

DE LA VOLONTÉ OFFICIELLE D'IMPLIQUER LA "SOCIÉTÉ CIVILE" DANS LES PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LE SIDA

(Cas ivoirien et sénégalais) *

Karine DELAUNAY

Fonds Documentaire IRD
Cote : A* 33372 Ex :

Présentation

La politique développée actuellement par les PNLS traduit une volonté explicite d'impliquer la "société civile" dans les actions de lutte contre le sida, fortement soutenus en cela par les bailleurs de fonds et organismes internationaux en un temps où est prôné le "moins d'État" et sont valorisées les "actions de proximité". C'est dans ce contexte que les ONG se voient reconnaître un rôle croissant dans la gestion des problèmes posés par le sida.

Il paraît dès lors important de tenter d'explicitier les mouvements sociaux dont ces ONG sont l'expression au sein des sociétés concernées, volet d'un projet de recherche réalisé avec l'appui institutionnel de l'ORSTOM et sur financement ANRS¹. La présente communication tentera, à partir d'éléments de l'étude, de faire porter le questionnement sur le caractère quasiment "naturel" aujourd'hui attribué au « rôle des ONG dans l'assistance des Programmes nationaux de lutte contre le sida et les MST » (pour reprendre l'intitulé originel du groupe C2 dans lequel a été soumis le résumé) et sur la notion de « stratégies » développées par les ONG dans ce cadre (pour reprendre cette fois l'intitulé de la section C2.1.). Ce questionnement abordera trois principaux aspects :

1. L'implication des ONG dans les programmes de lutte contre le sida
2. Les registres d'activités de ces ONG et les profils de leurs initiateurs
3. Le fonctionnement interne des ONG

En conclusion, sera posé le problème des conditions d'émergence récente des "associations" de personnes vivant avec le VIH et celui du positionnement de celles-ci dans une lutte contre le sida où les acteurs constitués en "ONG" ont été antérieurement reconnus comme les principaux vecteurs de représentation et d'action de "la société civile" face à la pandémie, ce tant par les institutions étatiques que par les organismes internationaux.

* Communication présentée à la X^e Cisma (Abidjan, décembre 1997).

¹ Une analyse plus complète des matériaux collectés en collaboration avec D. Blibolo en Côte-d'Ivoire et K. Cissé-Wone au Sénégal doit paraître, sous le titre "Des ONG et des associations : concurrences et dépendances sur un « marché du sida » émergent. Cas ivoirien et sénégalais", dans l'ouvrage collectif faisant suite au Colloque *ONG et développement : du Nord aux Suds* (texte reproduit dans le présent rapport).



L'implication des ONG dans les programmes de lutte contre le sida

Force est de constater que les premiers acteurs non gouvernementaux à s'être impliqués dans la lutte contre le sida se sont davantage " imposés " aux PNLS qu'ils n'ont été " identifiés " par ceux-ci ; en effet, les premières manifestations propres aux acteurs non gouvernementaux dans le domaine du sida ont été conduites en parallèle, voire parfois en opposition, avec les organes institutionnels, bien que ces mêmes acteurs aient été utiles aux PNLS dès leur constitution du fait des moyens logistiques dont ils disposaient. Précisons en outre que, tant au Sénégal qu'en Côte-d'Ivoire, les premières organisations non gouvernementales à se manifester sur le terrain du sida n'ont pas été de celles qui se sont constituées spécifiquement dans un objectif " anti-sida " ; il s'agissait plutôt d'organisations antérieurement implantées dans ces pays, connues pour leurs " actions de proximité " auprès de populations villageoises ou, plus souvent, des populations urbaines les plus " démunies ", et ayant, dans le même temps, des liens avec les bailleurs de fonds internationaux (pour certaines, également avec des institutions nationales / gouvernementales).

Cette situation prévalant lors de la déclaration des premiers cas de sida et au moment de la création des PNLS a ensuite notablement évolué au cours des années 1990 : est alors apparue la nécessité pour les Programmes nationaux de disposer de " relais " auprès des populations pour la diffusion des messages de prévention puis s'est instauré un " partenariat " entre PNLS et acteurs non gouvernementaux — partenariat que l'on entend aujourd'hui renforcer à mesure que se pose avec plus d'acuité le problème de la prise en charge des personnes infectées par le VIH et des malades ; cette évolution s'est accompagnée de l'augmentation significative du nombre d'ONG recensées comme menant quelque action (soit permanente soit ponctuelle) dans le domaine du sida et, plus particulièrement, de la constitution d'ONG spécifiquement " anti-sida ".

Pour autant, la mobilisation des ONG n'a pas abouti à une configuration identique au Sénégal et en Côte-d'Ivoire : dans le premier cas, dominant les ONG de développement et les associations culturelles de jeunes tandis que, dans le deuxième, ce sont plutôt des ONG caritatives et médicales (pour certaines médico-confessionnelles) qui sont reconnues actives dans la lutte contre le sida. Cette différence s'accompagne d'un certain paradoxe : c'est au Sénégal, là où les taux de séroprévalence sont les plus bas, que l'engagement des ONG en matière de sida a été le plus précoce et demeure le plus important (en nombre d'ONG recensées) comparativement à la situation ivoirienne où, pourtant, les taux de séroprévalence ont connu une très forte poussée. Il est cependant permis de penser qu'un tel paradoxe n'est qu'apparent, renvoyant à une tradition associative plus ancienne au Sénégal qu'en Côte-d'Ivoire, mais, très probablement, aussi aux expériences de " courtage " en matière de développement (élaboration de projets, insertion dans les quartiers et les villages, relations avec les bailleurs, *etc.*) que les acteurs sociaux sénégalais ont été antérieurement en mesure d'accumuler, contrairement au cas ivoirien longtemps caractérisé par l'existence d'un État entrepreneur associé à un Parti unique. L'implication des ONG dans les programmes de lutte contre le sida relève donc d'un processus construit, ayant produit des configurations différentes selon les contextes socio-politiques au sein desquels elle s'est développée.

Les registres d'activités des ONG et les profils de leurs initiateurs

L'un des phénomènes marquants de la mobilisation des ONG concerne la diversité des registres à partir desquels ces organisations ont été en mesure de revendiquer une légitimité d'action dans le domaine du sida. D'une part, la conduite d'activité d'IEC a pu prendre appui sur des savoir-faire antérieurement acquis non pas nécessairement en matière sanitaire mais, plus largement, en matière " d'éducation " ou dans le domaine de l'encadrement des " réponses communautaires " à divers problèmes environnementaux, économiques ou sociaux. D'autre part, le mouvement de mobilisation non gouvernementale relève d'initiatives venant de différents acteurs sociaux, faisant se côtoyer membres de congrégations religieuses, personnels de santé, agents d'encadrement œuvrant à la promotion du développement dit communautaire, jeunes cadres, *etc.*

Une telle diversité ne va pas sans poser le problème de la privatisation de certaines compétences publiques. Cela apparaît très clairement dans le cas d'ONG créées par des médecins travaillant dans des structures hospitalières particulièrement touchées par l'afflux de malades du sida ; bien que ce phénomène ne soit pas exceptionnel en soi (*cf.* le fait que nombre d'agents du secteur public ouvrent leur propre cabinet ou travaillent parallèlement dans des structures privées), il témoigne plus particulièrement ici d'une demande de moyens d'action non satisfaite par les systèmes sanitaires existants et, probablement aussi, d'une quête de reconnaissance quant aux compétences mises en œuvre, sachant que la pandémie affecte directement le pouvoir de guérir des praticiens tout en induisant certains réaménagements des rôles au sein des équipes de soins : dans ce contexte, la conduite d'activités de prévention (ou de formation à celle-ci), via la constitution d'une ONG portant en elle-même une caution médicale, est en mesure d'offrir au personnel soignant une possibilité de valoriser un savoir sur la maladie.

Dans le même temps, si diversité il y a quant aux registres de compétence à partir desquels les organisations non gouvernementales ont pu se voir reconnaître une légitimité d'intervention dans le domaine du sida par les programmes nationaux, celle-ci ne doit pas masquer certaines difficultés à constituer, dans la durée, des ONG spécifiquement " anti-sida " au sein même des " groupes cibles " des campagnes d'IEC, groupes vus comme les plus vulnérables vis-à-vis de l'infection à VIH ; tel est notamment le cas parmi les jeunes, tant au Sénégal qu'en Côte-d'Ivoire, et, dans une certaine mesure, pour les femmes (à l'exception, peut-être, de certaines antennes nationales de réseaux internationaux tels que la SWAA). Il est permis de penser que les enquêtes CACP ayant directement participé à l'identification et à la définition de ces " groupes cibles " ont davantage, du fait même du caractère normatif de cette identification / définition, cautionné les représentations stigmatisantes et moralisatrices, aussi bien populaires qu'institutionnelles, associées au sida, qu'elles n'ont favorisé la mobilisation au sein des " groupes " concernés en tenant compte des aspirations sociales et identitaires des intéressés et des réseaux relationnels à partir desquels elles prenaient forme.

Ainsi, pas plus que la mobilisation non gouvernementale n'a strictement épousé les formes que les organes institutionnels auraient pu inciter à lui donner du fait de leurs propres perceptions de la lutte contre le sida et des programmations dès lors associées, les ONG ne sont-elles l'émanation directe de " la société civile " dans son ensemble. Pour autant, les registres

d'activités des ONG et les profils de leurs initiateurs paraissent révélateurs de la configuration effectivement prise par la lutte contre le sida : cette dernière privilégiant " l'éducation " en vue de promouvoir des changements de comportement, elle tend à mettre en avant, partant à renforcer la position de ceux disposant d'un savoir et/ou d'un statut induisant une distance vis-à-vis des populations les plus concernées par le risque d'infection.

Le fonctionnement interne des ONG

Le fonctionnement interne des ONG impliquées dans la lutte contre le sida et les conditions de réalisation de leurs actions tendent à montrer que la " gestion communautaire " dont on entend en faire l'incarnation recouvre parfois une logique (voire une gestion) d'entreprise à la croisée du formel et de l'informel comme des priorités locales et des directives internationales (liées à leur financement). Un premier aspect concerne l'ambiguïté même de la notion et de la réalité du volontariat/bénévolat censé prévaloir dans l'engagement des animateurs au sein de ces organisations. Cette ambiguïté est encore renforcée par la nécessité d'avoir des employés permanents (parfois recrutés parmi des fonctionnaires en retraite, sans oublier le cas de fonctionnaires en détachement) pour assurer le suivi et la visibilité des activités d'une quelconque organisation. Dans ce cadre, on ne peut occulter le fait que les ONG de lutte contre le sida constituent d'une certaine façon un secteur d'emploi dont le fonctionnement est, au demeurant, d'autant plus particulier qu'elles ont un statut légal parfois imprécis et jouent, comme on l'a vu, de l'implication et de la distance (pouvant ainsi être pourvoyeuses d'un statut social à défaut d'une véritable assise professionnelle).

Parallèlement, l'orientation que les différentes ONG donnent à leurs activités paraît fonction, d'une part, des expériences (ou compétences) déjà acquises par ces organisations, leurs initiateurs et animateurs mais aussi, d'autre part, des programmations d'ensemble des différents organes institutionnels, nationaux et internationaux, par lesquels transite l'essentiel des fonds nécessaires à la réalisation de tout projet ; ces deux dimensions entrent en combinaison en ce qu'une ONG sera d'autant plus à même de monter puis conduire un projet qu'elle pourra se prévaloir d'activités antérieures, lesquelles auront participé à sa reconnaissance par les organes institutionnels comme à l'entretien de liens avec les représentants des bailleurs de fonds. Une telle combinaison conditionne en grande partie les marges de négociation qu'ont les représentants des ONG pour la conduite d'activités qui leurs sont propres. De plus, elle tend à restreindre la conduite même de telles négociations au cercle des dirigeants / initiateurs des ONG, lesquels entretiennent des réseaux de relations formelles et informelles avec les différentes instances de régulation de la lutte contre le sida comme avec les autres responsables d'ONG ; cette situation est évidemment susceptible de créer, au sein même de ces organisations, certaines tensions entre le " sommet " et la " base " (i.e. animateurs et membres qui s'estiment en mesure de définir les priorités d'activités et donc d'élaborer des projets spécifiques), tensions pouvant engendrer elles-mêmes certains dysfonctionnements (par désengagement de la " base ", que celle-ci soit lassée d'attendre l'obtention de financements pour la réalisation d'un projet ou qu'elle se sente dépossédée du choix des activités prioritaires, membres et animateurs pouvant ainsi, comme cela n'est pas rare, appartenir à (ou entretenir des liens propres avec) différentes ONG en vue de cumuler les opportunités d'activités). Parallèlement, un fonctionnement de ce type induit plus ou moins nettement la délimitation de ce que l'on est

tenté d'appeler des " créneaux " d'activités dans lesquels tendent à se spécialiser chacune des ONG dans le domaine du sida, " créneaux " qui deviennent porteurs de " stratégies d'intervention " dans les programmations globales et représentent des formes de partage dans la revendication de compétences comme dans l'accès aux ressources. Dès lors, si l'intervention des ONG est aujourd'hui valorisée en un temps où est prôné le moins d'État, le caractère " communautaire " et " démocratique " de ces organisations demeure cependant à relativiser.

Conclusion

Cet exposé tend ainsi à souligner l'ambiguïté du positionnement des ONG au sein des sociétés où elles agissent, notamment en ce qu'elles ne peuvent être vues simplement comme l'émanation directe de la société civile dans son ensemble. Dans ce cadre, le fonctionnement de la lutte contre le sida et l'implication des ONG aux côtés des organes institutionnels peuvent être appréhendés en référence à la notion de « marché » ; dès lors, tout en s'inscrivant bien évidemment dans le secteur de la santé, ce fonctionnement n'est pas sans lien avec le milieu du développement (ou de l'aide au développement) en ce qu'il suscite des formes de compétition et de partage entre acteurs pour l'accès aux ressources qui concourent pour une large part à produire ce qu'il est convenu d'appeler et qui est légitimé comme les " stratégies d'intervention des ONG ".

Se pose ici le cas particulier des " associations de personnes vivant avec le VIH ", lesquelles ne sont que récemment apparues aux côtés des acteurs agissant en tant que " ONG " et reconnus comme tels par les organes institutionnels. Bien que les conditions d'émergence et de développement de telles " associations " paraissent différentes en Côte-d'Ivoire et au Sénégal, il n'en reste pas moins (si l'on reprend les distinctions de M. de Certeau entre « stratégies » et « tactiques ») que leurs initiateurs et membres semblent davantage tenter d'élaborer des tactiques de mobilisation et d'insertion dans la lutte contre le sida (*cf.* le souci premier d'accès aux soins) qu'ils ne sont en mesure de développer des stratégies comparables à celles des ONG déjà actives comme partenaires des PNLS et des bailleurs. Mais, de ce fait même et parce qu'elles sont composées en majorité de non professionnels des problèmes de santé et de développement, n'est-ce pas au sein de telles associations que les questions de prévention et de prise en charge ne sont plus seulement posées en termes techniques (registre dont relève précisément une notion comme celle de " stratégies " telle qu'elle est utilisée dans le cadre des programmes de lutte contre le sida) mais de plus en plus en termes de politique sociale : ces associations tendent à poser avec acuité, et pour certaines très explicitement, le problème de la survie au quotidien d'une jeunesse urbaine pour qui la condition de séropositifs ne peut qu'accroître la marginalisation.

De ce fait, ces associations entrent parfois en contradiction, voire en conflit, avec le rôle que voudraient leur faire jouer aussi bien les PNLS que les autres ONG, aspect soulignant l'intérêt du concept de « marché » pour comprendre le fonctionnement et les dynamiques de la lutte contre le sida comme les positionnements des différents acteurs institutionnels et non institutionnels. Autrement dit, " la lutte contre le sida " apparaît bien comme un espace, parmi d'autres, de confrontation entre différentes catégories d'acteurs où les enjeux ne sont pas seulement sanitaires mais aussi (surtout ?) sociaux et politiques.

IRD (Institut de Recherche pour le Développement)
Programme « Sida en milieu tropical »
213 rue La Fayette
75480 PARIS cedex 10

ORGANISER LA LUTTE CONTRE LE SIDA.

**Une étude comparative sur les rapports
État / société civile en Afrique**
(Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, Kenya, Sénégal)

sous la direction de
Marc-Éric GRUÉNAIS

avec la participation de

Auguste Didier Blibolo
Katy Cissé-Wone
Karine Delaunay
Jean Pierre Dozon
Fred Éboko
Éric Gauvrit
Jocelyne Quinio
Carolyne Wanja Njue

Recherche financée par
L'AGENCE NATIONALE DE RECHERCHE SUR LE SIDA
Décision n° 97019
Appel d'offres 1997

Paris, mars 1999