommes penchés sur des stratégies à appliquer afin de limiter leur contrôle. Premièrement, nous avons recruté des personnes pour des travaux d'une importance minimale n'incluant pas le contrôle des ressources, sans les consulter. Ils considèrent ces tâches comme marginales. En second lieu, à travers des négociations, nous avons obtenu de l'armée l'autorisation de constituer des comités qui publieraient les offres d'emploi, mèneraient les entretiens et effectueraient les embauches. Ces comités incluaient encore un représentant de l'armée mais considéraient également les gens d'église et autres civils. Apparemment, les militaires pensaient gagner une certaine légitimité en siégeant dans ces comités de recrutement.

Les comités marchaient mieux que prévu. Ils étaient responsables non seulement du recrutement, mais aussi de la supervision, et parfois, du renvoi. Lorsqu'un membre du comité avait autorisé un militaire à utiliser les ressources de l'aide pour ses propres intérêts, le comité le renvoyait.

Troisièmement, nous avons essayé de recruter deux personnes pour un seul travail. L'une des deux, comme d'habitude, est nommée par l'armée tandis que nous sélectionnons indépendamment l'autre, en nous assurant que la personne que nous recrutons est plus qualifiée que celle désignée par l'armée. Cela signifie que, au fil du temps, « notre » recrue surpasserait l'autre.

Certains des changements que nous avons apportés sont: le recrutement à travers toutes les églises (il n'existe qu'un nombre limité d'organisations représentant la société civile autres que l'église), la libre publicité, les entretiens par le comité, l'implication d'un plus grand nombre de femmes et de groupes ethniques en tant que représentants. Tout cela représente mieux la diversité de cette région. Les autorités militaires locales ne peuvent plus dominer sur le recrutement. L'embauche est actuellement basée sur les capacités, décidée après un entretien ouvert conduit par un comité représentant toutes les parties de la communauté.

Périodiquement, l'armée "enrôlait" au front les mécaniciens que nous avons formés pour l'entretien de nos véhicules afin d'entretenir les véhicules militaires. Nous étions devenus un centre de formation pour l'armée ! Nous avons subitement réalisé que nous pouvions mettre fin à cela en formant des femmes comme mécaniciens. Depuis lors, aucune d'elles n'a été appelée.

37

3. Afin de vaincre la résistance à l'identification des employés par leurs sous-groupes (à cause de la crainte que l'identification des différences pourrait renforcer les TENSIONS), les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE essayeront :

- La transparence et la droiture. Aider le personnel à comprendre que le recrutement est un facteur pouvant véhiculer l'impartialité au grand public (il n'est pas seulement important d'être impartial parmi les groupes, il faut aussi le paraître)
- La dépendance vis-à-vis les "sources d'information" locales. Certaines agences avaient localisé au sein de la société des individus en faveur du recrutement multi groupe et s'étaient appuyées sur ceux-ci pour obtenir des informations concernant le groupe d'appartenance de chaque employé. Même si cette information n'est pas publique, elle permet de s'assurer que tous les groupes ont été inclus dans le recrutement.
- L'utilisation d'indicateurs "mandataires". Par exemple, recruter le même nombre de « rapatriés/réfugiés » et de « personnes ayant vécu la guerre » pourrait assurer une représentation de deux groupes en conflit. Ou encore, le recrutement pour certains domaines techniques ou professionnels (agriculteurs et éleveurs de bétail) peut assurer un personnel représentatif.

4. Afin d'atteindre les schismes opportunités au niveau du personnel par les restrictions de circulation, les problèmes de sécurité ou les répugnances du personnel à travailler ensemble, les agences ont développé des stratégies de visites internes, de formations collectives et de partage d'information entre les agences.

Même si c'aurait été une erreur de tirer trop de conclusions sur cette première visite, elle semble avoir été une expérience positive pour tout le monde. D'un côté, cela avait exposé X aux dilemmes que rencontraient ses collègues du côté opposé ainsi qu'aux conditions prévalant dans les régions où les membres de son groupe ne circulent normalement pas. D'un autre côté, il s'était avéré utile pour les membres de notre personnel au niveau de cette région de prendre connaissance des conditions auxquelles X et ses collègues font face. Nos interactions s'étaient merveilleusement bien passées et les barrières de langage étaient devenues futiles grâce à la bonne humeur de chacun.

Lorsque les conditions le permettront, nous essayerons de pareilles visites croisées entre les équipes des deux côtés afin de comparer les approches, d'améliorer l'efficacité de l'apprentissage qui se produit, et de mettre en valeur la transparence sur notre engagement avec les deux côtés. Cela constitue une excellente tactique permettant d'éviter les pressions que les autorités militaires pourraient exercer sur le personnel local. Nous avons remarqué que les rumeurs sur des soi-disant abus deviennent des facteurs clés de soutien de l'effort de guerre et peuvent entraîner des réels abus. Apportant une dose de réalité, les visites croisées peuvent aider à supprimer les rumeurs. Malgré le fait que les deux côtés pensent toujours quelque part qu'il est risqué de circuler dans les zones contrôlées par le côté opposé, certains membres du personnel ont témoigné de leur volonté de faire le déplacement.

38

QUELQUES LECONS SUPPLEMENTAIRES SUR LE RECRUTEMENT DE PERSONNEL INTERNATIONAL⁶

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN OEUVRE ont également découvert que les procédures de recrutement appliquées au personnel international pouvaient in fluer de manière significative sur les effets d'un programme sur le conflit. Etant pressées d'envoyer le personnel international sur terrain dans les nouvelles situations de crise en formation, les agences d'aide négligent souvent de considérer leur expérience et oublient de considérer attentivement l'« adéquation » des attitudes et approches de ces expatriés avec la situation locale. (Dans certaines situations, certaines agences avaient recruté un grand nombre de personnel inexpérimenté pour seulement deux semaines ! cela avait favorisé les opportunités pour les chefs de guerre locaux de manipuler les décisions du personnel d'aide et d'utiliser les ressources de l'aide pour leurs propres intérêts.)

Les agences internationales recrutent souvent du personnel expatrié ne disposant pas des aptitudes linguistiques nécessaires de telle sorte qu'elles sont obligées d'embaucher du personnel local parlant le langage du personnel expatrié. Nous avons décrit ci-dessus comment les contraintes de langage peuvent exacerber les inégalités intercommunautaires. Les limitations de langage des expatriés entraînent aussi les agences à dépendre entièrement de traducteurs locaux. Chaque degré de distance entre le personnel étranger et les bénéficiaires locaux peut augmenter la probabilité que les décisions de programmation alimentent les conflits intercommunautaires ou font manquer les opportunités de renforcement des liens parmi les individus.

Les agences d'aide internationales ont tendance à récompenser (souvent implicitement, mais presque toujours implicitement) les membres du personnel expatrié pour leur efficacité dans le traitement et la gestion de montants considérables de ressources d'aide, plutôt que pour avoir développé des programmes basés sur la considération de leurs impacts sur le conflit. La reconnaissance du travail bien fait et la promotion vers les échelons supérieurs sont basées sur des documents enregistrant les transferts de vivres effectués. Jusqu'à ce que le siège renforce la nécessité de l'analyse des impacts sur le conflit, peu de directeurs de programme internationaux osent se permettre de modifier les projets si les impacts de ceux-ci sur les DIVISEURS et les CONNECTEURS deviennent clairs. En outre, (voir SECTION CINQ sur les décisions liées à la nature de l'aide), transférer trop de ressources risque d'envenimer un conflit.

Nous avons fait beaucoup d'erreurs dans le recrutement de notre personnel international! Premièrement, nous avons embauché un directeur de site ayant déjà connu le pays avant le conflit. Il arriva et engagea immédiatement ses

anciens employés (du temps de la paix) parce qu'il connaissait leurs capacités. Il avait également de la compassion pour eux car ceux-ci avaient tellement perdu à cause de la guerre.

6. Textes et idées : Joop Gilling, Stephen Jackson, Marge Tsitouris

39

Très tôt, des démonstrations ouvertes d'individus appartenant à un autre sous-groupe avait démontré que ses premières décisions n'avaient pas tenu compte des changements des circonstances et de l'augmentation des TENSIONS intercommunautaires depuis sa première expérience d'avant-guerre. Ce directeur devait être remplacé et notre programme en avait souffert.

Nous avons alors engagé une personne bien expérimentée sur d'autres sociétés en guerre, mais ses expériences antérieures s'étaient passées avec des gouvernements complètement indignes de confiance de telle sorte qu'il avait jugé préférable d'agir en « cavalier seul ». L'erreur qu'il avait faite en négligeant de consulter les autorités locales et son personnel local avait enclenché un soulèvement collectif le chassant hors du pays.

Finalement, nous avons engagé une personne ayant une longue expérience dans le développement de la région. Son style consistait à intégrer ensemble le personnel expatrié et le personnel local, à employer un personnel local représentant les divers groupes existant au sein de la société et à travailler avec toutes ces personnes à construire une équipe ayant le souci commun des actions humanitaires. Jusqu'à présent, il a tenu un record de plusieurs années d'intervention dans ce contexte, et notre programme, naturellement, s'est grandement amélioré.

COMMENT MIEUX PROCEDER: LE RECRUTEMENT DU PERSONNEL INTERNATIONAL

Le personnel international qui intervient dans des zones de conflit doit être sélectionné pour certaines qualités et/ou être entraîné à travailler dans des situations de conflit.

L'expérience du LCPP montre que la capacité à rester optimiste et foncièrement confiant en les collaborateurs, à agir de manière transparente, à maintenir une attitude calme et confiante en face de situations violentes sont des traits importants d'un personnel expatrié efficace. Ces qualités véhiculent des messages implicites positifs vers les populations en situation de conflit. Ces traits peuvent être déterminés au recrutement, ou renforcés au travers de formations.

LES CONSIDERATIONS RELATIVES A LA GESTION DES RELATIONS ENTRE LE PERSONNEL INTERNATIONAL ET LE PERSONNEL LOCAL

Enfin, les PROJETS PILOTES DE MISE EN OEUVRE LCPP avaient retenu quelques leçons sur les politiques de gestion de personnel affectant les relations entre expatriés et locaux.

1. Un MESSAGE DE MORALE IMPLICITE négatif est véhiculé par les politiques de personnel différentes pour les expatriés et les employés nationaux. Les plans d'évacuation qui incluent le personnel international mais non le personnel local sont, en particulier, perçus comme renforçant l'acceptation d'une attitude dominante en contexte de conflit, comme quoi différentes vies ont différentes valeurs.

40

De plus en plus d'agences internationales sont en train de développer des politiques de personnel qui soutiennent de manière explicite la valeur de la vie de leur personnel national.

Nous avons toujours été clairs que nous fermerions nos programmes et que nous quitterons probablement la zone si notre personnel international était menacé. Clarifier cela dès le début augmente nos chances de sécurité parce que la milice locale sait que si nous quittons les lieux, elle sera tenue pour responsable de la perte de l'aide par la population locale qui en dépend.

Néanmoins, nous trouvons que c'est le personnel local qui souffre le plus des pressions de la milice locale qui veut se procurer les ressources de l'aide, et quand le personnel refuse (comme stipulé dans notre politique), il est souvent menacé. Récemment, un membre de notre personnel de santé a été tué et un autre blessé par des soldats réclamant des médicaments.

D'un autre côté, les membres de notre personnel national sont réticents quant à notre intervention lorsqu'ils sont menacés parce qu'ils craignent que cela n'entraîne encore plus de menaces.

Nous nous penchons actuellement sur une stratégie agressive de résolution de ces problèmes. Lorsqu'un membre du personnel local se faisait assassiner, nous suspendions toute aide jusqu'à ce que les responsables soient arrêtés, et nous aurions fait de même pour le personnel expatrié. Cette réponse immédiate avait véhiculé un message ferme et avait eu un impact remarquable. Il y eut une répression significative des incidents liés à notre personnel local et aux vivres. L'utilisation au hasard d'armes contre lui se réduisit.

Nous rédigeons actuellement des rapports de tous les incidents perpétrés contre notre personnel national et les présentons aux autorités locales sur une base mensuelle. Le fait d'utiliser des rapports collectifs plutôt que des rapports rapportant chaque cas individuel protège l'identité des membres du personnel menacés et, par conséquent, les protège contre d'éventuelles représailles. Ces rapports sonnent également l'alarme chez les autorités locales sur les incidences des menaces et les forcent à prendre leurs responsabilités quant au contrôle des combattants sous leur contrôle.

L'agence organise des hébergements séparés pour le personnel expatrié et le personnel national, et n'a pas intégré de membres du personnel local dans la direction des programmes de manière effective. Cela envenime les effets des restrictions gouvernementales sur les mouvements du personnel expatrié. Par exemple, tout le personnel expatrié était confiné dans des complexes collectifs à compter de six heures de l'après midi, ce qui limite à la fois les interactions informelles qu'il pourrait avoir avec les résidents et signifie que le personnel expatrié et le personnel national interagissent exclusivement au sein de l'hôpital où ils avaient beaucoup d'autres responsabilités et peu de temps disponible.

41

2. Le personnel expatrié et le personnel local ont tous deux besoin d'être conscientisés sur la manière dont leur programme d'aide affecte le conflit. Les formations, le renforcement des connaissances par le biais des discussions entre le personnel, l'espérance que ces analyses soient incluses dans les rapports périodiques, l'établissement de nouvelles propositions de financement de projets qui s'adressent implicitement à ces effets – tout cela contribue au renforcement de la responsabilisation du personnel.

42

43

SECTION IV : LES DECISIONS LIEES AUX PARTENAIRES LOCAUX

POURQUOI COLLABORER AVEC LES PARTENAIRES LOCAUX?

Compte tenu de leur mandat ou de leur propre choix, les agences d'aide internationales agissent souvent à travers des partenaires locaux. Ils estiment que le partenariat avec les organisations locales :

1. renforce la continuité d'un programme;
2. assure la participation de la communauté ;
3. permet une compréhension plus précise des communautés locales car les organisations indigènes trouvent leurs racines dans ces communautés ;
4. (pour les agences d'aide humanitaire) déploie une base pour la programmation de transition et de développement.

L'EXPERIENCE MONTRE QUE LA COLLABORATION AVEC DES PARTENAIRES LOCAUX PEUT EXACERBER LES CONFLITS ET FAIRE MANQUER LES OPPORTUNITES DE PROMOTION DE LA PAIX

Les opportunités manquées.

Les personnes vivant une situation de conflit discutent souvent de l'importance d'une "présence internationale" large et bien visible. Ils pensent que, du fait du statut « d'étranger », cela :

- Démontre la neutralité et l'implication pour le bien être de chacun ;
- Offre au personnel local des opportunités et de « l'espace » pour se désengager du conflit, agir de façon pacifique et exprimer des attitudes pacifiques ;
- Envoie un message apaisant et rassurant de préoccupation pour la société civile et le respect de la loi.

Les avantages procurés par une présence internationale défient les décisions de l'agence internationale de NE PAS intervenir dans un milieu conflictuel, ou d'avoir à clore un programme après l'avoir entamé. Dans le contexte d'un projet LCPP où un brusque assaut fut perpétré par un groupement rebelle, les membres du personnel national eurent peur que l'interruption

7 Moussa Ntambara fut responsable des parties de cette Section

44

des programmes internationaux n'alourdisse l'atmosphère d'incertitude, d'anarchie et de violence.

Ils pensaient que les décisions prises par les agences d'aide internationales de rester malgré les problèmes de sécurité avaient vraiment calmé la situation et permis d'accélérer le retour à l'activité civile. Ils avaient même spéculé que ceci avait permis d'éviter beaucoup de violences.

45

COMMENT CELA SE PRODUIT-IL?

Le partenariat oriente les ressources vers les zones de conflits. L'emploi, les salaires, et le contrôle des ressources sont des avantages dont jouissent les partenaires locaux, résultant de la collaboration avec les agences internationales.

Quand les organisations partenaires sont partisans, cela peut alimenter les conflits.

Cela peut survenir quand :

- Les organisations choisies (ou créées) comme partenaires locaux sont sélectionnées par le personnel local qui représente seulement l'un des camps en conflit (voir SECTION III sur les décisions concernant le personnel) ;

- Les organisations partenaires sont basées dans les communautés dans lequel vit seul un sous-groupe ;
- Les organisations partenaires sont sélectionnées, ou créées par l'agence extérieure selon des critères qui , involontairement, délimitent leur identité tels que : a) la langue (si un sous-groupe a eu un large accès à une éducation enseignant une langue internationale) ou b) la compétence (si un sous-groupe maîtrise un domaine tel que la santé ou l'agriculture dans lequel un ONG s'investit.)
- Les organisations partenaires représentent les militaires locaux ou des intérêts politiques .

Une importante agence internationale opérant dans cette région a jugé que sa plus grande contribution serait de soutenir la création de nouveaux ONG. Le Directeur sur terrain a annoncé qu'il financerait tout ONG local à même de prouver sa légitimité. Maintenant, nous nous référons tous aux organisations dont cela a provoqué la prolifération comme à des ONG « sur papier ». Beaucoup d'entre eux, sinon la plupart, étaient en fait des « couvertures » pour les chefs des diverses milices qui utilisaient les ressources pour s'insinuer dans les bonnes grâces des communautés locales et pour approvisionner leurs propres troupes en vivres, en soins médicaux et en armes.

46

EFFETS/PROBLEMES ADDITIONNELS LIES AU PARTENARIAT

Les décisions de partenariat peuvent aussi avoir des effets secondaires. Elles peuvent :

Affaiblir les organisations indigènes existantes. Quand les agences d'aide internationales s'engageant dans le partenariat ne trouvent aucun ONG local « convenable », souvent, elles « fabriquent des compétences » en soutenant la création de nouvelles organisations indigènes. Pour se faire, elles se tournent fréquemment vers les individus instruits des classes moyennes qui parlent la langue internationale des expatriés et qui sont capables de manier les outils de rédaction et de comptabilité.

Néanmoins, la création de nouveaux ONG locaux « à l'image des » ONG internationaux peut ignorer et, plus, affaiblir les groupes existants qui représentent le mieux les communautés locales et qui travaillent avec de nombreux autres groupes. De tels groupes sont souvent composés d'illettrés et ne sont pas considérés comme aptes à prendre en charge les ressources de l'aide. Dans certains cas, ces groupes peuvent en fait constituer les meilleurs homologues pour dépasser les DIVISIONS intercommunautaires et agir comme CONNECTEURS.

Lorsque les réfugiés appartenant au groupe qui a perdu la guerre sont rentrés pour retrouver leurs foyers détruits ou occupés par des familles du camp des « gagnants », une agence internationale a fourni de l'aide pour la reconstruction des maisons endommagées. Elle a été bientôt interpellée par des gens du camp gagnant et accusée de favoriser leurs ennemis. Plus tard, ils se sont rendus compte que des groupes de femmes et d'hommes d'âge mûr agissaient en comités de négociation auto-désignés pour régler les litiges lorsque ceux qui revenaient trouvaient quelqu'un d'autre vivant dans ce qui est leur foyer. Ces groupes d'anciens rencontraient beaucoup de succès dans le règlement des disputes d'une manière que les gens jugeaient équitable et efficace. Si l'agence internationale avait proposé à ces groupes d'être ses partenaires, toute la population locale aurait manifesté beaucoup plus de confiance à l'aide à la reconstruction que l'agence offrait.

Développer l'intérêt ou l'antipathie des militaires envers les communautés locales. Acheminer des ressources importantes par le biais d'organisations partenaires locales peut attirer l'attention des militaires sur les activités de ces groupes. Cela peut également augmenter le risque encouru par le personnel des organisations partenaires qui subit des menaces s'il refuse de céder les biens.

Nos ONG partenaires ont un accès à des ressources beaucoup plus importantes par rapport au gouverneur militaire local. Cela engendre le ressentiment et augmente les chances que celui-ci essaiera de tourner à son avantage leurs activités.

Déterminer les programmes. Même si l'une des raisons pour laquelle les agences internationales travaillent par le biais de partenaires locaux est d'assurer une meilleure programmation locale, mieux appropriée, il existe souvent une tension entre les idées et les modes opérationnels des agences extérieures et les réalités locales. Les partenaires locaux rapportent qu'ils sont réticents à remettre en cause les idées venant de leurs partenaires internationaux parce que a) ils craignent de perdre ainsi leur soutien ;b) ils s'imaginent qu'avec leurs vastes expériences, l'agence internationale sait de quoi elle parle. Quelquefois, cela résulte en des activités qui, à première vue, paraissent bonnes sur le plan du développement mais, dans certaines circonstances particulières, aggravent involontairement les relations intercommunautaires.

Nous avons fourni des fonds à notre partenaire local pour un programme de crédit agricole et de création de petites entreprises. Nous nous sommes rendus compte plus tard que, pour s'assurer des retours sur investissements solides dans ces régions, nos partenaires ont établi des critères d'éligibilité qui exigeaient aux bénéficiaires de démontrer qu'ils connaissaient déjà le genre d'activité pour lequel ils recherchaient un prêt. Aussi, les agriculteurs devaient avoir suffisamment de terre pour que l'amendement de celle-ci en vaille la peine. Bien sûr, ces critères signifiaient que les personnes qui avaient déjà le sens des affaires ou des terres étaient avantagées par l'aide. C'étaient également les personnes qui étaient restées au pays durant la guerre civile (et qu'on identifiait alors à une certaine faction.) tandis que ceux qui sont partis comme réfugiés (et qu'on identifiait à une autre faction) n'ont pas satisfait aux critères d'éligibilité aux prêts.

Nos partenaires nous ont dit qu'ils ressentaient beaucoup de pression de notre part pour montrer des résultats du programme. C'est vrai que nous les poussions à réussir en termes d'*activité* et à procéder à l'analyse NPN, mais ils disaient que les rapports que nous demandions mettent l'accent sur les résultats financiers *plutôt que* sur les répercussions sur les relations intercommunautaires.

COMMENT MIEUX PROCEDER : OPTIONS ET OPPORTUNITES DU PARTENARIAT

Tout en reconnaissant l'influence positive du maintien d'une certaine présence internationale fortement visible dans les contextes de conflit, les agences d'aide internationales ont néanmoins de très bonnes raisons de collaborer étroitement avec les organisations locales. En agissant ainsi, elles se donnent des opportunités supplémentaires d'affecter d'une manière positive les relations intercommunautaires. L'expérience du LCPP a fourni les idées suivantes :

⁸ Idées et texte : Greg Hansen, Stephen Jackson, Wolfgang Jamann, Abikok Riak

1- Partenaire aux structures locales qui débordent les lignes séparant les groupes. Dans beaucoup de situations, des structures locales existent et qui dépassent déjà les lignes de division des groupes ; Souvent, elles ne sont pas constituées d'une façon formelle et par conséquent peuvent être ignorées dans les décisions de partenariat. Plus encore, elles ne correspondent souvent pas au profil d'ONG locaux que nous avons imaginé comme partenaires ; elles possèdent très peu des compétences linguistiques, comptables ou rédactionnelles que nous jugeons indispensables chez les partenaires, mais elles peuvent faire mieux que personne d'autre dans la distribution équitable de l'aide.

Notre partenaire local est réputé « impartial ». C'est parce que le Directeur est connu pour être quelqu'un qui travaille par-delà les séparations ethniques, nonobstant sa propre identité. En fait, il a démarré son ONG comme une organisation de tutelle pour regrouper beaucoup d'ONG basés dans les villages – ou les régions – qui, de par leur emplacement, ne servaient qu'un sous-groupe. Jusqu'à maintenant, ça a l'air de marcher. »

2- Travailler avec différents partenaires locaux qui représentent les différents camps en conflit et les mettre en relation. Les PROJETS PILOTE DE MISE EN ŒUVRE ont trouvé des opportunités qui permettent de relier plusieurs partenaires, chacun représentant un sous-groupe, autour des activités communes de l'administration de l'aide. Néanmoins, cet impact doit être explicitement géré et organisé par les agences internationales car il peut avoir un effet contraire de renforcement de la compétition parmi les ONG locales dans l'accession aux ressources internationales.

La plupart des ONG locaux, qui sont nombreux, ont véritablement une assise communautaire et, par conséquent, représentent uniquement un des groupes en conflit. Nous les avons encouragés à travailler à l'intérieur de leurs propres communautés, étant les mieux indiqués pour se faire, mais aussi à établir des relations avec un autre ONG local représentant un autre sous-groupe. Ces relations leur donnent une chance d'échanger des idées, de se partager le travail, de visiter leurs lieux de travail respectifs et, en général, de créer de nouveaux CONNECTEURS autour d'

expériences partagées, de résolutions de problèmes et de préoccupations communes. Etant l'agence internationale qui finance chacun de ces ONG locaux, nous pouvons appuyer cet échange. Nous pouvons nous rendre compte des avantages du partenariat avec des groupes qui ont des assises communautaires et, en même temps, nous servir de nos partenariats multiples pour renforcer la collaboration intercommunautaire.

Dans la seconde phase de son programme d'après-guerre, une agence internationale a décidé de travailler au niveau des *inter-groupements* qui sont des collectifs de plusieurs associations locales, plutôt qu'avec des associations individuelles comme par le passé.

49

Cette approche a permis à l'agence de promouvoir le dialogue et les échanges entre différentes associations. Elle s'assurait que les divers sous-groupes de la société aient profité et favorisé l'interdépendance.

Un comité de gestion composé des représentants provenant de chaque association-membre a été formé pour diriger et guider les activités de l'inter-groupement.

3. Procurer la possibilité, par le biais du partenariat, aux populations locales concernées d'organiser et de participer à des activités non liées à la guerre. Il y a toujours des gens, dans les situations de conflits, qui veulent véritablement s'investir pour répondre aux besoins de la population civile, mais les conflits perturbent les opportunités d'emploi non militaire et limitent les opportunités de surmonter les DIVISIONS. En soutenant les ONG qui veulent expressément travailler avec les personnes de tous bords, les agences internationales peuvent fournir une certaine protection à ces activités.

« Nous pensons que la plupart de nos partenaires entrent en relation parce que cela leur donne accès à nos ressources. Néanmoins, une fois que nous travaillons ensemble, nous apprenons parfois qu'ils apprécient notre « neutralité » parce que cela leur permet de travailler par-delà les DIVISIONS »

4. Utiliser le partenariat pour appuyer et renforcer l'autorité civile vis à vis de l'autorité militaire. Un partenariat avec un ONG international peut renforcer la liberté d'action d'un partenaire local à par rapport aux militaires locaux. Cela, à son tour, renforce le maintien et la poursuite d'activités non liées à la guerre.

Nous avons observé que certaines de nos organisations partenaires, tout en n'étant pas tout à fait indépendantes de la milice locale, paraissaient en mesure de jouir d'un plus grand degré d'indépendance vis-à-vis de l'autorité militaire, par rapport aux autres. Nous avons parlé avec beaucoup de ces organisations pour tenter de savoir comment cela était possible. Nous avons noté que les organisations locales jouissant de plus d'autonomie avaient le soutien solide des communautés où elles travaillaient, et les bénéficiaires vivant dans ces villages ont manifesté un sens de la propriété évident à l'égard des activités de ces organisations. Cela signifie que lorsque des éléments extérieurs essaient de contrôler ou d'influencer le travail du partenaire, ils doivent répondre de leurs actes devant la communauté plutôt que devant le partenaire uniquement. En outre, ces partenaires notent que le financement provenant de sources indépendantes les rend moins vulnérables aux manipulations. Enfin, chacune des organisations les plus indépendantes a à leur tête de fortes personnalités.

50

Face à cela, nous élaborons des modèles et des outils tels l'évaluation des besoins, l'analyse FFOM similaires que nous pouvons utiliser pour soutenir et promouvoir une plus grande implication de la communauté dans le travail des partenaires. Nous créons également un module de formation destiné aux partenaires pour les aider à se donner des dirigeants plus énergiques et à tisser des liens communautaires plus étroits.

« La majeure partie de nos ateliers « fabrication de compétences » organisés avec nos partenaires locaux se concentraient, dans le passé, sur les procédures comptables, la gestion des actifs et les exigences des rapports aux *donneurs/donateurs*. Les membres du personnel veulent accroître la portée de ces ateliers pour y intégrer des techniques d'évaluation, la conception et la gestion des projets. Plus important encore, ils veulent y inclure des représentants de la communauté parce qu'ils s'aperçoivent que les ateliers peuvent encourager et faciliter les changements institutionnels qui aident les ONG partenaires à devenir plus représentatifs et plus responsables.

5. Encourager les partenaires à procéder à l'analyse "NE PAS NUIRE" pour qu'ils puissent également voir les impacts de leur programmation sur les relations de groupe. Les partenariats peuvent constituer un moyen de propagation de l'utilisation des outils et des approches de programmation qui, cumulativement, peuvent obtenir plus de résultats positifs.

Dans notre session d'évaluation, les ONG locaux ont vivement approuvé que l'approche NE PAS NUIRE leur était utile. Ils déclarèrent que la meilleure raison de l'utiliser était la manière dont elle les aider à envisager des options de programmation.

Notre personnel a identifié un nouvelle série de critères de sélection de partenaires pour assurer une plus grande responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires et une participation plus large des différents groupes. Ce sont : Gestion et personnel à *large base*, dans lesquels les différents villages et les différents groupes sont représentés, avec une attention particulière aux groupes en conflit ; *large base* de symboles et de noms qui seront acceptables par tous les groupes vivant dans la zone ; participation des femmes dans le personnel et la gestion ; et un conseil de représentants reflétant la diversité de la communauté. »

Les partenaires ont été invités à participer à toutes les sessions de formation avec notre personnel pour qu'ils puissent apprendre l'approche NPN et mieux comprendre pourquoi et comment nous intervenons, avec qui nous travaillons, et qui seront les bénéficiaires. Auparavant, certaines décisions paraissaient arbitraires, partiales ou injustes ; avec une compréhension de l'approche du PCLP, nos partenaires savent désormais qu'il y a d'autres facteurs que nous considérons dans la conception et la gestion du projet, au-delà des aspects techniques.

Page 51

SECTION V : DECISIONS RELATIVES A LA NATURE DE L'AIDE A FOURNIR

Les décisions relatives à la NATURE de l'aide peuvent aussi affecter les relations intercommunautaires.

Les décisions concernant la NATURE de l'aide se focalisent habituellement sur les besoins des bénéficiaires. Cependant, ces décisions peuvent également avoir des effets importants sur l'économie en général.

Elles impliquent à la fois les biens matériels (tels que les vivres, les abris, les couvertures, le crédit, etc.) et les services (tels que les soins médicaux, la formation, etc).

L'EXPERIENCE MONTRE QUE LES BIENS AUSSI BIEN QUE LES SERVICES FOURNIS PAR L'AIDE PEUVENT EXACERBER LES CONFLITS.

COMMENT CELA PEUT-IL ARRIVER ?

Les décisions sur la NATURE de l'aide affectent les conflits directement et indirectement.

Il s'agit d'effets directs lorsque :

- Les biens fournis sont volés ou détournés pour appuyer les efforts de guerre ;
- Quand les apports fournis, parallèlement aux décisions concernant le choix des bénéficiaires, renforcent et aggravent des DIVISIONS (dangereuses) entre ceux qui reçoivent l'aide et ceux qui n'en bénéficient pas.

« Les membres de notre équipe ont révisé le programme d'aide à la lumière des DIVISEURS et des CONNECTEURS identifiés. Le programme banque de semences/magasin d'intrants agricoles était élaboré conformément aux besoins *perçus* de la communauté. Le programme, cependant, répond essentiellement aux besoins des villageois cultivateurs de riz, bien que des personnes engagées dans d'autres activités vivent toujours dans ces zones. Cette exclusivité est une source potentielle de problèmes à cause de la ségrégation économique axée sur l'ethnicité, caractéristique de cette zone.

« Cette définition inadéquate des besoins de la communauté est due en toute probabilité à des facteurs divers. Les villages sur lesquels les travailleurs auprès de la communauté ont basé les évaluations des besoins peuvent avoir été traditionnellement mono-ethniques ou ils peuvent avoir été des endroits où la

⁹Text and ideas: Kenny Gluck, Wolfgang Jamann, Abikok Riak

population minoritaire n'y était pas encore revenue après les combats. Il est aussi possible que les travailleurs auprès de la communauté ont tout simplement choisi cette définition des communautés en fonction de leur situation en leur sein.

En clair, le choix des apports a déterminé qui nous servons. »

Les effets indirects se produisent lorsque :

- Les revenus obtenus ou perdus à la suite de l'aide internationale (par le biais des *impôts*, des salaires, des variations de prix et des bénéfices) recouvrent et renforcent les DIVISIONS intercommunautaires ou accroissent les incitations à la poursuite de la guerre et sapent les incitations à des activités économiques civiles.
-

« Nos biens sont cédés simplement et directement aux militaires en réponse à leurs exigences en carburant ou vivres. Celles-ci sont parfois accompagnées de la menace voilée que les biens seront pris de force s'ils ne leur sont pas remis de plein gré. Les exigences en vivres, qui surviennent en général quand les troupes se déplacent au front, se sont élevées jusqu'à 10 tonnes.

« D'autres formes de cession sont plus subtiles mais plus substantielles que les « dons » directs à l'armée. Elles comprennent les impôts que les militaires appliquent couramment sur les revenus des cultivateurs qui sont plus élevés à la suite de notre programme de production céréalière ; les impôts que nous payons sur les salaires du personnel ; et les bénéfices que se font les autorités qui contrôlent les taux de change lorsque nous changeons de grosses sommes d'argent. »

L'IMPORTANTANCE DE LA QUANTITE ET DE LA QUALITE

En général, plus la quantité des ressources de l'aide est importante et plus leur valeur est grande, leur potentialité en impacts négatifs est d'autant plus élevée. Des marchandises en plus grande quantité et de meilleure qualité incitent au vol ou font entrer des recettes fiscales plus élevées (grâce auxquelles les autorités peuvent engager la guerre). Quand les biens semblent servir certains groupes plutôt que d'autres, la TENSION que cela suscite chez les groupes qui ne reçoivent pas l'aide est d'autant plus grande que les marchandises sont nombreuses et de bonne qualité.

« Nous ferons davantage attention à ne pas stocker de grandes quantités de marchandises de l'aide maintenant que nous recommençons à travailler dans la zone. Beaucoup de gens craignent que les stocks de vivres gardés précédemment aient favorisé les pillages par les milices. »

LES PROBLEMES/EFFETS ADDITIONNELS DES DECISIONS SUR LA NATURE DE L'AIDE

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE DU PCLP ont établi une liste de points supplémentaires à examiner, ayant trait aux décisions relatives à la NATURE de l'aide. Ils ont estimé qu'il est important d'examiner :

- La valeur utilitaire des aides. Quand les biens peuvent être utilisés aussi bien par les militaires que les civils, ils sont davantage susceptibles d'être détournés par les militaires. En outre, livrer des marchandises utiles aux milices peut transformer les bénéficiaires prévus en cibles militaires. Dans certains cas, des villages ont demandé de ne pas recevoir des aides (particulièrement les vivres) pour cette raison. D'autre

part, les militaires créent couramment des « taxes » sur les biens de l'aide qui leur sont utiles et cela augmente, en général, leur présence et leurs contrôles dans les régions où l'aide est donnée.

- Les effets négatifs potentiels de l'amélioration du niveau de vie de certaines catégories de la population

Si une agence d'aide améliore les moyens de subsistance des participants à son programme, elle augmente, en même temps, les ressources disponibles sur lesquelles les armées peuvent lever des impôts ou qu'elles peuvent détourner vers les efforts de guerre. De même, si l'aide se concentre sur l'un des sous-groupes en conflit qui voit ainsi ses conditions de vie s'améliorer notablement à la suite des services fournis par l'aide, cela peut exacerber les DIVISIONS intercommunautaires.

« Ici, notre programme a conduit à une forte hausse du niveau de la production alimentaire. La plupart des cultivateurs n'ont pas les moyens de stocker ou de transporter leurs produits et ne cultiveraient que ce qui leur est nécessaire si nous ne les leur achetions pas *as aid*. Dans les premières années, quelques douzaines de tonnes seulement leur furent achetées ; notre programme se faisant de plus en plus connaître, la quantité achetée dépassera probablement les 700 tonnes cette année. Tous les produits vivriers que nous achetons sont taxés de 10% environ par les militaires locaux dont les percepteurs sont autorisés à voyager dans les camions transportant les céréales. Cette taxe s'applique en sus des taxes sur les produits vivriers perçues au niveau du village par les autorités administratives civiles. »

- Les problèmes de monnaies Les choix des agences d'aide quant au montant et la monnaie à utiliser dans une localité donnée peuvent avoir des impacts sur les conflits. En général, les autorités contrôlent les taux de change et les taxes d'importation et, plus les échanges effectués sont nombreux, plus les recettes augmentent. Et plus important encore, le choix de la monnaie utilisée dans les transactions peut « signaler » des alliances ou causer des *modifications subtiles* de la puissance relative des contrôleurs des différentes monnaies.

Page 54

« Le bureau régional a accepté d'utiliser la monnaie du pays voisin pour payer les salaires et acheter les céréales, l'avantage étant que son taux de change n'est pas aussi facilement manipulable que celui de la monnaie nationale. Cela facilite aussi les échanges commerciaux avec ce pays. Cependant, certaines personnes considèrent cela comme une indication de notre soutien à la partition de notre pays et à l'indépendance de notre région. L'utilisation de cette monnaie étrangère a aussi créé des problèmes aux commerçants venant d'autres régions ; puisque le commerce est identifié comme étant l'un des CONNECTEURS entre la population locale et le groupe que ces commerçants représentent, cela pourrait détériorer les relations entre eux. »

- Les avantages de l'individu contre les avantages de la collectivité. Les TENSIONS intercommunautaires sont aggravées le plus souvent par des fournitures de biens ou de services qui profitent aux individus, plutôt que d'une aide soutenant la communauté, les structures communes. Par exemple, les programmes de crédit peuvent profiter aux individus et à leurs familles ; les programmes de santé publique, eux, ont des impacts étendus, inclusifs.
- Précision des estimations de besoin. Quand les nombres de personnes dans le besoin sont exagérés de sorte que beaucoup plus d'aide que réellement nécessaire est fournie, cela procure un surplus aux bénéficiaires par rapport aux autres groupes. La manière dont ils utilisent ou détournent ce surplus peut aggraver les TENSIONS et les DIVISIONS entre les communautés.

« Des ressentiments sont nés à partir de ce qui est perçu comme une exclusion à l'accès aux avantages fournis par l'aide. Ces ressentiments ont été aggravés par un nouveau recensement des PDI (Personnes Déplacées Internes) réalisé par une agence d'aide. Ce nouveau recensement, exécuté avec l'appui de la plupart des ONG internationaux opérant ici, a amené les agences à réduire leurs estimations de la population PDI de 70.000 à 50.000. Les autres groupes ont été encore plus stupéfaits quand ils se sont rendus compte que les IDP avaient obtenu plus que ce qui leur était nécessaire. »

- *Programmation et calendrier.* Les retards à satisfaire les besoins peut alimenter les TENSIONS intercommunautaires.

« Les membres du personnel local trouvaient que le retard de l' aide pourrait avoir contribué à augmenter les TENSIONS entre les communautés qui, heureusement, ne devinrent pas violentes. A leur avis, cela a été fortement ressenti parce que, avant l'arrivée de nos marchandises, la population locale aidait les PDI et ses ressources furent fortement entamées. Evidemment, elle n'avait pas droit aux aides. Elle déclara aux membres de notre personnel qu'un système de « *travail à la pièce* » aurait pu servir de CONNECTEUR ; quiconque qui le voulait aurait pu avoir la possibilité de travailler et être payé en nature. »

Page 55

« Une agence a fait face à deux différentes situations dans lesquelles les délais posés par le bailleur de fonds eurent respectivement des effets négatifs et positifs. Dans le premier cas, le bailleur de fonds sollicita des propositions pour la reconstruction de plusieurs centaines d'habitations dans des zones de peuplement. L' *exercice* budgétaire du donateur exigeait que les constructions fussent achevées en neuf semaines ou l'agence serait obligée de rembourser tous les fonds. En examinant la décision de soumettre une proposition ou pas, l'agence a établi qu'elle pouvait terminer les constructions à temps mais, ce faisant, elle pourrait accentuer les tensions existantes. L'agence renonça à soumettre une proposition. »

Dans le second exemple, l'agence disposait des fonds restants d'un projet de construction d'habitations mais devait déboursier l'argent dans un délai d'un mois. Après consultation des agences et des communautés locales, l'agence décida d'utiliser ces fonds pour la construction d'une école secondaire dont toutes les communautés avaient grand besoin et qui leur rendait toutes services. »

PROBLEMES SPECIAUX POSES PAR LES DIFFERENTS APPORTS

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE proposaient une variété de types d'*apports* en matière d'aide. Ils constatèrent que des problèmes spéciaux apparaissent pour chaque type d'*apport*. Suivent ci-après les leçons acquises dans les domaines de la nourriture, des abris, de l'eau, de la santé et des traumatismes. Elles illustrent également les points discutés ci-dessus concernant la NATURE de l'aide.

Les vivres :¹⁰ Les vivres sont une ressource utile aussi bien aux militaires qu'aux civils. Ils ont ainsi une grande chance d'être volés ou détournés à des fins militaires. Les communautés qui reçoivent des vivres sont souvent les cibles des attaques des milices. Le choix des lieux de livraison des vivres fait souvent l'objet de manipulations par les autorités car c'est un moyen de déterminer les endroits où résident les gens. La prise de contrôle des prix des denrées alimentaires assure une source de revenus pour le financement de la guerre ; cela signifie que les militaires essaient souvent de prendre sous contrôle les approvisionnements en vivres, y compris ceux qui sont livrés par les agences d'aide.

«Il y a toute une histoire ici à propos des négociants en céréales et des commandants militaires manipulant les pénuries de vivres pour engranger des profits Les résidents locaux et le personnel engagé dans l'aide redoutent que ces groupes ne provoquent des violences en ville afin de stopper le flux des aides alimentaires.

¹⁰Ideas and text: Kenny Gluck

Page 56

Ainsi, il est particulièrement difficile de fournir de l'aide en vivres dans des contextes de conflit sans alimenter le conflit. Cependant, les vivres sont les denrées le plus fréquemment fournies par les pays donateurs et les plus recherchées par les civils dans les zones de guerre.

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont réalisé que la quantité et la qualité de l'aide en vivres sont d'une importance particulière dans la détermination de l'impact de l'aide dans les contextes de conflit. Les grandes quantités de vivres stockées dans les entrepôts subissent les raids des milices (spécialement dans les

pays où le paiement des salaires des militaires se fait sporadiquement). Des vivres de qualité supérieure rapportent des gros bénéfices à la vente, incitant ainsi les vols. En outre, lorsque les programmes sont dictés par le besoin de dégager des vivres disponibles en quantité hors des entrepôts plutôt que par des considérations des besoins tenant compte des relations intercommunautaires, des dérapages surviennent et peuvent renforcer les conflits.

« Selon les membres du personnel, leur capacité à résoudre effectivement les problèmes du programme qu'ils ont identifiés comme sources de conflits était entravée par les grandes quantités de denrées stockées dans leurs entrepôts. Au début de cette année, il y avait plus de 17.000 tonnes de vivres en stock, dont une partie commençait à se gâter. Le personnel craignait que le pourrissement des vivres ne soulève des problèmes avec leur donateur principal. Il pensait aussi que laisser les vivres de l'aide pourrir envoie un message négatif sur la qualité des aides humanitaires. Dans le passé, les articles des journaux rapportant l'altération des vivres de l'aide dans ce pays ont donné prétexte aux pillages de ceux-ci.

« Cette situation étant, notre agence augmenta rapidement la quantité de vivres à distribuer à travers nos programmes. Le personnel de terrain fut prié d'étendre l'envergure de ses programmes. Ses membres, bien qu'ils n'aient pas reçu d'instructions officielles à cette fin, disent qu'ils ont senti la pression « de ne pas poser trop de questions » à propos des nouvelles *applications* du projet. Comme résultat, le nombre d'institutions à qui nous apportons notre soutien par des apports en vivres s'éleva d'une manière impressionnante. On créa un nombre encore plus important « d'organismes de service social » que la communauté ait jamais pu *supporter*, pour profiter de tous ces vivres. Les vivres allèrent largement aux personnels de ces organismes, détournant leurs activités vers une direction qui signifiait la continuation d'une économie d'urgence de temps de guerre plutôt qu'une transition vers une économie de temps de paix.

« Et maintenant, parce que le pays voisin a soudainement besoin de davantage de vivres, notre siège y oriente le ravitaillement de denrées. Alors, nous faisons face à une baisse notable des vivres disponibles et nous savons que la compétition pour ce qu'il en reste ne pourra que s'intensifier à cause du nombre d'institutions qui ont reçu des apports ces derniers mois.

Page 57

« Une option dont nous discutons pour supprimer le système de sélection peu rigoureux que nous utilisons actuellement consiste en la mise sur pied de séances de planification incluant le gouvernement local, les ONG, les organisations communautaires et les prestataires de services. Dans ces séances de planification, les estimations des besoins des institutions particulières pourraient être réalisées en même temps que des évaluations de nos mécanismes d'appui à long terme. Après qu'on ait identifié un certain nombre d'institutions sur la base des besoins et que les ressources disponibles aient été évaluées, les choix peuvent se faire parmi ces institutions, basés sur leur importance relative, la distribution géographique et d'autres critères pertinents. »

En général, les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont noté :

- Il est, sans conteste, important d'évaluer avec précision les besoins dans tous les domaines, cela l'est spécialement en ce qui concerne les aides alimentaires.
- Quand il s'agit de vivres, les méthodes de sélection des bénéficiaires, le stockage, le transport et la livraison acquièrent une importance particulière. A tous les stades, les vivres sont susceptibles d'être l'objet de manipulations, de vols.

Dans la SECTION SIX ci-dessous, sur les Décisions relatives à la MANIERE de fournir l'aide, ces points sont largement abordés.

Les Abris, les Terrains, les Zones de Peuplement.¹¹

Les programmes d'aide qui traitent des lieux d'habitation soulèvent aussi des problèmes spéciaux.

Les guerres provoquent des déplacements et des redistributions de propriétés (le logement y compris). De grands déplacements de personnes dans des zones nouvelles peuvent créer de nouvelles frictions ou en exacerber d'anciennes. Les questions foncières (propriété, *usage*, *peuplement* et *repeuplement*) sont particulièrement *sensibles* en situation de conflit.

« Même lorsque le groupe déplacé revient dans la région, ses membres ont des difficultés à recouvrer l'accès à la terre qu'ils ont cultivée avant la guerre. La propriété foncière dans ces zones s'accompagne rarement d'actes ou de titres de propriété officiels, même dans le cas d'une vente. Elle est le plus souvent établie par des accords avec les chefs de la communauté – un processus généralement contrôlé par le groupe majoritaire. Avec la détérioration des relations intercommunautaires en temps de guerre, beaucoup d'arrangements ayant donné à ces personnes déplacées le droit à l'utilisation de la terre ne sont plus reconnus.

« Les questions de propriété foncière étaient identifiées comme des générateurs potentiels de conflit, à même de déclencher des violences sur une plus grande échelle au moment du retour des réfugiés. »

¹¹ Texte et idées : Greg Hansen, Stephen Jackson, Luc Zanvliet

Les logements sont des cibles dans une guerre intercommunautaire. En conséquence, l'aide à la reconstruction des maisons ravive la TENSION et devient un détonateur de nouvelles violences intercommunautaires. Les logements appartiennent à des familles *individuelles* qui sont habituellement identifiées à un sous-groupe, et les voisinages reflètent souvent aussi les identités des sous-groupes. La reconstruction zone par zone favorise ainsi certaines familles et certains groupes par rapport à d'autres.

Les programmes d'aide peuvent être facilement impliqués dans des déplacements de populations et les tentatives des différents groupes de contrôler des emplacements particuliers. L'aide peut être utilisée par les autorités locales pour déplacer des civils pour des raisons militaires. L'aide peut *résulter* en investissements dans des propriétés déjà occupées ou disputées et, ce faisant, rend les retours ou les compromis difficiles. Commencer des programmes de reconstruction de logements avant que tous les groupes aient pu revenir dans une zone donnée peut *asseoir* la domination d'un groupe sur cette zone.

« La *plus* grande masse de l'aide est fournie aux populations *internes* déplacées et les communautés affectées par des déplacements de population. Dans beaucoup de régions, nous fournissons de l'aide à des résidents qui ne sont pas les propriétaires *d'origine* de la terre qu'ils cultivent maintenant. Le problème n'est pas propre à un camp uniquement ; les deux camps essaient de réinstaller des groupes de population dans certaines zones pour y changer délibérément les caractéristiques sociodémographiques et ethniques, ainsi que le régime de propriété. »

« Dans les zones où la propriété foncière constitue une source potentielle de contestations, nous sommes confrontés à un certain nombre de dilemmes, dont le plus crucial est celui de savoir comment nos interventions renforcent le changement de régime de propriété et lui confèrent une légitimité. Nous sommes engagés dans des activités de revalorisation agricole. Des litiges pourront surgir à l'avenir, portant sur la propriété de la terre dont nous avons contribué à l'entretien ou à la valorisation. »

« Le village où les personnes déplacées étaient localisées faisait partie d'un plan gouvernemental de « *colonisation* » qui résulta en un afflux de démunis pro-gouvernementaux. Le gouvernement soutient que la zone était déserte avant le plan, alors il fournit aux colons la terre, l'aide pour la construction de maison et l'accès à l'eau *potable*. Cependant, la terre sur laquelle ces gens reçoivent l'appui *du gouvernement*, se situe dans la région du pays contestée par les forces anti-gouvernementales. Le plan du gouvernement est en train de changer le paysage démographique. »

« Notre aide répond à un besoin véritable en *assainissement*. Cependant, elle soutient par la même opportunité des déplacements de population manigancés par l'un des camps en conflit pour son propre intérêt. »

« Les citernes d'eau que nous avons réhabilités augmente la valeur de la terre arable d'un tiers.

Actuellement, nos critères de sélection des réservoirs à réhabiliter se basent sur une analyse des coûts et des avantages. Cependant, notre personnel réalise maintenant que la localisation des citernes devra aussi être prise en compte.

« Il nous faut savoir si la zone autour d'une citerne était peuplée avant notre réhabilitation. Les impacts de nos citernes sur le repeuplement devront être pris en considération, spécialement dans les zones estimés comme « stratégiques ».

Etant donné les impacts sur les conflits de l'aide relative au logement et à la terre, un PROJET PILOTE DE MISE EN ŒUVRE a adopté une politique qui ne soutient pas les nouveaux repeuplements et la reconstruction de logement. En outre, les responsables du projet ont établi une série de protocoles pour déterminer la propriété légale avant de fournir une aide quelconque et, là où il est question de peuplement, ils ont élaboré des arrangements contractuels avec les bénéficiaires, leur conférant la *garde et la responsabilité* provisoires des biens *immobiliers* sous réserve du retour du propriétaire *initial*.

Bien qu'il n'y ait aucune certitude que de tels arrangements puissent avoir un caractère légalement obligatoire, l'ONG pense que cette politique a établi une méthode pour traiter les désaccords futurs et envoyé ainsi un message fort.

L'eau¹² Dans les zones arides, l'eau est la plus précieuse des ressources. Le contrôle des points d'eau peut, par conséquent, représenter à la fois richesse et pouvoir. L'eau devient souvent une ressource disputée dans les conflits.

Les programmes d'aide qui abordent la question de la disponibilité de l'eau peuvent exacerber les conflits de plusieurs manières. Toute source d'eau *courante* a des utilisateurs « en amont » et « en aval ». Lorsqu'un programme d'aide facilite l'accès à l'eau à certains groupes le long d'une rivière, cela en affecte toujours l'accès par les gens se trouvant en aval. D'autre part, l'eau est également importante pour les militaires. Une fois, quand un ONG apporta un équipement de forage manuel, le premier endroit où on leur dit de faire un forage était le camp militaire. Quand l'ONG refusa de le faire, l'équipement et le véhicule porteur furent « empruntés » pendant un certain temps.

¹² Texte et idées : Stephen Jackson

Page 60

« Nous avons analysé les impacts de notre programme d'installation de systèmes d'adduction d'eau par gravité à partir des hauteurs de la colline jusqu'aux villages situés au pied de celle-ci. Dans ce programme, une source d'eau est *capturée* dans les montagnes et canalisée vers un réservoir dans la vallée, d'où des tuyaux amènent l'eau jusqu'à des points localisés dans plusieurs villages. Deux causes de TENSION possibles sont identifiables. D'abord, la main-d'œuvre pour ce projet est fournie conjointement par les villages qui se partagent l'eau. Cependant, une insuffisance des ressources a fait que certains villages engagés dans les travaux au départ n'ont pas reçu d'eau. Bien que ces villages aient une identité commune avec ceux qui en ont bénéficié, les différences familiales et claniques *se sont alourdies* d'une manière qui peut se révéler dangereuse.

« En second lieu, lorsque ce programme était planifié initialement, le même groupe vivait à la fois dans les montagnes et dans les villages. A cause des déplacements causés par la guerre, les montagnes sont principalement peuplées par l'autre groupe maintenant. Ce qui commença comme un plan de distribution d'eau à un groupe *uni/cohésif* apparaît maintenant comme une privation d'eau d'un groupe en faveur d'autres groupes.

« Nous avons réfléchi à ce qu'il faut faire pour aborder ces problèmes. Pour les villages délaissés, nous continuerons tout simplement à étendre le système. En ce qui concerne la question des communautés des collines, les choses sont un peu plus complexes. Une possibilité consiste à localiser les sources d'eau là-haut sur les collines et aider ces communautés à les utiliser. Une autre possibilité est l'identification de services d'intérêt commun, tels que les cliniques ou les écoles, à la réhabilitation desquels pourrions aider dans l'intérêt de toutes les communautés. Nous devrions accompagner tous nos efforts de conscientisation, aider les communautés à comprendre leurs intérêts communs. »

« L'eau est devenue une source de protestations entre les deux régions où nous travaillons. Le nom de l'un de ces *districts* signifie « plein d'eau » tandis que le nom de l'autre veut dire le contraire, alors notre approche égalitaire, impartiale n'a pas été acceptée à l'unanimité. Le secteur pose également un problème parce que les quelques agences concernées ont eu besoin de temps pour élaborer une approche coordonnée mais cela a donné l'opportunité aux autorités locales de manipuler ces décisions. »

Santé¹³ Dans beaucoup de zones d'opération de PROJET PILOTE DE MISE EN ŒUVRE, les services sanitaires constituaient un CONNECTEUR effectif (ou potentiel). En situation de guerre, beaucoup de gens croient que tous les camps devraient avoir accès aux soins médicaux. Cependant, certains aspects des programmes de santé peuvent exacerber les DIVISIONS intercommunautaires.

« Outre la perception d'une partialité dans notre distribution des vivres, il y a des aspects de nos interventions sanitaires qui créent aussi une impression de ciblage préférentiel chez une communauté. Pour répondre aux besoins sanitaires des déplacés, plusieurs ONG ont *ouvert* des cliniques dans les zones les PDI s'étaient amassées. Dans d'autres quartiers de la ville, le système de santé existant continuait de fonctionner sans bénéficier d'un soutien de la part des ONG.

« Cependant, les clients des cliniques publiques étaient tenus de payer pour les services médicaux tandis que dans les cliniques des ONG, les services aussi bien que les médicaments étaient fournis gratuitement. A l'hôpital, ce contraste est particulièrement marqué car nous fournissons des médicaments gratuits aux malades *internes*, qui proviennent surtout du groupe des déplacés, tandis que les patients externes (qui résident en ville et appartiennent à l'autre groupe) paient les médicaments et les consultations.

« Que l'on admette que notre aide est devenue un objet de compétition entre les deux groupes n'est pas, aux yeux de la plupart de notre personnel, un argument pour renoncer à l'essentiel, qui veut que l'aide doive aller à ceux qui en ont le plus besoin. Cependant, il nous faut chercher des stratégies opérationnelles pour fournir des services médicaux à ceux qui en ont besoin d'une manière qui atténue le sentiment d'exclusion chez les autres. »

« Nous voulons recréer un système de surveillance de santé publique dans la région. Ce système collectera des informations de santé publique et épidémiologiques pour toutes les cliniques de la zone et leur dispensera des formations. Ce serait un pas vers le rapprochement des cliniques opérant principalement dans le cadre des camps de PDI avec celles opérant dans les autres zones. »

Page 62 **Traiter les traumatismes de guerre : une perspective NE PAS NUIRE**
par Rupen Das

Avec la prise pour cibles, croissante et intentionnelle, des populations civiles dans les conflits, il y a une prise de conscience accrue de la nécessité de traiter les traumatismes. Cependant, parallèlement à cette prise de conscience accrue, il y a eu aussi beaucoup de controverses sur la meilleure façon d'aborder cette question. D'une part, il y a ceux qui disent que dans l'histoire de la guerre, les citoyens ont toujours été des cibles et que les gens ont ainsi appris à venir à bout des traumatismes. D'autre part, il y a les professionnels de la santé mentale qui déclarent que, bien que les traumatismes aient toujours existé comme un résultat de la guerre, avec la meilleure connaissance que nous avons de la santé mentale et les outils d'analyse du dysfonctionnement comportemental, c'est une obligation morale d'aider à traiter les traumatismes afin que les gens puissent mener une vie plus épanouie.

De part et d'autre, il y a une part de vérité. Beaucoup de communautés ont des méthodes traditionnelles de faire face aux traumatismes. Mais, avec l'éclatement des sociétés traditionnelles et de leurs structures d'appui social, beaucoup de connaissances de la médecine traditionnelle et des stratégies de survie sont en train de se perdre.

La manière dont les communautés et les individus traitent les traumatismes provoqués par les conflits peut, soit être bénéfique en apportant la concorde entre différents groupes en conflit, soit accentuer les DIVISEURS qui les séparent.

Dans tous les programmes de rétablissement post-traumatiques, il y a deux points à aborder. D'abord la question de la capacité locale à traiter les traumatismes. Comment les traumatismes sont compris et vécus dans une communauté particulière et quelles sont les manières, culturellement appropriées, de mettre en œuvre un programme de

rétablissement après des traumatismes ? Ensuite, cette capacité locale amène-t-elle les communautés en conflit vers la paix ? L'approche du traitement des traumatismes apporte-t-elle *l'apaisement* entre les communautés ou approfondit-elle les DIVISEURS entre les communautés en conflit ?

La clé de la guérison des traumatismes est le rappel des événements traumatisants. Dans le rappel et le récit des événements, un certain nombre de choses surviennent. Le processus cathartique casse l'emprise de l'évènement et des émotions associées sur l'individu. Si le processus est réalisé dans le cadre de relations *sincères*, on peut affirmer que l'expérience et les émotions sont valables et, en tant que tels, peuvent être traitées. C'est une étape importante dans le processus de guérison.

Page 63

Le danger dans le processus vient du fait que, en rappelant l'évènement traumatisant, la focalisation peut se porter sur ceux qui ont causé le traumatisme ainsi que sur le besoin de rechercher un châtiment par la vengeance. Le récit répété peut institutionnaliser l'engagement « de ne jamais oublier ».

Il est important de dissocier l'évènement de leurs auteurs – bien que cela ne soit pas facile de toute évidence. Beaucoup de polémiques ont entouré la Commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud. Cependant, l'idée de base a été que le traumatisme devait être mis en lumière et la vérité exprimée. Il y a *guérison*, rien que dans cela. Le pardon alors relève de la responsabilité de l'individu et la justice de celle du système judiciaire.

Page 64

LES OPTIONS ET LES OPPORTUNITÉS RELATIVES A LA NATURE DE L'AIDE

Dans la Section suivante sur la MANIERE d'administrer l'aide, beaucoup d'idées sont avancées sur les moyens d'atténuer les impacts négatifs des décisions relatives à la NATURE de l'aide.

Les PROJETS PILOTE DE MISE EN ŒUVRE ont également appris quelques leçons directement en rapport avec le choix des aides. Ils ont constaté que les CONNECTEURS pouvaient être consolidés par :

- L'aide pour renforcer le patrimoine communautaire plutôt que le patrimoine individuel Les biens ou les services axés sur la reconstruction ou le réapprovisionnement d'éléments qui ont été partagés par les communautés dans le passé peuvent rétablir des liens entre elles. Par exemple, le soutien apporté à la réhabilitation des systèmes d'irrigation peut rétablir l'interdépendance communautaire et améliorer la situation de tout le monde alors que la reconstruction de logements familiaux individuels peut instaurer la compétition.
- L'aide pour soutenir les institutions de service communautaire. Les institutions de la société civile qui ont le plus de chance de surmonter les DIVISIONS intercommunautaires sont les écoles et les cliniques. Dans les situations économiques en dégradation des temps de guerre, ce sont les institutions qui souffrent le plus en termes de soutien officiel des autorités publiques (car les fonds sont détournés vers les efforts de guerre). L'aide pour les soutenir, que ce soit en les reconstruisant à la fin des conflits ou simplement en maintenant leur fonctionnement durant la guerre, peut fournir des lieux qui donnent aux gens l'opportunité de rester en contact, par-dessus les lignes de séparation.

NOTE : Dans une zone d'opération d'un PROJET PILOTE DE MISE EN ŒUVRE, l'accent mis sur le travail avec les écoles existantes a complètement exclu des communautés chez qui les écoles ont été détruites ou chez qui, à cause de formes de discrimination antérieures entre les groupes, elles n'ont jamais été construites. Cela nous rappelle que l'analyse NE PAS NUIRE nécessite véritablement qu'il faut savoir si certaines choses – telles que les écoles dans cet exemple—sont des CONNECTEURS ou des DIVISEURS.

- Aide pour étendre le sens de la propriété. Même lorsque les aides déterminent un groupe unique comme en étant le bénéficiaire, la fourniture d'*apports* mineurs supplémentaires élargiront le cercle des participants aux programmes.
-

« Bien que, pour des raisons pratiques, la rizerie, les grains et la banque de semences aient été placés en un seul endroit, nous devrions examiner des mécanismes pour étendre le sens de la propriété et les avantages fournis par nos apports. Une diffusion plus large de ces avantages pourrait être obtenue

Page 65

en étendant les projets *d'aménagement* des villages, financés par les bénéfices engrangés par le magasin, à d'autres villages qui utilisent aussi les services du magasin. De même, la structure du comité de gestion pourrait aussi être modifiée de façon à y inclure des représentants d'autres villages. Ces deux changements pourraient accroître les contacts entre villages appuyés par notre programme et réduire les jalousies inter-villageoises générées par notre mode de travail actuel. »

Page 67

SECTION VI : DECISIONS RELATIVES A LA MANIERE D'ADMINISTRER L'AIDE¹⁴

Les sections ci-dessus rapportent les leçons acquises par le biais des PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE et ayant trait aux décisions relatives à QUI devrait recevoir l'aide, QUI recruter comme personnel, QUI prendre comme partenaires locaux et QUE fournir comme aides.

Elles présentent aussi beaucoup d'idées et d'options de programmation élaborées par les Projets Pilotes en vue d'amoinrir les DIVISEURS intercommunautaires et renforcer les CONNECTEURS intercommunautaires.

Au cœur de ces options se trouve la question de savoir COMMENT l'aide est administrée. Les questions suivantes sont liées à tous les impacts discutés ci-dessus : COMMENT décider QUI bénéficiera de QUELLE aide ? COMMENT programmer l'aide dans le temps et dans quel ordre ? COMMENT la coordination entre agences affecte-t-elle les impacts des programmes ? et ainsi de suite.

C'est par les détails de COMMENT l'aide est administrée que les programmes d'aide obtiennent des impacts significatifs. Dans les discussions sur les Options et les Opportunités de chacune des sections ci-dessus, des exemples de meilleures manières d'administrer l'aide – les COMMENT – sont présentés. Cette section-ci rassemble ces leçons, les déclare comme « principes » de travail fournit d'autres illustrations tirées de l'expérience.

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont révélé des principes de travail concordants dans tous les sites de projet. Ce sont :

- L'inclusivité. Dans la plupart des cas, des représentants de tous les sous-groupes en conflit devraient être impliqués : a) dans les décisions de programmation ; b) parmi les bénéficiaires ; c) dans le personnel opérationnel ; et d) parmi les partenaires.

« La baisse des ressources nous a obligé à mener une seconde enquête pour établir les priorités parmi les besoins de chaque village. C'est ici que les comités de distribution qui existent au niveau du centre de distribution (comprenant environ huit villages) ont joué leur rôle à fond. Les membres de ces comités sont choisis par les membres du village et sont constitués de personnes venant de chaque groupe affecté : handicapés, veuves, personnes âgées, etc...aussi bien que des représentants du Service du Développement officiel local. Les autorités traditionnelles pesaient également de leur influence dans le processus particulièrement quand il s'agissait de l'annonce au public de la révision des priorités : les « pourquoi » et les « combien »

¹⁴ Texte et idées: Ernest Cummings, Stephen Jackson, Wolfgang Jamann, Abikok Riak

Page 68

de l'aide étaient ouvertement débattus afin qu'il n'y ait pas de jalousie ni de malentendus. L'expérience des comités de distribution paraît avoir été positive, limitant les perturbations et rétablissant le principe de la solidarité communautaire. »

« Nous avons tenu beaucoup de réunions avec les officiels locaux pendant lesquelles nous avons invité des représentants des bénéficiaires pour démontrer qu'il était dans *le meilleur* intérêt de tous que ces personnes soient servies. Il est devenu clair, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité, qu'il était judicieux de s'assurer d'une approche intégrée de la distribution de l'aide. »

Toutefois, il faut noter deux mises en garde à propos de ce principe.

D'abord, il se peut que les communautés elles-mêmes soient si profondément entraînées dans le conflit que leur *participation* ne soit simplement qu'un autre aspect de la manipulation de l'aide à des fins de domination vis-à-vis des autres groupes. Dans de tels cas, les populations dans les zones de conflit accueillent souvent favorablement l'autorité décisionnaire extérieure et neutre d'une agence internationale.

« La communauté ? Quelle communauté ? « consulter la communauté » est un réflexe louable quand il est question de l'aide aussi bien que du développement, mais dans notre région, qu'est-ce que ça signifie consulter « la » communauté ? Après cette guerre, signifie-t-il quelque chose de prétendre qu'il y a une telle chose que « la » communauté ? et, si nous présumons son existence alors qu'il n'en est rien, nous risquons de causer du tort parce qu'il se peut que nous renforçons des structures de pouvoir coercitif maintenues par le conflit.. »

« Alors, quelles sont nos options ? Si nous consultons les chefs, nous favorisons le groupe au pouvoir. Si nous consultons les chefs des deux bords, nous risquons de nous aliéner les deux. (Dans certaines sociétés, vous pourriez trouver des autorités neutres respectées, telles que les Imams au Tadjikistan. Ici, toutes les autorités, religieuses, gouvernementales et civiles, aussi bien que les détenteurs du pouvoir traditionnel, sont suspects).

« Peut-être nous pourrions, avec précaution, former des structures de gestion mixtes pour les projets humanitaires, qui mêlent les représentants de toutes les communautés. Cela ne marchera que si les colères sont suffisamment retombées, je suppose ; autrement, ce type de subterfuge même risque de faire du tort »

Page 69

En second lieu, il faut du temps pour localiser les types de représentants qui réaliseront les travaux de consultation, et un choix erroné peut envenimer les DIVISIONS intercommunautaires. D'ordinaire, les premières décisions de programmation ne peuvent pas attendre l'identification (ou la conception) de systèmes de représentation digne de confiance. (A cause de cela, les deux principes suivants seront des plus utiles durant les premiers jours d'un programme d'aide.)

Les facteurs qui détermineront si l'implication de représentants *inclusifs* fonctionnera, ou non, sont les suivants :

- Les représentants jouissent de la confiance de tous et sont respectés (soit à cause de leurs rôles traditionnels ou parce que leur sélection paraît loyale) ; ET
 - Les représentants eux-mêmes reconnaissent la valeur de *l'inclusivité* et endossent un rôle de « pont » destiné intentionnellement à réduire les DIVISIONS intercommunautaires.
- **Transparence.** Lorsque les décisions sur la manière de distribuer l'aide sont prises *ouvertement* et en public, et lorsque la distribution effective se fait aux yeux de tous, ceci peut réduire la compétition et les TENSIONS intercommunautaires . Le manque de transparence crée un terrain fertile pour les rumeurs d'une aide qui serait inéquitable, et permet aux manipulateurs de susciter de l'animosité à l'égard de celle-ci. Il faut que la transparence comporte des messages explicites sur le but de l'aide et sur les critères à remplir par les bénéficiaires ; sans cela, une distribution ouverte alimente la dégradation des relations intercommunautaires.

« Nous savons que la manière dont nous allouons les prochaines aides va soulever des inquiétudes. Il y a tant de villages qui ont besoin de ce soutien – et le convoitent. Cependant, les ONG locaux ont conçu un plan qui, estiment-ils, modèrera les conflits intercommunautaires. Ils vont diffuser les critères de décisions bien en avance et solliciterons les réactions sur ces critères dès le départ. Ensuite, quand les décisions sont prises quant à qui recevra quoi, ils vont en publier la liste, toujours en se référant aux critères et en exposant comment chaque village bénéficiaire y satisfait. »

« La transparence peut saper la corruption en permettant aux gens de connaître à quoi ils ont droit et rehaussant ainsi leur capacité à exiger la transparence de la part de leurs propres élites. Le détournement des ressources fournies par l'aide, la corruption ont été incriminés dans l'encouragement des pillages et des vols entre les communautés. Ils peuvent certainement aggraver les violences intercommunautaires ou exacerber l'atmosphère d'anarchie dans une zone. Mais la transparence agressive (c'est-à-dire l'implication des chefs communautaires dans les décisions de sélection de bénéficiaires) peut tout aussi légitimer des décisions problématiques de la part des agences d'aide. »

Page 70

« Nous avons noté qu'en réalisant notre planning au marché ou sur la place du village, nous permettions à tout le monde de participer, ou tout au moins d'entendre ce qui se passait. Puis, quand nous revenions pour distribuer les biens, nous le faisons devant tout le monde. Cela a véritablement contribué à maintenir le niveau des rumeurs, et la compétition, assez faible. Ce résultat est obtenu en partie parce que nous distribuons des quantités modestes de vivres. Si avions distribué quelque chose vraiment de grande valeur, cela aurait pu clairement augmenter les colères intercommunautaires. »

- Démontrer/consolider la prééminence de la communauté. La consolidation des structures civiles réduit le vide où l'autorité militaire peut exercer son pouvoir. Cela contribue à tenir les décisions sur le bien-être des civils éloignées des considérations « stratégiques » militaires.
-

« Aux yeux de plusieurs membres de la communauté de l'aide, la reconstitution des structures dirigeantes a été un facteur-clé dans l'amélioration de la situation sécuritaire des PDI dans la région. Les chefs de la communauté des PDI, à cause de leur statut et, dans de nombreux cas, de leur relation personnelle avec les autorités gouvernementales locales datant d'avant la guerre, ont été en mesure de faire pression pour une meilleure protection contre les milices locales. »

« La violence dans les centres de distribution de nourriture est devenue un véritable souci. Non seulement il est terrible de voir nos gardes utiliser des matraques pour *endiguer* les bousculades, mais ce chaos ouvre aussi la voie au détournement des vivres qui finissent dans les mains de l'armée. »

« Une de nos agences-sœurs a récemment initié une nouvelle méthode pour contrôler cette violence. Quand les gens sont admis pour la première fois dans l'un de ces centres de distribution de nourritures, le personnel les assigne à un petit groupe. Chaque groupe a un *staff mentor* qui prend la responsabilité personnelle de s'assurer que le groupe soit bien servi. Le résultat est que chacun se sent faire partie d'une petite « communauté » avec une personne prend le soin de s'assurer qu'ils obtiennent de la nourriture. Ces groupes continuent de fonctionner, intacts, tout au long du programme de distribution de nourriture. »

Enfin, un enseignement spécifique tiré de la MANIERE de distribuer les biens montre l'importance du principe du :

- Vite et peu. Lorsque l'aide est fournie rapidement aux bénéficiaires prévus et en quantités qui ne représentent pas beaucoup en termes de richesse ou de pouvoir, cela dévalue les opportunités de détournement ou de manipulation. Cela diminue également la probabilité de jalousie intercommunautaire.
-

« Dans notre région, l'armée « *détourne* » les vivres après que nous les ayons livrés aux bénéficiaires. Nos stratégies pour éviter cela consistent à : a) donner des rations plus petites toutes les semaines plutôt que tous les mois, pour rendre *dérisoires* d'éventuelles redistributions ; b) ne pas fournir de récipients pour la nourriture mais faire apporter par les bénéficiaires les leurs pour ramener leurs rations chez eux ; c) fournir des rations *wet (quand c'est possible)* qui sont consommées dans nos centres ; et d) décentraliser les distributions afin de réduire la distance sur laquelle les bénéficiaires ont à rapporter la nourriture jusqu'à chez eux. (Certaines mères bénéficiant de notre programme font littéralement bouillir l'eau sur le feu le temps que leurs enfants accourent du centre de distribution déversent les grains dans la marmite bouillante.) »

« Nous avons essayé d'utiliser des incitations non-matérielles chaque fois que c'est possible dans l'aide fournie à l'hôpital. Les petites réhabilitations des cours, ainsi que de nouveaux uniformes pour le personnel hospitalier, ont réussi à remonter le moral du personnel et améliorer la qualité des soins sans que nous ayons à fournir des ressources à grande échelle. Cette approche tranche avec nos méthodes de travail traditionnelles, où nous recrutons et payons directement le personnel des cliniques. »

« Nous avons décidé d'éviter de stocker de grandes quantités de marchandises de l'aide. Nous distribuerons les vivres aux villages, en les déchargeant directement des camions à leur arrivée dans la zone. »

Page 72

POUR EVITER LES VOLS

Les voleurs ont besoin de quatre conditions pour pouvoir voler. Il leur faut a) les informations (ce que seront les marchandises de l'aide et où elles se trouveront) b) une opportunité ; c) un stimulant (elles doivent en valoir la peine) ; et d) l'impunité (il leur faut pouvoir s'enfuir avec elles sans en être tenus responsables). Supprimer l'une ou l'autre de ces nécessités peut réduire les vols.

Par exemple, maintenir le secret sur les livraisons d'aides, les systèmes de livraisons épisodiques, jamais au même endroit *privent de* la connaissance et de l'opportunité. Fournir la nourriture sans récipients ou livrer de très petites quantités dans des emplacements épars rendent difficile le vol de nourriture en quantité suffisante pour rendre le vol intéressant. Rabaisser la valeur marchande des articles (par exemple en coupant de moitié les couvertures supprime leur valeur marchande bien qu'elles restent toujours utilisables par les familles qui peuvent recoudre les moitiés ensemble ou utiliser les deux moitiés séparément) diminue leur intérêt. Enfin, confier le contrôle des marchandises à des structures communautaires respectées peut améliorer leur capacité à obliger les voleurs à répondre de leurs actes.

Par Anderson, Mary B., DO NO HARM: How Aid Supports Peace or War, op. cit.

EFFETS/PROBLEMES SUPPLEMENTAIRES DE LA MANIERE D'ADMINISTRER L'AIDE

*Note sur la Sécurité.*¹⁵ *Le risque est inhérent aux conditions de travail des agences d'aide en situations de conflits. Comment une agence d'aide aborde le problème de la sécurité de son personnel peut, soit renforcer et attitudes et des comportements belliqueux, soit démontrer d'autres manières de penser et de vivre plus compatibles avec l'idée de paix. Comment les membres du personnel d'une agence abordent leurs relations quotidiennes avec les forces de sécurité, les autres autorités, la population locale et leurs collègues peut, soit en rajouter à l'insécurité qui prévaut, soit la diminuer.*

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont constaté :

- que la sécurité de leur personnel dépend, dans une large mesure, des *qualités individuelles* de ce personnel. Une aptitude à désamorcer des situations potentiellement difficiles, à être calme et à garder les idées claires dans les moments de crise, à traiter les autres avec politesse et respect, à communiquer professionnalisme et impartialité et à contrôler son propre stress, ce sont les caractéristiques qui semblaient renforcer la sécurité du personnel et, en outre, aidaient à réduire les TENSIONS en général.¹⁶

¹⁵ Texte et idées: Marge Tsitouris

¹⁶ D'autres personnes et organismes, notamment l' Overseas Development Institute de Londres et InterAction à Washington, D.C. ont fait un excellent travail en élaborant à l'intention des ONG de nouvelles approches de la question sécuritaire qui ne reposent pas uniquement sur les gardes de sécurité. Ils ont constaté que la sécurité

Page 73

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont aussi trouvé que leur *programme/programmation* peut affecter leur propre sécurité et celle des autres en général de plusieurs façons, dont :

- Quand les agences d'aide engagent des gardes armées, elles semblent accepter la légitimité des armes pour établir la sécurité plutôt que l'application effective des lois ou d'autres structures civiles.
- Quand les agences d'aide recherchent (ou se voient « donner ») une protection militaire, la question doit se poser, « de quels militaires ? » Choisir ou accepter une protection militaire lie et identifie l'agence à cette force. (Cela peut provoquer des attaques des militaires adverses, faisant de l'aide une cible au lieu d'un espace de non-violence.)
- Quand les employés d'agences d'aide acceptent la sécurité des voyages en convois sous protection internationale, une telle démonstration de force peut provoquer des ressentiments qui augmentent réellement les dangers ultérieurs. La force militaire provoque souvent des ripostes.
- L'utilisation d'un personnel homogène dans un contexte de conflit ethnique peut soulever des problèmes de sécurité pour une agence, l'identification à un sous-groupe peut créer la TENSION et l'hostilité chez les autres groupes.
- Quand les agences délèguent les préoccupations de sécurité à un personnel hors du programme, non humanitaire (dont beaucoup de membres sont des ex-militaires), cela renforce la tendance à penser à la sécurité seulement sous l'angle de ses effets sur le personnel de l'agence, sans considération des effets sur le conflit ou la situation locale.
- Quand les agences d'aide assurent exclusivement la protection du personnel international, cela peut être pris pour un signal par les combattants d'attaquer le personnel et la population locaux tant que cela ne nuit pas aux expatriés.
- Certaines formes d'arrangements sécuritaires (lotissements résidentiels pour le personnel, utilisation de véhicules blindés, contact radio permanent, couvre-feu nocturne) isolent les travailleurs de l'aide des communautés locales, sapant la capacité du personnel à comprendre le contexte et à entretenir des relations avec la population. Cela réduit aussi leur acceptation par la population et partant leur sécurité.

« Le bureau et la résidence de l'agence étaient à une distance faisable à pied l'une de l'autre. Néanmoins, le personnel prenait toujours une Landcruiser pour se déplacer entre elles. Les relations avec la population locale se limitaient aux relations professionnelles avec le personnel domestique et celui du bureau. Après quelques semaines, la résidence et les voitures étaient de plus en plus soumis à des jets de pierres. L'équipe discutait des options « évidentes » de renforcer le nombre de gardes, de déposer des plaintes à la police, etc. Contre toute attente, l'équipe décida de marcher entre la résidence et le bureau et de saluer les gens rencontrés dans la rue. En quelques jours, les jets de pierre cessèrent. »

repose sur trois principes : l'acceptation par la communauté, la prévention, et dans les circonstances plus difficiles, la dissuasion

Page 74

Dans les situations où les agences d'aide sont requises par les autorités locales d'accepter « une protection », il est parfois possible de collaborer avec les militaires affectés à cette protection pour atténuer l'image négative que cela représente.

« Les autorités régionales exigeaient que nous utilisions un garde qu'elles fourniraient. Elles ont déclaré qu'elles ne voulaient pas qu'un expatrié quelconque se fasse kidnapper dans cette zone et que si nous voulions travailler ici, nous devions accepter cette protection. Le premier garde qu'elles nous avaient affecté marchait toujours devant moi en brandissant son fusil. Cela me faisait sentir beaucoup moins en sécurité ! Alors, j'ai demandé un nouveau garde et j'ai de la chance car celui-ci était un homme avec qui je pouvais travailler. Il gardait son fusil hors de vue la plupart du temps et marchait simplement, et travaillait, à mes côtés. J'avais aussi de la chance que cet homme venait du groupe qui était considéré comme neutre. Cela voulait dire que je n'étais pas identifié à l'une ou l'autre partie engagée activement dans le conflit. »

Les agences d'aide peuvent aggraver l'insécurité des autres. Le retrait du personnel expatrié peut signaler qu'on s'attend à une éruption de violence et, certains personnels locaux l'ont noté, cela peut accroître la probabilité que la violence suive une évacuation. L'accent mis par les agences sur la prévention de la violence contre leurs programmes peut apparaître comme un signal que la violence dans d'autres zones/domaines est acceptable. Une programmation insensible à l'insécurité des autres peut aussi conduire à la violence.

« Certains membres du personnel incitent la *communauté de l'aide* à ne pas limiter nos protestations au vol des aides humanitaires. Ils pensaient que cela serait un message au gouvernement et à l'armée que le pillage des biens des civils était acceptable aussi longtemps que les biens de l'agence d'aide n'étaient pas affectés.

« Espérant améliorer les relations inter-ethniques dans la zone, l'agence a proposé des projets communautaires de jardinage en commun. Dans un village où les relations avaient été particulièrement tendues, les gens refusaient de travailler ensemble. Pensant pouvoir *encourager* le projet, le personnel de l'aide a ouvert une discussion sur les raisons de leur refus. La discussion dégénéra en une dispute enflammée sur la guerre, ses causes et ses atrocités et devint rapidement hors de contrôle. Le personnel de l'agence partit précipitamment, sentant qu'il avait envenimé les relations intercommunautaires et compromis sa propre capacité à travailler avec les deux groupes.

Page 75

« Ayant réapprovisionné les entrepôts, nous assistâmes à un retour des pillages cycliques qui ont caractérisé cette guerre. Nous pensons que de hauts responsables gouvernementaux approuvaient les pillages cette fois-ci, comme un moyen d'indemniser les combattants qui, autrement, ne seraient pas payés. Plusieurs personnes appelaient cette série de pillages « Opération Paie-toi ».

« Une poudrière potentielle entourant les distributions a été la présence fréquente des militaires locaux qui sont déployés par l'administration pour « protéger » les distributeurs. Ces gardes eux-mêmes demandent souvent des aides, arguant qu'eux aussi ont été affectés par la crise et sont « vulnérables. » Nos partenaires locaux pensent que certains de ces soldats sont dans une très mauvaise passe, impayés depuis plus d'un an, arrachés au cadre du soutien familial et peut-être traumatisés par la violence dont ils ont été témoin ou qu'ils ont perpétrée. D'autres, cependant, cherchent visiblement à se faire de l'argent. Nous avons discuté des options possibles pour ce problème, dont une observation rigoureuse et publique des critères d'éligibilité, ou une reconnaissance publique de « l'abnégation » des militaires surveillant les distributions tout en « refusant » d'en tirer un profit quelconque pour eux ! »

Une NOTE au sujet des MESSAGES MORAUX IMPLICITES : Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont trouvé que toute décision d'assistance qu'ils ont prise portait des messages implicites, aussi bien qu'explicites, dont beaucoup se rapportaient directement aux conflits.

Le plus évident, toujours, était le message implicite de partialité transmis par l'aide qui favorise un sous-groupes par rapport à d'autres (par la sélection des bénéficiaires, le recrutement de personnel, le partenariat, l'engagement des communautés, etc). Etaient tout aussi importantes les manières dont le personnel reflétait – et renforçait – la méfiance, la peur, la crainte du pouvoir/le souci du pouvoir dans ses relations interactives/interactions avec la population et les autorités locales. Les rapports des PROJETS PILOTE DE MISE EN ŒUVRE font souvent état des discussions du personnel sur les moyens de changer ces messages et, à la place, renforcer – et manifester- la confiance, le respect de la loi et la collaboration. Un exemple suffit à servir d'illustration :

Page 76

« Le sentiment général est que le détournement *immoral* des ressources de l'aide est le résultat de notre ciblage médiocre. Cette corruption *sape* la légitimité publique de l'aide et renforce le sentiment que l'aide n'est qu'un autre objet de compétition pour les ambitieux et les puissants. »

Une Note sur la Coordination Interagence :¹⁷Une autre question est toujours discutée par les agences travaillant dans des situations de conflit : c'est la nécessité d'une coordination entre agences. Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont noté que :

- Il y a toujours un certain degré de compétition entre les agences d'aide pour les ressources venant des *donneurs* mais aussi, sur le terrain, pour le personnel qualifié, pour des locaux convenables destinés aux bureaux et au logement, pour l'accès auprès des autorités, pour les bénéficiaires, pour les partenaires et pour les différentes sortes de « faveurs » nécessaires pour travailler efficacement (telles que les permis de circulation, les licences d'importation et de véhicule, les lignes téléphoniques, etc.).

- Ces éléments de compétition sur terrain ouvre la voie aux autorités locales de dresser les agences les unes contre les autres. Les relations qu'une agence établit avec les autorités locales peuvent affecter le travail des autres agences. Par exemple, lorsqu'une agence appliquait ce qu'elle appelait une « approche pragmatique » appropriée à la culture locale en offrant des *indemnités* journalières aux autorités gouvernementales pour les accompagner dans les visites sur le terrain, d'autres agences, qui ne pensaient pas que cette pratique était convenable, avaient des difficultés à obtenir des visas et à circuler.
- D'autre part, une coordination des opérations *par* les ONG internationaux peut être perçue par les autorités et la population locales comme une tentative coercitive d'exercer un pouvoir *extérieur*.

« Durant toute cette période, l'agence de coordination des opérations des ONG internationaux a *représenté* nos positions aux autorités. Trente-cinq d'entre nous ont émis une déclaration conjointe refusant les récentes exigences des autorités. Cela n'a pas été très efficace.

« Depuis, beaucoup d'entre nous ont poursuivi des négociations unilatérales avec les autorités et ont obtenu beaucoup de succès à traiter avec elles *individuellement*, ayant la possibilité de discuter *progressivement* des problèmes et de compter sur les interactions personnelles ainsi que sur la discrétion. Nous commençons à croire que notre démonstration de solidarité était contre-productive dans la poursuite de nos buts et dans la tentative *d'amadouer* les autorités à être plus attentives et responsables vis-à-vis de la population. »

¹⁷ Le mérite revient à Luc Zandvliet pour une grande partie du texte de cette section.

Page 77

- Les salaires payés par les agences internationales sont une source majeure de TENSION au sein de la société. Quand différentes agences appliquent différentes grilles de salaire, cela augmente les chances pour que les groupes dans la société perçoivent cela comme du favoritisme.
- Quand les ONG internationaux abordent les questions de coordination dans des réunions inter-agences où rien que les expatriés sont conviés, les suspicions sont excitées chez la population locale et des messages de différence d'importance sont transmis.
- Dans un PROJET PILOTE DE MISE EN ŒUVRE, le personnel de terrain a rapporté que pendant qu'ils ont essayé de coordonner des programmes avec d'autres agences, les autorités en ont profité pour manipuler l'aide.

« Beaucoup d'agences internationales ici sont en partenariat avec les ONG locaux qui sont dotés de personnel composé d'individus bien instruits et compétents. Dans des zones telles que celle-ci, avec des TENSIONS notables au niveau des élites, les ONG pouvaient contribuer à la diminution de ces TENSIONS parce que les programmes des ONG se déroulent dans plusieurs zones différentes. Cependant, la compétition entre les ONG internationaux a fait en sorte que la possibilité de rapprochement des élites par-dessus les différentes zones n'a pas été *mise à profit*. Dans le cadre de la coordination *de leurs programmes*, les ONG internationaux ont divisé le pays par région avec des zones spécifiques placées sous la responsabilité de chaque agence internationale. Bien que cette disposition était destinée à n'être appliquée qu'à la distribution de semences et d'outillages, elle a provoqué la compétition pour des territoires entre les agences internationales et leurs partenaires locaux.

« Certains observateurs notent que la compétition entre les ONG pour des zones d'opération mimait presque le combat entre les factions en guerre ! Durant toute la guerre, ces factions rivalisaient pour *contrôler* des territoires sans tenir compte des intérêts des résidents locaux. L'échec des ONG à établir des relations de collaboration entre les régions signifie qu'on a manqué une opportunité de créer un modèle qui est différent des relations antécédentes des autorités avec les communautés. Au lieu de bâtir des liens entre les élites des différents groupes ethniques, la division internationale du territoire alimente les DIVISIONS existantes. Cela est encore plus grave pour le cas de deux importantes agences internationales où beaucoup de gens perçoivent la division territoriale comme le reflet de la composition du personnel de direction de ces agences. »

Certains PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont constaté qu'ils étaient en mesure d'établir une meilleure coordination entre les agences dans leurs zones d'opération en se réunissant pour réaliser une analyse *suivant la méthode NE PAS NUIRE*. Lorsque les personnels locaux et expatriés d'un certain nombre d'agences se réunissaient à cette fin, ils étaient en mesure de discuter des implications de leurs différents modes d'opération et, dans quelques cas, de

Page 78

_convenir d'un mode d'opération commun, fruit d'un souci partagé d'atténuer les DIVISIONS intercommunautaires et de soutenir les CONNECTEURS.

Page 79

SECTION VII : LES DECISIONS RELATIVES A LA COLLABORATION AVEC LES AUTORITES LOCALES

Comment travailler avec les autorités locales qui contrôlent les zones où l'aide est fournie, tel est le défi permanent qui se pose aux PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE (ainsi qu'à toute aide fournie en situation de conflit).

Les autorités – civiles ou militaires – font souvent partie du conflit. Leurs interactions avec l'aide sont *modélées* par leur désir de pouvoir et d'avantages militaro-stratégiques. Elles exercent leur autorité par l'*élimination* et la violence (ou la menace de violence). Elles exploitent le travail et les richesses des communautés pour leur pouvoir personnel. Leur prétention d'autorité sur les communautés qu'elles contrôlent est sujette à caution.

L'EXPERIENCE MONTRE QUE L'AIDE PEUT RENFORCER LE POUVOIR ILLEGITIME DES AUTORITES.

COMMENT CELA ARRIVE-T-IL ?

Les autorités locales peuvent faire mauvais usage de l'aide en :

- volant, taxant ou détournant les aides pour les utiliser dans la poursuite de la guerre ou du pouvoir ;
- déterminant où et quand les ressources de l'aide peuvent être livrées, affectant ainsi les déplacements ou les concentrations de population ;
- utilisant les interactions avec le personnel de l'aide internationale pour transmettre leur « message » au monde, gagnant ainsi sympathie, ressources et légitimité plus large ; et
- *travaillant* avec le personnel de l'aide pour créer l'illusion de servir les intérêts de la population locale alors qu'il n'en est rien.

OPTIONS ET OPPORTUNITES :

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont trouvé des options pour travailler avec et sous les autorités locales qui évitent de renforcer leur exercice illégitime du pouvoir et, au contraire, renforcent à la fois leur capacité à assumer la responsabilité d'assurer le bien-être des civils et la probabilité qu'elles l'assumeront.

18 Texte et idées: Joop Gilling, Kenny Gluck, Andrew Hurst, Abikök Riak, Stephen Jackson, Luc Zandvliet

Page 80

Le travail dans cette zone comprend une suite d'étapes :

1. D'abord, les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE reconnaissent que, les autorités locales contrôlant l'espace où l'aide intervient, les agences d'aide ne peuvent pas les éviter.
2. En second lieu, ils reconnaissent que la gouvernance n'est pas quelque chose à éviter. En fait, soutenir la bonne gouvernance est un moyen de renforcer les CONNECTIONS intercommunautaires et de réduire les TENSIONS communautaires. Il s'agit de relever le défi de renforcer l'autorité légitime plutôt que l'autorité illégitime.

3. Troisièmement , et très important, ils se sont rendus compte que les agences d'aide ne peuvent pas définir la gouvernance « légitime » à la place des autres. Il faut plutôt que les agences sachent ce que les gens qui vivent sous l'autorité pensent de la légitimité.
4. Quatrièmement, un certain nombre de PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont consciencieusement recherché les idées que se font les gens vivant dans leurs zones de ce qui constitue pour eux une autorité « légitime » et une autorité « illégitime ». Ces projets ont constaté des concordances remarquables dans tous leurs sites *d'opérations*. La population convenait que des gouvernements légitimes :
 - ne contraignent pas leurs propres peuples par l'usage ou la menace de violence ;
 - procurent des services (les plus fréquemment cités étaient les écoles, les routes et les soins de santé) ;
 - permettent une certaine forme d'interaction entre eux-mêmes et le public de sorte que les gens sentent que leurs idées et leurs besoins peuvent être entendus d'une certaine manière.

5. Cinquièmement, en gardant cela à l'esprit, les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE posèrent la question : y a-t-il des moyens de fournir l'aide qui renforcent, appuient et élargissent l'engagement des autorités locales pour une gouvernance légitime et évitent de favoriser leurs activités illégitimes ?

« Les villageois identifient la prestation de service social comme un aspect clé d'un gouvernement *digne de ce nom* et c'est une activité que nous remplissons en partie par le biais de notre aide. Le défi que nous devons relever est de jouer un rôle positif de *modérateur* du pouvoir de l'autorité locale et d'agir comme point de contact entre la population (nos bénéficiaires) et cette administration.

Page 81

« Pour empêcher que le gouvernement ne réduise son propre financement destiné aux soins de santé parce nous fournissons ces services, nous avons fait pression avec insistance auprès du Ministère de la Santé pour qu'il engage des ressources supplémentaires en complément de notre *aide* . Notre *lobbying* a abouti à l'affectation à plein temps d'un médecin. Jusqu'à récemment, le personnel de l'hôpital était constitué par des sortants de l'université qui s'acquittaient d'un service obligatoire de trois mois. »

« Bien que notre programme ait accru les ressources à la disposition des militaires par le biais de *cet impôt/cette taxe*, le processus avait son bon côté. Avant notre programme, la confiscation des vivres dans les villages était souvent arbitraire et s'accompagnait de menaces et de violence. La routinisation de la perception de taxe sur les céréales signifiait que les autorités ont adopté un système de perception normale d'impôts. Ce changement peut être considéré comme faisant partie d'une tentative générale de transformer les autorités locales, de mouvement militaire rebelle qu'elles étaient, en un gouvernement local responsable en mesure, entre autres, d'établir la discipline sur ses soldats et de protéger les droits de la population civile.

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont identifié quatre considérations importantes dans la collaboration avec les autorités locales.

- Comprendre qu'il n'existe pas d'autorité monolithique. Même les plus répressives comportent des individus ayant des opinions et des motivations différentes. Les ONG peuvent trouver des gens à l'intérieur du système qui partagent leurs objectifs relatifs à l'*aide* aux civils. Travailler avec eux préserve les principes humanitaires de l'agence et renforce la capacité de ces autorités progressistes à faire valoir leurs vues auprès de leurs homologues plus oppressifs.

« Beaucoup de gens s'engagent dans l'armée parce que c'est un des rares emplois qui rémunèrent régulièrement. Il arrive même que cela reflète une ambition positive. Par exemple, dans notre zone, un jeune soldat à un poste de contrôle voulait toujours pratiquer son anglais et nous demandait constamment des livres. Nous lui avons donné quelques documentations sur les missions et les programmes de notre agence, cela, non seulement, lui a fait plaisir, mais nous a donné une chance d'apporter des éclaircissements sur les rôles des agences humanitaires dans la région. »

Page 82

« Certains membres du personnel ont noté que la collaboration avec les autorités *does not have to involve compromising of accountability and participation*. Il y a des exemples où des responsables officiels ont pris individuellement des décisions qui vont à l'encontre des directives des tenants de la ligne dure. Dans une ville, le représentant local a pu circonvenir à la réglementation qui empêche les femmes de travailler pour les ONG en faisant venir un responsable du Ministère de la Santé les jours de paie. Les salaires étaient remis au responsable ministériel, qui les donnait ensuite au personnel féminin de l'ONG. »

- Identifier les barrières qui rendent les autorités et les ONG méfiantes les unes des autres.
-

« Les autorités continuent de se méfier de nous parce que nous sommes « étrangers ». En outre, notre personnel recevait des salaires *génereux* par rapport aux leurs et beaucoup d'entre eux n'ont même pas été payés depuis six mois. Nous recrutons notre personnel parmi les gens les plus *instruits/éduqués*, mais aux yeux des autorités actuelles, ils sont le symbole de l'ancien régime qu'ils condamnent. »

« Les autorités locales réprouvent le fait que les ONG aient accès à l'aide internationale qui ne leur est pas disponible directement. Notre soutien international aux ONG locaux entre ceux-ci et le nouveau gouvernement qui est en train d'essayer de *s'établir*. »

- Identifier des domaines d'intérêt commun et travailler avec les autorités de ces zones.
-

« Les ONG ont *eu*, en général, une attitude prudente vis-à-vis des autorités. Le personnel se méfie des fonctionnaires gouvernementaux et considère ses *interactions/reactions* avec eux nécessaires mais stériles. Mais ces attitudes ont tourné au désavantage des ONG. Un travailleur *de l'aide/humanitaire* a raconté l'histoire d'une personnalité membre des autorités locales qui a affecté des ressources conséquentes à la réfection d'une route. Les ONG ont supposé qu'elle le faisait à des fins militaires et ont refusé de soutenir son effort. Mais ils constatent maintenant que la route rend service à la population de la région. Elle aide aussi les ONG eux-mêmes en ce sens qu'elle divise en deux le temps qu'ils mettent à aller de l'une des villes à l'autre. »

« Nous avons plusieurs exemples où nous avons été en mesure d'*obtenir* des ressources de la part des autorités pour être affectées à des services destinés à la population. Un exemple concernait la construction d'un pont. Quand les ONG ont contacté les autorités pour leur solliciter une contribution, elles ont refusé d'abord, soutenant qu'elles n'avaient pas de ressources pour cela. Les ONG ont fait remarquer qu'elles avaient du gasoil, alors elles acceptèrent d'en fournir pour les engins *de construction*. Les ONG firent remarquer aussi que les autorités percevaient de l'argent à l'un des points de contrôle sur la route venant dans cette zone. Alors, de nouveau,

Page 83

le représentant local des autorités accepta de faire le don des recettes d'une semaine recueillies au point de contrôle. Finalement, quand l'ONG fit observer qu'il y avait des soldats désœuvrés sous son autorité, il accepta aussi de fournir la main-d'œuvre au projet. Le pont fut construit. »

- Promouvoir les opportunités pour les autorités locales d'agir en interaction avec les communautés civiles par des moyens qui renforcent les structures civiles et qui encouragent les autorités à être plus attentives au *bien-être* du public/*de la population*.
-

« Nous décidâmes d'intégrer des représentants du commandement local dans notre atelier NE PAS NUIRE . Nous voulions qu'ils connaissent l'origine de nos programmes d'aide. Utilisant une explication étape par étape des leçons du PCLP, nous mettons en exergue les questions telles que l'utilisation responsable des ressources de l'aide, la budgétisation et la responsabilité devant la population. Nous étions véritablement stupéfaits – et ravis – que les autorités participantes rentrèrent dans les discussions et constatèrent la valeur de l'approche.

Ils déclarèrent que nous devrions inviter tous leurs supérieurs la prochaine fois afin qu'ils puissent eux aussi comprendre cette façon de faire les choses. »

« Nous avons dressé notre liste de villages qui devraient recevoir l'aide mais nous devons la soumettre aux autorités locales avant que nous puissions commencer les livraisons. L'un des responsables a changé la liste et enleva l'un des dix-sept villages. Nous décidâmes de convoquer une réunion des gens et des bénéficiaires venant de tous les autres villages. Nous invitâmes le responsable à venir expliquer sa décision. Il rechangea la liste par la version initiale et tous les villages ont fini par recevoir les aides dont ils avaient besoin. »

« Nous nous trouvâmes dans un impasse dans l'identification des bénéficiaires légitimes de la reconstruction de logements. L'une des autorités locales n'arrêtait pas d'inscrire ses amis de la ville, qui y avaient déjà des maisons, sur nos listes. Finalement, nous allâmes à la radio pour convier toutes les personnes identifiées (à la fois sur notre liste et sur celle de l'autorité locale) à venir, à un jour donné, sur le site où nous devons construire les logements. Nous invitâmes l'autorité (qui devait venir de toutes façons) et, quand il vit combien il y avait plus de gens que de maisons, il *se rétracta* et accepta notre liste des « plus vulnérables » puisque c'était (comme nous le savions tous) « la politique officielle ».

Page 84

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont aussi mis en exergue plusieurs *précautions* à prendre en compte dans la collaboration avec les autorités locales.

D'abord, il y a des échelons multiples d'autorité : administrative, militaire et traditionnelle. Les relations de l'ONG avec chacune d'elle affecte non seulement sa *capacité opérationnelle* mais aussi ses relations avec les autres.

En second lieu, si les populations (comme elles le font souvent) ont établi des alternatives fonctionnelles à l'effondrement de l'autorité, telles que l'enseignement à domicile, les cliniques autonomes ou même des gardiens *de maison*, la collaboration des agences avec les autorités pourrait interrompre et saper ces structures.

Troisièmement, la possibilité pour les agences d'aide de bien collaborer avec les autorités locales dépend en partie de la position de cette autorité dans le conflit. Lorsque les choses vont bien pour les autorités, elles sont plus *disponibles* à l'égard des ONG ; mais quand elles sont sous pression militaire, elles deviennent le plus souvent plus strictes et oppressives. Cela signifie que les ONG doivent constamment mettre à jour leurs connaissances des motivations des autorités et les points de collaboration possibles avec celles-ci.

Un rapport émanant de personnel sur terrain a résumé ses stratégies pour travailler sous une autorité peu commode comme suit :

« Notre personnel a identifié trois moyens de travailler avec créativité avec les autorités :

- a. Nous pouvons créer un espace de dialogue entre les autorités et les communautés ;
- b. Nous pouvons affecter la capacité des autorités à endosser des rôles gouvernementaux adéquats, (Tant de fonctionnaires dans ce nouveau « gouvernement » étaient, ou sont encore, des militaires. Ils ne savent pratiquement rien sur ce que c'est que gouverner !).
- c. Nous pouvons affecter la disposition des autorités à examiner les besoins des civils.

Ces points émergent de notre analyse basée sur le PCLP et chaque point représente une option destinée réduire les quatre TENSIONS majeures que nous avons précédemment identifiées qui éclateront probablement dans un conflit ultérieur. C'étaient : a) les DIVISIONS des partis politiques basées sur des alliances du passé ; b) les DIVISIONS tribales qui existent depuis de nombreuses années mais qui, dans quelques exemples, coïncident avec les alliances politiques ; c) les TENSIONS entre les autorités et les « autres » (qui furent écartés quand ce camp-ci a gagné ; et d) les DIVISIONS entre *ceux qui reviennent* et *ceux qui sont restés* (qui quelquefois aussi coïncident avec les identités politiques passées). »

Page 85

Page 86

Page 87

DEUXIEME PARTIE

SECTION VIII : LES EXPERIENCES ACQUISES SUR LA MANIERE D'UTILISER ET DE PROPAGER L'APPROCHE 'NE PAS NUIRE'

SECTION IX : EVALUATIONS DES IMPACTS DE L'APPROCHE « NE PAS NUIRE »

SECTION X : CONCLUSION

Page 88

Page 89

SECTION VIII : LES EXPERIENCES ACQUISES SUR LA MANIERE D'UTILISER ET DE PROPAGER LA METHODE 'NE PAS NUIRE'

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont expérimenté de nombreuses approches pour introduire et utiliser NE PAS NUIRE sur leurs champs d'opération. A partir de leurs expériences, ils arrivèrent à des leçons *communes* sur ce qui marche et sur ce qui soulève des problèmes.

Formation :

1. Commencer la formation NE PAS NUIRE ; répéter *over time* (mais ne substituez pas la formation répétitive à l'action).

- Les sessions peuvent ne durer que deux heures comme elles peuvent durer une semaine ;
- Citez toujours la source des idées – à savoir les champs d'expériences des autres dans de multiples contextes. C'est important parce que les gens doivent savoir que ces idées ne sont PAS théoriques mais bien pratiques.
- Présentez le Cadre d'Analyse
- Amenez les gens à appliquer l'analyse à leurs propres contextes et leurs programmes en cours.

« Bien que la plupart des participants de notre session de formation aient assisté à des ateliers NE PAS NUIRE auparavant, ils paraissaient soudainement plus enthousiastes et plus concernés cette fois-ci. Ils déclarèrent que c'était parce que nous appliquions le Cadre d'Analyse à la nouvelle série de critères de partenariat sur laquelle ils étaient justement en train de travailler. Ils trouvaient extrêmement utile d'appliquer le Cadre sur quelque chose qu'ils connaissaient bien et qu'ils étaient sur le point d'en commencer l'utilisation. Ils étaient aussi surpris qu'ils aient rencontré des problèmes avec ce qu'ils avaient fait. Ils apportèrent plusieurs améliorations importantes dans les critères, sur la base de leur analyse NE PAS NUIRE. »

Page 90

Qui devrait s'y impliquer :

Tout le monde !

- la *Direction* fournit l'impulsion et la légitimité au processus ;

- le personnel sur terrain qui agit directement en interaction avec les partenaires, les autorités locales et les bénéficiaires de l'aide sont les travailleurs de « la ligne de front » qui peuvent se servir des idées tous les jours ;
- les chauffeurs, le personnel de bureau et d'autres employés humanitaires qui connaissent la méthode NE PAS NUIRE peuvent souvent fournir les informations les plus précises sur les circonstances locales, utiles à l'analyse et, dans certains cas, ont joué un rôle déterminant dans l'interprétation des idées auprès des autorités locales et des communautés locales.

« Le personnel de toutes les sections de l'agence participent aux formations LCPP – chauffeurs, comptables, assistants, aussi bien que directeurs de programmes – afin que tout le monde comprenne comment et pourquoi l'agence prend telle ou telle décision aussi bien sur les affaires internes (recrutement de personnel, contrats, etc.) que sur les projets sur terrain. Les autorités locales et les agences partenaires sont invitées pour la même raison, tout autant que les représentants des agences sœurs. Leur participation conforte l'analyse. »

(Vis-à-vis des) Les organisations partenaires

- répandre l'utilisation des idées
- accroître la précision de l'analyse
- renforcer la transparence sur les objectifs et la responsabilité de l'aide

(Vis-à-vis des) Les autorités locales

- les encourager à assumer leur responsabilité pour le *bien-être civil/des civils*
- renforcer la transparence

(Vis-à-vis des) Les communautés

- fournir des informations fondées sur les impacts du programme. Dans certains cas, la population locale a trouvé les analyses sur les CONNECTEURS extrêmement utiles dans la compréhension de leurs propres possibilités à promouvoir la paix.
-

Page 91

« Le personnel s'est demandé pourquoi dans une région, l'agence a été mieux à même de garder en ligne de compte les impacts sur les conflits que dans une autre, où la méthode NPN avait été introduite. Plusieurs participants à la discussion ont noté que, dans la zone qui avait des problèmes, l'agence a nommé des directeurs des opérations sur terrain, *ayant une expérience en logistique* de marchandises. Ces individus ont donné la priorité à la logistique à cause de la haute valeur monétaire des biens qu'ils géraient et cela a limité le degré de leur capacité à aborder les questions relatives à la qualité du programme et soulevées par l'analyse NPN. Dans la zone où l'utilisation de la méthode DNH était relativement plus efficace, les directeurs régionaux travaillaient étroitement avec un coordinateur de programme qui soulevait activement et *systématiquement* des préoccupations ayant trait aux répercussions du programme sur le conflit. »

« Le LCPP a fourni l'opportunité de réunir le personnel (comprenant le personnel local, constitué d'individus venant de différents groupes ethniques, aussi bien que le personnel expatrié) pour renforcer le partage d'idées et la solidarité. Les membres du personnel local prétendent qu'ils sont maintenant en mesure d'expliquer pourquoi ils refuseraient éventuellement de céder des ressources du programme ou d'autres « faveurs » demandées par les autorités locales ou les membres des communautés. Ils sont aussi capables d'expliquer la politique de l'agence et de renforcer la compréhension par la communauté des raisons pour lesquelles nous faisons ce que nous faisons. Ils peuvent maintenant expliquer qu'ils ne font pas qu'« exercer un pouvoir » et choisir personnellement quoi accepter et quoi refuser, mais que, lorsqu'ils refusent de laisser les autorités utiliser les ressources de l'aide, ils accomplissent une politique d'agence clairement définie. »

« C'était un grand avantage d'avoir dans cette session de formation des gens venant de deux bureaux régionaux. Ils apportaient différentes perspectives et avaient des expériences différentes du conflit dans leurs zones, mais ils se considéraient également comme des collègues, aussi ils pouvaient échanger idées et critiques sans se mettre sur la défensive. »

Procéder à l'Analyse

1. Commencer par l'Analyse du Contexte. Les agents de liaison ont constaté que les gens veulent souvent commencer par voir leurs programmes d'aide d'abord. Cependant, lorsque l'analyse NE PAS NUIRE commence par la compréhension du contexte – en particulier des DIVISEURS et des CONNECTEURS qui existent entre les communautés où le conflit est actif ou probable, cela peut faire ressortir des idées qui ne furent pas prises en considération dans les plans initiaux de l'aide. C'est ainsi qu'émergent de nouvelles perspectives sur les répercussions du programme.

Note : Ne faites pas de suppositions. L'analyse du contexte est cela tout simplement -- un regard curieux sur les réalités existantes dans CE contexte-ci à CE moment-ci.

Page 92

2. Identifier QUI sont en conflit. Comme il a été noté dans l'introduction au Cadre d'Analyse (Section I), il est extrêmement important de se concentrer sur les scissions existant entre les communautés qui sont dangereuses et destructives. Les différences à l'intérieur d'une société ne sont pas toutes dangereuses.

Note : Souvent, il y a plus de deux groupes qui sont impliqués dans des conflits. Par exemple, l'insécurité et la violence peuvent provenir de gangs errants ou de multiples milices locales sous le commandement de chefs différents.

3. Analyser les DIVISEURS et les CONNECTEURS. Les agents de liaison ont constaté que la première *impulsion* incite à définir les choses qui divisent et celles qui lient superficiellement les gens. Par exemple, les communautés diront que les ONG sont des CONNECTEURS. Cependant, les ONG *constitués d'éléments venant d'un groupe unique* peuvent être partiaux envers un camp dans le conflit ou, comme nous l'avons vu, le travail des ONG peut augmenter les TENSIONS intercommunautaires. L'analyse devrait inciter les gens à définir ce qui, à propos de notre ONG, lie les gens (ou les divise).

Note : Il faut que les DIVISEURS et les CONNECTEURS soient désagrégés. Par exemple, dans une société, les gens de l'ancienne génération demeuraient en contact par-delà les DIVISIONS parce qu'ils avaient vécu sous un régime où ils étaient éduqués ensemble, où ils travaillaient ensemble ; les plus jeunes qui n'avaient pas de souvenir de ce temps-là étaient beaucoup plus divisés.

4. Analyser le programme d'aide. C'est dans les détails de la programmation de l'aide (ainsi que l'ont démontré toutes les Sections précédentes !) qu'on trouve les répercussions de l'aide sur les conflits.
5. Identifier les impacts et les options. Les agents de liaison ont trouvé que les gens savent reconnaître qu'il y a des problèmes avec les impacts des programmes. Cependant, sans analyse, ils ne savent pas comment, ni pourquoi ces impacts surviennent. Lorsqu'ils comprennent comment et pourquoi les programmes ont des impacts négatifs, ils peuvent identifier les options. (Voir Section Neuf pour les idées sur la manière d'identifier les impacts de la programmation.)

Quand ? Combien de fois ?

L'analyse NE PAS NUIRE est utile tant pour la conception de nouveaux programmes que pour le contrôle de ceux qui sont en cours.

Les agents de liaison ont trouvé qu'il est utile de refaire l'analyse du contexte et celle des DIVISEURS et CONNECTEURS régulièrement afin de rester vigilant aux changements qui affectent les impacts de la programmation. Au minimum, ils encouragent les gens à refaire l'analyse :

Page 93

- Lorsqu'il y a des changements dans le programme d'aide
- Lorsqu'il y a des changements dans le conflit.

Les agents de liaison ont noté que la répétition est utile. Puisque l'analyse porte sur les détails, plus souvent les gens ré-examinent, plus il y a des détails qu'ils reconnaissent.

« La répétition, c'est bien. Puisqu'il s'agit bien d'une nouvelle manière de réfléchir sur notre façon de travailler, il faut du temps pour intégrer les idées de NE PAS NUIRE. »

« Nous avons intégré l'analyse LCPP dans notre rapport trimestriel destiné aux bailleurs de fonds et avons modifié la présentation du rapport en conséquence. »

Note : Un rapport de projet a fait remarquer que, après un an et demie d'utilisation de la méthode NE PAS NUIRE, les personnels de terrain des agences partenaires l'utilisaient comme par « réflexe ». Il s'agissait d'une partie du discours à laquelle on s'attend, une partie familière lorsqu'ils parlaient des programmes.

Pierres d'achoppement :

Les agents de liaison ont trouvé des pierres d'achoppement *consistant* à l'utilisation de NE PAS NUIRE sur terrain :

1. Préjugés. Certaines personnes ont tendance à classer NE PAS NUIRE dans la catégorie des méthodes de « promotion de la paix » et à présumer qu'elle ne convient qu'aux programmes de *paix*. Il faut un certain effort pour démontrer que les approches NE PAS NUIRE ont pris naissance à partir de toutes les activités de programmation à la fois de l'aide humanitaire et de l'aide au développement.
2. La contrainte du temps. Dans les « crises humanitaires à *chaud* », le personnel de direction et le personnel sur terrain se plaignent souvent du manque de temps pour l'analyse. Les agents de liaison ont pu démontrer comment l'analyse peut être utile même dans les difficultés des premiers jours des conflits.
3. Confusion des TENSIONS existant entre l'agence d'aide et la population avec les TENSIONS représentant des DIVISIONS intercommunautaires. Sur beaucoup de sites de projet, les membres du personnel local étaient préoccupés par les plaintes – ou même les menaces- qu'ils ont reçu quand les gens sont mécontents de certains aspects du programme d'aide.

Page 94

Cependant, de telles récriminations reflètent l'insatisfaction liée à la manière dont l'aide est distribuée plutôt qu'à ses relations avec les DIVISIONS intercommunautaires. Les gens peuvent se plaindre que la nourriture qu'ils reçoivent est difficile à cuire ou inhabituelle ; ils peuvent se plaindre qu'ils attendent trop longtemps les livraisons, etc. Pour l'analyse NE PAS NUIRE, il est important de distinguer entre les problèmes soulevés par une mauvaise programmation sans lien avec le conflit et les impacts que l'aide génère sur le conflit intercommunautaire.

4. Réticence à revenir sur les questions relatives au conflit. Finalement, la plupart des projets ont rencontré une certaine résistance *dans leur zone d'opération* à reconnaître soit que l'aide pourrait bien aggraver les conflits, soit que les conflits aient jamais existé au sein de la société locale. Par-dessus le marché, nous avons noté que dans les sociétés *d'après conflit*, les gens veulent souvent laisser tomber la reconnaissance des différences. Ils redoutent qu'en parler ne fera que les aggraver. Dans de telles situations, les agents de

liaison ont *réalisé* qu'ils ne devraient pas « parler » de problèmes sociaux aux gens. En posant plutôt des questions soigneusement choisies au sujet des circonstances locales, si les DIVISEURS existaient effectivement, la population locale, finalement, les identifiait. Lorsque le personnel sur terrain, les partenaires et les communautés locales réalisent leur propre analyse, ils deviennent directement engagés dans le traitement des problèmes qu'ils identifient. »

« En général, et non seulement pour ce projet-ci mais pour tout le travail du consortium de partenaires, nous sommes tombés d'accord pour intégrer les principes de NPN d'une manière plus formelle dans les rapports établis sur terrain afin que les problèmes qui surgissent puissent être directement suivis. Nous nous sommes convenus d'inclure des paragraphes sur la méthode NPN dans les rapports bimensuels venant des animateurs de chaque zone. Comme base de suivi, nous sommes tombés d'accord qu'il est temps maintenant pour les personnels des sièges du consortium de prendre l'analyse des TENSIONS et des CONNECTEURS qu'ils ont faite au niveau provincial et de l'approfondir pour traiter les différents sites où les partenaires locaux travaillent. Ceci exigera beaucoup de travail de la part des animateurs, dans le cadre de réunions au niveau des villages. Une fois réalisé cependant, cela fournira la meilleure base de travail possible dans ces zones qui sont si déchirées par les conflits pour le moment. »

Page 95

SECTION IX : EVALUATIONS DES IMPACTS DE L'APPROCHE « NE PAS NUIRE »

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE ont dû affronter les difficultés de l'évaluation des impacts. Au début des trois années des Projets Pilotes, il était clair que le personnel de terrain trouvait la méthode NPN utile et applicable. La question restait cependant de savoir si son utilisation pour repenser les programmes faisait une différence. Pour y répondre, chaque Projet Pilote expérimenta des manières d'évaluation d'impacts. Ils posèrent deux questions fondamentales :

- Aggravons-nous les DIVISEURS intercommunautaires ou alimentons-nous les efforts de guerre ?
- Est-ce que nous soutenons et renforçons les CONNECTEURS et les CLP (Capacités Locales pour la Paix) ?

Ils trouvaient les réponses à ces questions dans

- l'attitude des gens (envers l' « autre » et vis-à-vis de l'équité de l'aide dispensée par l'agence) ; et
- dans les actes et les comportements (vis-à-vis de l' « autre », et vis-à-vis de l'aide).

Les catégories du Cadre d'Analyse laissent suggérer des catégories d'indicateurs :

1. LES DIVISEURS :

- Combien de fois l'agence d'aide est-elle accusée de favoritisme ? (Avec la refonte du programme – garantissant la représentation de tous les camps parmi les partenaires, le personnel, les participants – de telles accusations devraient s'atténuer)
- Combien de fois notre aide est-elle volée ou détournée par les militaires ou par des gens mécontents ? (une fois encore, avec la programmation améliorée, la fréquence des détournements devrait chuter)
- Les revenus de quelles personnes et quels types de revenus se trouvent accrus par nos activités ? Ces revenus soutiennent-ils une économie de guerre *qui se prolonge* ou une transition vers une paix *inclusive* ? (Si nous avons apporté des changements dans le programme, pouvons-nous voir un changement d'activités de la population ?)

2. LES CONNECTEURS :

- Renforçons-nous et soutenons-nous les CONNECTEURS ? Par exemple :
 - a. Est-ce que les gens de tous les bords viennent sur nos sites (tels que les cliniques, les séances de formation, etc.) ? Se plaignent-ils d'une inégalité de service ou pensent-ils que tout le monde est traité équitablement ?

- b. Nous appuyons-nous sur des groupes représentatifs *inclusifs* pour allouer et distribuer l'aide ? (Si nous faisons bien ainsi, les récriminations à propos d'inégalité entre des communautés divisées ne devraient pas avoir lieu, ni les *raids* entre les groupes.)

Les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE utilisaient ce qui suit comme des indicateurs spécifiques de l'efficacité de leur application des approches NPN :

- Diminution des vols ou détournements des biens de l'aide par les militaires ;
 - Baisse des niveaux de violence dans les zones où l'agence fournit l'aide en comparaison avec des zones voisines et similaires où l'agence est absente ;
 - Hausse du nombre de personnes communiquant à l'agence des renseignements destinés à assurer la sécurité du personnel et des biens de l'aide ;
 - Hausse du nombre de personnes proposant au personnel et aux partenaires de l'agence des idées d'amélioration des programmes intercommunautaires.
 - Hausse de l'utilisation/de la participation à des CONNECTEURS qui ont été identifiés par les gens des différentes parties en conflit (exemples : des parents envoyant leurs enfants dans écoles multi-communautaires, l'utilisation de cliniques avec des gens de l'autre camp, l'utilisation de routes qui passent par des villages où les « autres » vivent, augmentation du commerce intercommunautaire, etc.) ;
- Interactions accrues entre les groupes *civils/civiques* et les autorités locales sur des affaires civiles
 - Prise de responsabilité civile accrue par les militaires locaux (exemples : ouverture de routes, de cliniques, opérations de déminage, diminution du nombre de points de contrôle qui limitent les interactions, diminution des menaces et des coercitions envers les civils, etc.) ;
 - Serviabilité accrue des militaires locaux qui permet à l'aide de fonctionner sans encombre (exemple : délivrance d'*autorisation de voyager*, permis de conduire, etc) ;
 - Bienveillance accrue envers l'agence de la part de personnes de tous bords (reflétant leur sentiment que l'aide est « équitable » et efficace).

Il est clair que certains de ces « indicateurs » pourraient refléter un relâchement des TENSIONS qui n'est pas imputable aux programmes d'aide. D'autres sont plus étroitement liés aux impacts réels de l'aide.

Dans les contextes spécifiques où le personnel de l'agence d'aide a réalisé que l'aide alimentait d'une façon ou d'une autre le conflit, ils purent aussi retracer directement comment un changement de programmation a bien atténué, ou non, l'effet négatif.

Page 97

Par exemple, lorsque les militaires enrôlaient des mécaniciens formés par l'agence d'aide pour entretenir leurs véhicules et que l'agence alors commença à former des femmes plutôt que des hommes, pour être mécaniciennes, l'enrôlement des mécaniciens de l'agence cessa.

Lorsque l'agence découvrit que tous les membres de son personnel local venait d'un groupe ethnique et commença à recruter de manière plus large, elle s'aperçut que de plus en plus de personnes de l'autre groupe ethnique commencèrent à participer dans leurs programmes ;

Lorsque la voiture de l'agence subissait des jets de pierres en roulant entre le bureau et la résidence du personnel et que le personnel se mit à marcher dans les rues et à côtoyer les gens, les jets de pierres cessèrent.

Ces trois exemples, et beaucoup d'autres encore, cités dans les Sections ci-dessus, montrent que dans les cas où les programmes sont repensés pour réduire les effets négatifs, il est possible de connaître très rapidement si la refonte a produit l'impact escompté.

La leçon fondamentale acquise par les PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE est que nous pouvons démystifier l'évaluation des impacts. L'attention portée sur le contexte local *fait identifier* une variété d'« indicateurs » qui, en contexte, sont visibles et vérifiables. Encore en contexte, il est souvent (mais pas toujours !) possible de retracer la causalité d'une amélioration. Il peut nous paraître assez clair lorsque nos

programmes enveniment les choses. Il peut nous paraître tout aussi clair lorsque cessons de les faire empirer. Il est cependant plus difficile d'évaluer dans quelle mesure nos actions améliorent les choses, bien que la population locale ait son mot à dire ! Dans bien de circonstances, il faudrait que nous prenions leurs opinions, aussi, pour des « indicateurs » fiables.

Combien compliqué est-il de savoir ce que pensent les gens ? Beaucoup de projets utilisent l'approche « salon de thé » pour la collecte de données. C'est-à-dire qu'ils s'assoient avec les gens dans des endroits où ceux-ci se mettent ensemble (salons de thé, bars, marchés, à bord des bus) et écoutent ce qu'ils se disent entre eux – et ce qu'ils disent directement aux membres du personnel de l'aide. Si des TENSIONS se lèvent entre les groupes, cela sera évident dans les conversations (ou par l'absence de gens dans ces lieux publics). Si les TENSIONS baissent, on en parlera. Les rôles des agences d'aide dans l'un ou l'autre cas, dans les zones où l'aide est un aspect prééminent de la vie quotidienne, feront également l'objet de discussion.

Page 98

Page 99

SECTION X: CONCLUSION

Les effets négatifs de l'aide sur les conflits semblent plus évidents et plus profonds que ses effets positifs. La manipulation de l'aide pour aggraver les conflits paraît plus répandue que son utilisation pour établir des relations harmonieuses et justes. Nous voyons trois raisons à ce déséquilibre des répercussions de l'aide.

D'abord, les impacts positifs et bénéfiques de l'aide se concentrent clairement sur ses objectifs immédiats humanitaires et de développement. L'aide sauve des vies et allège beaucoup de souffrances. L'aide soutient les efforts d'améliorations durables des moyens de subsistance de la population et du bien-être social. L'aide a des impacts positifs effectifs qui sont directement liés à ses objectifs premiers. Jusqu'à tout récemment, on ne s'attendait pas de l'aide qu'elle aborde des questions relatives à la paix et à la guerre.

Deuxièmement, lorsque des choses positives arrivent au sein des sociétés, il est de bon ton que les mérites en reviennent à la population et aux institutions locales (plutôt qu'à des fournisseurs d'aide extérieurs). Parce que l'aide ne cause pas les guerres, ni ne les termine, elle ne peut pas en être blâmée, ni recevoir les mérites de leurs cessations. Les gens au sein de leurs propres sociétés sont responsables de leurs propres circonstances politiques. Au mieux, l'aide peut soutenir, influencer, fournir un espace pour les attitudes et les actions pacifiques et les encourager. Elle ne peut pas les produire.

Mais, finalement, le déséquilibre dans les impacts de l'aide pourrait être moins figé qu'il ne le paraisse maintenant. Il se peut que nous ayons moins de preuves que l'aide peut créer des relations intercommunautaires justes et harmonieuses seulement parce que nous avons moins d'exemples de ce cas se produisant. Comme de plus en plus d'agences d'aide assument la responsabilité des effets secondaires de leurs aides sur les conflits, et sur la paix, comme elles forment et encouragent leurs personnels à être créatifs en liant l'aide qu'ils fournissent aux contextes politiques et sociaux plus larges dans lesquels ils travaillent, de plus en plus d'exemples de programmes recherchant la paix pourraient émerger. Les donateurs, les ONG, et de nombreux groupes locaux recherchent les moyens de prévenir les conflits et de promouvoir la paix. L'intégration des approches de NE PAS NUIRE est une étape, parmi tant d'autres, qui peut nous aider à devenir plus conscients des opportunités pour venir à bout de la guerre et soutenir la paix, plus *sophistiqués* à l'égard de ces opportunités.

Page 100

Page 101

INTRODUCTION AUX ANNEXES :

Chacune de ces Annexes a été élaborée par un des PROJETS PILOTES DE MISE EN ŒUVRE pour être un « outil » destiné aux formateurs en méthode NPN ou au suivi et à l'évaluation des programmes. Il y a quelquefois des chevauchements entre elles ; nous les avons toutes incluses dans cet ouvrage parce qu'elles peuvent être

utiles pour d'autres qui veulent constituer des approches de formation, des études de cas, des notes explicatives, des systèmes de suivi concernant d'autres outils de programmation basés sur les approches PCLP.

Les annexes comprennent :

ANNEXE I : CADRE DE MISE EN ŒUVRE DU PCLP

Une explication en cinq étapes de la manière d'utiliser le Cadre du LCPP dans la programmation

ANNEXE II : UN ECHANTILLON D'ANALYSE DES DIVISEURS/CONNECTEURS

Beaucoup de personnes demandent un échantillon de formulaire rempli du Cadre d'Analyse NPN ; en voici un échantillon, basé sur une situation réelle, des différents points qui peuvent être inclus comme *échantillons* de D/T et de C/CLP .

ANNEXE III : METHODE /OUTIL ETAPE PAR ETAPE DESTINE (E) DESTINE AUX CAPACITES LOCALES POUR LA PAIX

Les grandes lignes du Cadre LCPP en cinq étapes

ANNEXE IV : UN EXERCICE D' ETUDE DE CAS

Utile pour la formation en LCPP ou l'illustration de l'utilisation de l'analyse par des personnes sur terrain

ANNEXE V : UN EXERCICE DE PROGRAMMATION

Un échantillon d'exercice de formation élaboré dans une région, utile comme « modèle » d'élaboration d'exercices de ce type

Page 102

ANNEXE VI : UN OUTIL D'EVALUATION ET DE CLASSEMENT DE PROPOSITIONS DE PROJETS PROPOSES PAR LES PARTENAIRES, LES VILLAGES, ETC.

Un schéma mis au point par le personnel d'une agence et utilisé maintenant par celui-ci pour évaluer les propositions de projets, intégrant les critères LCPP

ANNEXE VII : QUAND UN DIVISEUR DEVIENT-IL UN CONNECTEUR ?

Une brève présentation d'une série de niveaux d'analyse concernant une situation

Page 103

ANNEXE I: CADRE D'APPLICATION LCPP

Cadre d'application du LCPP

La meilleure démonstration de l'approche LCPP qu'on puisse faire consiste à amener les gens à l'utiliser. Nous développons ci-après un guide destiné à l'équipe qui aide le personnel chargé du programme et de sa mise en œuvre à utiliser l'analyse LCP pour les programmes en cours ou existants. Aider les gens à « évoluer par le biais » de l'analyse devrait mettre en lumière la relation qui existe entre notre assistance et les programmes de développement et les conflits qui empoisonnent les communautés dans lesquelles nous travaillons. En somme, le but sera d'utiliser cette analyse en vue d'améliorer la mise en œuvre et la conception des programmes afin qu'ils n'aggravent pas les TENSIONS ni les conflits (et même éventuellement de les atténuer) et pouvoir ainsi concevoir de meilleurs programmes à l'avenir .

Lorsqu'on aide le personnel à avancer en utilisant l'analyse, il est nécessaire de soulever les points de difficulté. En même temps, il ne s'agit pas de critiquer notre personnel ni nos partenaires, mais plutôt de les aider à apprendre, et d'apprendre nous-mêmes. Félicitez les gens sur terrain quand ils font une bonne analyse. Ne

cessez pas de leur répéter qu'*il y a bien des options* pour éviter les impacts négatifs afin que nous ne soyons pas enlisés dans des résultats nuisibles.

ETAPE I – Le Contexte du Conflit

But : pour aider le programme ou le personnel exécutif à identifier les DIVISIONS critiques qui sont violentes ou qui pourraient devenir violentes ou destructives et qui devraient être analysées.

Questions-clés : Quelles sont les DIVISIONS dans la communauté ou entre les communautés qui pourraient conduire à la violence ou à des tensions ?

NB : Les gens auront souvent besoin d'aide pour identifier quelles divisions sont les plus susceptibles de provoquer de la violence. Très souvent, il y aura plus d'un conflit existant, mais il sera important d'identifier ceux qui sont les plus susceptibles de devenir violents ou qui sapent la capacité de la communauté à se développer. Dans certaines zones, les DIVISIONS pourraient être ethniques, tandis que dans une zone avoisinante, les DIVISIONS pourraient exister entre les anciens combattants et les villageois ou même entre des villages spécifiques.

Consacrez du temps à aider les gens à distinguer entre le conflit et les facteurs générateurs du conflit.. Ceux-ci seront examinés dans l'Etape II.

Page 104

ETAPE II – L'identification des Tensions et des Connecteurs

But : Aider le programme ou le personnel d'exécution à reconnaître les sources de TENSION et les CONNECTEURS, qui existent entre les groupes en conflit identifiés à l'Etape I, et les facteurs existants dans la société qui conduisent à la violence.

Questions-clés :

Tensions

Quelles sont les différences qui provoquent des frictions entre les groupes ?

- Ethnicité
- Styles de vie/occupations différentes ?
- Religion ?
- Affiliation politique,
- Groupes de classe, de statut différents ?

Quelles sont les actions que les individus ou les groupes entreprennent et qui mènent à des tensions ou à la violence ? A l'intérieur de la communauté ? de l'extérieur ?

Quelles sont les attitudes existantes qui enveniment les relations entre les groupes ou conduisent à la violence ?

Comment les intérêts des groupes divergent-ils ?

Connecteurs

Quelles sont les activités ou les institutions que les communautés ont en commun ? (dans le passé/présentement)

- Activités économiques
- Traditions culturelles/religieuses

Quels sont les domaines d'intérêt commun existant entre les deux communautés ? (passés/présents)

- intérêts commerciaux
- Services sociaux tels que les écoles, les soins médicaux, etc.

Quelles sont les actions en cours au sein de la communauté en vue de réduire les tensions ?

Quels rôles les différents groupes de la communauté jouent-ils dans la réduction des tensions ou le refrènement de la violence ?

- les différentes tranches d'âge

Qu'est-ce qui font l'objet de compétition intercommunautaire ?

- les ressources ?
- les avantages économiques ?
- le pouvoir politique ?

Quelles sont les institutions existantes qui attisent le conflit ou accroissent la probabilité d'une explosion de violence ? au sein de la communauté ? à l'extérieure de la communauté ?

Qui tire profit de la permanence de la tension ?

D'autres sources de tension ?

- les femmes
- les chefs religieux

Quelles sont les attitudes existantes qui tendent à réduire la violence ou à promouvoir la réconciliation ? comment la communauté a-t-elle réglé les différends dans le passé ?

Quels sont les facteurs existants qui réfrènt la violence dans les communautés ? présents ? passés ?

- Traditions
- Valeurs culturelles

D'autres facteurs qui réfrènt la violence ou qui encouragent la collaboration ?

Il sera nécessaire de passer du temps à côtoyer les gens afin que l'étendue et la profondeur des relations intercommunautaires soient clairement déterminées. Utiliser ces questions seulement comme entrée en matière. Sur la base des réponses fournies, poser d'autres interrogations pour aider les gens à élargir leur collecte d'information. Ce n'est qu'une fois que les différentes sources de tension et les connecteurs sont clairement exposés qu'il sera possible aux gens d'entrevoir la relation entre leurs programmes et le conflit.

Aider les gens à visualiser les différents aspects de cette relation en établissant la liste des CONNECTEURS et des TENSIONS que ces aspects développent.

Plus la liste des tensions et des connecteurs est étoffée, plus l'analyse qui s'ensuivra sera plus enrichissante et productive.

ETAPE III – Description du Programme d'Aide

But : Aider les gens à présenter tous les aspects de la conception et de la mise en œuvre d'un programme d'aide ;

Questions-clés :

Qui sommes-nous en tant qu'agence/ONG ?

Qui finance le programme ? Pourquoi ce programme/qui a conçu le programme ? Où le mettons-nous en œuvre/Comment ces zones d'opération sont-elles choisies ? De quoi l'aide est-elle constituée ? Qui sont les bénéficiaires ?/Comment sont-ils choisis ?/Quel est leur rôle dans la mise en œuvre ? Qui font partie de notre personnel/nos partenaires ?/ Comment sont-ils choisis ? Comment nous mettons en œuvre le programme ?

Il est nécessaire d'aider les gens à avoir une vision exhaustive de leur programme d'aide plutôt que se limiter à une simple description du programme parce que les gens auront besoin des détails de la conception, de la mise en œuvre et du processus du programme pour pouvoir mener l'analyse à l'Etape IV.

ETAPE IV : L'Analyse de l'impact du Programme d'Aide sur les Conflits

But : Identifier les manières dont les programmes affectent les TENSIONS et les CONNECTEURS identifiés à l'Etape II.

Questions-clés : Comment la conception et l'organisation de notre programme affectent-elles les TENSIONS et les CONNECTEURS identifiés ? Notre programme crée-t-il de *nouvelles* TENSIONS entre les groupes en conflit ? Quelles sont les opportunités existantes d'utiliser le programme pour renforcer les connecteurs ou affaiblir les TENSIONS ?

Il s'agit ici de l'étape analytique de l'approche. Parcourir soigneusement la liste des TENSIONS. Encourager les gens à identifier les manières dont le programme peut affecter ces TENSIONS. Rappelez-vous : il faut examiner tous les détails de la mise en œuvre et de la conception du programme. Examiner à la fois les effets réels et les effets potentiels. Rappelez-vous que dans certains cas, ce sera le processus de prise de décisions (ciblage, mise en œuvre) qui offre des opportunités ou cause des problèmes. Dans d'autres cas, ce seront les décisions qui en résultent .

Rappelez-vous que l'aide peut aggraver les conflits en, entre autres choses :

1. sapant les CONNECTEURS positifs entre les groupes
2. délégitimant les facteurs ou les institutions qui réfrènent la violence dans la communauté
3. transférant les ressources aux groupes ou institutions qui favorisent les tensions ou les violences
4. changeant les relations commerciales entre les groupes (*les changements de prix ne peuvent saper les emplois locaux*)
5. générant la compétition ou la jalousie entre les groupes pour l'accession aux ressources de l'aide
6. renforçant l'autorité et le pouvoir des groupes ou individus qui suscitent des TENSIONS ou favorisent/autorisent les actes de violences.

Rappelez-vous que l'aide peut atténuer les conflits en (entre autres) :

1. renforçant les CONNECTEURS positifs entre les groupes
2. renforçant les facteurs qui réfrènent la violence
3. renforçant les groupes ou les traditions qui lient les communautés ou réfrènent la violence
4. renforçant ou créant des systèmes d'avantages et de profits réciproques

(Ces listes sont incomplètes. Aidez toujours les gens à rechercher les autres manières dont l'aide peut affecter les TENSIONS et les conflits !)

Notez les effets réels et potentiels que le programme suscite sur les connecteurs et les tensions entre les groupes. Ces facteurs pourraient être réexaminés lors des sessions de suivi et lors des rapports et contrôles réguliers.

ETAPE V Elaboration des Options de programmation

But : Inclure les conclusions de l'analyse à l'Etape IV dans la conception du programme et dans les procédures de mise en œuvre.

Questions-clés :

L'analyse dans l'Etape IV pourrait avoir identifié certaines manières dont l'aide envenime les conflits. Comment pouvons-nous repenser le programme ou le plan de mise en œuvre afin de réaliser les objectifs du programme, sans

toutefois aggraver le conflit ? L'analyse suggère-t-elle de nouveaux domaines d'intervention pour l'aide et que nous pourrions examiner ?

L'analyse dans cette Etape pourrait avoir identifié certaines opportunités par lesquelles l'aide pourrait servir de réducteur de tension ou consolider les connecteurs. Comment pouvons-nous repenser le programme ou le plan de mise en œuvre afin de réaliser les objectifs du programme, tout en utilisant l'aide dans la réduction des tensions ou le renforcement des connecteurs entre les groupes en conflits ?

NB : Rappelez aux gens qu'il existe toujours des options pour éviter les impacts négatifs. Nous ne sommes pas condamnés à subir des résultats nuisibles. Rappelez-leur que leur Siège s'engage à examiner les impacts et les besoins de changement si des preuves indiquent l'existence d'impacts négatifs.

Quelquefois, les gens auront le sentiment que les options sont limitées par notre siège ou les politiques des donateurs/donateurs. Le cas échéant, soumettez la question au personnel du bureau du pays afin qu'il discute des politiques qu'il faudrait changer.

Page 108

ANNEXE II: UN ECHANTILLON D'ANALYSE DES DIVISEURS ET DES CONNECTEURS

Le pays X avec les groupes ethniques A et B

TENSIONS/ DIVISEURS	CONNECTEURS/ LCP
1. Rivalité pour les postes, concurrence pour le pouvoir politique.	1. Des histoires communes d'interaction positive entre les pays et les villes.
2. Division de tel out tel pays, par district	2. Des mariages internes fréquents, surtout parmi les gens éduqués
3. ONG concurrents, où A dirige la plupart du temps	3. Des ennemis communs ayant combattu ensemble pour la guerre
4. La domination de A l'élite intellectuelle locale	4. Des villages mixtes
5. La participation de A à la société religieuse. B n'y participe pas	5. Des arrangements coopératifs de commerce (A,B, et des commerçants de l'extérieur X), dans les cultures de rente
6. Des groupes de langage différent	6. Les employés B dans A ont dominé les ONG.
7. Différentes techniques d'exploitation agricole"	7. Les marchés communs
8. Certaines divisions liées à la religion	8. Les institutions religieuses communes

Page 109

ANNEXE III: UNE METHODE ETAPE PAR ETAPE / UN OUTIL POUR LES CAPACITES LOCALES POUR LA PAIX (LCP)

1. Quelles sont les sources de TENSIONS ou de conflit (qui divisent ou séparent les gens) qui existent entre les différents groupes ? Considérer le passé, actuellement ou potentiellement dans le futur ? Localement, régionalement, à l'échelle nationale?

- a. Systèmes et institutions (ex. armées, exclusion, les gagne-pain concurrents, etc.)
 - b. Attitudes et actions (ex. anarchie, préjudice, compétition pour les ressources, etc)
 - c. Expériences (différentes perceptions et expériences)
 - d. Symboles et occasions (les symboles des sous-groupes ou les occasions qui entraînent les gênes et accentuent les différences ou pouvant être manipulées)
2. Quels sont les CONNECTEURS (les faits qui rassemblent/ réunissent les individus) ou aptitudes pacifiques qui existent entre les groupes ci-dessus?
 3. Systèmes, institutions (ex: marchés, infrastructure, services, etc.)
 4. Attitudes, actions (ex : expériences partagées)
 5. Occasions, symboles (ex: art national, cérémonies, etc.)
 6. Quel est le but?
 7. Quels sont les objectifs?
 8. Comment le programme sera-t-il mis en oeuvre?
 9. Avec qui? Par qui?
 10. Quand? Où?
 11. De quelles manières le programme a-t-il des répercussions sur les TENSIONS, les CONNECTEURS? Est-ce qu'une quelconque partie de la mise en œuvre du programme pourrait accroître les TENSIONS ? Est-ce que cela va les réduire ? De quelles manières le programme va-t-il renforcer ou affaiblir les CONNECTEURS ou les capacités pour la paix ? De nouvelles TENSIONS ou CONNECTEURS sont-ils créés du fait de notre intervention ?
 12. Quelles options existent pour renforcer les CONNECTEURS (ou au moins pour ne pas les affaiblir)? Quelles options existent pour réduire les TENSIONS ? (ou au moins pour éviter de les exacerber) ?

Page 110

ANNEXE IV: UN EXERCISE D'ETUDE DE CAS

Un programme d'adduction d'eau en difficulté

1. En 1992, un ONG local basé à Goma, dans la province nord de Kivu, dans l'est du Zaïre, avait contacté l'Union Européenne pour financer un programme d'accès à l'eau, à quelques trois heures de route d'une région montagneuse appelée Masisi. Le but du programme serait d'approvisionner en eau la ville de Nyabyondo et les villages environnants. La géographie de la région est très similaire au pays voisin, le Rwanda ; une étonnante région montagneuse verdoyante, aux collines et vallées onduyantes et fertiles, sur lesquelles une agriculture en terrasses intensive et un élevage de bétail sont à la fois pratiqués.

2. La ville de Nyabyondo était située au fond d'une vallée, et avait été un important centre commercial depuis les années 30 alors qu'elle était formée de groupes d'habitation environnant une plantation coloniale de thé. Des Congolais venant de diverses régions s'étaient installés dans la ville durant plusieurs années successives et travaillaient directement dans la plantation, ou s'étaient engagés de plus en plus dans le petit commerce tout au long de la route centrale de commerce menant vers le Nord de l'Ouganda, emmenant du savon, des allumettes, des batteries, et d'autres denrées à négocier ou à vendre aux habitants traditionnels de la région. Vers 1992, Nyabyondo était devenue une ville cosmopolite prospère avec raisonnablement de bon rapports entre les peuples divers.

3. La demande en eau était basée sur l'évaluation des besoins avec la communauté dans la ville et les villages dans lesquels les individus consultés avaient listé l'eau comme étant un besoin urgent et qui étaient enthousiastes à l'offre

de l'ONG. Ordinairement, les habitants de la ville montaient vers les montagnes pour chercher de l'eau dans les sources surplombant Nyabiondo. La proposition prévoyait de commencer par l'identification, la prise et la gestion d'une source d'eau dans l'une des collines : la gestion dans ce cas signifierait la construction d'un filtre rempli de sable et de graviers par-dessus la source et la canalisation de l'eau y découlant vers un tuyau PVC. A partir de là, l'eau s'écoulerait de la colline sous la gravité à travers d'autres canalisations jusqu'à ce qu'on puisse la recueillir dans un réservoir construit spécialement à cet effet (un grand réservoir d'eau communal). De là, les canalisations s'achemineraient vers divers points d'eau dans la ville de Nyabiondo, et vers des points centraux dans neuf villages éloignés.

L'Union Européenne approuva le financement, et des travaux préparatoires ont été engagés lorsque la tragédie frappa ; les politiques de « diviser pour régner » du dictateur Zaïrois Mobutu finirent par provoquer une résurgence de la guerre inter-ethnique dans le Masisi . Cette guerre commença entre les membres des populations Hutu et Tutsi dans le Masisi ; bientôt d'autres groupes y furent impliqués. Le projet était suspendu comme la guerre se déroulait sur plusieurs années, aboutissant à de grands déplacements de population (Nyabiondo n'était pas épargné) et la profusion de milices. Créées initialement comme « des comités d'auto-défense » pour chaque groupe ethnique, elles prirent lentement un caractère de plus en plus « économique » jusqu'à ce qu'ils commencèrent à attaquer et piller même leurs propres communautés. On pouvait entendre les chefs traditionnels déplorer l'absence de contrôle évidente même « chez nos propres enfants ». Le conflit fut davantage compliqué par les événements au Rwanda en 1994 ; le génocide et ses retombées provoquèrent un flux massif de réfugiés à la frontière au Nord Kivu, et le Masisi connut l'arrivée d'une vague considérable de population parlant le rwandais. Dans la zone du Nyabiondo, les combats se passèrent principalement entre deux groupes : les Hunde et les Hutus. Les Hunde se considèrent comme les habitants indigènes

Page 111

de la région, par rapport aux Hutu de langue rwandaise qui arrivèrent par vagues successives ces derniers siècles.

5. Finalement, la rébellion de l'AFDC menée par Laurent Désiré Kabila du Kiyus, appuyée par la puissance politique rwandaise, le mena au pouvoir au Kinshasa en Mai 1997. Mobutu prit fuite, et Kabila renomma rapidement le pays de « Zaire » la « République Démocratique du Congo » (RDC). Au milieu de l'année 1997, la plupart des activités miliciennes et autres formes de violence cessèrent dans cette région.

6. A la fin de l'année 97, l'ONG local entra une nouvelle fois en contact avec un donateur pour recommencer le travail sur le projet de l'eau. Cette fois ci, il contacta le Gouvernement Canadien, et assura le financement de l'accès à l'eau du Nyabiondo dans le cadre d'un programme plus étendu de distribution de semis et d'outils de travail, de réhabilitation d'infrastructures (bibliothèques, écoles, et les cliniques avec le petit programme « l'Alimentation pour le Travail » qui devait être fourni par le Programme d'Alimentation Mondial). Le travail commença au début de l'année 1998 : la capture et la gestion de la même source d'eau originalement identifiée en 1993 dans les montagnes. Malheureusement, les ressources financières s'avèrent insuffisantes, et Bushani, un des neuf villages voisins, qui avait contribué, en main d'œuvre communautaire, à la construction d'une grande partie du conduit d'eau principal, se trouva trop éloigné pour que l'eau puisse l'atteindre. Les anciens du village de Bushani exprimèrent une certaine colère à cet effet, et l'équipe du projet se concentra sur les solutions qui pouvaient être apportées.

7. Néanmoins, aussitôt qu'ils commencèrent leurs analyses, il devint clair que des plaintes plus sérieuses récemment exprimées concernant le projet proposé risquaient d'être plus explosives que celles venant du Bushani .

Quelles étaient ces plaintes ? Et que proposeriez vous pour les résoudre, et celles concernant la situation au Bushani ?

1. Comme toujours, analysons d'abord ce que nous savons à propos des tensions et des connecteurs dans cette région.

2. Deuxièmement, réfléchissons sur la manière dont les actions proposées pourraient aggraver les tensions ou affaiblir les connecteurs.

3. Une fois que vous avez identifié le problème, envisagez 2 ou 3 options programmatiques pour que l'impact soit meilleur.

[réponse : le déplacement des populations sur toute la zone a largement été le cas à Nyabyondo, où pendant la guerre, la population Hutu émigra vers les collines et y resta après la fin officielle du combat. En conséquence, une fois que le projet démarra à nouveau, cela parut comme une idée assez neutre. Acheminer l'eau depuis les collines vers une ville cosmopolite dans la vallée changea le profil. Au lieu de cela, du point de vue des Hutu, il leur sembla que l'eau de leurs collines avait été déviée dans le but d'approvisionner l'ennemi. Pendant ce temps, des Hunde dans la ville furent préoccupés par la possibilité de se retrouver dépendants de l'approvisionnement en eau par le côté ennemi, qui pouvait à tout moment être coupée ou empoisonnée.

Options : nous avons : considéré les communications et les campagnes de sensibilisation, reconstruit les structures communes telles que les centres de santé ou les écoles, amélioré les autres sources qui seraient uniquement utilisées pour les gens des montagnes, et placé des réservoirs et des points d'eau en intervalles tout au long de la canalisation qui descendait la colline, afin que les populations Hutu vivant dans ces collines puissent également bénéficier de l'eau améliorée.

Page 112

Schéma du Nyabyondo

Ce schéma illustre la géographie du Nyabyondo et montre comment les contraintes de ressources et le déplacement ethnique ont produit un impact volatile imprévu de l'aide dans la composition de l'eau.

Source d'eau

Bushani: ce village Hunde prédominant a contribué à la capture et à la canalisation de la source d'eau, mais n'a pas bénéficié de l'approvisionnement dû au manque de ressources du projet pour pouvoir l'atteindre.

La zone de Nyabyondo – 8 villages tous inclus dans l'AEP, certains exclus à cause du manque de ressources...

ZONE DE LA VALLEE
REGION DU MASISI – KIVU DU NORD
R
ZONE DE COLLINE

Réservoir alimenté par gravité

Durant la "guerre ethnique" de 1993, qui a, en partie, impliqué les peuples Hunde et Hutu, les Hutus du Nyabyondo retournèrent dans les collines, laissant derrière eux des communautés à prédominance Hunde dans les villages des vallées.

Page 113

ANNEXE V: UN EXERCICE DE PROGRAMMATION

Le scénario du programme d'eau,

Le scénario de programme suivant a été lu deux fois aux participants dans un format type de rédaction.

On a alors demandé aux participants de réfléchir aux dilemmes des techniciens d'eau et de considérer individuellement les réponses aux questions suivantes pour pouvoir partager leur avis lors de leur prochaine rencontre.

Le technicien en eau de l'agence d'aide a établi une évaluation de la situation de l'eau dans le comté Y, et basés sur cette évaluation, des fonds ont été assurés pour forer 5 trous de sonde avec un appareil de forage mécanisé. Du fait que la sécheresse et l'affluence de la population du Comté Z ont sérieusement affecté le Village 1, la majorité des trous de sonde y seront forés. 3 des 5 seront donc forés dans le Village 1. Il a été déterminé que les 2 autres seront forés dans le Village 2. Après maintes discussions avec les forces militaires locales de Y, il a été en outre décidé que l'un des trous de sonde pour le Village 2 serait foré dans le quartier militaire du le Village 2.

Questions

1. Quelles sont les conséquences possibles de la mise en oeuvre de ce plan? De quelle manière ce plan renforcera-t-il ou développera-t-il les tensions qui existent déjà entre les groupes ou appuiera les connecteurs ?
 2. Etant donné ces conséquences possibles, quelles décisions pouvons nous prendre, en tant que personnel d'une Agence d'Aide, pour avoir de meilleurs résultats ? Quels connecteurs peut-on supporter/ appuyer ?
- Partagez votre avis sur 3 options de programme qui pourraient avoir de meilleurs résultats et expliquez pourquoi.

Note : Il y a un large éventail d'options que nous pouvons examiner, en commençant par l'acceptation du plan tel qu'il est, son rejet pur et simple, en passant par toutes les options intermédiaires.

114 ANNEXE VI: UN OUTIL POUR EVALUER ET CLASSER LES PROPOSITIONS DE PROJET VENANT DES PARTENAIRES , DES VILLAGES, ETC

Impacts sur les conflits	A	B	C
Impacts sur les autres communautés	<ol style="list-style-type: none"> 1. A examiné les préférences/priorités des communautés avoisinantes 2. A tenu compte des impacts négatifs sur les communautés voisines 3. Evitera d'envenimer les tensions, ou soutient les connections entre les communautés 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A examiné les impacts négatifs sur les communautés voisines 2. Evitera d'envenimer les tensions, ou soutient les connections entre les communautés 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evitera d'envenimer les tensions, ou soutient les connections existantes entre les communautés
Effets des ressources sur les perceptions et les relations	<ol style="list-style-type: none"> 1. A tenu compte de la compétition, la suspicion, des préjugés nuisibles au sein des communautés et entre elles. 2. Evitera de créer ou d'aggraver la compétition, la suspicion, les préjugés nuisibles. 3. Atténuera la compétition, la suspicion et les préjugés nuisibles. 4. Les ressources ne sont pas soumises à un risque excessif de détournement* 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evitera de créer ou d'aggraver la compétition, la suspicion, les préjugés nuisibles. 2. Atténuera la compétition, la suspicion et les préjugés nuisibles. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evitera de créer ou d'aggraver la compétition, la suspicion, les préjugés nuisibles.
Aspects moraux	<ol style="list-style-type: none"> 1. A anticipé les problèmes moraux et les opportunités. 2. Modèle et développe des valeurs constructives** 3. Evite les provocations, les comportements, les relations et les messages nuisibles 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modèle et développe des valeurs constructives** 2. Evite les provocations, les comportements, les relations et les messages nuisibles 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evite les provocations, les comportements, les relations et les messages nuisibles
Risques de violence	<ol style="list-style-type: none"> 1. A évalué les risques de violence à l'encontre du projet et des zones avoisinantes. 2. Evite d'exposer la population et les communautés à des risques (supplémentaires) de violence. 3. Réduit la vulnérabilité de la population et des communautés face à la violence 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evite d'exposer la population et les communautés à des risques (supplémentaires) de violence. 2. Réduit la vulnérabilité de la population et des communautés face à la violence 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evite d'exposer la population et les communautés à des risques (supplémentaires) de violence.

* Comprenant vol, taxation arbitraire, corruption ou utilisation de ressources de micro projet à des fins militaires

** Les valeurs constructives pourraient comprendre : tolérance, acceptation des différences, non-exclusion, etc...

116

ANNEXE VIII: QUAND UN DIVISEUR DEVIENT-IL UN CONNECTEUR?

Venant d'un atelier "Ne pas nuire" :

1. Un ONG international opère depuis quelques temps déjà dans la zone de la Rivière où des conflits ou « heurts tribaux » éclatent entre plusieurs groupes différents avec une division *rough* entre agriculteurs et éleveurs. Les éleveurs gardaient des troupeaux de bovins et d'autres bétails et parcourent de long en large la zone manifestant peu d'égard aux populations sédentaires. Les agriculteurs cultivent des céréales et des légumes, certains se sont mis également à l'élevage de bétail mais à petite échelle. Les communautés d'agriculteurs vivent en petits groupes mono-ethniques près de la rivière tandis que les éleveurs vivent plus

loin à l'intérieur des terres . Le mode de migration normal pour la population pastorale consiste à se déplacer près de la rivière pendant la saison sèche et retourner à l'intérieur des terres durant la saison pluvieuse.

2. Conformément à la mentalité pastoraliste qui rechignent à accepter la notion de propriété en ce qui concerne la terre (qui est considérée comme une propriété commune destinée au pâturage), les éleveurs laissent souvent leurs troupeaux paître sur les champs de culture des agriculteurs. Cela a clairement servi de détonateur aux conflits. En outre, diverses formes de pillage sont monnaie courante : vols de bétails entre éleveurs, raids des éleveurs contre les agriculteurs, en particulier contre les membres de la communauté des agriculteurs qui se sont mis récemment à l'élevage « contre nature » de bétail . La région est souvent l'objet de périodes de sécheresse et les heurts entre les deux groupes gagnent en intensité quand l'eau devient rare. Curieusement cependant, lors de l'atelier, La Rivière fut identifiée à la fois comme un diviseur et comme un connecteur dans ce contexte. Comment est-ce possible ?
3. Avec analyse, la réponse devient claire. Il s'avère que dans les périodes d'abondance, mais même quelquefois dans les moments difficiles, les rencontres occasionnelles sur les rives de rivière entre les membres des différentes communautés qui venaient chercher de l'eau ont été pendant longtemps un facteur significatif de cohésion dans la région. De telles rencontres donnent aux gens la chance d'échanger des plaisanteries, de bavarder et même de faire du petit commerce entre eux ; même durant les sécheresses, il y a habituellement assez d'eau pour tout le monde dans la rivière, aussi la rareté de ressource ne constitue pas une poudrière dans cet exemple.
4. Néanmoins, l'accès à l'eau peut être une source significative de tension. Une grande partie des zones bordant la rivière était constituée de petites parcelles agricoles utilisées par les communautés d'agriculteurs. Par conséquent, l'accès à la rivière par les bétails pour s'y abreuver signifie souvent la traversée par les éleveurs et leurs troupeaux des terres que les agriculteurs considèrent comme les leurs (et pour lesquels, ils détiennent quelquefois des titres de propriété légaux) . En outre, comme on pourrait s'y attendre, les bétails piétinent et broutent les cultures quand ils passent, enflammant les ressentiments des agriculteurs.

117

5.

Cet exemple démontre deux points liés: premièrement, que même s'il semble que la rivière représente aussi bien un connecteur qu'un diviseur, une analyse avancée révèle que les différents aspects du même phénomène sont chacun un connecteur (intersections par la rivière), et un diviseur (accès à la rivière). Deuxièmement, en utilisant une telle analyse pour distinguer soigneusement entre les deux aspects de la rivière, un point positif et un point négatif, nous émettons la possibilité que les agences d'aide pourraient soigneusement orienter leurs actions pour renforcer le connecteur et diminuer la source de division.

Les options de programme qui ont été discutés ont inclus l'idée que l'agence pourrait développer les augets du bétail ou les points d'eau près des communautés pastorales dans l'arrière-pays, à une distance des terrains agricoles, en réduisant le bétail qui émigre vers la rivière pour trouver de l'eau ou d'une manière correspondante en réduisant les conflits.

Et même si cela pourrait atténuer la tension ... (évitant au bétail de piétiner et de brouter les récoltes), ça affaiblirait le côté connecteur (les batailles occasionnels dans les tranchants de rivière seraient atténuées. Une meilleure option venant de la perspective Ne pas Nuire, était de négocier l'accès aux couloirs vers la rivière, qui serait accepté par les deux côtés.

118

Modification

Systemes et Institutions

Attitudes et Actions

Valeurs et Intérêts

Experiences

Symboles & Occasions

Le Cadre "Ne pas nuire" pour considérer les impacts de l'aide sur les conflits

Modification

Systemes & Institutions

Attitudes & Actions

Valeurs et intérêts

Experiences

Symboles & Occasions

Pourquoi?

Où ?

Quoi?

Quand?

Avec qui?

Par qui?

Comment?

Options de diviseurs/

Mandat

Levee de fonds/donateurs

Organisation siège

Transfers de ressources/Messages moraux implicites

Contexte du conflit

Comment une modification affecte-t-elle les diviseurs?

Comment une modification affecte-t-elle les connecteurs ?

119