

**Enseignements de la société civile sur l'efficacité de l'aide
Étude de cas préparée pour le
Conseil canadien pour la coopération internationale**

mars 2003

**Susciter une réelle prise en charge locale
Étude de cas du Programme de mise en valeur
du potentiel dans la Corne de l'Afrique**

Oxfam Canada et Oxfam Québec

Cette étude de cas décrit brièvement la méthodologie utilisée par le Programme de mise en valeur du potentiel (MVP) de la Corne de l'Afrique, et ce que le MVP¹ a appris en y suscitant la « prise en charge locale » du secteur volontaire. Susciter la prise en charge locale a été vu comme un *droit*, mais surtout comme un *devoir* des citoyens et de leurs organisations.

«Que faites-vous ici?»

Le programme MVP a débuté en 1997 alors qu'en Éthiopie le gouvernement, des particuliers et les organismes questionnaient vigoureusement les ONG étrangères. Dans un des plus cinglants articles du *Addis Tribune*, intitulé « *Why Do Hyenas Whine While They Eat?* » (Pourquoi les hyènes se plaignent-elles alors qu'elles mangent?), l'auteur critiquait « *les villas privées coûtant des millions de birrs, les automobiles dispendieuses, les pots-de-vin exorbitants liés aux contrats, le style de vie décadent, et tous les autres avantages acquis illicitement qui sont chose courante dans les ONG...*² »

Le MVP a décidé de faire face au questionnement, il a cherché à comprendre la nature de ce malaise envers les ONG étrangères. Pour le personnel, l'exercice s'est souvent révélé éprouvant. Par contre, il a aidé à mieux comprendre les préoccupations exprimées en clair par les Éthiopiens, et plus discrètement par beaucoup d'autres dans la Corne de l'Afrique. Résultat : l'exercice a été déterminant pour la définition de l'approche du programme en ce qui a trait au renforcement des organisations de la société civile (OSC) dans la Corne.

Même si le mécontentement des Éthiopiens face aux coûts de la gestion traditionnelle des programmes d'aide – qui emploient du personnel de l'étranger – était peut-être fondé, le MVP a senti l'importance de poser les mêmes questions que les critiques : Qu'est-ce qui vous motive? Qui vous appuie? Quelle est votre clientèle? Ces questions, nous allons le voir, allaient aussi se traduire par les principales questions à discuter avec les partenaires éventuels.

Le MVP a procédé à une consultation dans la Corne de l'Afrique afin d'y dresser le profil de la société civile. Les conclusions lui ont permis de classer les OSC en trois catégories : traditionnelles, semi-modernes, et modernes. Cette classification ne s'est pas traduite par un cadre rigide, car Goran Hyden, l'auteur de *No Shortcuts to Progress*, a souligné au MVP la nature syncrétique [hybride] des OSC lesquelles combinent des traits et valeurs des milieux autochtones/traditionnels locaux et d'autres des milieux extérieurs/modernes. Le MVP a donné

priorité aux OSC dont les traits fusionnaient tradition et modernité. Il a utilisé les conclusions de la consultation pour amorcer avec eux un dialogue structuré. Le volet traditionnel des OSC assurait l'authenticité de la démarche, tandis que le volet moderne leur a permis d'établir avec les acteurs extérieurs une relation qui soit conforme à la législation éthiopienne.

«Nous ne sommes pas là pour encourager la mendicité.»

Si l'on en croit l'expérience du MVP, les ONG locales de la Corne de l'Afrique ont peu intériorisé la notion de *clientèle*. Cela s'explique en partie par le fait que de nombreuses ONG nationales sont nées quand des organismes de l'extérieur ont offert du financement. N'ayant pas de clientèle ou de membres identifiables à la base, ces ONG ont éveillé dans la région le cynisme des gens ordinaires. Les associations locales, par contre, ont vu le jour dans les sous-régions en cherchant à répondre aux problèmes spécifiques de leurs communautés. Ces associations-là, en gros, sont mieux enracinées dans leur société et elles lui rendent mieux compte.

Le GAVO, basé à Berbera dans le Somaliland, est l'un de ces organismes enracinés dont l'influence sur le MVP et son approche a été décisive. Organisme de jeunes formé à la fin de la guerre civile dans le Somaliland, le GAVO voulait contribuer à l'émergence d'une nouvelle société. Leur ancien professeur de Coran avait conseillé à ces jeunes de trouver, dans Berbera, les plus miséreux et de leur porter secours. Le GAVO a choisi les patients de l'hôpital psychiatrique de Berbera comme premiers bénéficiaires, sensibilisant les gens de l'endroit à ce qu'est la santé mentale dans une situation d'après-guerre, et attirant l'attention du public sur le sort de leurs parents et concitoyens qui sont hospitalisés en psychiatrie, ou tout simplement laissés à la dérive dans les rues de la ville. Après avoir surmonté la méfiance de départ et établi sa crédibilité dans la communauté, le GAVO a peu à peu développé une assise financière qui s'est étendue à toute l'économie locale, des vendeurs de foin jusqu'aux exportateurs de bovins. Le MVP a repris l'expérience du GAVO dans une étude de cas, et l'a diffusée largement dans toute la Corne de l'Afrique.

«Laborieux amour»

L'expérience du GAVO a permis au MVP de valider sa première hypothèse majeure : *la mobilisation des ressources locales réduit le risque que les gens de l'extérieur qui fournissent les ressources s'approprient la relation entre le groupe local et sa clientèle et minent la responsabilité des gens à l'échelle locale*. Elle a aussi confirmé la pertinence des normes et lignes directrices du MVP, en matière de partenariat. Le MVP utilise sept critères pour évaluer si un OSC est admissible à un partenariat avec lui : 1) autonomie, 2) structures et pratiques démocratiques, 3) responsabilité financière, 4) recrutement ouvert, 5) enracinement, 6) mobilisation des ressources locales, et 7) sensibilisation.

Pour de nombreuses ONG nationales, il a été particulièrement difficile d'embarquer dans les *responsabilités*³ et la mobilisation des ressources locales. Or, le MVP les considère toutes deux comme des préalables pour une véritable prise en charge du processus du développement. Il a donc convié les groupes en quête de soutien financier à une réflexion participative comportant trois grands exercices : 1) définition d'un profil organisationnel; 2) conception d'un projet basé sur les conclusions du profil organisationnel; et 3) examen annuel du partenariat résumant les principaux progrès et reculs survenus par rapport aux critères et changements convenus ci-

dessus. Ces exercices ont généré une grande quantité d'informations qui ont servi à transformer les relations au fil des années, et à s'orienter vers des stratégies finales sur mesure.

Les partenaires n'ont pas toujours trouvé aisé l'effort de dialogue menant au partenariat, que le personnel du MVP appelle l'approche du *laborieux amour*. Toutefois, d'après une évaluation indépendante, les partenaires ont apprécié l'approche cohérente et structurée que le MVP a adoptée, ajoutant que sa méthodologie leur avait permis de comprendre leurs organisations ainsi que les lacunes critiques auxquelles ils devaient s'attaquer.

Le MVP a également lancé en Éthiopie une recherche-action afin de comprendre ce que les Éthiopiens (hors du gouvernement) prenaient eux-mêmes l'initiative de faire pour relever les défis du développement. La recherche-action a permis au programme d'établir une relation autre que financière avec 28 groupes éthiopiens qui font du bénévolat et de la mobilisation des ressources locales. Le MVP a essayé : 1) de reconnaître ces groupes pour leur aptitude à ancrer leurs activités dans leur milieu; 2) de faciliter leur rapprochement; et 3) de les exposer à de nouvelles connaissances. Ces groupes ont décidé de formaliser leur relation en fondant l'Association des services bénévoles d'Éthiopie (EAVOS), un réseau national qui promeut le bénévolat en Éthiopie.

EAVOS est le neuvième réseau avec lequel le MVP a établi un rapport. Les autres sont sept réseaux sous-nationaux et un réseau national, qui s'occupent soit de conservation de l'environnement, soit des moyens de subsistance des femmes, de l'accès à l'information, de bénévolat, d'égalité hommes/femmes, ou d'éducation informelle. Pour les groupes locaux, le réseau offre un moyen efficace pour surmonter l'isolement physique, mental, informatif et social, et pour promouvoir les apprentissages latéraux. Par le biais de ces réseaux existants et nouveaux, le MVP a introduit quatre concepts qui sont autant de clés pour une meilleure prise en charge du développement : 1) *le rôle de l'information dans le processus du développement*, d'après les recherches du professeur Kingo Mchombu de l'Université de Namibie; 2) *les responsabilités*, à partir de l'expérience du GAVO au Somaliland; 3) *outils d'auto évaluation pour la société civile comme entités individuelles et comme secteur*, à partir de la consultation régionale (Rencontre de Langano) à laquelle ont pris part des gens des OSC, des universités, du secteur privé et du gouvernement; et 4) *le bénévolat*, basé sur une recherche-action effectuée par le MVP⁴.

Les partenaires ont eu la possibilité, par l'entremise du MVP, d'entrer en contact direct avec des intellectuels et des spécialistes très respectés dans leurs domaines respectifs.

«Qu'avez-vous dit?»

Une deuxième grande hypothèse fonde l'approche du MVP : *la Corne de l'Afrique (OSC, universitaires, praticiens du développement) doit analyser de façon critique son manque récurrent de possibilités de développement, puis élaborer, sur le développement, un discours crédible à sa mesure*. Par cela nous voulions dire, comme pour les *hyènes qui se plaignent*, que l'on impute souvent nos problèmes à l'intervention des étrangers⁵, sans analyse rigoureuse ni de l'interaction des forces et des faiblesses internes et externes, ni des modèles non fonctionnels qui en résultent entre acteurs locaux et extérieurs. Le MVP voulait susciter une analyse et un discours mieux enracinés et davantage tournés vers les solutions.

Pour étayer cette analyse, le MVP a recouru à deux outils majeurs qui encadreraient sa méthodologie générale : 1) le concept du *domaine public civil*, formulé par Goran Hyden; et 2) le *Cadre du développement à la base*, élaboré par la Inter-American Foundation (IAF) pour surveiller et évaluer le soutien qu'elle apporte aux OSC en Amérique latine.

La mise en valeur du potentiel s'est articulée sur les trois axes du *domaine public civil*, de Hyden: 1) l'influence citoyenne; 2) les interactions sociales; et 3) des structures publiques de gouvernance à la fois adaptées et responsables. De plus, les indicateurs de la IAF, tels que *la mobilisation des ressources locales, l'adaptabilité, les relations organisationnelles* et *l'influence législative*, ont aidé le MVP à circonscrire et à examiner la progression ou le piétinement des partenaires, dans leur capacité à faciliter le processus du développement dans lequel ils étaient engagés.

Hyden définit les interventions des OSC par un continuum qui va des *questions sociales et économiques* jusqu'aux *questions civiles et politiques*. Dans de nombreuses régions de la Corne de l'Afrique, la grande pauvreté et l'héritage des régimes autoritaires forcent bon nombre des OSC à se mobiliser autour de l'amélioration du niveau de vie, et à se limiter elles-mêmes aux *questions sociales et économiques*.

À l'autre extrémité du continuum, les *questions civiles et politiques* sont associées, pour les OSC, à plus de complexité et parfois à des risques graves. Par contre, des questions moins ouvertement politiques – égalité hommes/femmes, environnement, VIH/sida – sont vues comme plus acceptables et peuvent servir de plate-forme pour la sensibilisation et pour l'exercice d'une influence politique à l'échelle locale, sous-nationale, nationale et régionale.

Par exemple, un groupe de travail en Éthiopie, et le GAVO en Somaliland, ont amorcé un dialogue, avec leur ministre de l'Information respectif, sur le rôle que peut jouer la radio communautaire dans le développement. Ce média est mal compris dans la plupart des pays de la Corne. Le groupe de travail et le GAVO sont donc en train de familiariser leurs gouvernements à ce média grâce à l'expérience d'autres pays africains. En Éthiopie, le groupe de travail a ébauché un changement de politique et l'a soumis récemment au ministre de l'Information.

En Éthiopie, des gens du secteur privé ont souvent fait preuve d'un remarquable courage civique et d'une analyse critique très articulée vis-à-vis des politiques et attitudes qui nuisent au développement de leur pays. Le MVP a tissé des liens étroits avec la Chambre de commerce d'Addis-Abeba ainsi qu'avec des gens d'affaires qui disent publiquement partager ses points de vue sur le développement. Le MVP et la Chambre de commerce d'Addis-Abeba ont même créé le Prix du bénévole de l'année, afin d'encourager le bénévolat dans la société.

À quelques occasions, un lien ou échange direct a pu se créer entre les clientèles du Canada et de la Corne, dans le cadre du MVP. Ainsi, l'Agente de programme en poste à Addis-Abeba a partagé les conclusions de sa recherche sur le bénévolat en Éthiopie avec les membres d'Oxfam Canada, lors de l'assemblée générale à Vancouver, avec sa clientèle à Toronto et à Ottawa, de même qu'avec d'autres organisations du Sud dans le cadre de conférences organisées au Kenya et en Inde. Les Canadiens ont réalisé que leur pays et l'Éthiopie comprenaient le bénévolat et la

philanthropie de la même façon. Le président du C.A. d'Oxfam Canada a participé à une consultation sur la société civile, qui a eu lieu en Éthiopie.

«Tenez-vous à distance respectable»

Deux éléments clés ont facilité la transition vers la prise en charge du développement à l'échelle locale. Premièrement, le MVP a énormément investi dans une approche fondée sur la connaissance, laquelle s'est révélée exigeante et énergisante pour le personnel et pour les partenaires. Deuxièmement, il a établi et maintenu une saine distance entre lui et ses partenaires.

L'approche fondée sur la connaissance :

« Le MVP a essayé de traduire en modèles pour l'action ses principales perspectives et intuitions théoriquement fondées. Les concepts, tirés en particulier de Goran Hyden et d'autres universitaires, ont été enrichis avec du matériel et des acquis issus de la mise en valeur des potentiels de l'IAF, du CRDI et d'autres agences de développement. Le MVP a constamment adapté ses connaissances théoriques et cadres méthodologiques à mesure que son personnel réfléchissait sur son expérience, examinait et assimilait de nouveaux documents, et en parlait avec des observateurs, participants et autres parties intéressées, sur la scène nationale et internationale.

Résolument attaché à l'apprentissage le MVP a été prêt à s'ouvrir à un examen minutieux par des observateurs bien informés, et par ses partenaires. Il n'a jamais cessé de passer en revue la documentation pertinente des chercheurs, notamment des chercheurs africains, qu'il a utilisée comme un miroir pour évaluer sa propre pertinence et son rendement⁶. »

Une saine distance :

Afin d'assurer une autonomie efficace, le MVP a investi dans la capacité de ses employés et partenaires éthiopiens, dans toute la Corne. Il a formé le personnel sur place, et lui a immédiatement dévolu des responsabilités. Ses partenaires et ses employés ont pris part à une série de tournées et immersions de formation, en Éthiopie et dans d'autres pays.

Le personnel canadien a délibérément réduit son rôle d'interface avec les groupes locaux, chaque fois que cela a été possible. On a approché le développement comme un devoir citoyen, chaque partenariat étant fondé sur l'atteinte de résultats convenus, et considéré comme un voyage, avec des méthodes précises pour en repérer et en analyser les progrès et les reculs.

Après quatre ans dans la Corne, le personnel canadien est rentré au Canada. Depuis juillet 2001, le personnel posté à Ottawa, Montréal, Addis-Abeba et Khartoum gère le MVP en ligne. Cela s'est traduit par d'importantes économies dans les dépenses qui s'étaient révélées irritantes pour les Éthiopiens. La gestion à distance, et en ligne, a aidé le personnel local à acquérir plus de confiance en soi.

Durant l'examen du rendement, les partenaires ont dit apprécier la place que leur a faite le MVP dans la mise en œuvre des activités convenues, et la souplesse qui était nécessaire pour ajuster le partenariat en fonction des nouveaux développements.

«Et puis après?»

L'approche de l'autonomie a permis au programme MVP de faire avancer des questions délicates, tel le changement d'orientation des lois qui régissent les médias électroniques en Éthiopie et au Somaliland. L'intervention directe des étrangers, sur ces questions-là, aurait pu être interprétée comme une intrusion, et fournir la légitimité à une résistance.

Le but de l'aide au développement est de provoquer un changement durable pour faire reculer la pauvreté. Pour réussir sur ce plan, il faut que les institutions gouvernementales, le secteur privé et les organisations bénévoles se développent, et interagissent dans la sphère publique. Un tel changement doit résulter de l'action des gens, des organismes et des institutions de l'endroit. On ne peut pas le faire « pour » eux, à l'aide de ressources financières, technologiques ou intellectuelles venues de l'extérieur. Paradoxalement, si ces ressources étaient aisément disponibles sur place, on n'aurait pas besoin de l'aide au développement. Le MVP a choisi de composer avec cette tension qui est inhérente quand on veut aider à développer une capacité locale authentique, justifiée et responsable. Aussi a-t-il utilisé un cadre rigoureux, encouragé les occasions d'apprentissage et de réseautage, et il a rapidement dévolu les responsabilités, et associé les leaders africains à chaque occasion.

Mettre en valeur le potentiel local, pour le MVP, cela a signifié :

- Changer le discours sur « les hyènes qui se plaignent »;
- Un cadre rigoureux pour évaluer les progrès;
- Travailler avec les réseaux du secteur bénévole et avec les organismes individuels;
- Passer des questions économiques et sociales, aux questions civiles et politiques;
- Miser sur le syncrétisme entre tradition et modernité, défini par Hyden;
- Mettre l'accent sur la recherche et la pensée africaines, unissant praticiens et intellectuels;
- Que diffusion et élaboration des savoirs font partie intégrante de la méthodologie;
- La dévolution des responsabilités est conçue comme une partie de l'intervention.

Les composantes d'Oxfam, intervenues à titre d'acteurs extérieurs, ont aidé à :

- Traduire en modèles pour l'action les intuitions théoriquement fondées enrichies de l'expérience des acteurs du développement dans d'autres régions et pays;
- Acquérir la capacité à faire le pont entre les intéressés locaux, traditionnellement méfiants les uns envers les autres, pour développer le sens de la mutualité; et à
- Introduire de nouvelles idées, telle la mobilisation des ressources locales, qui ont mené au développement de nouvelles compétences, dans les OSC.

Et puis après?

À notre avis, le cadre du MVP mérite d'être considéré avec attention comme un outil pour guider l'ACDI dans ses stratégies de développement qui visent une gouvernance plus forte et plus responsable, et une participation citoyenne plus active.

Pour plus d'information, contacter raymondg@oxfam.ca.

Notes de fin de texte

- 1 Le MPV est un programme bilatéral canadien réalisé par Oxfam Canada et Oxfam Québec.
- 2 *Addis Tribune*, 14 juin 2002.
- 3 Le concept des « responsabilités » renvoie autant à la responsabilité financière qu'à la reddition des comptes aux membres, à la clientèle et aux partenaires.
- 4 Cette recherche-action, présélectionnée pour le Prix Bill McWhinney, fait l'objet d'un article que Goran Hyden et Mahlet Hailemariam, les deux responsables du projet MPV en Éthiopie, préparent en ce moment.
- 5 La nécessité d'une prise en charge et d'une responsabilisation, en Afrique, est le plus brillant aspect défini par le NEPAD.
- 6 HOAMVP, Examen du rendement, Phillip Rawkins, mars 2002.