

Au risque du refus ?

Par *D*énélope Larzillière et Michel Galy

Les ONG sont confrontées de façon croissante à des réticences, des réactions de refus voire d'hostilité sur leurs terrains d'opération. Leur personnel peut être pris comme cible, l'utilité de leurs programmes remise en cause, les objectifs exacts de leur intervention questionnés. Contestant leur volonté de neutralité, les détracteurs des ONG soulignent les liens avec les États anciennement colonisateurs ou les considèrent comme le poste avancé d'un impérialisme occidental.

Face à cette situation, la prise en compte des représentations des populations bénéficiaires est apparue de plus en plus comme une nécessité. On peut parler ici d'une véritable prise de conscience. Il ne s'agit plus seulement d'apporter aux expatriés un minimum de connaissance sur les sociétés avec lesquelles ils vont travailler, mais de prendre en compte la façon dont l'aide est reçue et de tenter d'élaborer des projets en partenariat. Les études de perception se multiplient auprès des populations, de même que les réflexions sur la réduction de l'espace humanitaire, ou sur la difficulté même du geste humanitaire qui implique un rapport asymétrique, un don sans contre-don et de ce fait même peut être refusé et considéré comme humiliant. La tension est inhérente à la démarche elle-même et peut-être indépassable. Mais lorsqu'elle est clairement exprimée, débattue, et que les expatriés ont conscience de l'asymétrie de la situation et ne se reposent pas uniquement sur leur extrême dévouement, il est certainement plus facile de travailler avec les populations. Si celles-ci demandent à être considérées comme des sujets et que soient respectés leurs avis et modes de faire, elles ne s'attendent pas pour autant à une disparition des différences et au travestissement des humanitaires occidentaux. Les quelques tentatives en ce sens, autre extrême, produisent souvent des réactions de rejet encore plus fortes, car chacun est bien conscient que les différences de statut sont maintenues malgré l'apparente métamorphose.

Toutefois, malgré cette prise de conscience, il semble que les pratiques des ONG en Afrique ou au Proche-Orient aient bien du mal à changer et il n'est même pas certain que si modification il y a, ce soit dans ce sens. En effet, deux autres évolutions de l'humanitaire contemporain s'y opposent frontalement. En premier lieu, la hausse des attaques contre les ONG les conduit à adopter des mesures de sécurité de plus en plus strictes qui reposent principalement sur la mise à distance : logement dans des quartiers réservés, déplacement uniquement dans les véhicules de l'ONG avec itinéraires obligatoires, interdiction d'accès aux autres zones, couvre-feu... Il arrive même, ce que nous avons pu constater à Monrovia (Liberia) pendant les derniers mois du règne de Charles Taylor, qu'une grande ONG française interdise l'entrée à tout Africain, perçu comme un danger potentiel.

La ghettoïsation est souvent un effet de structure, plus qu'une volonté personnelle de tel ou tel humanitaire. Entre la « professionnalisation » qui conduit souvent à des pratiques de fermeture et la perversité involontaire des diverses chartes éthiques ou fonctionnelles, les « humanitaires » forment souvent un paramilieu sociétal qui obéit avant tout à ses propres règles. Or quel est le statut des « chartes » par rapport aux lois des pays d'accueil ?

Ainsi, une collaboration récente avec une ONG occidentale à Abidjan fait-elle toucher du doigt les contraintes actuelles de l'engagement dont l'interdiction d'exprimer des idées politiques pendant – et en dehors – des heures de travail ; ou encore, les interdictions multiples et complexes des relations sentimentales ou sexuelles avec le personnel national, les attributaires, et de proche en proche les autochtones africains... bien que cela ne soit pas directement exprimé. On comprend que les humanitaires préfèrent alors « vivre entre eux » : faut-il relire Lévi-Strauss pour constater que cette attitude est un non-sens humain absolu, interdisant l'échange ?

Dans ces « ghettos », les humanitaires retrouvent le personnel expatrié des grandes organisations internationales, des multinationales, des ambassades et parfois les militaires. Cela contribue au brouillage de leur image et à leur assimilation à l'intervention occidentale sous toutes ses formes. Il en est de même lorsque ce sont les armées qui protègent les convois ou même distribuent l'aide, la confusion est particulièrement perceptible en Afghanistan et en Irak par exemple. En une sorte de cercle vicieux, plus les ONG sont attaquées, plus elles se mettent à distance des populations, plus elles sont associées à un camp et deviennent des cibles potentielles. Cet éloignement peut aussi être très négativement perçu comme une peur de l'autre¹.

Handicap supplémentaire, les populations font généralement peu de distinction entre les ONG et les actions des unes influent sur la perception des autres, même si leurs pratiques sont différentes. L'humanitaire apparaît souvent comme un grand tout, qui va au-delà de l'espace national puisqu'avec la médiatisation croissante, les quelques « scandales » où l'humanitaire est fortement remis en cause, ont un impact non seulement dans d'autres pays, mais parfois même sur d'autres continents.

1. Haddad S., *Perception and Acceptance at Community Level : The Case of MSF in Yemen*, *Humanitarian Exchange Magazine*, n° 45, décembre 2009

Un deuxième frein majeur est la volonté de standardisation des programmes et des procédures au nom de l'efficacité. Cette tendance est fortement encouragée par les bailleurs de fonds internationaux. La standardisation ne concerne pas uniquement la mise en place des programmes et touche leur conception même. En effet, les objectifs fixés par ces bailleurs de fonds, les mots d'ordre qui varient selon les périodes, sont toujours en même temps des valeurs et des normes qui préjugent de ce qui doit être prioritaire sur le terrain et de la façon dont il faut l'aborder, avant tout avis des populations concernées. Elles représentent de véritables grilles de lecture normatives de ces sociétés, une lorgnette qui se focalise sur certains aspects prétransformés en problèmes, et en exclut d'autres. Ici, de larges décalages se créent avec les attentes des populations. La coproduction des programmes peut aboutir au contraire à une efficacité plus grande, même si moins reproductible, que ce préformatage.

En Occident même, des voix s'élèvent pour récuser ce modèle dominant. Les contraintes d'une « professionnalisation » qui est souvent une bureaucratisation sont défendues en effet par les écoles de l'humanitaire, en lien avec les grands organismes d'aide comme *Echo* pour l'UE, ou les agences *UN*. À l'opposé, un autre modèle existe, plus ouvert sur les sociétés autochtones, où le métissage des pratiques se fait dans des expériences multiples, qui s'allient souvent à des myriades d'ONG locales, surtout dans des pays-continent comme l'Inde par exemple, où elles foisonnent. En effet, une des solutions utilisées par certaines ONG pour davantage associer les sociétés bénéficiaires et améliorer leur lien avec les populations est le passage par les ONG locales, soit en se basant sur les réseaux existants, soit en appuyant la création de telles ONG. Cela permet une plus grande adaptation des projets et une meilleure intégration, et donne surtout accès à une meilleure connaissance de ce qui existe déjà en terme de soutien humanitaire et de ce qui s'est fait auparavant. Ce passé est souvent peu connu de personnel présent sur de courtes durées et pourtant il peut expliquer bien des réactions et des refus de ces sociétés face aux nouveaux projets.

Toutefois le recours à ces ONG locales n'est pas une solution-miracle et il n'est efficace que s'il est effectué avec une bonne connaissance préalable des sociétés. En

effet, ces ONG locales sont, elles aussi, situées. En aucun cas, il ne faudrait croire que telle ou telle ONG locale ouvre un accès à l'ensemble de la société. Au contraire, choisir une ONG revient à opérer une sélection sociale et les humanitaires occidentaux sont aussi jugés en fonction de ce choix. C'est une entrée dans la politique locale et nationale qui ne peut se faire à l'aveugle. Ici la diversification des réseaux est essentielle pour éviter la dépendance à un acteur unique. Les ONG et associations les plus visibles internationalement ne sont pas toujours (on pourrait même probablement dire jamais), celles qui ont le meilleur ancrage social. Ainsi, les choix sont-ils délicats au Proche-Orient, entre les associations issues de la reconversion des anciens militants de la gauche arabe, souvent bien connues à l'étranger mais sans véritable base sociale, et les associations caritatives islamiques qui évoluent sur une scène différente mais ont un véritable impact.

D'autre part, le partenariat et l'usage de fonds étrangers ont aussi des conséquences pour le statut de ces ONG locales. L'adaptation aux agendas internationaux peut les externaliser, même si dans la pratique on assiste surtout à une reprise du vocabulaire des organisations internationales qui n'empêche pas arrangements et ajustements. Mais politiquement, cela peut les disqualifier et nombre d'ONG locales refusent ainsi de recevoir des fonds d'*US Aid*, trop connoté politiquement. Adversaires politiques n'hésitent pas à s'accuser mutuellement de recevoir des soutiens occidentaux pour se délégitimer les uns les autres.

Comme on le voit, nombre de facteurs sont contextuels et indépendants des ONG elles-mêmes. Toutefois, lorsqu'elles se concentrent sur ce qui dépend véritablement d'elles, c'est-à-dire l'amélioration de leur pratique pour un meilleur partenariat avec les sociétés concernées, des progrès significatifs peuvent être obtenus. On peut prendre le pari, que rentrant dans le champ du politique et des relations internationales, les ONG seront contraintes, pour faire accepter leurs agents et leurs pratiques, d'adopter peu ou prou ces nouveaux modèles. Après tout, en ce qui concerne l'Afrique par exemple, des générations de chercheurs, de religieux, ou d'associatifs, ont réussi, modestement mais avec opiniâtreté, à se faire accepter dans les villages et quartiers populaires... Si la prise en compte des

perceptions et des attentes des populations concernées semble désormais plus ou moins acquise, peut-être serait-il maintenant nécessaire d'étudier comment empêcher que sécurisation et standardisation s'y opposent.

— Les auteurs

Pénélope Larzillière est sociologue chargée de recherche à l'*Institut de recherches sur le développement* (IRD). Michel Galy est sociologue et a dirigé la publication de *Guerres nomades d'Afrique de l'Ouest*, paru chez L'Harmattan en 2007.