

Réseau

Aide d'Urgence et Réhabilitation

Graph 1: Contain Data for
Postscript Printers Only.

Graph 1: Contain Data for
Postscript Printers Only.

Dossier Thématique N° 9

**Le Développement en Conflit :
L'Expérience d'ACORD en
Ouganda, au Soudan, au Mali
et en Angola**

Association de Coopération et de
Recherche pour le Développement

Avril 1995

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"
Overseas Development Institute
Regent's College
Inner Circle
Regent's Park
Londres NW1 4NS
Royaume Uni

Une copie sera envoyée à l'auteur.

Certaines observations seront publiées dans le Bulletin d'Information.

ISSN: 1353-8705

© Overseas Development Institute, London, 1995.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du réseau reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. Le coordinateur du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" serait reconnaissant d'être informé de tout usage de la documentation du réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

**Le développement en conflit :
L'expérience d'ACORD en Ouganda,
au Soudan, au Mali et en Angola**

**ACORD et le RRN remercient NOVIB pour son
soutien à la production de ce Dossier Thématique**

**Le développement en conflit :
L'expérience d'ACORD en Ouganda,
au Soudan, au Mali et en Angola**

Table des Matières

| | Page |
|---|-------------|
| Sommaire | |
| 1. Introduction | 1 |
| 2. Le cas de Gulu, Ouganda | 2 |
| 2.1 Vue d'ensemble du programme d'ACORD | 2 |
| 2.2 Le conflit touche le programme | 4 |
| 2.3 La méthodologie des "agents-moteurs" | 6 |
| 2.4 Le programme de promotion du développement rural | 8 |
| 2.5 1989-1990 : La distribution d'urgence | 9 |
| 2.6 Les conséquences du conflit pour la société acholie | 13 |
| 2.7 Questions suscitées par l'intervention ACORD à Gulu | 16 |
| 3. Le cas du Sud du Soudan | 17 |
| 3.1 Vue d'ensemble du programme d'ACORD | 17 |
| 3.2 1985-86 : l'insécurité touche le programme | 18 |
| 3.3 1986-87 : repenser les rôles - le programme de redressement économique à Djouba | 19 |
| 3.4 1988 : lier l'aide d'urgence au développement | 22 |
| <i>Le volet agricole</i> | 22 |
| <i>Le volet des petites entreprises</i> | 25 |
| <i>Le volet de réhabilitation</i> | 27 |
| 3.5 1992-94 : la consolidation du programme | 28 |
| 3.6 Questions suscitées par l'intervention dans le sud du Soudan | 33 |

| | | |
|-----|---|----|
| 4. | Le cas du Mali | 34 |
| 4.1 | 1974-83 | 34 |
| 4.2 | 1983-89 | 35 |
| 4.3 | 1989-93 : le conflit touche le programme d'ACORD | 36 |
| 4.4 | Nouvelles modalités de travail | 40 |
| 4.5 | Essayer de promouvoir la réconciliation | 42 |
| 4.6 | S'adapter au conflit | 43 |
| 4.7 | Questions suscitées par l'intervention ACORD au Mali | 48 |
| 5. | Le cas de l'Angola | 49 |
| 5.1 | Le projet d'appui aux associations paysannes à Uige | 49 |
| 5.2 | 1990 : la transition | 52 |
| 5.3 | La programmation ACORD prend de l'ampleur, 1991-92 : le processus de paix en Angola | 54 |
| | <i>Viana II</i> | 54 |
| | <i>Le programme à Huila</i> | 56 |
| 5.4 | Les élections de septembre 1992 et la reprise des combats | 60 |
| | <i>Viana II : à partir de 1992</i> | 60 |
| | <i>Huila : à partir de 1992</i> | 61 |
| 5.5 | Questions suscitées par l'intervention en Angola | 65 |
| 6. | Questions et implications | 66 |
| 6.1 | Questions concernant la nature des programmes | 66 |
| | <i>Les activités de développement lors des situations de conflit/d'urgence</i> | 66 |
| | <i>L'intérêt de "rester sur place"</i> | 67 |
| | <i>Résister au conflit</i> | 67 |
| | <i>L'impact du conflit</i> | 67 |
| | <i>Les questions psycho-sociales</i> | 71 |
| | <i>Le SIDA</i> | 72 |
| | <i>La démobilisation</i> | 72 |
| | <i>Le besoin de flexibilité</i> | 72 |
| | <i>Le crédit et la couverture des dépenses lors</i> | |

| | | |
|-----|--|----|
| | <i>des situations d'urgence</i> | 76 |
| | <i>La résolution des conflits et la réconciliation</i> | 77 |
| 6.2 | Questions concernant la gestion des programmes | 79 |
| | <i>Les communications et la circulation de l'information</i> | 79 |
| | <i>Renforcer les équipes de programme</i> | 80 |
| | <i>Renforcer les méthodologies de programme</i> | 82 |
| | <i>Le besoin d'anticipation</i> | 83 |
| | <i>La sécurité et les lignes directrices pour le personnel</i> | 84 |
| | <i>La suspension et la fermeture des programmes</i> | 85 |
| | <i>Personnel local ou expatrié?</i> | 86 |
| 6.3 | Considérations stratégiques | 87 |
| | <i>La neutralité et l'impartialité</i> | 87 |
| | <i>La prise de position et les pressions politiques</i> | 89 |
| | <i>Les questions concernant le financement</i> | 90 |
| | <i>L'aide d'urgence et le développement</i> | 91 |
| | <i>Le conflit en tant qu'enjeu stratégique</i> | 92 |
| 7. | Conclusion | 93 |
| | Références | 95 |
| | Sigles | 96 |

Sommaire

Le conflit a eu un impact dévastateur en Afrique et exige des organisations de développement qu'elles adoptent de nouvelles méthodes de travail. ACORD a pu se rendre compte que le développement est un processus essentiellement **turbulent** où les crises et les conflits ont tendance à se produire.

Ce document examine l'impact du conflit sur le processus de développement dans quatre pays africains - Ouganda, Soudan, Mali, Angola - ainsi que ses implications pour la politique et la pratique des ONG. Le document se divise en deux parties principales. La première rend compte des études de cas, tandis que la deuxième met en lumière des thèmes que ces quatre pays touchés par le conflit ont en commun et qui conditionnent la réponse d'ACORD.

Lors des situations turbulentes, les distinctions entre l'"aide d'urgence" et le "développement" n'ont pas beaucoup de sens. Des approches souples, capables de s'adapter à l'évolution des besoins des populations, s'imposent. Il faut juger les programmes à long terme selon qu'ils donnent aux populations la résistance nécessaire pour faire face aux crises ; les actions à court terme doivent préparer le chemin pour la réalisation des objectifs à long terme en même temps qu'elles assurent la survie.

ACORD s'est efforcé de fournir "un appui d'urgence selon les modalités du développement", mettant l'accent sur le soutien à des stratégies d'adaptation locales et à des institutions locales. Certains styles de programmation se sont avérés plus résistants que d'autres. Investir dans le développement des individus et des organisations qui ont les compétences, les capacités et la confiance de faire face au changement, de résoudre eux-mêmes les conflits, voilà ce qui a eu le plus de succès lors des crises et des conflits.

Le conflit a tendance à grossir les points faibles d'un programme. Le personnel est isolé, les communications sont mal assurées, la gestion à distance n'est pas facile. Par conséquent, la qualité de la programmation passe en large mesure par la capacité et la cohérence des équipes de programmes. Il est indispensable de disposer d'équipes capables d'analyser la situation changeante autour d'elles, de

réagir d'une façon souple et appropriée. Le développement de liens avec les communautés avant, pendant et après les conflits prolongés s'est avéré tout aussi important. Lorsque ces liens sont forts, les programmes parviennent souvent à ne pas manquer d'à-propos en s'adaptant aux besoins qui changent. La présence de personnel autochtone, ayant des rapports avec les communautés et faisant preuve d'engagement à l'égard de celles-ci, est d'une importance capitale.

Améliorer la réponse au conflit d'ONG telles qu'ACORD suppose donc renforcer la qualité des programmes, ainsi que les capacités et la cohérence des équipes, lorsque la situation est stable. Réaliser ce rêve de personnel "de la ligne de front" bien formé et bien soutenu exige un investissement en temps et en argent avant que le conflit ne se déclare, ainsi qu'un engagement approprié de la part des bailleurs de fonds.

Ces démarches doivent s'accompagner d'une plus grande anticipation, ce qui implique prendre des mesures opérationnelles pour maximiser la sécurité du personnel et des communautés. Il faut élaborer des procédures de suspension et de fermeture de programme qui prévoient un maximum de consultation entre le personnel du terrain et le siège, ainsi qu'un minimum de différenciation entre le personnel expatrié et local en termes, par exemple, des procédures d'évacuation de l'ONU.

L'anticipation et la préparation passent également par une analyse politique approfondie des conflits. A l'instar du développement, le conflit est un processus politique et doit être considéré comme enjeu stratégique à analyser à tous les niveaux de programmation. Une telle analyse doit évaluer non seulement la probabilité de conflit et son impact, mais aussi les conséquences des activités ONG pour les conflits locaux et plus généralisés (qu'ils soient latents ou en cours). Par ailleurs, il y a toujours des gagnants et des perdants à l'issue d'un conflit et d'immenses possibilités d'effectuer des changements sur le plan social existant à ce moment, par exemple en termes des relations entre les sexes. Les ONG doivent donc veiller à analyser et à identifier de telles possibilités.

Le développement en conflit

L'expérience d'ACORD en Ouganda, au Soudan, au Mali et en Angola

1. Introduction

Ce document prend pour point de départ le concept de "turbulence" (ACORD, 1992). L'optique prédominante (moderniste), qui fait du conflit un événement exceptionnel qui perturbe le progrès des Etats et des communautés vers le "développement", a révélé son intérêt limité lorsqu'il s'agit de comprendre les conflits de longue durée de plus en plus nombreux en Afrique et d'y faire face. Si les distinctions entre l'aide d'urgence et le développement que favorise cette approche n'ont pas beaucoup de sens "sur le terrain", la division correspondante des rubriques budgétaires des bailleurs de fonds a entravé la capacité d'ACORD d'aider les pauvres à faire face au changement, à le promouvoir, d'une façon durable. Il est évident que des approches plus souples aux situations d'urgence de la part des bailleurs de fonds sont indispensables. Par ailleurs, l'opinion prédominante a voilé le rôle joué par le conflit dans le processus de développement, ainsi que la nature du conflit en tant que processus en soi.

Par contraste, ACORD voit dans le développement un processus turbulent, où des crises et des conflits ont tendance à surgir. Il faut juger les programmes à long terme en fonction de leur capacité de donner aux populations la résistance nécessaire pour faire face aux crises. De l'autre côté, les actions à court terme doivent préparer le chemin pour la réalisation d'objectifs à long terme en même temps qu'elles assurent la survie.

Ce document de réseau rend compte des recherches menées par ACORD depuis quelques années sur des thèmes liés à la "turbulence", au conflit et aux rapports entre l'aide d'urgence et le développement. Les études de cas ont été préparées initialement à l'intention d'un atelier qui a eu lieu à Birmingham en novembre 1994, intitulé "Le développement en conflit". Elles ont été révisées par la suite afin de respecter le format du RRN.

Elles ont été rédigées par Mark Adams, exception faite de l'étude de cas du Mali, rédigée en collaboration avec Sylvia Capezuolli et basée sur ses recherches. De plus, l'étude de cas de Gulu s'est largement inspirée de la réflexion de l'équipe de programme et notamment de l'agent de développement de programme, Rosalba Oywa. Des visites sur le terrain et des discussions avec le personnel des programmes ont été mises à profit pour les études de cas de Gulu et du Mali, tandis que la documentation existante à Londres, ainsi que des discussions avec le personnel du Secrétariat, notamment Judy el-Bushra, responsable de l'étude de la différenciation sexuelle, et avec Chris Roche, a servi de base à la rédaction de celles de l'Angola et du Soudan. Toutes les études de cas ont tiré profit de discussions de grande envergure à l'intérieur et à l'extérieur d'ACORD. Les auteurs sont reconnaissants envers le personnel de programme ACORD à Londres et en Afrique de sa contribution et espèrent avoir saisi l'essentiel de ses opinions et expériences. Ce document ne reflète pas la politique officielle d'ACORD, représentant plutôt un "travail en cours".

Comprendre la structure d'ACORD facilite la compréhension du texte. ACORD est un consortium d'ONG internationales. Le Secrétariat est basé à Londres et les programmes se déroulent dans 16 pays africains. En 1989, ACORD amorça un processus de décentralisation et établit quatre structures d'appui régionales (SAR). En 1994, les SAR furent dissoutes et leurs fonctions retournèrent au Secrétariat.

2. Le cas de Gulu, Ouganda

2.1 Vue d'ensemble du programme d'ACORD

ACORD démarra son intervention dans le district de Gulu du nord de l'Ouganda en 1981 avec un programme intégré de santé, d'approvisionnement en eau et d'agriculture. Le district avait évidemment besoin d'aide au bout de dix ans de répression politique, accompagnée de l'effondrement de l'économie locale et des réseaux de commercialisation et de distribution. Les organisations communautaires locales (OCL) et les structures gouvernementales avaient su résister à un degré remarquable et des structures locales existaient, auprès desquelles ACORD pourrait

intervenir. Par ailleurs, un optimisme considérable prédominait à Gulu quant à l'avenir et de nombreux Acholis instruits rentraient chez eux.

Le manque d'outils ayant été identifié comme contrainte principale sur la productivité agricole, le programme commença à distribuer du matériel aux agriculteurs par l'intermédiaire de l'Union coopérative d'Acholi de l'Ouest (WACU). Cette initiative devait donner un coup de fouet à la production à court terme. A plus long terme, le soutien de l'atelier mécanique de la WACU devait permettre de développer une capacité locale de production de matériel agricole.

L'assistance technique, la formation et la promotion de la culture attelée devaient être assurées conjointement avec les services de vulgarisation gouvernementaux. Par ailleurs, ACORD se proposait d'intervenir auprès des autorités locales pour favoriser des programmes de soins de santé primaire dans les districts de Kitgum et de Gulu d'un côté et, de l'autre, de recruter des bénévoles afin d'améliorer la qualité des sources locales d'eau. Des relations étroites de travail avec les autorités locales et l'Union coopérative devaient renforcer ces institutions.

Une évaluation importante du programme de Gulu en 1985 conclut que celui-ci souffrait de problèmes graves. Il y avait eu quelques succès : l'atelier avait augmenté sa production et son chiffre d'affaires, ainsi que sa capacité et ses ventes ; ACORD avait fourni un appui précieux au Responsable de Santé du District (notamment dans le cadre d'un programme d'immunisation et en matière de formation d'agents de SSP et d'accoucheuses traditionnelles), tandis qu'un programme de santé d'enfant à enfant avait eu des débuts prometteurs. Par ailleurs, plusieurs puits avaient été creusés et des sources avaient été protégées. Néanmoins, les déceptions n'avaient pas manqué, essentiellement à cause de l'absence de réceptivité et d'intérêt de la part de la population locale et des structures étatiques. Ceci tenait à plusieurs hypothèses imparfaites formulées dans la proposition de programme initiale, au manque de connaissances et de participation locales et aux problèmes pratiques.

2.2 Le conflit touche le programme

Cette évaluation coïncida avec une détérioration de la situation de sécurité dans le

nord de l'Ouganda. Le district de Gulu avait connu une paix relative à partir de 1979, la violence qui frappa le triangle de Luwero au sud lui étant épargnée. Néanmoins, les espoirs suscités en 1979 ne furent pas réalisés. En dépit de la prédominance relative de ressortissants du Nord dans le gouvernement d'Obote, l'investissement productif dans le district fut pratiquement inexistant. Les tentatives d'augmentation de la production cotonnière s'effondrèrent à cause de l'impossibilité pour l'Union coopérative de transformer, de transporter ou de commercialiser le coton, voire de le payer au comptant. L'économie locale ne sut se redresser sous le poids des politiques d'ajustement structurel, du déclin des termes de l'échange et de la nécessité pour le gouvernement de financer la guerre en brousse. La fonction publique subit des compressions et le salaire des emplois restants ne permit plus de vivre décemment. La corruption et le commerce "magendo" dans le marché parallèle s'étaient généralisés. Frustrés par l'absence d'emploi, les hommes acholis se firent à nouveau embaucher par les forces de sécurité. La prédominance d'Acholis et de Langis au sein de l'Armée de libération nationale ougandaise renforça les antagonismes entre Nord et Sud, car ils combattirent la NRA dans le Sud.

En juillet 1985, le régime Obote II fut renversé par un coup d'Etat de l'armée. Le programme ACORD fut suspendu pendant un temps court et le personnel expatrié fut temporairement évacué à Nairobi. De retour au mois d'août, il essaya de redémarrer le programme. ACORD Gulu subit une réorganisation interne. Le volet de développement communautaire devint le noyau du programme global, les volets d'eau et de santé s'y rattachant. L'accent continua d'être mis sur les groupements de jeunes et de femmes. Le travail préparatoire du programme de culture attelée, qui n'avait pas encore été mis en oeuvre, se poursuivit. A partir de 1985, ACORD réduisit son appui aux services du gouvernement local et recruta plusieurs agents de développement rural (ADR) pour mettre le programme en oeuvre et essayer d'augmenter le faible taux de participation.

ACORD continua d'appuyer l'atelier mécanique, mais selon des modalités différentes parce qu'il comptait mettre fin à ce soutien dès la fin de 1988. Un expert-conseil en gestion élaborait une stratégie d'autonomie à moyen terme et ACORD changea le mécanisme de change pour que l'atelier soit obligé de payer d'avance.

Néanmoins, l'effondrement du régime Okello, suivi de la victoire de la NRA en janvier 1986, provoqua une nouvelle évacuation de l'ensemble du personnel expatrié. Les bureaux, les magasins et les maisons des cadres furent pillés par l'armée gouvernementale battant en retraite. La panique gagna le district de Gulu ; de nombreuses personnes craignaient les représailles de la NRA à cause de la forte proportion d'Acholis dans l'armée gouvernementale. Or, la NRA s'empara de la ville de Gulu le 8 mars sans effusion de sang et un calme troublé s'installa pendant quelques mois.

Le personnel expatrié d'ACORD regagna Gulu au mois d'avril. Le programme de culture attelée redémarra en distribuant des charrues et des socs ; l'atelier reprit la production. Les activités de promotion de la santé commencèrent en mai ; les accoucheuses traditionnelles et les agents de SSP suivirent des cours de formation en juin et juillet. Cependant, les volets d'eau et de développement communautaire cessèrent toute activité. A la place, 20 ADR (10 hommes et 10 femmes) furent sélectionnés et formés afin de mettre en oeuvre le volet de développement communautaire.

La situation se dégrada rapidement. Au mois d'août, des rebelles acholis envahirent la région à partir du sud du Soudan, marquant le début de plusieurs années de conflit. Ils eurent pas mal de succès initialement, assurant le contrôle effectif d'une grande partie des districts de Gulu et Kitgum et lançant des attaques contre la ville de Gulu qu'ils encerclaient. La NRA dut se contenter de contrôler les villes et les routes principales. Du fait de l'accès extrêmement dangereux aux zones rurales, toutes les activités du programme furent suspendues.

2.3 La méthodologie des "agents-moteurs"

En dépit de la détérioration de la situation de sécurité, le programme ne fut pas abandonné. Il subit de nouvelles modifications afin d'être plus solidement ancré dans les idées d'auto-promotion et de développement participatif, des "agents-moteurs" recrutés sur place accompagnant le travail des groupes à leur propre rythme. Le manque d'à-propos des méthodologies et partenaires antérieurs du

programme fut reconnu. A titre d'exemple, l'Union coopérative était essentiellement un organisme semi-public, coupé des intérêts locaux, tandis que les groupements de jeunes et de femmes étaient mobilisés par le Ministère du développement communautaire. Par ailleurs, la dépendance d'ACORD vis-à-vis de personnel expatrié et d'Ougandais non-acholis, qui ne parlaient pas acholi et ne comprenaient pas la culture acholie, avait entravé davantage les tentatives d'assurer une participation réelle.

Au lieu de cela, le programme devait être mis en oeuvre par une équipe d'ADR recrutés sur place. Le groupe existant de formateurs devait constituer le noyau du programme. Par équipes de deux (un homme et une femme), ces agents seraient déployés sur le terrain afin d'encourager les communautés à s'organiser en groupements pour obtenir un appui. Ces partenaires devaient participer à tous les niveaux, de l'identification des besoins à l'évaluation du programme. Par conséquent, les détails du programme futur ne furent pas arrêtés, car les thèmes prioritaires devaient se dégager des discussions avec les communautés et les groupements.

L'aggravation de l'insécurité empêcha toutefois la mise en application immédiate de cette nouvelle approche. En dépit du fait que la NRA réussit dans une certaine mesure à refréner les pires abus commis par ses troupes et à persuader certains groupes rebelles à accepter l'amnistie, la violence ne perdit guère de son intensité en 1987. Une amnistie pour les rebelles qui accepteraient de se rendre fut annoncée au mois de mai et les négociations amorcées avec l'Armée démocratique du peuple ougandais (UPDA), la force rebelle la plus organisée, qui avait un programme politique précis, aboutirent. Or, les négociations avec plusieurs groupes d'extrémistes religieux qui émergeaient à l'époque connurent l'échec. Le plus important de ceux-ci, le Mouvement de l'Esprit saint, dirigé par Alice Lakwena, médium et guérisseuse spirituelle traditionnelle, lança une série d'attaques contre la ville de Gulu en 1986 et 1987. Le Mouvement du Saint esprit fut battu dans l'Est de l'Ouganda et Lakwena fut capturée au Kenya fin 1987. Néanmoins, plusieurs groupes scissionnistes continuèrent à semer la pagaille dans le district de Gulu.

Les ADR furent déployés pendant un certain temps en février 1987, mais le coordinateur du programme se vit obligé à suspendre toutes les activités à cause

de la détérioration de la situation de sécurité. Tous les ADR furent licenciés, car la fin des combats n'était évidemment pas pour demain. Une présence fut maintenue dans la ville de Gulu, un assistant administratif étant de service au bureau et le CP effectuant des visites régulières à partir de Kampala.

Le volet de santé continua, toutefois, à assurer certains services dans les communautés rurales pendant la guerre. Le programme de formation des AT avait redémarré en janvier 1987 et les stages résidentiels continuèrent pendant toute l'année. Une importance particulière fut accordée à la participation locale au volet de santé au milieu des années 1980, les ASC et les comités villageois de santé étant sélectionnés par les communautés. Le programme de santé put ainsi opposer une résistance remarquable aux effets de l'insécurité. En dépit du fait qu'ils durent souvent travailler seuls et pratiquement sans appui financier de la part d'ACORD, ces agents et comités de santé continuèrent à soigner les malades, à adresser les cas graves à l'hôpital et à maintenir dans une certaine mesure l'approvisionnement en médicaments des zones rurales, pour la plupart coupées du monde extérieur.

L'atelier continua de fonctionner, l'ingénieur se rendant régulièrement à la ville de Gulu pour diriger la rénovation. ACORD continua de participer au Comité paritaire de gestion et de faciliter l'accès de la coopérative aux devises étrangères. Néanmoins, les tentatives d'améliorer la viabilité de l'atelier furent étouffées par la détérioration des relations avec l'Union coopérative. L'atelier était devenu la seule source de revenu pour l'Union suite à la destruction de ses égreneuses de coton et au pillage de ses véhicules. Par conséquent, il n'y eut pratiquement pas de réinvestissement de bénéficiaires dans l'atelier ou de remplacement du matériel.

Le programme de culture attelée fut abandonné. Le personnel du programme ne put atteindre le district de Kitgum, car la NRA avait interdit l'accès, et les troupeaux bovins avaient été victimes de pillage à tel point que le nombre de bovins passa de 158.000 à 2.000 en deux ans à Kitgum. Par ailleurs, les structures du gouvernement local avaient été profondément affaiblies et n'étaient vraisemblablement pas en mesure d'assurer la mise en oeuvre efficace du programme.

2.4 Le programme de promotion du développement rural

Dès le mois d'avril 1988, la violence s'était apparemment arrêtée et des possibilités de redémarrer le travail semblaient exister. Douze ADR reprirent leur poste. Néanmoins, l'insécurité dans les zones rurales était telle qu'il leur était impossible d'y vivre ou d'y travailler. S'ils avaient encore pour but final de s'installer dans les zones de concentration initiales de Pabbo, Awach et Kock Goma, ils commencèrent à intervenir auprès des communautés dans un rayon de 15 km autour du centre de la ville de Kitgum, dont la population avait grossi pour atteindre 45.000 habitants environ en 1988 (contre 15.000 en 1980). Néanmoins, il existait encore des terres disponibles pour l'agriculture et d'autres activités de génération de revenu.

Un programme de trois phases sur neuf ans fut proposé. Le reste de 1988 fut consacré à la recherche sur les besoins, à l'identification des partenaires éventuels et à l'établissement de liens avec d'autres organisations. Le programme proprement dit devait commencer en 1989.

Cependant, au cours de 1988, les combats continuèrent sur une plus petite échelle, avec des buts de moins en moins précis. Pendant un certain temps, il fut possible d'emprunter les routes principales sans escorte militaire et la vie dans la ville de Gulu reprit peu à peu son rythme normal. La population rurale se trouvait toutefois dans une situation précaire, prise entre deux feux. En août 1988, les rebelles obligèrent la NRA à se retirer vers la ville de Gulu après une série de défaites. En octobre, la NRA lança une grande offensive visant à reprendre le contrôle du district. La population fut prévenue de l'offensive et reçut l'instruction de se rassembler dans la ville de Gulu. Néanmoins, de nombreuses personnes n'obéirent pas, compte tenu des dures conditions dans la ville et de l'approche de la saison des récoltes. La NRA adopta la tactique de la terre brûlée et considéra comme sympathisants des rebelles tous ceux qui n'avaient pas abandonné les zones rurales. De nombreux cas de mauvais traitements infligés à la population civile furent signalés.

2.5 1989-90 : la distribution d'urgence

Le nombre de personnes déplacées dans la ville connut une augmentation dramatique à cette époque, atteignant 200.000 au début de 1989. La situation

alimentaire avait été plus ou moins satisfaisante jusque-là, mais la destruction des cultures et des stocks de vivres en zone rurale pendant l'offensive provoqua une réduction massive de la disponibilité alimentaire.

Les ADR d'ACORD durent gagner la ville de Gulu avec les communautés qu'ils desservaient. Ils étaient décidés à continuer leur travail auprès d'elles, mais leur méthodologie existant présentait des problèmes considérables dans une situation de conflit. Face aux dures conditions dans la ville et après en avoir discuté avec les personnes déplacées, l'équipe décida d'adapter la méthodologie pour reconnaître l'immense difficulté d'assurer une prise en charge totale dans les circonstances, tout en continuant à insister sur la participation. L'équipe se proposa de compléter les actions des organisations de secours dans la ville en fournissant des outils, des semences et de l'assistance à la production agricole dans l'enceinte de la ville.

Au moment de l'arrivée des fonds mi-1989, la situation de sécurité s'était améliorée et de nombreuses personnes avaient pris le chemin du retour. Le besoin d'outils n'avait pas disparu pour autant et l'équipe les distribua dans les zones rurales afin d'encourager la réinstallation.

Quatre cycles de distribution furent effectués entre août 1989 et mai 1990, touchant 78.700 familles dans 15 des 18 divisions du district de Gulu. La différenciation sexuelle fut prise en compte grâce à l'utilisation d'un "keno", ou foyer, comme unité d'enregistrement, ce qui permit aux femmes de recevoir les outils. Les hommes célibataires, certifiés comme tels par l'Atelier de Résistance I, eurent également le droit de s'inscrire à la liste de distribution. Cette disposition était importante dans une société polygame où les femmes assurent la plus grande partie des travaux agricoles. L'animation a commencé à ce moment-là, la distribution servant à jeter les bases d'une intervention à plus long terme auprès de ces communautés.

Une évaluation externe conclut que les distributions avaient en grande partie atteint les objectifs, associant les principes du développement à une opération d'urgence. Elles rehaussèrent la réputation d'ACORD auprès des autorités et communautés locales et contribuèrent à développer le rapport avec les communautés nécessaire au travail à plus long terme. S'il est vrai que certains biens furent volés après avoir

été distribués et que l'opération représenta une diversion des objectifs et du calendrier du programme, cela ne diminua pas la réussite globale.

L'amélioration de la sécurité permit de redémarrer le programme de promotion du développement rural en avril 1989 à côté des distributions. De nouveaux postes furent établis sur le terrain, la couverture des communes passa de 9 à 19 et 11 nouveaux ADR furent recrutés (portant le total à 23). Un responsable de crédit fut recruté en septembre afin de donner de l'impulsion à la création d'une association de crédit sous contrôle des membres, qui fut mise en place en décembre 1990. Les groupements membres élurent des comités de prêts qui reçurent une formation de la part d'ACORD.

Le niveau de violence dans le district de Gulu monta et baissa. Après 1989, la plupart des groupes rebelles ayant un programme politique précis avaient été vaincus, négocié un accord ou accepté l'amnistie du gouvernement. Les groupes restants se mirent de plus en plus à lancer des attaques sporadiques et brutales contre la population rurale. Ceci provoqua un déclin du soutien aux rebelles, car voir des Acholis tuer des Acholis fut pénible pour de nombreuses personnes. La population s'était lassée d'un conflit qui ne servait plus à grand-chose et qui avait entraîné la prolifération des armes, le banditisme et la destruction des troupeaux bovins, ainsi que le bouleversement ou la perte de milliers de vies. En 1990, des femmes firent une manifestation dans la ville de Gulu pour exiger, non sans succès, que leurs maris, frères et fils cessent de se battre et rentrent chez eux.

En 1991, la violence s'intensifia de façon spectaculaire, à cause de l'opération massive lancée par la NRA pour chasser les rebelles une fois pour toutes. Les communications avec la ville de Gulu furent temporairement interrompues. En dépit de l'impopularité de la NRA, le peuple se retourna contre les rebelles et s'arma pour se défendre. Les rebelles réagirent à travers une campagne de mutilation, coupant les oreilles, les bras ou les lèvres aux gens ; ils se mirent également à enlever de plus en plus de femmes et d'enfants.

L'offensive de la NRA ne réussit pourtant pas à mettre fin à toute l'activité rebelle et des incidents sporadiques continuent de se produire depuis 1991, souvent au nord de la ville de Gulu. Le programme ACORD s'élargit lentement à mesure que

la population locale se sentait de plus en plus en sécurité pour s'éloigner de la ville. En 1991, les ADR n'étaient toujours pas en mesure d'intervenir au-delà d'un rayon de 24 km autour de la ville. Dès la fin de 1992, ce rayon avait atteint 30 km et l'équipe a continué d'étendre sa couverture du district en 1993 et 1994. Les populations rurales sont encore effrayées et il y a eu une recrudescence de la violence en 1994, ce qui porte à croire que les rebelles sont mieux organisés qu'on ne l'avait pensé. Néanmoins, dans l'ensemble, le district jouit d'une plus grande stabilité et des Conseils de résistance (les structures gouvernementales de l'Ouganda) ont commencé à fonctionner dans le district entier. Les élections de 1994 à l'Assemblée constituante se sont déroulées sans problèmes, contrairement aux élections nationales de 1989, auxquelles le district de Gulu fut seul à ne pas participer.

En dépit des perturbations de l'insécurité, ACORD-Gulu a maintenu son engagement en faveur du développement des institutions et capacités locales. La création en 1991 de l'Association de soins de santé communautaire du district de Gulu, par les agents et comités de santé avec le soutien d'ACORD, représente une grande réussite. Initialement, la contribution d'ACORD aux coûts des projets au niveau des communes était de 75%, la communauté locale fournissant 25%. Or, le financement d'ACORD cessa en fin d'année et les communautés locales couvrirent 75% des coûts de la formation des ASC et AT en 1992, tandis qu'ACORD aida l'association à obtenir les 25% restants d'un bailleur de fonds extérieur. Les relations de travail entre ACORD et l'Association continuent aujourd'hui dans le cadre du Programme intégré anti-SIDA à Gulu. Au cours de 1991, les efforts portèrent surtout sur la sensibilisation, mais il était prévu en 1992 d'essayer de promouvoir les changements de comportement.

Les relations d'ACORD avec les services gouvernementaux ont également pris de l'envergure. ACORD fait partie des rares ONG qui interviennent dans le district. Son équipe d'ADR est en poste dans le district entier et souvent dans des zones que d'autres organisations ne couvrent pas. Au début des années 1990, le personnel ACORD prouva qu'il était possible de travailler dans ces zones. Il encouragea les agents de vulgarisation du gouvernement à quitter la ville de Gulu et assura la liaison entre les communautés rurales et la ville. En 1992, des actions de formation furent réalisées conjointement avec les services de vulgarisation gouvernementaux

et, l'année suivante, l'équipe contribua à élaborer le programme d'action 1993 de la Direction de l'agriculture du District. ACORD met en oeuvre le volet hydraulique du Programme de réhabilitation de l'Ouganda du Nord, financé par la Banque mondiale, en collaboration avec le Responsable des ressources naturelles du district. De plus, la coopération avec les structures du Conseil de Résistance prend de l'envergure.

Au cours de 1991, plusieurs modifications furent apportées à l'organisation du programme afin de multiplier les transferts de compétence, d'adapter les activités aux priorités locales dans la mesure du possible et de préparer le terrain pour qu'une ONG locale, l'Association de développement de Gulu, reprenne le programme à la fin de l'intervention ACORD. Par ailleurs, il fallait que le programme réduise ses coûts, non seulement pour répondre aux exigences des bailleurs de fonds, mais aussi pour réaliser un autre objectif : la reproductibilité.

Une hiérarchie de comités paritaires ACORD-partenaires fut établie afin de déterminer et de diriger les activités du programme. Le Conseil de Développement rural créé dans le district à la fin de 1991 servit de forum trimestriel pour qu'ACORD et les groupes partenaires puissent déterminer le cadre des actions futures. L'ancienne hiérarchie " horizontale " des ADR fut modifiée pour que certaines fonctions de programmation soient décentralisées au niveau de trois responsables de programmation départementaux (RPD) nommés parmi les ADR. Ces RPD devaient collaborer avec des équipes de planification départementales élues par les groupes partenaires. A l'échelon inférieur, des comités de planification communaux furent établis. ACORD commença également à former des " agents-moteurs villageois ", sélectionnés par les communautés, qui travailleraient aux côtés des ADR afin d'acquérir leurs techniques et prendre le relais à terme. Les témoignages anecdotiques semblent indiquer que les Conseils sont représentatifs des groupes partenaires, mais il se peut que l'hiérarchie de comités et d'équipes reflète les priorités d'ACORD plutôt que celles des communautés, ce qui aurait des conséquences évidentes en termes de durabilité.

2.6 Les conséquences du conflit pour la société acholie

Si le district a connu une stabilité relative à partir de 1992, des problèmes

considérables demeurent. Les conséquences du conflit pour la société acholie ont été aggravées par le déclin économique et l'ajustement structurel. Les systèmes traditionnels de cohésion sociale, de maintien de l'ordre et de sécurité se sont effondrés. Le conflit a affaibli davantage une économie locale déjà minée par la répression politique, l'effondrement des systèmes de commercialisation et de distribution, le déclin du prix au producteur. Les installations restantes de l'industrie cotonnière ont été détruites et les paysans ont dû compter de plus en plus sur l'agriculture de subsistance, voire sur l'aide d'urgence.

Les expériences vécues pendant le conflit et l'insécurité sont venues à bout de la confiance indispensable au redressement. La plupart des transactions sont effectuées en liquide et le crédit est pratiquement impossible à obtenir. Les efforts de reconstitution du cheptel ont été limités par la menace constante du vol. Plutôt que des vaches ou des boeufs, les gens élèvent des chèvres, des cochons et de la volaille, moins faciles à enlever. Par ailleurs, les rebelles ne mangent pas de porc pour des raisons religieuses.

La famille en tant qu'institution a été bouleversée. De nombreux orphelins et enfants ont été enlevés et contraints à participer aux combats. Souvent éloignés de leur famille pendant des périodes considérables, ils ont connu peu de contrôle social. Il y a peu d'écoles, moins de chances d'obtenir un emploi. Leur famille, lorsqu'elle existe encore, n'est souvent pas à même d'imposer son autorité à ces enfants ou de les éduquer.

La destruction des troupeaux bovins des Acholis a privé de nombreuses personnes de leur capital. Les bovins faisaient traditionnellement partie de la dot et le prix du mariage est hors de portée pour la plupart des gens. Cet élément est important parce que le mariage servait traditionnellement à rapprocher les différents clans acholis.

Les rôles féminins et masculins étaient clairement délimités dans la société acholie traditionnelle, la division du travail s'effectuant essentiellement selon le sexe. Les femmes étaient subordonnées aux hommes et chargées de la plupart des travaux agricoles, tandis que les hommes avaient la mainmise sur les revenus monétaires des ventes de produits agricoles. Au cours des vingt dernières années, les rôles

sexuels ont subi des pressions considérables à cause du déclin économique et des conséquences brutales de la guerre. De nombreux hommes se sont réfugiés dans la ville de Gulu, cachés dans la brousse ou engagés dans les forces rebelles pendant le conflit. Les femmes ont été contraintes à rester à la ferme et à cultiver les champs. Elles avaient parfois besoin de se rendre en ville pour s'approvisionner, ce qui les exposait aux repréailles des deux côtés : les rebelles interdisaient les visites à la ville tandis que la NRA soupçonnait ceux qui restaient en zone rurale d'être des rebelles. La violence sexuelle et les raptés étaient courants et de nombreuses femmes ont dû se cacher dans la brousse, parfois pendant des années, afin de ne pas en être victimes.

Ceci a eu plusieurs conséquences. De nombreuses femmes ont été contraintes à se prostituer, que ce soit à cause de la violence ou de la nécessité économique, ou bien parce qu'elles ont été violées et ne peuvent plus prétendre à se marier. 50% environ des ménages à Gulu en 1988 avaient un chef féminin, par comparaison avec les estimations de 20 à 30% au début des années 1960. Ce pourcentage a pu diminuer après le retour des hommes en 1992. D'autres femmes se sont attachées aux combattants pour les mêmes raisons ou en espérant de se faire protéger par un homme en particulier.

C'est ainsi que le SIDA s'est rapidement répandu dans le district entier et représente un problème grave pour toutes les communautés. La situation des jeunes filles, qui attirent les hommes par leur " propreté ", suscite de vives inquiétudes. Du fait des contraintes économiques et de la peur du SIDA, les beaux-frères hésitent à se charger des veuves de leurs frères, comme ils l'auraient fait traditionnellement. Etant donné que les femmes n'ont aucun droit à la succession du mari ou aux enfants de plus de cinq ans, leur situation est souvent précaire.

Les femmes sont de plus en plus désenchantées par le mariage, bien que la respectabilité que confère le mariage soit encore recherchée. Elles ont dû reprendre de nombreux rôles traditionnellement masculins pendant le conflit. A titre d'exemple, elles ont dû payer les impôts et les frais scolaires. Les hommes ont vu disparaître leurs rôles économiques traditionnels et sont nombreux, apparemment, à ne pas en trouver d'autres. L'abus d'alcool, qui a atteint un niveau dramatique dans les camps de réfugiés de la ville de Gulu pendant la guerre, représente encore

un problème grave. Les hommes maîtrisent toujours les revenus monétaires. Si la charge de travail des femmes a augmenté, il n'en va pas de même pour leur contrôle des ressources. Un accroissement de la violence intrafamiliale a été signalé. De nombreuses femmes ne voient plus l'intérêt du mariage lorsqu'il ne représente qu'un fardeau de plus.

Néanmoins, il y a certains aspects positifs. Les femmes ont pu développer de nouvelles compétences, acquérir de l'expérience et de la confiance, et elles en sont fières. Elles ont également joué un rôle de conciliation. Elles n'ont aucun désir de perdre de leur indépendance récemment acquise, mais souhaitent établir un nouvel équilibre entre les sexes. Les hommes continuent à y opposer une certaine résistance. En dépit des efforts du gouvernement pour accroître la participation féminine au gouvernement local, celle-ci ne dépasse pas le minimum requis. Néanmoins, en 1992, 63% des postes de direction parmi les partenaires d'ACORD étaient occupés par des femmes.

D'autres problèmes restent à résoudre. L'autonomie est impossible pour de nombreuses personnes, notamment lorsque les filets de sécurité de la famille élargie se sont affaiblis. L'économie ne se redresse pas, l'ajustement structurel et les mesures de stabilisation limitent la réhabilitation de l'infrastructure des services sociaux, de l'enseignement et de la santé. Ayant survécu à la guerre, les résidents de Gulu doivent faire face à la menace de la séropositivité et du SIDA. La démobilisation crée des problèmes supplémentaires : de nombreux soldats rentrent chez eux, mais ont peu de compétences professionnelles ou de chances de trouver un emploi. De plus, le traumatisme est un problème qui émerge parmi la population locale et le personnel d'ACORD et qui doit être abordé.

L'équipe d'ACORD s'est efforcée de faire face à ces difficultés. Des outils permettant d'analyser la différenciation sexuelle, ainsi que des réunions en groupe, ont servi à encourager les deux sexes à discuter de l'évolution de leurs rôles et à examiner de nouvelles façons de s'adapter à leur situation. L'équipe a encouragé les femmes à s'adresser aux tribunaux pour faire prévaloir leurs droits aux ressources familiales grâce à l'utilisation de testaments, mais a souvent connu l'échec.

Les activités génératrices de revenu, qui exigent peu de main d'oeuvre pour ne pas augmenter la charge de travail des femmes, ou qui conviennent à ceux qui sont trop vieux ou trop malades pour effectuer du travail agricole, ont été promues. Le brassage est particulièrement populaire, mais a quelques effets secondaires tels que l'encouragement de l'alcoolisme et l'augmentation de la violence intrafamiliale. Comme les jeunes filles s'occupent souvent de produire et de vendre les boissons alcoolisées, elles sont absentes de l'école en même temps qu'elles s'exposent au risque de violence sexuelle.

2.7 Questions suscitées par l'intervention ACORD à Gulu

Le programme ACORD à Gulu subit pas mal de changements et de bouleversements depuis ses débuts en 1979. De 1986 à 1992, la brutalité de la guerre dans le district transforma la société acholie et la situation économique. ACORD adapta son programme aux nouvelles circonstances sans jamais quitter la zone. L'équipe de programme fit preuve de la flexibilité nécessaire pour répondre aux besoins changeants. Dans l'ensemble, la distribution d'urgence de 1989-90 eut des résultats positifs, illustrant la possibilité d'utiliser les techniques et les principes du développement (par exemple la participation) dans des situations d'urgence. La détermination d'ACORD de " rester sur place " à Gulu pendant la période d'insécurité permit de forger de bonnes relations de travail avec les communautés locales et de leur fournir un soutien psychologique. ACORD put ainsi identifier les besoins et les possibilités à mesure qu'ils se présentaient et y apporter une réponse appropriée.

La réaction d'ACORD face à l'instabilité eut quelques conséquences négatives. La distribution de 1989 renforça la perception d'ACORD comme organisation de secours, mais l'équipe fit preuve d'une certaine souplesse permettant d'adapter le programme aux besoins de la population, ce qui jeta les bases de l'intervention à plus long terme. Néanmoins, le conflit a eu sur la société acholie des effets débilissants qu'elle mettra longtemps à surmonter. Le risque d'un nouveau conflit est bien réel si ces effets ne sont pas pris en compte.

3. Le cas du Sud du Soudan

3.1 Vue d'ensemble du programme d'ACORD

L'intervention d'ACORD dans le sud du Soudan date du début des années 1970 et s'est toujours centrée sur Djouba, ancien centre administratif des provinces Sud et Equatoria. Le premier programme ACORD concerna un centre de formation pluridisciplinaire et un atelier de réparation de véhicules à Djouba. Au milieu des années 1970, celui-ci fut remis aux autorités régionales et ACORD lança l'Institut de Développement Rural d'Amadi (ARDI) à l'ouest de Djouba. Ce projet visait à mettre à la disposition du gouvernement régional du personnel formé aux méthodologies de développement rural qui s'intégrerait au nouveau Département de développement communautaire (DDC). Au début des années 1980, ACORD recentra son appui plus directement sur le département à Djouba. Un responsable de formation fut recruté afin de donner des conseils au département et une Cellule d'appui au développement communautaire (CDSU) fut établie dans le but de fournir un appui mobile aux agents du département sur le terrain.

3.2 1985-6 : l'insécurité touche le programme

En 1983, la guerre civile éclata de nouveau dans le sud du Soudan. Ce n'était toutefois qu'en 1985 que le conflit commença à toucher le programme d'ACORD. La plupart des organisations furent contraintes à quitter les zones rurales au cours de 1986, ne laissant qu'une présence expatriée squelettique dans les villes.

Par contraste, la CDSU poursuivit son travail dans les zones rurales de la province d'Equatoria. Elle en eut la possibilité grâce aux connaissances qu'avaient ses agents du conflit et à leur approche souple. La CDSU offrit aux villages un lien avec d'autres organismes gouvernementaux incapables de maintenir une présence au niveau villageois.

La violence s'intensifia de façon dramatique en 1986, bouleversant le programme d'ACORD. En avril 1986, le représentant adjoint d'ACORD à Djouba fut rappelé. La ville fut pratiquement assiégée pendant quelques semaines en août et toutes les voies de communication furent coupées. Le responsable expatrié de formation fut

évacué et la CDSU se trouva dans l'impossibilité de travailler en dehors de la ville. Un nouveau représentant adjoint fut nommé en juin, mais, tout comme le représentant d'ACORD au niveau national à Khartoum, il n'eut aucune possibilité de se rendre à Djouba. L'équipe de programme se trouva donc isolée.

L'Institut Amadi fut également touché par la recrudescence des combats. En 1986, la SPLA intensifia ses activités dans la zone et l'Institut fut attaqué à trois reprises. Le personnel fut évacué d'abord à Mundri avant d'être rappelé à Djouba suite à une attaque contre Mundri.

3.3 1986-7 : repenser les rôles - le programme de redressement économique à Djouba

Incapables de sortir de Djouba, toutes les organisations partenaires d'ACORD se mirent à repenser leurs rôles. S'il leur était impossible de se rendre aux zones périphériques, elles étaient déjà intervenues auprès d'une grande partie des personnes déplacées à Djouba. La situation à Djouba même était toutefois en train de se dégrader. L'arrivée tardive des pluies annuelles prolongea la soudure traditionnelle de trois ou quatre mois. La famine fut annoncée pour début 1987. Le nombre de réfugiés dans la ville continua d'augmenter ; dès la fin de 1987, la population aurait atteint 250.000 habitants.

Le personnel de l'Institut Amadi identifia une possibilité d'offrir une formation de " réorientation " aux agents de vulgarisation pour qu'ils puissent travailler en zone périurbaine ; il demanda un financement de la part d'ACORD. La CDSU se concentra sur trois domaines : la logistique, les transports et l'approvisionnement ; l'appui à deux stages de formation à la construction de latrines et à des cours d'alphabétisation, de nutrition et de santé ; l'assainissement à Mundri, où la plupart des réfugiés s'étaient installés. Les infrastructures de la zone étaient mises à rude épreuve et les problèmes d'assainissement devenaient de plus en plus urgents. Les réfugiés ayant fait preuve d'un intérêt considérable pour les latrines améliorées et ventilées, des encadreurs furent formés, en collaboration avec le Programme d'eau et d'assainissement de Djouba, afin d'aider des individus et des groupes à construire des latrines. Suite à une enquête, ACORD/CDSU commença un programme de creusement de latrines dans les écoles primaires.

ACORD repensait également son rôle à Djouba. Sa réflexion porta sur quatre options : se retirer ; s'occuper du secours d'urgence ; intervenir dans les zones SPLA ; rester sur place et essayer de dégager et de renforcer des perspectives à long terme pour les communautés locales. Compte tenu de sa longue tradition d'intervention dans la région, son engagement en faveur des communautés, ACORD n'aurait su se retirer ; les dangers de perpétuer la dépendance excluaient l'aide d'urgence. Par ailleurs, ACORD n'avait vu aucun signe de volonté ou de capacité chez la SPLA d'assurer une prise en charge réelle des besoins de développement de la population.

Le nouveau Représentant adjoint arriva à Djouba en mai 1987 et réunit de bons arguments en faveur du maintien de la présence d'ACORD. Les retraits volontaires et les expulsions de Djouba en 1987 avaient laissé sur place seulement deux ONG laïques (ACORD, OXFAM) et quelques organisations de l'Eglise. Puisque les habitants de Djouba se sentaient abandonnés, les besoins d'appui psychologique et matériel étaient immenses. Cependant, ACORD avait-il un rôle à jouer ? D'autres organisations seraient-ils mieux placées ?

Le Représentant adjoint formula des critiques à l'égard des actions de secours menées jusque-là. La plupart des organisations s'occupaient du secours d'urgence par l'intermédiaire de l'Equipe de secours des organisations associées (CART)¹. Le besoin réel d'aide alimentaire fut reconnu, tout comme le fait que CART avait réussi à sauver la vie de 200.000 personnes en 1987 et 1988. Dans sa qualité de réseau ONG, elle avait également pu jouer un rôle de coordination et exercer des pressions politiques plus efficaces que les organisations individuelles sur les donateurs.

Néanmoins, la bureaucratie du secours qui s'était développée avait évidemment intérêt à se perpétuer. L'accent avait été mis presque exclusivement sur l'aide alimentaire, aux dépens de la santé, de l'assainissement et d'autres besoins. Les possibilités alternatives avaient été testées trop tard et peu d'efforts avaient été

¹ CART fut établie début 1987 par des organisations soudanaises de l'Eglise et des organismes internationaux, en étroite collaboration avec le gouvernement régional. Elle intervint initialement en zone rurale, mais dès mi-1987 se trouva cantonnée dans la ville de Djouba.

consacrés à l'augmentation de la production alimentaire locale. Les livraisons d'aide alimentaire entraînaient une baisse de productivité dans la ville (la production augmentait lorsque les péniches ne parvenaient pas à assurer le ravitaillement). L'armée et les commerçants du Nord purent garder leur monopole sur le commerce tant que Djouba dépendait de l'approvisionnement d'urgence et des convois/ponts aériens. Les distributions de nourriture gratuite et les projets de vivres contre travail avaient eu un impact négatif sur la participation. Par ailleurs, certaines interventions avaient été hors de propos. A titre d'exemple, en dépit de la présence de nombreux forgerons à Djouba, des organisations de secours avaient distribué 30.000 houes toutes faites que les forgerons locaux durent adapter par la suite.

Le Représentant adjoint était convaincu de la nécessité d'un programme d'urgence fondé sur les principes du développement. Le renforcement de la confiance en soi des gens était d'une importance capitale pour qu'ils puissent rentrer chez eux sûrs de leur propre dignité. Par ailleurs, il y avait des possibilités de collaboration avec certaines organisations de secours qui étaient arrivées à des conclusions semblables et cherchaient à adapter leurs programmes afin de promouvoir une plus grande autonomie des camps de réfugiés.

La fin de la guerre n'était pas encore en vue et ACORD devait s'organiser en conformité. Djouba était une ville effectivement en état de siège. Il fallait donc modifier les procédures opérationnelles et l'adaptation de la conception du programme s'imposait. L'approvisionnement, la logistique et les communications s'annonçaient difficiles et susceptibles d'être interrompues, entraînant des coûts supplémentaires. Le suivi de la situation de sécurité devait être constant et méticuleux.

Les bases de l'intervention ACORD furent décidées en 1987. Le Programme de redressement économique de Djouba (PRED) s'inspirerait des principes du développement (participation, promotion de l'autonomie) pour associer l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement. L'approche fondamentale n'a pas changé depuis lors, en dépit de quelques modifications du programme.

Les contraintes principales sur la production locale et le développement autonome

étaient le chômage et le manque de capacités, d'infrastructure commerciale et de capital autochtone. ACORD se proposa de mener un programme sur trois ans dont les trois volets généraux seraient : la production agricole, les activités de génération de revenus, la distribution de biens intermédiaires pour faciliter la réhabilitation des personnes déplacées. Le Département du développement communautaire (DDC) continuerait d'être le partenaire principal d'ACORD et d'assumer la responsabilité principale du volet de réhabilitation. Il fut prévu de consolider les volets au cours de 1990 afin de préparer la remise du projet.

Le bureau de Djouba fut également réorganisé. Un coordinateur de programme, détaché par le DDC et encadré par le Représentant adjoint, fut nommé. Des équipes furent recrutées (là encore détachées pour la plupart par le DDC) afin de mettre en oeuvre les différents volets du programme et du personnel administratif fut embauché.

La situation à Djouba s'aggrava pendant 1988 à mesure que les combats s'intensifièrent. Les pressions sur les ressources s'alourdirent du fait des incursions de plus en plus fréquentes de la SPLA dans la ville. En octobre, la SPLA abattit deux avions et l'aéroport fut fermé. Les vols de secours furent interrompus pendant plusieurs semaines et les prix des produits alimentaires montèrent en flèche. Les stocks de vivres de la CART s'épuisèrent et des pénuries alimentaires graves se produisirent. Les deux camps eurent recours à la pose abondante de mines, empêchant la population de cultiver la terre pour se nourrir et provoquant la mort de cinquante personnes au mois d'octobre 1988.

3.4 1988 : lier l'aide d'urgence au développement

Le volet agricole

L'année 1988 fut principalement consacrée au volet agricole. En collaboration avec le DDC et le Ministère de l'agriculture, ACORD mena une enquête fin 1987 de l'utilisation des terres et de la production autour de Djouba, portant initialement sur trois villages : Khor-Ramula, Nyaing et Djouba Na Bari. Ces villages devaient bénéficier d'un service de location de tracteurs (SLT) établi par ACORD. Pendant que l'équipe attendait l'approbation et les fonds pour l'achat des tracteurs, ses

membres commencèrent à fournir des conseils techniques au sujet des méthodes traditionnelles de production de légumes, passant ensuite à approvisionner les paysans en semences de légumes dans le but d'établir de bonnes relations avec eux.

Le projet fut mis en oeuvre par deux équipes d'agronomes, d'agents de vulgarisation et d'ADC (dont deux femmes), qui fournirent une formation, des semences et des intrants agricoles à crédit, dirigèrent le SLT et encouragèrent l'organisation communautaire. Chaque équipe fut appuyée par un Comité de développement villageois (CDV), responsable de mobiliser les paysans et d'agir comme instance de décision. Par ailleurs, ACORD encouragea la création d'un comité consultatif, composé de représentants du gouvernement local et d'autres ONG, qui se réunit chaque semaine afin de discuter de thèmes tels que le crédit et la sécurité. Il n'y eut aucune représentation des communautés elles-mêmes ni des comités au niveau communautaire.

Dès la fin d'octobre, 600 feddans avaient été labourés par le SLT et les paysans avaient planté du sorgho, du maïs et des haricots. 426 paysans reçurent une aide, qui permit de toucher 2.556 personnes, pour la plupart dans les trois villages sélectionnés. Les paysans purent également profiter d'une formation, ainsi que de biens (outils, brouettes, bicyclettes) à crédit, importés du Kenya. Ces derniers furent cédés à 50-75% du prix du marché (ACORD put réaliser ces économies parce qu'il avait la possibilité d'effectuer des importations hors taxe). Le crédit fut garanti aussi bien par les CDV que par les paysans individuels, le remboursement devant intervenir lors de la récolte.

La couverture du projet fut moins importante que prévue, parce que les tracteurs n'arrivèrent qu'au milieu de la saison de pousse. Néanmoins, en 1988, les meilleures pluies depuis 20 ans tombèrent à Djouba, donnant de l'élan au projet pendant sa première année. Le personnel et les paysans se sentirent encouragés ; des greniers étaient en construction et il était prévu de fournir des intrants à deux autres villages. Une proposition de projet d'irrigation fut élaborée afin de commencer la production intensive de légumes au bord des fleuves Nil et Luri. Hormis l'aide matérielle fournie par ces programmes, ils permirent de remonter le moral d'une population gravement stressée.

Pendant les mois de septembre et octobre 1988, une évaluation externe du volet agricole fut entreprise afin de juger de sa viabilité économique et technique à la lumière de l'insécurité et des difficultés logistiques. Si elle recommanda quelques modifications, elle fut généralement favorable. En dépit de l'insécurité, elle conclut à l'existence d'implications réelles pour le développement à long terme.

Le volet agricole visait essentiellement les communautés existantes à la périphérie de Djouba plutôt que les personnes déplacées. Il s'avéra que le manque d'accès de ces dernières aux terres représentait un obstacle considérable, à moins de les réinstaller en zone urbaine. ACORD essaya de les aider à cultiver quelques terres qui leur avaient été affectées, mais la plupart de ces efforts connurent l'échec.

Au cours de 1989, le volet agricole continua à s'élargir, en dépit de la réduction des rendements provoquée par les trois ans de mauvaise pluviométrie après 1988. Dès 1991, ACORD jugea que toutes les familles susceptibles de participer au programme le faisaient. Il fut donc prévu de mener de la recherche-action sur la faisabilité de l'élevage de volaille, de l'agroforesterie et de la pisciculture, ainsi que de mettre l'accent sur la collecte et le stockage de semences en espérant ainsi promouvoir l'utilisation de semences locales plutôt qu'importées. Un volet d'irrigation commença en 1990 à l'arrivée de dix pompes et deux feddans furent irrigués dans chacun de six villages.

Néanmoins, le recouvrement des coûts posa des problèmes. Au début, les semences et le SLT furent fournis à crédit. Un taux forfaitaire de 10% au-dessus du prix d'achat des outils fut appliqué, à rembourser par chaque paysan au moment des récoltes. L'argent devait passer dans un compte séparé en banque au nom des Comités de développement villageois (CDV) à titre de fonds de roulement pour le remplacement des machines. Néanmoins, le programme accumula bientôt des retards. Les paysans avaient énormément de mal à rembourser leurs prêts, à cause de la mauvaise pluviométrie, des dures conditions économiques et de l'insécurité. Par ailleurs, de nombreux paysans s'attendaient à ce qu'ACORD fournisse des services gratuites à l'instar d'autres organisations et des cas furent signalés de fonctionnaires et de paysans individuels qui incitaient les paysans à ne pas rembourser. Les CDV ne réussirent pas non plus à assurer les remboursements.

Le système fut modifié en 1991 pour que les semences fussent vendues au comptant. Ceci résolut apparemment une grande partie du problème. Dès la fin de 1993, les deux volets avaient des taux de remboursement diamétralement opposés : le SLT avait récupéré 26,9% de ses dettes, tandis que le recouvrement des crédits de semences était de 74,1%.

Le volet des petites entreprises

Le volet de promotion des petites entreprises (VPPE) commença en 1990. Une enquête menée en 1988 avait identifié plusieurs activités commerciales informelles permettant aux gens de survivre. Ces activités furent typiquement des entreprises petites et familiales, qui souffraient d'un capital initial faible et de compétences limitées. Le programme se proposait d'assurer des apports financiers et matériels à crédit, ainsi que d'encourager l'innovation technique, la mobilisation communautaire et la formation.

Ce volet fut mis en oeuvre par une équipe de cinq personnes (deux femmes et trois hommes), dirigée par un cadre féminin basé dans le bureau d'ACORD. Le personnel du projet facilita l'obtention de permis commerciaux et d'autres instruments, assura la formation des bénéficiaires et octroya des prêts à partir d'un fonds de roulement. Le volet ciblait initialement les six villages concernés par le volet agricole. La priorité fut accordée à l'élevage de petit cheptel, à la menuiserie, à la préparation alimentaire et à la couture. Les prêts devaient être remboursés par échéances hebdomadaires ou mensuelles.

L'assistance cibra les couches les plus pauvres de la communauté (celles dont le revenu mensuel était inférieur à 750 Ls), accordant une attention particulière aux ménages ayant un chef féminin, aux handicapés et aux personnes âgées. Le volet exclut initialement les personnes déplacées en raison du fait qu'elles pourraient rentrer chez elles à n'importe quel moment. Dès la fin de 1992, un total de 327 clients avait été assisté. En 1993, ce total s'éleva à 650 (dont 358 femmes). A l'instar du volet agricole, le VPPE ciblait initialement la population locale de Djouba, car il y avait, de l'avis des agents du programme, peu de personnes déplacées susceptibles de rester suffisamment longtemps pour ne pas présenter de risque élevé.

Le programme connut assez rapidement des problèmes de remboursement. Des taux de recouvrement de 46,8% furent signalés en 1991, passant à 72,1% en 1992 pour retomber à 34,5% en 1993. Un déclin apparent de l'intérêt des femmes pour le projet fut également constaté. Le prix élevé des matériaux et la nécessité d'obtenir des permis de déplacement auprès des autorités, qui les refusaient parfois, furent symptomatiques de la conjoncture difficile à Djouba. S'il fut reconnu que seulement quelques rares entreprises avaient des chances d'atteindre l'autonomie, le projet offrit quand même aux bénéficiaires un moyen de survivre dans une situation abominable et leur permit d'être moins dépendants du secours d'urgence.

En février 1992, les lignes directrices du volet furent examinées par l'équipe de programme et le personnel d'autres programmes ACORD au Soudan, qui affirmèrent qu'il y avait peu de contact avec les bénéficiaires ciblés, puisque le projet était géré à partir du bureau central d'ACORD à Djouba. Pour eux, l'examen des demandes n'était pas suffisamment méticuleux et les procédures administratives et financières étaient trop faibles.

Plusieurs changements furent recommandés, dont la décentralisation de l'administration du fonds et l'élaboration de critères permettant d'octroyer des prêts à des personnes déplacées. Le plafond d'admission au projet fut rehaussé, pour que les personnes déplacées ayant un revenu mensuel de moins de 3.000 Ls pussent en bénéficier. Il s'avéra que les femmes les plus pauvres avaient une faible représentation au sein des groupes bénéficiaires, car elles souffraient de contraintes de temps, de manque d'éducation, etc. L'équipe reçut la consigne d'en tenir compte lors de l'examen des demandes de prêts. En guise d'objectif à long terme, il fut recommandé qu'ACORD cherchât à identifier et à encourager des organisations communautaires capables de gérer les fonds. L'approvisionnement régulier et la fourniture de produits à faible prix devaient pallier aux problèmes, mais il était évidemment important de veiller à ce que les gens ne vendent pas tout simplement les articles bon marché.

Le volet de réhabilitation

En 1987, le DDC avait déployé 20 ADC dans 8 des camps plus importants de personnes déplacées, dans le cadre d'un volet de secours et de réhabilitation. Il était

prévu de déployer plus tard 35 diplômés supplémentaires de l'ARDI dans les autres camps. ACORD assura un lien entre les ADC et d'autres ONG, ainsi qu'un appui matériel sous forme de tentes, de bicyclettes, d'autres fournitures et de compléments de salaire.

Au début de 1988, ACORD-Djouba soumit une proposition d'aide à 30.000 personnes déplacées par des inondations. Les autorités leur avaient affecté un site à la périphérie de la ville, mais ces personnes n'avaient bénéficié d'aucune autre forme d'aide. Le personnel ACORD présenta des propositions visant à fournir du PVC, des poteaux et des outils, à encourager la planification et la construction organisées de logements approvisionnés en eau, à étendre l'action du volet agricole aux personnes déplacées et à promouvoir l'éducation sanitaire et une Cellule de santé mobile. Une fois que ces besoins fondamentaux auraient été satisfaits, il était prévu de construire des écoles. Il fut constaté que quelques activités commerciales avaient déjà commencé sur une petite échelle. Le DDC, les ministères de la santé et de l'agriculture et ACORD mirent en oeuvre un programme de formation à la commercialisation afin de soutenir ces activités, notamment celles menées par des femmes.

L'intervention ne démarra pas tout de suite, cependant, à cause d'un retard de financement. Ceci provoqua un certain ressentiment parmi le personnel de terrain à l'égard des bailleurs de fonds, taxés d'attentisme. Une partie du problème provenait apparemment du fait qu'ACORD n'avait pas proposé un programme traditionnel de secours. L'opération commença enfin en décembre 1988 par la distribution de couvertures, de tentes, etc. Par la suite, ACORD prit un rôle croissant dans les opérations de secours et de réhabilitation. Il se proposait de mettre en oeuvre un programme qui répondrait aux besoins de secours et de réhabilitation dont d'autres intervenants ne s'occupaient pas, notamment en matière de santé, d'abri et d'assainissement. Les activités se poursuivirent pendant 1990 et 1991.

La situation à Djouba se dégrada de façon spectaculaire au milieu de 1992. La SPLA lança une attaque concertée contre la ville en juillet/août. La scission de la SPLA en août 1991 avait également provoqué une vague de réfugiés fuyant devant les combats entre les factions. La ville fut bombardée presque sans cesse d'obus.

La population gonflée de Djouba (environ 30.000 personnes à ce moment) fut cantonnée dans un tiers de la ville, avec des résultats prévisibles au niveau de l'assainissement et de la santé. Les gens furent dans l'impossibilité de rentrer les bonnes récoltes de l'année et l'aéroport fut fermé à cause des bombardements par obus, interrompant l'approvisionnement en vivres pendant deux mois. Cependant, l'attaque fut repoussée et l'armée soudanaise se mit à avancer.

3.5 1992-4 : la consolidation du programme

En novembre 1992, deux membres de la SAR effectuèrent une visite de quatre jours à Djouba après cinq semaines de tentatives constantes de se déplacer. C'était la première fois qu'ils en avaient eu la possibilité depuis le début de l'année. Ils retrouvèrent un programme ayant un grand besoin de réorganisation.

Djouba avait retrouvé un semblant de normalité, l'amélioration de la sécurité s'associant à une bonne pluviométrie pour encourager les paysans à cultiver. Le marché fut saturé de produits alimentaires locaux, bien que les prix fussent encore élevés. La population locale et les fonctionnaires espéraient que la ville pourrait subvenir à ses propres besoins alimentaires et la plupart des ONG se concentraient sur le développement et la réhabilitation. On dit que le volet agricole était très en vue et apprécié à juste titre. Une raison pour cela, qui n'était pas des moindres, était que les tracteurs et autres véhicules n'avaient pu assurer les activités agricoles en juillet et août 1992 et avaient servi plutôt aux actions d'assainissement. Chaque bout de terrain disponible dans la ville était mis en culture, y compris les bas-côtés et les arrière-cours. Ceci prouva la valeur du volet agricole d'ACORD : l'effet de démonstration du SLT et du projet d'irrigation avait persuadé de nombreux résidents de Djouba qu'il était possible de produire de la nourriture. L'irrigation aurait été particulièrement précieuse, car elle donnait aux paysans davantage de possibilités de se procurer des revenus réguliers et aida à nourrir la population de la ville. L'intégration des actions de formation et de développement communautaire était une initiative de grande valeur.

Par contraste, les volets de réhabilitation et de petites entreprises du programme furent l'objet de critiques accablantes. Ils auraient eu tous les deux un impact négligeable, même en tenant compte des conditions difficiles. Le VPPE fut jugé

inapproprié et peu sensible aux besoins des gens, tandis que le volet de réhabilitation devait changer d'approche et de méthodologie. Les relations avec le DDC présentaient des problèmes à cause d'une mauvaise coordination et de l'insuffisance des rapports présentés à ACORD et aux bailleurs de fonds. Le volet de réhabilitation avait été mis en oeuvre lentement et ne répondait pas aux besoins des gens. En dépit des lignes directrices opérationnelles bien précisées dans les documents d'origine, la confusion s'était installée. Dans l'ensemble, les acquis du volet de réhabilitation furent jugés rares et insuffisants. Par ailleurs, l'approche et les procédures du volet des petites entreprises furent considérées hors de propos, les prêteurs et fournisseurs privés étant apparemment plus efficaces et plus sensibles aux besoins.

Ces problèmes furent aggravés par un vide administratif et un manque de communication et d'appui de la part d'ACORD. Le coordinateur expatrié du programme avait été absent pendant de longues périodes, les autorités lui ayant refusé la permission de se rendre à Djouba. Les problèmes de gestion avaient été aggravés par la fuite en juillet 1992 de cinq membres du personnel, dont l'agent administratif, le comptable récemment embauché et le chef du volet de réhabilitation. Par conséquent, le programme avait perdu le nord et les comptes étaient en plein désarroi.

Les communications étaient extrêmement mauvaises ; le programme était contraint à utiliser la valise diplomatique et la radio du PAM, puisque les autorités avaient confisqué la radio du programme. Il fallait donc compter une semaine même pour les messages les plus urgents. Il n'y avait pas de solution évidente à ce problème, mais de nouvelles procédures furent établies pendant la visite de la SAR. Le personnel devait s'informer auprès du PAM au moins tous les deux jours de l'arrivée éventuelle de messages radio et envoyer une valise hebdomadaire à Khartoum, qui devait faire pareil. La nécessité d'au moins deux visites par an de la SAR et/ou Londres fut également convenue.

Diverses mesures furent proposées pour essayer de résoudre les problèmes. Une équipe paritaire de gestion fut créée parmi les chefs de volet afin d'améliorer la coordination entre les différents volets. Le coordinateur du programme venait de présenter sa démission et la nomination d'un des membres de l'équipe existante

comme nouveau CP fut suggérée à cause des difficultés pour les expatriés de se rendre à Djouba.

ACORD avait été en train de se tirer de ses relations avec le DDC depuis 1990. Le personnel détaché devait leur loyalisme principal au DDC, ce qui entravait les efforts d'ACORD pour suivre et évaluer le volet de réhabilitation. Il n'y avait pas d'information fiable sur le nombre de bénéficiaires ou les systèmes de distribution, ce qui suscitait de plus en plus d'inquiétudes. Afin de résoudre le conflit de loyauté, le personnel détaché eut le choix entre 1990 et 1992 de rejoindre leurs départements ou devenir des employés d'ACORD à part entière. Ce processus fut achevé dès 1992. Pendant la visite de la SAR en 1992, ACORD avait fait part de ses préoccupations au Département et il fut décidé de redéfinir les relations si les choses ne s'amélioraient pas.

Les conditions à Djouba continuèrent à s'améliorer après le mois de novembre 1992. Suite à l'échec de la tentative de la SPLA de s'emparer de la ville, l'armée commença à étendre son contrôle, un rayon de 40-48 kilomètres constituant désormais sa "zone de sécurité" que la SPLA ne put pénétrer. Le gouvernement établit des "villages de paix" dans la zone, qui attirèrent des personnes déplacées de Djouba et des zones autrefois contrôlées par la SPLA. Au cours de 1993, la population de la ville même diminua. En même temps, l'expansion des cultures vivrières se poursuivit et, à mesure que des terres devenaient disponibles autour de la ville, la demande dépassa la capacité du SLT. Les transports routiers purent reprendre et les liens de communication entre Djouba et le monde extérieur s'améliorèrent.

Le programme ACORD fut élargi avec la "zone de sécurité", à partir de la distribution d'articles de réhabilitation et de la construction de 50 latrines dans les "villages de paix" (après le mois de mars 1993) une fois accessibles. Cette intervention des ONG avait été demandée par le gouvernement. Le volet agricole avait connu un succès relatif, 1.590 feddans étant mis en culture. Le VPPE avait 519 clients en septembre 1993 contre 235 en 1992.

Néanmoins, le programme dut encore faire face à des problèmes considérables, surtout parce que les bailleurs de fonds croyaient que les conditions n'étaient pas

propices à un tel travail "de développement". Le programme n'avait donc pas suffisamment de fonds pour faire venir en avion des articles déjà achetés à Nairobi ni pour acquérir de nouvelles fournitures. L'un des cinq tracteurs fut immobilisé faute de pièces détachées ; les stocks d'articles de réhabilitation pour les personnes déplacées s'épuisèrent ; le programme dut se passer de matériel neuf de bureau et de moyens de transport ; des postes restèrent inoccupées ; et toute assistance au DDC prit fin.

Le programme de Djouba put cependant s'assurer un appui institutionnel accru. Pendant l'année, l'agent de la SAR chargé de l'étude des aspects de différenciation sexuelle, un spécialiste des petites entreprises, le chef de la SAR et l'administrateur d'ACORD Khartoum, ainsi que des représentants du Secrétariat de Londres, visitèrent les lieux. Malheureusement, si la sécurité permit l'accroissement des contacts, les frais élevés de voyage jusqu'à Djouba, ainsi que les restrictions qui s'y appliquaient, représentaient encore une contrainte importante.

L'appui accru de Londres et la SAR entraîna plusieurs modifications du programme. Une évaluation du VPPE constata qu'une grande partie des problèmes identifiés en 1992 existaient encore. Le consultant suggéra que le programme devrait assurer une plus grande participation des communautés à la gestion du fonds ; étudier la possibilité de mobiliser l'épargne locale ; et se concentrer davantage sur des entreprises durables utilisant des ressources locales. Deux des trois bureaux secondaires prévus avaient été ouverts (un manque de financement avait empêché l'ouverture du troisième), mais le personnel n'avait pas délégué toutes ses tâches. L'inflation avait également miné la valeur des prêts disponibles, qui durent être augmentés. Néanmoins, dans l'ensemble, le consultant estima que le programme avait encore de la valeur.

Le recouvrement des coûts continua à poser problème aussi bien pour le volet agricole que pour le VPPE. En particulier, les taux de recouvrement des crédits au sein du SLT et du VPPE furent encore faibles (autour de 40%). Au cours de 1994, plusieurs dispositions furent prises pour améliorer la situation. Entre avril et juin, l'octroi de prêts dans le cadre du VPPE fut suspendu afin que la situation puisse être réévaluée. Des réunions avec les clients du projet aboutirent à la création d'un Comité local de prêts (CLP) élu parmi les clients, pour chaque bureau secondaire,

ayant pour tâche de suivre les prêts et les petites entreprises dans la zone. Le renforcement de la participation devait améliorer aussi bien le recouvrement des coûts que la durabilité de l'action. Le Comité consultatif agricole (CCA), considéré comme organisme élitiste sans représentation des femmes ou des villageois, fut dissous. Des élections furent organisées pour le CCA et les CDV. Les nouveaux comités furent beaucoup plus représentatifs des communautés et adoptèrent immédiatement plusieurs résolutions visant à améliorer les taux de remboursement. En même temps, il fut décidé de mettre fin au système de crédit pour le SLT et de ne commencer à labourer que lorsque la communauté avait payé le service, de la même façon qu'elle payait les semences et les outils. D'après les premières indications, ceci aurait amélioré le taux de recouvrement des coûts.

Le DDC s'était révélé incapable d'apporter les modifications convenues pendant la visite de la SAR en novembre 1992 ; aucune amélioration de ses procédures de compte rendu ou de mise en oeuvre n'avait eu lieu. Par conséquent, ACORD mit fin à ses relations avec le DDC et se chargea du volet de réhabilitation à partir du 1er janvier 1994.

Les premières tentatives de promotion du développement communautaire et d'une plus grande égalité entre les sexes dans les camps de personnes déplacées, à travers des institutions telles que le CCA et les ADC, n'avaient pas eu le succès escompté, en particulier à cause des conditions difficiles à Djouba.

La dissolution de l'ancien CCA et des CDV aboutit toutefois à la création d'institutions plus représentatives et permit d'aborder de façon plus efficace certains des objectifs initiaux du programme, notamment le développement communautaire et l'égalité entre les sexes. En dépit des efforts pour intégrer et cibler les femmes, le programme aurait augmenté la charge de travail féminin, notamment en favorisant l'irrigation. Néanmoins, certaines interventions, telles que la promotion de la plantation en rayons, qui facilite le sarclage, ont incidemment réduit la charge de travail des femmes. Par ailleurs, les femmes ne sont pas un groupe homogène et les femmes les plus pauvres cherchant à adhérer aux groupes ou accéder aux services d'ACORD se sont probablement trouvées dans une position extrêmement désavantageuse.

On ne sait pas encore, cependant, si le conflit a présenté un obstacle fondamental à une amélioration de la sensibilité vis-à-vis de la différenciation sexuelle. Certains ont suggéré que les rôles sexuels sont devenus plus souples face aux changements de circonstance. Les expériences d'autres programmes semblent indiquer que les progrès auraient pu être plus importants si le programme avait mis l'accent davantage sur cet aspect. Ce n'est pas surprenant, car le programme n'a reçu que peu de soutien ou de formation à cause de l'insécurité et a été en grande partie coupé du monde extérieur pendant la période où ACORD élaborait sa politique à l'égard de la différenciation sexuelle. A compter de 1992, l'analyse des aspects de différenciation sexuelle a été améliorée, car le programme a reçu davantage de soutien.

3.6 Questions suscitées par l'intervention dans le sud du Soudan

Le programme d'ACORD à Djouba a eu des résultats mitigés dans des conditions extrêmement dures. Jusqu'à fin 1992, la situation dans la ville était extrêmement difficile et les communications avec le programme, ainsi que l'appui pour celui-ci, étaient mal assurées ; le suivi et l'évaluation étaient insuffisants. Depuis lors, le programme a été renforcé (sur le plan organisationnel et méthodologique) et a reçu un soutien accru de la part du Secrétariat ACORD.

Le volet agricole a certainement été le plus performant. Il s'est avéré moins coûteux de produire la nourriture que de la transporter par avion. Par ailleurs, le projet a pu contribuer au développement des compétences et des connaissances, réduire la dépendance et assurer un appui psychologique pour la population de la ville. En cas d'interruption des vols de l'ONU, la production locale soutenue par ACORD a parfois représenté la seule source de nourriture dans la ville. Les résultats du volet de promotion des petites entreprises sont plus ambigus. Le nombre de bénéficiaires a été faible et le projet manquait d'à-propos pour une grande partie de ceux qui avaient besoin d'appui. Etant donné que le DDC n'a pas assuré un suivi correct du volet de réhabilitation, l'évaluation de sa réussite ou de son échec s'avère problématique. Pour tous les volets, la question se pose de savoir si le programme a pu cibler les femmes et les individus les plus pauvres.

Néanmoins, ACORD a tiré des enseignements de cette expérience qui, dans

l'ensemble, semble indiquer que des possibilités existent d'apporter des réponses "style développement" aux situations d'urgence et de conflit.

4. Le cas de Mali

4.1 1974-83

L'intervention d'ACORD dans le nord du Mali date de 1974, lorsqu'il démarra un programme de secours suite à la sécheresse de 1973-74. Ce n'est qu'au moment de la révolte de 1990 que le programme au Mali dut faire face aux conséquences du conflit.

Le programme initial d'urgence, "la relance du mouvement coopératif", visait à renforcer le mouvement coopératif promu par le gouvernement (DRACOOOP) et à fournir un soutien d'urgence à la population. Pendant les années 1970, les acquis du programme furent limités par la corruption très répandue dans le mouvement coopératif. Il devint apparent aussi que l'intervention auprès des services techniques du gouvernement avait essentiellement profité aux groupes sédentaires. Dans le but d'aborder ces problèmes, ACORD intensifia son activité, comptant moins sur les services techniques et mettant l'accent davantage sur la collaboration avec des ONG locales, des groupes informels de producteurs et des communautés pastorales. Néanmoins, ACORD continua de faire appel aux services techniques du gouvernement pour des tâches spécifiques de formation et de suivi.

4.2 1983-9

Suite à une évaluation externe en 1983, une approche à deux volets fut élaborée. Le renforcement des institutions et des groupes fut assuré au moyen d'actions de formation, d'alphabétisation et de discussion, tandis que les activités économiques furent soutenues grâce à une formation technique agricole, à la fourniture d'intrants et de matériel agricoles, à l'élevage et au maraîchage, à la construction de puits, aux périmètres irrigués et aux banques céréalières, ainsi qu'à la stimulation d'activités alternatives de génération de revenu.

Néanmoins, une sécheresse grave en 1984-5 bouleversa les activités du programme et ACORD dut faire face à une situation d'urgence. Le cheptel de la région enregistra un taux de mortalité de 80% et des pénuries alimentaires se produisirent. Le surpâturage le long du fleuve Niger intensifia les pressions sur les ressources. Conscient du fait que des interventions de secours/d'urgence de l'extérieur selon l'approche descendante affaiblissent souvent les structures locales, ACORD essaya de nouvelles formes d'action d'urgence face à ces besoins, tout en poursuivant ses activités de renforcement institutionnel et d'appui économique.

Un programme de vente et de transport subventionnés de céréales fut introduit afin de faciliter l'approvisionnement de la population. Un certain soutien fut également accordé sous forme de projets de vivres contre travail. En 1984, ACORD élargit son programme hydraulique, creusant des puits dans la zone pastorale de Kidal, et commença à fournir un appui (sous forme de matériel) à des agents de santé villageois et au secteur coopératif.

Les communautés pastorales furent durement touchées par la baisse dramatique des prix du bétail. Elles furent encouragées à vendre leurs animaux, sous forme de viande séchée, aux organisations de secours pour approvisionner les camps de réfugiés, les recettes de la vente servant à acheter des céréales. Les pasteurs participèrent à tous les niveaux - apport de bétail, contrôle vétérinaire, abattage et séchage de la viande selon des techniques traditionnelles. Evidemment, une telle activité n'est jamais tout à fait autonome, ni reproductible, compte tenu de la dépendance vis-à-vis des organisations de secours en ce qui concerne l'achat de viande. Néanmoins, associée à la poursuite du soutien des activités économiques en cours, elle permit à plusieurs communautés de survivre à la sécheresse sans avoir à quitter la zone et sans subir d'érosion excessive des structures organisationnelles locales.

En 1988, les activités du programme furent réorientées suite à une évaluation menée pendant l'année précédente. Différents programmes furent amalgamés, pour que les communautés puissent tirer profit d'un programme intégré d'appui économique et institutionnel dans une seule zone géographique.

4.3 1989-93 : le conflit touche le programme d'ACORD

Décidé à favoriser les programmes intégrés et participatifs, ainsi que le développement "d'équipes de programme" composées d'agents maliens, ACORD démarra sa nouvelle phase de programmation en 1989. (Le programme avait été dominé jusque-là par des expatriés.) Des programmes triennaux, mettant l'accent sur l'appui aux groupes informels, furent établis dans quatre zones.

ACORD chercha à assurer la représentation aussi bien des Sonraïs que des Tamacheq nomades au sein des équipes de programme, bien que les postes cadres fussent essentiellement occupées par des Maliens du sud. Le nombre de personnel expatrié fut réduit. Dès 1990, le personnel ne compta plus qu'un seul membre expatrié, qui s'en alla lorsque la révolte éclata.

Des efforts considérables furent consacrés au développement d'un processus d'auto-évaluation, visant à permettre aux équipes ACORD et aux groupes bénéficiaires d'élaborer ensemble un système de suivi et d'évaluation basé sur des critères acceptés par les deux côtés. La capacité dont firent preuve les équipes par la suite de s'adapter à l'insécurité et d'accepter des méthodes alternatives de suivi et d'évaluation s'explique en partie par ce travail préalable d'analyse.

En juin 1990, cette nouvelle phase de programmation ACORD fut perturbée par le déclenchement de la rébellion. La prise de décisions par le Secrétariat quant à l'avenir des programmes fut entravée par le manque d'information. Le Secrétariat put petit à petit prendre conscience de la révolte et de ce qui se passait dans le nord, la plupart de ces informations ne provenant pas du personnel ACORD, mais plutôt d'autres sources, telles que d'autres ONG et la presse. En dépit de ses demandes répétées, le Secrétariat ne reçut qu'un volume limité d'informations actualisées sur le conflit et son impact.

Sur le terrain, le personnel ACORD se résolut à continuer le programme aussi longtemps que possible. L'état d'urgence officiel et une série d'autres restrictions empêchèrent les ONG d'intervenir dans les zones de Kidal et Menaka. Par conséquent, les équipes de programme se déplacèrent à Gao, où ils purent contribuer à un autre programme ACORD. Les puisatiers du programme de Kidal et de Menaka, qui travaillaient à forfait, furent mis à demi-salaire et restèrent à Gao.

Au début, ACORD fut plus à même que certaines autres ONG de faire face à la situation, à cause du développement préalable d'équipes entièrement locales. La plupart des ONG employaient des équipes mixtes de personnel expatrié et local, les postes cadres étant dominés par les expatriés. Suite à l'évacuation de ces derniers lors du déclenchement du conflit, le personnel local n'avait ni la capacité ni l'expérience nécessaires à la poursuite des activités des programmes. Le mélange de Tamacheq et de gens du sud au sein des équipes d'ACORD permit également de maintenir la réputation d'impartialité de l'organisation.

Néanmoins, l'insécurité continua à s'intensifier et les activités autour de Gao subirent de plus en plus de restrictions. Le personnel technique du gouvernement quitta la zone, obligeant ACORD à interrompre une partie de ses activités. (Au moment de la rédaction de ce rapport, certains organismes gouvernementaux n'ont toujours pas regagné les régions de Gao, Kidal et Menaka.) Pendant un certain temps, il fut impossible de visiter les communautés, puisque les véhicules furent les cibles privilégiées des attaques. Néanmoins, grâce au maintien d'une présence dans la ville de Gao, les activités purent reprendre après les accords de Tamanrasset en janvier 1991. L'utilisation de formes de transport relativement sûres, telles que les chameaux, les chevaux et les petits bateaux, permit au personnel de garder le contact avec les communautés le long du fleuve.

Au cours de 1991, le conflit gagna Tombouctou, entraînant des conséquences graves pour le programme d'ACORD. Jusque là, le programme avait pu continuer son appui pour les groupes le long du fleuve Niger, mais les activités durent se limiter de plus en plus aux zones urbaines. Se déplacer dehors des zones urbaines en véhicule motorisé était extrêmement dangereux et il devint impossible de constituer des stocks, par exemple de carburants et de céréales, en zone rurale sans s'exposer aux attaques des rebelles. Les équipes continuèrent à suivre les activités avec les communautés le long du fleuve, jusqu'à ce que le risque devint trop important. En mai 1991, le personnel logistique et les familles du personnel non originaire de Tombouctou furent évacués. Les véhicules et le matériel furent transférés à Mopti et Sevaré où des membres du personnel continuèrent à recevoir une rémunération pour s'en occuper.

Néanmoins, le conflit eut un impact très négatif sur les programmes, même si le

personnel put appliquer ses compétences au travail dans la ville de Gao (creusant des puits et des latrines). La neutralité d'ACORD subit des pressions. Les gens furent nombreux à considérer dès le début qu'il s'agissait d'un conflit ethnique entre les nomades (Tamacheq) d'un côté et l'Etat, l'armée et la population sédentaire de l'autre. Il devint extrêmement difficile de passer pour neutre ; une personne était supposée rendre parti automatiquement selon son origine ethnique, quels que soient ses croyances ou son comportement.

Une grande partie de la population nomade s'était déjà éloignée de la zone d'intervention du programme au moment où le conflit éclata. Les déplacements en dehors des zones urbaines faisant l'objet de restrictions considérables, l'essentiel de l'appui ACORD concernait inévitablement les communautés sédentaires en zone urbaine et celles qui habitaient le long du fleuve. Dans la ville de Gao, il existait une méfiance considérable vis-à-vis des membres tamacheq du personnel d'ACORD, accusés de prendre parti pour les rebelles. Les équipes de programme ne furent pas à l'abri de ces pressions. Un membre au moins du personnel tamacheq partit pour la Mauritanie à cause des menaces. Maintenir la neutralité et la cohésion des équipes dans ces conditions devint très difficile.

Le Secrétariat n'était pas tout à fait au courant des événements au nord du Mali à cause des flots d'information irréguliers et peu fiables. Ceci s'expliquait en partie par la confusion qui persistait quant aux rôles et responsabilités respectifs du Secrétariat, de la SAR et des programmes. Dans le but de résoudre ces problèmes, le Secrétariat organisa une réunion à Bamako en août 1991, qui regroupa tous les effectifs des programmes et leur fournit l'espace et l'occasion pour discuter ouvertement du conflit et des moyens de poursuivre la programmation.

La réunion conclut qu'il serait possible de continuer la programmation pourvu que l'on puisse protéger la sécurité et la liberté du personnel et des intermédiaires villageois. Il fut également convenu que la liaison par radio entre les programmes et Bamako devait être garantie et que Londres devait assurer le financement des programmes. Quatre objectifs clefs furent identifiés : renforcer la capacité et les moyens des structures locales pour qu'elles puissent faire face à la nouvelle situation ; répondre aux besoins supplémentaires créés par le conflit ; soutenir toute initiative susceptible de renforcer la compréhension et la confiance mutuelles des

différents groupes ; promouvoir de meilleures connaissances du conflit à Bamako et sur le plan international.

L'un des obstacles principaux était la restriction des déplacements à l'extérieur des zones urbaines. La méthodologie d'origine comptait sur les discussions, le suivi, la formation et l'auto-évaluation à partir de visites régulières et intensives aux groupes par le personnel ACORD. Il fut jugé possible de faire encore quelque chose de valable, tant que le contact entre le personnel ACORD et les représentants communautaires était maintenu. Des efforts considérables furent donc consacrés à la recherche de moyens de continuer les contacts et poursuivre les activités.

4.4 Nouvelles modalités de travail

L'appui au programme changea de forme. Les activités infrastructurelles, telles que le soutien des périmètres irrigués et le creusement de puits, furent réduites. L'accent fut mis davantage sur des activités qui n'avaient pas besoin d'assistance ou de conseil techniques réguliers, telles que la fourniture de petit matériel agricole et le crédit. Néanmoins, le déclin des activités commerciales provoqué par le conflit eut bien un effet nuisible sur plusieurs groupes, qui virent disparaître leurs fonds.

Du fait de la polarisation entre l'armée et les nomades, tout le monde était identifié avec l'un ou l'autre des parties en conflit. Ceci à son tour assura plus de sécurité à certains membres de personnel lors des déplacements, en fonction de leur origine ethnique et de quel camp contrôlait les zones où ils se déplaçaient. A mesure que les membres des équipes se retrouvèrent dans l'impossibilité de se déplacer, les puisatiers et les conducteurs de véhicules et de pirogues ACORD jouèrent un rôle de plus en plus important dans les réunions communautaires. Ils disposaient en tant qu'originaires de la zone d'une plus grande liberté de déplacement. Les équipes à Gao utilisèrent les enregistrements des réunions sur bande magnétique pour suivre les activités et se maintenir au courant des développements dans la zone de programmation. Ceci s'avéra tellement utile que les bandes servent encore dans le cadre de la programmation actuelle. Néanmoins, la pratique d'utiliser des bandes magnétiques pour assurer la liaison avec des communautés en zone pastorale présentait des risques, puisque l'armée imaginait que les rebelles s'en servaient pour disséminer des informations.

Dans certains cas, les animateurs se transformèrent effectivement en intermédiaires d'ACORD. Ils furent formés à évaluer les activités et les développements selon des critères qualitatifs, afin d'en rendre compte à ACORD par écrit ou par cassette.

Face à la réduction des visites de terrain par le personnel d'ACORD, les communautés elles-mêmes amorcèrent des contacts avec le personnel de programme. Les représentants prirent l'habitude de se rendre au bureaux ACORD dans les villes ou d'y envoyer des messages oraux/écrits par l'intermédiaire de commerçants et d'autres voyageurs. Ce processus s'attira avec le temps le surnom de "méthode inverse".

Si ces développements permirent de maintenir l'appui d'ACORD pour les communautés, il y eut plusieurs inconvénients. Compter sur les groupes pour se mettre en contact avec ACORD eut la conséquence inévitable de diriger l'appui plutôt sur des organisations relativement mûres, ou sur des communautés voisines ou ayant la possibilité de se rendre sans danger aux bureaux ACORD. S'il y a là éventuellement une solution partielle aux problèmes d'intervention dans certaines situations de conflit, il faudra aborder ces problèmes.

ACORD s'efforça de répondre aux besoins supplémentaires créés par le conflit. L'équipe de Gao démarra une série d'activités d'appui aux communautés et individus en zone pastorale à côté des activités prévues de la programmation 1989-91. Il s'agit entre autres de répéter l'opération viande séchée qui avait réussi à soutenir les pasteurs pendant la sécheresse 1984-95.

Par ailleurs, d'après l'expérience de cette sécheresse et l'expérience du Secrétariat à Djouba, Soudan, des problèmes risquaient d'émerger dans les zones urbaines. Des formes possibles d'appui furent étudiées dans un souci de prévention d'une détérioration de la situation dans les villes, pour le cas où un afflux de réfugiés des combats se produirait. Néanmoins, la plupart des nomades ne s'approchèrent pas des villes pendant le conflit ; ils n'étaient pas sûrs d'y aller en sécurité et purent subsister grâce aux pâturages après l'hivernage. Du fait de la restriction croissante des déplacements, ACORD s'orienta de plus en plus sur des interventions en zone urbaine. A Gao, où les restrictions apportées aux déplacements dans les zones pastorale et fluviale se prolongèrent plus longtemps, ceci aboutit à un nouveau

volet d'appui aux petites entreprises et activités de petit commerce menées par les groupements féminins.

4.5 Essayer de promouvoir la réconciliation

Pour les équipes de programme, il était extrêmement important de promouvoir la compréhension réciproque du conflit entre les différents groupes de bénéficiaires qu'elles touchaient, aussi bien pour assurer la sécurité du personnel lors de ses déplacements et visites aux communautés, que pour éviter l'escalade de la méfiance et de l'animosité entre les communautés voisines. Afin de favoriser la réconciliation entre les groupes sonraïs et tamacheq/arabes, une réunion intercommunautaire fut organisée à Tombouctou en décembre 1991. Par ailleurs, on espérait que la réunion dissiperait les rumeurs d'un retrait éventuel d'ACORD et permettrait à ACORD de mieux comprendre les moyens de soutenir les communautés pendant le conflit et d'identifier des critères/indicateurs appropriés d'activités de programme. Vingt-quatre représentants communautaires, dont 10 femmes, assistèrent à cette première réunion.

Vingt-neuf groupes furent représentés à une deuxième réunion en 1991, organisée par l'équipe de Gao à Wani. Lors de cette réunion, les tensions entre la population sédentaire et les pasteurs furent palpables et, au début, l'équipe eut peur d'avoir créé une situation potentiellement explosive. Néanmoins, la discussion et l'expression des craintes mutuelles facilita une plus grande compréhension. Pendant les deux prochaines années, quatre autres réunions furent tenues dans la région de Gao, presque 80% des communautés étant représentés. En 1992, des réunions semblables eurent lieu, une à Menaka et deux à Tessalit.

Ces réunions intercommunautaires et la "méthode inverse" sont devenues par la suite partie intégrante du suivi et de la programmation. Chaque zone et chaque région se réunissent trois à quatre fois par an. Etant donné que les services gouvernementaux assistent également à ces réunions, ils ont pu reprendre la collaboration avec les communautés locales. Néanmoins, on ne sait pas trop dans quelle mesure ces réunions ont contribué à la réconciliation entre les groupes dans la zone et des recherches supplémentaires s'imposent sur le rôle et l'efficacité des ONG en matière de résolution des conflits.

La réunion à Bamako avait vu dans le fait que des informations objectives n'étaient pas disponibles à Bamako sur le conflit un obstacle à la réconciliation. Compte tenu de ses contacts divers avec différents groupes ethniques, ONG, intellectuels et instances gouvernementales, de ses 20 ans d'expérience dans le nord, ACORD était très bien placé pour faciliter les processus de réconciliation. A ce moment, Bamako était le centre du débat politique au Mali. Néanmoins, la peur, les malentendus et la manipulation limitaient le débat au sujet du conflit. La réunion proposa de créer un nouveau poste, dont le titulaire serait responsable de rassembler et de disséminer des informations aux parties intéressées et au Secrétariat. Dans l'intérim, il fut convenu que la Chargée régionale de l'étude de la différenciation sexuelle assumerait ce rôle. Le poste ne se matérialisa pourtant jamais, non seulement à cause de l'absence d'un flot accru d'informations des programmes mais aussi parce que le financement du nouveau poste n'était pas disponible. En tant qu'organisation opérationnelle, ACORD devait également tenir compte des conséquences d'une expansion de son rôle dans les activités de pression politique au niveau international.

ACORD participa quand même aux efforts de présentation d'une position ONG unie vis-à-vis du gouvernement malien, acceptant en 1991 de devenir représentant régional du Comité de Coordination des Activités-ONG (CCA-ONG). Ce réseau fut créé dans le but d'augmenter la collaboration entre les ONG pendant le conflit et, grâce à lui, les différents intervenants purent mieux comprendre les difficultés de la programmation dans des situations turbulentes. Néanmoins, si certaines organisations ont formulé des critiques à l'égard d'ACORD, taxé de ne pas avoir exploité au maximum sa position internationale, ACORD Gao considère que ses efforts pour appuyer ce réseau et faire pression en faveur d'améliorations régionales n'ont pas été appréciés à leur juste valeur par le Secrétariat ni par les bailleurs de fonds.

4.6 S'adapter au conflit

L'insécurité persista au cours de 1992. Les ONG continuèrent à subir des attaques contre leurs véhicules et leurs bureaux, ainsi que l'harcèlement de leur personnel. En juin 1992, le massacre par l'armée de huit membres du personnel de l'Organisation d'aide des églises norvégiennes bouleversa les ONG, intensifiant

leurs craintes quant à la sécurité du personnel local.

Les déplacements en zone pastorale durent compter de plus en plus sur les escortes militaires, entraînant plusieurs conséquences négatives. Les escortes étant lentes, coûteuses et imprévisibles, il était presque impossible de planifier les visites et respecter les calendriers. Les équipes de programme furent souvent contraintes à effectuer des visites sur le terrain à des moments inopportuns pour les communautés, par exemple pendant la saison des récoltes. Les communautés éloignées des routes militaires ne reçurent pas de visites. Par conséquent, l'utilisation des véhicules fut limitée au transport du matériel lourd, tandis que les équipes continuèrent à compter sur des pirogues le long du fleuve et des chameaux en zone pastorale pour effectuer des visites de suivi.

Compte tenu de cette situation, l'année 1992 servit de période d'analyse et d'évaluation. Puisque la sécurité s'améliora dans une certaine mesure en 1993, les activités de programme furent reprises et élargies à des zones jusque-là exclues. Néanmoins, la nécessité de négocier des accords entre l'armée et les rebelles au sujet de la sécurité du personnel aboutit à une saignée considérable des ressources humaines d'ACORD.

En octobre 1993, trois cadres assistèrent à un atelier ACORD sur le conflit à Kampala. La réunion identifia plusieurs défis à relever par les programmes au Mali du fait du processus de démocratisation et de l'insécurité persistante dans le nord. Elle conclut à la nécessité pour ACORD d'aider les communautés à comprendre la nouvelle constitution pluripartite et à jouer un rôle à cet égard, par la continuation de son appui pour le développement institutionnel et par des séances d'éducation populaire. Par ailleurs, les réunions intercommunautaires devraient être maintenues dans le but de réconcilier les populations hostiles les unes aux autres. Il fallait également élaborer de nouvelles politiques au sujet des réfugiés/populations déplacées, du traumatisme et de la démobilisation. L'atelier mit également en lumière l'importance de développer des mécanismes pour protéger le personnel lors des conflits et d'assurer l'équilibre entre les interventions d'urgence et à plus long terme.

ACORD Mali s'efforça de relever ces défis. Si ses programmes n'ont pu élaborer

de politique à l'égard des réfugiés, ils ont soutenu des populations réfugiées. Le programme de Tombouctou comprend un appui pour les personnes déplacées, en collaboration avec CARE, et un nouveau programme, dont le démarrage était prévu fin 1994, se proposait d'aider les réfugiés rapatriés dans la région. Néanmoins, la reprise de la guerre civile en 1994 a empêché les réfugiés de regagner leurs zones d'origine et un programme d'appui à l'intention des réfugiés maliens en Mauritanie est actuellement à l'étude.

Les progrès ont été plus limités en ce qui concerne les problèmes de démobilisation et de traumatisme. La réintégration d'anciens rebelles dans les forces armées et la société civile représente encore une pomme de discorde entre les mouvements rebelles et le gouvernement. La création de brigades mixtes a été mise à exécution, mais a eu peu d'impact sur le sentiment général d'insécurité. En dépit des suggestions de la part des équipes qu'ACORD devrait intervenir auprès des anciens rebelles et trouver les moyens de les intégrer dans ses programmes, les modalités et les possibilités d'une telle approche ne sont pas encore claires. Peu de progrès ont été enregistrés en ce qui concerne le développement de techniques d'identification et de prise en charge des cas de traumatisme psychologique.

Les équipes de programme et le Secrétariat se sont mis à aborder les programmes organisationnels survenus entre 1990 et 1992. La nécessité pour les équipes d'augmenter et d'améliorer le réseau de communication entre elles-mêmes, les communautés, l'administration locale, Bamako et le Secrétariat a été réaffirmée. Le besoin d'informations approfondies et régulièrement mises à jour sur le personnel et les personnes à sa charge, ainsi que sur les différents degrés de danger auquel sont exposés les membres individuels du personnel en raison de leurs appartenances ethniques et politiques, a été souligné. Néanmoins, il est encore extrêmement difficile d'élaborer des lignes directrices générales couvrant des thèmes tels que les interruptions de programme, le transfert ou l'évacuation du personnel ou les licenciements. Les décisions sont encore prises au cas par cas.

Finalement, la nécessité de trouver un équilibre entre les préoccupations et les besoins d'urgence et à long terme a été mise en lumière. Ceci a posé des problèmes, ne serait-ce que parce que l'hostilité entre les différentes communautés s'est intensifiée, allant ainsi à l'encontre des efforts pour assurer une plus grande

intégration entre les groupes sédentaires et pastoraux après 1993. L'équipe de programme a décidé de compter plutôt sur les animateurs villageois pour la formation/le suivi et l'évaluation dans les communautés sédentaires, tandis que les contacts avec les groupes pastoraux ont été assurés par l'intermédiaire de chefs charismatiques et religieux.

Les ressources contestées sont un facteur important de conflits locaux dont il convient de tenir compte lors de la programmation du développement. A titre d'exemple, le maraîchage en zone pastorale peut avoir des conséquences néfastes pour l'environnement, mais cette activité a fait partie du projet parce que des groupements féminins avaient demandé des intrants horticoles. Ceci met en lumière les contradictions et les conflits éventuels entre le besoin de générer des revenus, la gestion des ressources naturelles et la planification participative.

ACORD a fait tout son possible pour encourager la réconciliation pendant le conflit et la question se pose de savoir si les ONG peuvent jouer un rôle de prévention ou de "décrispation" des conflits. Compte tenu du travail d'ACORD dans de nombreuses zones pastorales en Afrique, ceci pourrait faire partie d'une stratégie plus claire à long terme. Des évaluations externes des programmes d'ACORD en 1983 et 1987 se sont déjà référées à la question foncière, potentiellement explosive : l'installation de nomades le long du fleuve Niger avait provoqué des conflits avec les communautés agricoles/sédentaires qui considéraient que ces zones fluviales leur appartenaient.

Il se peut que, pour ACORD, la meilleure façon d'aider les communautés pastorales du Mali soit de mettre fin à la distinction établie par son approche entre les secteurs pastoral et agro-pastoral et d'y substituer un programme intégré d'appui. Il faudrait pour cela identifier de nouvelles activités économiques alternatives qui suscitent moins de concurrence en matière de ressources et tiennent compte aussi bien des liens entre les communautés pastorales et sédentaires que de leurs différences.

En l'absence d'un code pastoral pour établir les droits respectifs des communautés et régler ces conflits, il est peu probable que les programmes d'ACORD auront un effet durable. S'il n'existe pas de stratégies nationales (ou régionales) exécutoires de gestion des points d'eau en zone pastorale, l'appui d'ACORD pour le secteur

pastoral, qui repose sur le maintien de l'approvisionnement en eau, n'a plus de base solide. Est-ce qu'ACORD et d'autres ONG auraient dû exercer davantage de pressions sur le gouvernement concernant le besoin d'un code pastoral et la remise des puits en zone pastorale ? Est-ce que cela vaut la peine qu'ACORD cherche à résoudre les problèmes des réfugiés nomades actuellement en Mauritanie, qui redoutent la réaction des communautés sédentaires et semi-pastorales s'ils regagnent le Mali et cherchent à exploiter leurs terres et ressources abandonnées ?

Les efforts d'ACORD après 1993 pour réorienter sa programmation ont été perturbés par la reprise de la guerre civile en 1994. Si les traces psychologiques et sociales de la haine et de la crainte avaient commencé à disparaître, les antagonismes sont préservés par la concurrence pour les ressources. La poursuite du banditisme a un effet déstabilisateur et la paix reste fragile.

Les conséquences de presque quatre ans d'insécurité ont eu un impact dévastateur sur une région déjà appauvrie et les causes du conflit sont loin d'être résolues. Les systèmes pastoraux de production et de gestion de ressources ont été gravement affaiblis, intensifiant davantage la concurrence pour les ressources. Les exodes en masse ont entraîné une exploitation excessive des ressources dans les zones jugées relativement "sûres". L'exploitation excessive des parcours a amoindri la capacité de la région d'assurer des réserves en saison sèche. Le nombre accru d'utilisateurs et l'entretien insuffisant sont venus à bout des capacités des puits existants. Les troupeaux pastoraux ont été presque annihilés par la combinaison des maladies, de l'absence de soins vétérinaires soutenus et des attaques des rebelles/de l'armée. Les routes commerciales vers l'Algérie, vitales pour ces groupes, étaient coupées jusqu'en 1993. Le nord du pays a été contraint à compter sur l'approvisionnement du sud et, en moindre degré, des pays voisins. Pour des régions telles que Kidal, il s'agit d'une voie de ravitaillement longue de 1.000-2.000 km, sans compter les interruptions de l'approvisionnement et la hausse des prix. Ces problèmes ont été aggravés par les sécheresses successives.

Pendant 1994, le mouvement rebelle tamacheq s'est scindé en plusieurs factions. On a assisté à l'émergence d'une nouvelle milice, la Ghanda Koy ("maîtres de la terre"), parmi les Sonraïs sédentaires. Le grand nombre de groupes rivaux, associé à la polarisation accrue du conflit, a troublé la paix et la guerre civile a éclaté de

nouveau mi-1994. Cette fois-ci, la capacité d'ACORD de continuer ses opérations a été considérablement réduite.

4.7 Questions suscitées par l'intervention ACORD au Mali

Si la rébellion a pris ACORD au dépourvu, les équipes de programme se sont révélées capables de s'adapter à une situation en pleine mutation. Ceci a été facilité en partie par la réorientation des programmes au Mali in 1989, qui avait mis l'accent sur des programmes intégrés d'appui aux communautés sédentaires et pastorales, mis en oeuvre par des équipes de programme maliennes. La concentration sur des méthodologies participatives et le développement d'un processus d'auto-évaluation ont encouragé les équipes à essayer de nouvelles activités, en dépit de l'interruption des activités "normales" du programme. A mesure que le conflit continuait, les communautés locales ont accepté davantage de responsabilité pour les activités et ont fait preuve d'une plus grande initiative dans le cadre de leurs relations avec ACORD. Ceci a donné l'exemple du type de relations ACORD/bénéficiaires qui a cours en ce moment.

La perception de neutralité, associée à la cohésion entretenue au sein des équipes de programme, a été un élément clef de la capacité d'ACORD de continuer ses programmes entre 1990 et 1993. Grâce aux efforts précédents visant à assurer la représentation des groupes tamacheq et sédentaires dans les équipes de programme, ACORD a des liens avec toutes les communautés et les plupart des agents de terrain ont pu écarter leurs différences et se mettre d'accord sur des principes communs pour la poursuite des programmes. Les liens étendus d'ACORD avec les communautés l'ont incité à assumer un rôle de promotion de la réconciliation et à faciliter les négociations entre les rebelles et le gouvernement. Néanmoins, de telles stratégies sont extrêmement fragiles et, vu le nombre croissant de factions dans le conflit, préserver la neutralité est devenu de plus en plus difficile.

Le défi que se présente à ACORD est celui d'élaborer des stratégies et des méthodes permettant de continuer à soutenir les bénéficiaires dans le contexte actuel de tensions sociales intenses. Par ailleurs, l'expérience d'ACORD souligne la nécessité de réfléchir beaucoup plus sérieusement aux moyens de résoudre les conflits en matière de ressources, notamment lorsque ceux-ci touchent les activités

d'un programme. Néanmoins, compte tenu de l'expérience de 1991, qui a vu ACORD, en tant qu'organisation, faire face à d'immenses pressions financières découlant en partie de sa détermination à soutenir les programmes au Mali, le Secrétariat se méfie davantage des coûts de vouloir tenir le coup en cas de conflit.

5. Le cas de l'Angola

5.1 Le projet d'appui aux associations paysannes à Uige

ACORD entreprit des activités dans la province de Uige, Angola, en 1987. Le programme avait pour objectifs clefs de renforcer les Associations paysannes de la municipalité, donner un coup de fouet à l'économie locale en général (grâce à l'augmentation de la production agricole et à la diversification des activités économiques), et mettre en place un programme de développement intégré. Le programme reçut un soutien solide de la part du gouvernement angolais, soucieux d'acquérir de l'expérience et des compétences au sujet du développement rural intégré et d'accroître l'investissement dans la province.

Dans le temps, ACORD avait déjà pensé à mener des programmes en Angola, mais avait jugé que les conditions n'étaient pas propices. Cependant, dès 1986, le consortium considéra que l'éloignement à partir de 1985 d'une économie centralement planifiée vers un marché plus libre, un système économique et politique décentralisé et un plus grand intérêt pour la promotion d'une économie paysanne indépendante et dynamique ouvraient le champ à une intervention performante.

Les informations concernant la municipalité étaient limitées et la phase initiale du programme fut consacrée à l'étude des actions de programmation. Les associations paysannes, cible principale du programme, étaient peu connues. Les principaux agents d'exécution du programme, les services de vulgarisation étatiques, fonctionnaient à peine. Les agents de vulgarisation étaient mal formés et il existait de graves pénuries de ressources. La plupart des agents habitaient la ville de Uige et se rendaient rarement aux villages où ils "intervenaien", à cause de l'insécurité et de la pénurie et du coût du carburant.

Le programme devait être mis en oeuvre par une Cellule d'animation composée de personnel étatique détaché, dirigé par un assistant technique (AT) expatrié recruté par ACORD. Cette cellule devait stimuler l'activité des agents de vulgarisation auprès des associations paysannes et coordonner leurs activités. La cellule rendait compte directement au Gouverneur de la province. La formation aussi bien du personnel étatique que des responsables paysans devait être assurée, pour que les organisations paysannes puissent mettre en oeuvre leurs propres initiatives de développement.

La conception du programme dut tenir compte des considérations de sécurité, puisque la situation nationale était encore précaire. Le mouvement rebelle UNITA avait réorienté l'essentiel de ses activités en 1986 du sud de l'Angola vers les provinces de Malanje, Uige et Luanda, dans le but d'ébranler les industries de café et pétrolière, ce qui avait des implications directes pour le programme. ACORD considérait que la programmation était encore possible dans un pays en guerre, même s'il faudrait limiter les activités à la municipalité de Uige, relativement sûre puisqu'elle abritait une base de l'armée gouvernementale. Dans d'autres zones de la province, des activités d'appui à bas niveau furent jugées possibles, mais elles seraient probablement limitées à la distribution rapide d'intrants. La mobilité serait d'une importance capitale et le programme aurait à éviter la création de "cibles économiques" risquant d'attirer l'attention d'UNITA.

Le programme à Uige adopta une méthodologie de planification participative et un processus d'identification des besoins et des ressources devait avoir lieu sur huit mois avant le démarrage des activités de programme. Néanmoins, du fait de l'intervention d'une série de modifications du plan de travail et de la structure organisationnelle du programme, celui-ci s'éloigna progressivement de son approche et de ses objectifs initiaux.

L'Assistant technique d'ACORD subit des pressions politiques considérables de la part d'individus au sein des instances provinciales pour dégager des résultats rapides et encourager un investissement plus important dans la province. Le programme devint de plus en plus centralisé sous l'autorité du gouverneur de la province et la fourniture de biens aux associations paysannes devint son activité principale. L'approvisionnement insuffisant avait été identifié comme contrainte sur

l'économie locale mais, quels que soient les mérites de cette activité, l'Assistant technique dut se consacrer à la logistique pendant de longues périodes à Luanda. Ceci limita aussi bien sa présence dans la zone de programmation que la formation des services étatiques et l'établissement de relations avec les communautés.

Par ailleurs, la situation de sécurité dans la province de Uige ne cessa de détériorer. Il y eut plusieurs attaques début 1987 et les routes étaient souvent bloquées. Les convois de Luanda étaient impossibles sans escorte militaire et il fallut essentiellement compter sur les transports aériens pour approvisionner la province. L'intensification de l'activité d'UNITA entraîna le rétrécissement progressif de la zone d'opérations. Dès mi-1987, il était difficile ou impossible d'intervenir dans la moitié des municipalités de la province et le programme ne touchait que trois villages.

Pendant les mois de novembre et décembre 1987, l'Assistant technique dut suspendre brièvement le programme à cause de la détérioration de la sécurité et des problèmes croissants avec les autorités. Les relations du programme avec le gouverneur de la province s'étaient effondrées après qu'ACORD eut porté plainte concernant le détournement du matériel du programme. A ce moment-là, la domination du programme par le gouverneur avait déjà aliéné les homologues désignés d'ACORD et les services de sécurité.

Le Secrétariat tenta à maintes reprises de réorienter le programme, insistant chaque fois sur la nécessité d'une concentration sur les objectifs et les activités d'origine et de maintenir une présence soutenue dans la zone de programmation. L'Agent de programme du Secrétariat fournit un appui considérable. Néanmoins, le renvoi du gouverneur en novembre 1987 créa un vide institutionnel autour du programme d'ACORD et l'Assistant technique continua de passer beaucoup de temps à Luanda. Au cours de 1988, l'approvisionnement des villages continua d'être l'activité principale du programme. Les tentatives de remédier au manque d'informations concernant les associations paysannes et la zone de programmation avaient enregistré peu de progrès.

La nomination d'un nouvel Agent de programme pour l'Afrique Australe précipita un réexamen approfondi du programme en avril 1989. Celui-ci conclut que, malgré

les progrès réalisés en termes de disponibilité de biens matériels, les objectifs plus larges de développement institutionnel étaient loin d'être atteints. Par ailleurs, l'approche du projet n'avait été ni participative ni durable.

En collaboration avec les autorités angolaises, il fut décidé de mettre fin au programme le 31 décembre 1989 et de démarrer une deuxième phase en 1990. ACORD désirait poursuivre son intervention en Angola, de préférence à Uige, car ACORD avait, de l'avis général, une obligation de corriger les erreurs qu'il avait faites. Un nouveau programme devait permettre d'identifier un rôle pour les ONG en Angola et faciliter le développement d'une méthodologie de développement rural.

5.2 1990 : la transition

Les efforts pour réorienter le programme à Uige furent perturbés par l'aggravation de l'insécurité dans la province. A cause de l'activité militaire, deux convois d'approvisionnement seulement purent atteindre Uige au cours de l'année 1990. De concert avec les partenaires angolais, il fut décidé de mettre fin au programme.

En dépit de la fermeture du programme à Uige, un représentant d'ACORD resta en poste au niveau national et continua de renforcer les liens avec le Secrétariat d'Etat aux affaires sociales (SEAS), l'Institut de développement agricole (IDA) et deux organisations partenaires en puissance : l'ADRA, ONG angolaise embryonnaire créée afin de promouvoir le développement rural autogéré au niveau local, et l'Union nationale des paysans angolais (UNACA). SEAS souhaitait que la méthodologie esquissée à Uige soit mise en application et suggéra de retenir le camp de Viana II, situé 20 kilomètres à l'est de Luanda, comme zone de programmation. Viana II était lié par voie ferrée et par la route à Luanda et n'avait de problèmes de sécurité.

Viana II, une nouvelle colonie de 300.000 personnes, fut installée en 1988 à côté d'une petite ville existante, Viana. Chaque famille reçut un lotissement et le matériel nécessaire pour la construction d'un logement rudimentaire. La population du camp était extrêmement hétérogène. Néanmoins, trois groupes généraux furent identifiés : les rapatriés de la Zambie et du Zaïre ; les personnes déplacées à

l'intérieur du pays ; les réfugiés de Shaba.

Il était rare de trouver un habitant récemment déplacé : les trois quarts avaient quitté leur région d'origine plus de cinq ans plus tôt, la moitié plus de 10 ans plus tôt et un cinquième avait été déplacé depuis plus de 15 ans. Par conséquent, la plupart des habitants ne voulaient pas rentrer "chez eux", mais plutôt rester en zone urbaine. Ceci était particulièrement vrai pour les jeunes, qui représentaient la plus grande partie de la population (57% ayant moins de 18 ans). Plus de 14% des ménages avaient un chef féminin. Dans ce contexte, ACORD était d'avis que la réponse appropriée serait de fournir les moyens de vivre plus décemment à Viana II plutôt que de prévoir des opérations d'urgence/de secours en supposant que les personnes déplacées auraient envie de "rentre" lorsque l'occasion leur était donnée.

Les négociations avec SEAS avaient commencé en mai 1990 et, entre les mois de juin et août, une équipe conjointe ACORD/SEAS mena une enquête basée sur des méthodes participatives. Il existait peu d'organisations de base dans le quartier, hormis les milices, les unités d'auto-défense et les églises catholique, adventiste et pentecôtiste. Les églises étaient extrêmement favorables au programme et fournirent un point d'entrée au quartier. Vers la fin de l'année, les résultats de l'enquête furent analysés avec la communauté.

Des contacts furent ainsi établis avec la communauté et le processus de recherche semblait favoriser l'émergence de dirigeants locaux et de formes embryonnaires d'organisation communautaire. L'équipe SEAS fut formée à la collecte de données et aux méthodologies participatives. L'enquête porta plusieurs faits nouveaux à la connaissance des autorités municipales, entre autres que plus de la moitié des gens initialement installés à Viana II avaient "disparu" et que de nombreux lotissements avaient été loués à des tiers. Ceci mit en branle un processus de transfert de droits de propriété aux occupants réels des lotissements.

5.3 La programmation d'ACORD prend de l'ampleur, 1991-92 : le processus de paix en Angola

1991 vit l'émergence de deux programmes à part entière. Les activités à Viana II

furent élargies à la province de Huila. De plus, ACORD espérait encore acquérir de meilleures connaissances de l'économie paysanne et des associations paysannes dans le pays et identifier des partenaires locaux. Dans le but d'atteindre ces objectifs, une étude analytique des associations paysannes dans trois provinces fut entreprise avec ADRA et UNACA. ACORD espérait que ce projet conjoint donnerait une indication de l'opportunité d'un partenariat avec ces deux organisations et renforcerait leurs capacités et leur expérience de méthodologies particulières. ADRA devait participer par la suite au programme à Chibia, mais l'étude permit de constater qu'UNACA était loin d'être représentative de la paysannerie angolaise et ne serait donc pas un partenaire convenable.

Viana II

Il y eut un changement d'orientation à Viana II pendant 1991 et 1992, car de plus en plus de problèmes se posèrent à propos des relations avec les services étatiques. ACORD avait toujours été au courant du caractère bureaucratique et autoritaire de l'Etat angolais, mais ce problème fut aggravé par le processus de transition politique pendant 1991 et 1992. La planification à long terme était difficile, car les élections de 1992 auraient pu produire des changements du personnel et des politiques du gouvernement. La structure étatique se paralysa de plus en plus et, tout en augmentant la marge de manoeuvre des ONG, ceci frustra également de nombreuses initiatives. Par ailleurs, l'équipe SEAS avait eu du mal à mettre en oeuvre la méthodologie participative d'ACORD. En janvier 1991, des assistants techniques expatriés furent embauchés afin de doter les programmes d'un cadre méthodologique et d'assurer la formation.

ACORD prit ses distances vis-à-vis des structures gouvernementales, redéfinissant son rôle en termes d'appui aux populations lors de leurs négociations avec les services publics, plutôt que de substitution de ces services. Une équipe de programme sous la direction d'un coordinateur expatrié fut recrutée en 1991.

Un programme de 12 mois fut conçu en association avec la communauté qui, représentée par un comité élu de dix membres, élaborait des plans de travail dont elle assura le suivi. L'enquête précédente avait révélé qu'une grande partie des personnes déplacées n'avait pas de documents d'identité, indispensables dans la

société angolaise extrêmement bureaucratifiée, notamment pour les enfants qui en avaient besoin pour aller à l'école. ACORD se mit à faciliter le processus d'acquiescer ces documents.

La communauté acheva également la construction de deux points d'eau (huit autres étant en voie de construction), assurant l'approvisionnement en eau propre et servant de base à une meilleure organisation communautaire. Viana II fut organisé en dix zones, centrée chacune sur l'un des points d'eau et ayant chacun un comité de gestion, qui commença par la suite à assumer d'autres rôles. Par ailleurs, ACORD fournit son soutien à une association d'artisans et chercha à sensibiliser la population au problème de déboisement.

Les activités se poursuivirent en 1992. Les huit points d'eau restants furent achevés, entraînant l'établissement de 64 jardins potagers. Les femmes furent les bénéficiaires principaux de l'activité, car elles n'avaient plus à faire des kilomètres à pied pour chercher de l'eau. Une initiative dans le domaine du logement eut des résultats moins tangibles, car il s'avéra impossible d'aller au-delà d'une étude détaillée du problème. La construction d'un poste sanitaire fut reporté et les résultats de la première année de l'école communautaire (qui put démarrer une fois émis les documents d'identité) furent décevants, seuls 186 des 600 enfants inscrits étant reçus aux examens. La création d'emplois était encore à ses débuts, mais l'on s'attendait à ce qu'elle devienne l'activité principale une fois que les services essentiels (eau, éducation, santé) avaient été assurés.

Le programme à Huila

En 1991, un deuxième programme fut identifié et démarré dans la province de Huila. Programme d'appui méthodologique pour le projet de services sociaux de base (PSSB) dans la municipalité de Chibia, il devait être mis en oeuvre par du personnel de l'Institut de développement agricole, avec le soutien d'UNICEF. Le lancement d'un programme de vulgarisation rurale (PVR) coordonné par la FAO dans la zone affaiblit les résultats du programme pendant ses premiers stades. La méthodologie du PVR s'avéra incompatible avec celle d'ACORD et le maintien de la participation d'ACORD au programme fut mis en question.

En même temps, il était évident que le processus de paix avait profondément modifié la situation dans la province de Huila, ouvrant des zones depuis longtemps bloquées par la guerre. Or, l'essentiel des interventions des ONG et d'autres organisations était encore concentré dans les municipalités de Huila, Chibia et Matala, relativement peu touchées par le conflit. Par conséquent, pendant le deuxième semestre de 1991, le programme de Huila subit des modifications. A partir de deux critères (qu'ACORD devait intervenir dans des régions touchées par la guerre et/ou auprès de groupes marginalisés), deux zones de programmation furent identifiées : i) les provinces du plateau central de Huila du Nord et Huambo, où les combats avaient été les plus violents et les plus persistants pendant les 15 dernières années ; et ii) les communautés pastorales dans le sud de l'Angola, à la frontière namibienne, dont l'adaptation à l'économie moderne de marché fut jugée la moins solide.

Historiquement, le plateau central était la zone agricole principale de l'Angola, présentant des possibilités considérables d'exploitation. La densité démographique avait été forte et les habitants ovimbundous de la zone avaient pratiqué l'agriculture selon un système axé sur le marché. ACORD considérait que ces antécédents faciliteraient l'adaptation à la nouvelle situation économique, augmentant les chances de réussite du programme et donnant l'exemple aux programmes futurs.

Les engagements existants en matière de formation des agents de vulgarisation IDA furent respectés pendant 1991, tandis que l'identification de programmes commença sous forme d'une mission conjointe ACORD-ADRA à Caluquembe et Bailundo en septembre 1991, sous la direction de l'assistant technique expatrié d'ACORD. Les deux zones furent semblables en termes d'organisation sociale et économique, mais Bailundo avait souffert des conséquences de la guerre dans une plus grande mesure que Caluquembe à cause de la présence d'une base UNITA dans la municipalité. Il fut décidé de démarrer l'intervention à Caluquembe, où les chances de succès étaient plus importantes. ACORD espérait commencer à travailler à Bailundo une fois que les activités auraient été consolidés à Caluquembe.

Même à Caluquembe, les dégâts étaient considérables à cause des combats intenses et de l'occupation par les forces de l'UNITA. Les ponts et les routes entre la

municipalité et la capitale provinciale avaient été détruits. La population de la ville avait été gonflée par les afflux de personnes déplacées.

La municipalité était caractérisée par une activité agricole intensive, car la disponibilité de terre était relativement limitée. Les sols s'appauvrirent, le déboisement était très répandu et les gens devaient parcourir de longues distances à pied à la recherche de bois de chauffe. L'approvisionnement en électricité était également limité.

Les services étatiques avaient commencé à se rétablir dans la municipalité suite au retrait de l'UNITA, mais souffraient d'un manque de ressources. SEAS dut se limiter à la livraison d'aide d'urgence à 14.000 personnes déplacées inscrites dans la ville de Caluquembe. Dépendante de l'aide extérieure pour s'approvisionner, la distribution SEAS s'arrêta en novembre 1991 à cause de l'absence d'appui. La faim était patente, car la guerre avait empêché de nombreux paysans de cultiver leurs champs. L'économie locale était caractérisée par le troc et la pénurie de marchandises et de moyens de transport était critique.

Le personnel de programme mena une enquête parmi les personnes déplacées à Caluquembe. Par la suite, il fut décidé d'intervenir auprès des villageois de Vissapa Iela. Contraints par l'aggravation de la situation militaire à abandonner leurs villages en 1984, ces gens formaient un groupe homogène qui avait envie de rentrer. La brousse avait envahi les terres autrefois cultivées, toutes les maisons avaient été détruites et les sources et autres points d'eau avaient été endommagés. 56 familles déjà rentrées au village comptaient sur des liens soutenus avec Caluquembe, où elles vendaient du bois de chauffe au marché, l'agriculture, la chasse et l'apiculture constituant des activités limitées d'appoint. Un catéchiste les avait accompagnés au village et jouait un rôle clef dans la communauté. Néanmoins, ACORD démarra son intervention auprès des membres de la communauté restés à Caluquembe.

Le programme 1992 de travail à Huila fut extrêmement ambitieux, prévoyant de développer une méthodologie et commencer à travailler à Vissapa Iela et deux autres villages dans la municipalité de Caluquembe : Moinho et Tchitungo. Le personnel de programme devait acquérir des connaissances des municipalités de

Caluquembe et Bailundo et mener une étude préliminaire des agro-pasteurs et des systèmes traditionnels d'agriculture dans le sud de l'Angola. Un programme triennal devait être élaboré et l'ADRA devait bénéficier d'une formation et d'un soutien en termes d'organisation et de renforcement institutionnel.

Les villageois de Vissapa Iela identifièrent initialement plusieurs difficultés entravant leur retour : l'absence de boeufs, de charrues et d'outils pour défricher et cultiver les champs ; un manque de logement ; et une pénurie de réserves alimentaires leur permettant de survivre jusqu'à la prochaine récolte. Essayer de lever ces contraintes devint la préoccupation principale du programme, qui s'attela à la tâche essentiellement en encourageant la communauté à s'organiser afin de résoudre elle-même les problèmes. Le programme fut mis en oeuvre par une équipe conjointe ACORD-ADRA.

Des groupes furent créés pour traiter des questions de santé et s'occuper des projets de crédit. Le groupe responsable de la santé fut principalement composé par des femmes et dirigé par celles-ci. L'équipe ACORD chercha à encourager l'autonomie et la capacité du groupe, en l'impliquant aux négociations avec la Délégation municipale de santé et la Croix Rouge. Par conséquent, une campagne de vaccination MSF fut étendue aux villages, un poste de santé fut réhabilité et une petite pharmacie allopathique et de plantes médicinales fut construite. Ces réalisations présentèrent plusieurs autres avantages : les femmes n'avaient plus à chercher ces soins à l'extérieur du village et leurs capacités organisationnelles furent valorisées.

Deux systèmes de crédit furent mis en place, l'un portant sur l'achat de bovins et l'autre sur les outils et les produits industriels. Les groupes communautaires furent encouragés à contrôler la mise en place des systèmes et, autant que possible, l'administration. Pour le projet de crédit-bétail, des membres de la communauté de Caluquembe, ayant identifié une zone dans le sud de l'Angola, se rendirent sur place pour sélectionner et acheter les bovins. Il s'agit d'une opération logistique de grande envergure, car les propriétaires des bovins voulaient recevoir en échange des biens disponibles uniquement en Namibie. Au total, environ 100 bovins furent cédés. Les fonds générés par ces ventes furent versés dans un fonds de roulement, qui put assurer sa première rotation de crédit. L'équipe nota que ces activités

avaient peu de chances de se pérenniser, puisqu'ACORD avait fourni les moyens de transport indispensables.

Des efforts furent également consacrés à la réhabilitation des routes locales et d'une école, mais les travaux ne furent pas finis. Dans d'autres domaines, des progrès furent réalisés en termes de compréhension du problème et d'identification de solutions éventuelles, mais aucun travail ne fut entrepris. Or, l'ADRA avait acquis une expérience de première main sur le terrain et le programme aurait servi à encourager les organisations de secours à utiliser des méthodes plus participatives et axées sur le développement.

5.4 Les élections de septembre 1992 et la reprise des combats

Au début de 1992, ACORD avait donc une nouvelle structure organisationnelle et deux programmes autonomes, liés l'un à l'autre par un assistant administratif à Luanda qui assurait le soutien logistique. ACORD avait identifié un partenaire local, ADRA, pour son intervention à Huila. Néanmoins, les événements politiques perturbèrent à nouveau les programmes d'ACORD. Les deux programmes furent suspendus d'août à octobre 1992 afin d'empêcher les groupes d'intérêt politique de les détourner pendant la période qui précédait les élections. La reprise de la guerre en novembre empêcha ACORD de les redémarrer.

Viana II : à partir de 1992

Viana II ne fut pas directement touché par le conflit renouvelé en octobre 1992 et la communauté semblait demeurer relativement unie. Deux personnes soupçonnées d'appartenir à "UNITA" furent "exécutées" et l'instabilité fut prétexte à des règlements de comptes dans le quartier. Néanmoins, si certaines familles d'origine ovimbundu vendirent leurs maisons et partirent en novembre, celles qui restèrent furent protégées par leurs voisins. Ces événements semblent indiquer que la communauté hétérogène avait développé un niveau important de cohésion, ce qui encouragea ACORD à reprendre sa programmation en janvier 1993, après des consultations avec la communauté.

En dépit de la suspension du programme et de l'absence du personnel de programme de Viana II entre le mois d'août et le début de décembre 1992, les groupes promus par le programme (les groupes de gestion de l'eau et d'éducation et l'association émergente des artisans) avait continué à fonctionner. Si un membre s'en alla, les comités de gestion de l'eau nommèrent un remplacement. ACORD y vit la preuve que les groupes fonctionnaient et pourraient se pérenniser.

Toutefois, la représentation féminine dans ces structures était faible. Au sein des comités de gestion de l'eau, il n'y avait que 4 femmes sur 22 représentants, en dépit de la participation massive des femmes à la construction des points d'eau. ACORD chercha à résoudre le problème et constata une légère amélioration en 1992 par rapport à 1991, quand il n'y avait qu'une femme et 18 hommes.

Des modifications importantes du programme ne furent pas jugées nécessaires ; le renouvellement du conflit semblait plutôt renforcer l'intérêt de sa continuation. De nombreuses personnes venaient d'être déplacées et des colonies style Viana II devenaient un phénomène de plus en plus courant. Il semblait peu probable que les personnes déplacées puissent rentrer chez eux dans un avenir prévisible. L'essentiel des ressources étatiques étant consacré à l'effort de guerre, l'économie et l'infrastructure sociale continuèrent à se dégrader. Dans ce contexte, l'approche "développement" semblait être la plus indiquée.

Il fut proposé de poursuivre en 1993 le renforcement institutionnel autour de la gestion des points d'eau ; d'achever l'enregistrement des habitants ; et d'encourager les parcelles maraîchères et la plantation d'arbres. Par ailleurs, il fut proposé de créer un bâtiment au centre de Viana II pour abriter l'école primaire, un atelier de formation pour les jeunes et les bureaux du programme, permettant à l'équipe de disposer d'une base opérationnelle à Viana II.

ACORD eut beaucoup de mal à assurer le financement du programme Viana II et dut réduire les prévisions budgétaires de 1992. En fin de compte, ceci posa moins de problèmes que prévu, car les dépenses se montèrent à 50% du niveau escompté à cause de la suspension du programme. Celui-ci put donc reprendre ses activités immédiatement en décembre 1992/janvier 1993. Les circonstances auraient pu être moins favorables.

Huila : à partir de 1992

Contrairement au programme de Viana II, le programme de Caluquembe ne put reprendre après sa suspension, suite à l'occupation de la ville de Caluquembe et des zones rurales contiguës par l'UNITA. Les deux membres du personnel ADRA s'installèrent à Lubango, resté entre les mains du gouvernement, car l'association apparente de l'ADRA avec le MPLA l'empêcha d'intervenir dans des zones contrôlées par l'UNITA.

Après la reprise de la guerre, le programme ne maintint que des contacts peu fréquents avec les communautés, dont les membres effectuaient des visites à Lubango de temps en temps. L'équipe n'est plus en relation avec elle maintenant. Les communautés auraient réussi à rester intactes au début, ayant négocié avec UNITA le retour de leur bétail en échange du ravitaillement des troupes. Caluquembe fut occupé sans effusion de sang, même si de nombreux habitants prirent la fuite en direction de Lubango et de Benguela.

Le cycle agricole avait pourtant été perturbé par une pénurie de semences et, dès le mois de décembre, la nourriture était devenue de plus en plus rare. La vie sociale et économique à Caluquembe était apparemment paralysée. Le personnel étranger et les infirmières avaient quitté la mission et l'hôpital protestants et il y avait une pénurie de médicaments. Il était jugé peu probable que le troupeau bovin puisse rester entre les mains de la communauté ou la situation rester stable pour très longtemps.

Le programme ne dura que sept mois et, en dépit des débuts prometteurs, les acquis ne furent pas consolidés.

Ne pouvant rentrer à Caluquembe, le personnel du programme commença à intervenir à Lubango auprès des gens qui s'étaient enfui des combats en zone rurale. Lubango était l'une des rares villes principales à rester entre les mains du gouvernement ; par conséquent, plusieurs organisations de secours différentes étaient présentes. Néanmoins, d'après le personnel de programme, si leurs interventions répondaient à un besoin immédiat de nourriture, les méthodes de distribution étaient rudimentaires et exposées aux abus. Loin d'apporter une

solution aux problèmes à plus long terme des personnes déplacées, les activités de ces organisations ne faisaient que favoriser la dépendance et la corruption.

L'équipe identifia deux quartiers périphériques de la ville, Bairro Sofrio et Bairro Caluva, comme zones de programmation éventuelles. De nombreuses personnes, plus ou moins intégrées dans la population marginalisée locale, y

Encadré No 1***Renforcer la confiance grâce à la méthodologie participative***

Le programme de Vissapa Iela ne dura pas longtemps, mais l'utilisation de la méthodologie participative fut révélatrice. La phase d'identification du programme avait été basée sur de longues discussions avec l'ensemble de la communauté. Les connaissances qu'avait l'équipe de la communauté furent limitées au début et la méthodologie utilisée permit l'évolution d'une plus grande compréhension, tout en limitant la monopolisation du programme par ce que le coordinateur de programme appela les "dirigeants manipulateurs".

Pendant que le programme se déroulait, ACORD constata que la communauté était divisée en deux groupes, l'un dirigé par le chef reconnu, le Sekulo, resté à Caluquembe. L'autre était composé des familles rentrées à Vissapa Iela, sous la direction d'un "ancien" ; néanmoins, il devint évident qu'il ne représentait pas les opinions de l'ensemble de la communauté et avait des liens avec le MPLA. En réunissant des groupes plus petits, qui rendaient compte ensuite à des réunions communautaires, et grâce aux autres contacts du personnel de programme avec la communauté, il s'avéra possible de minimiser la domination du Sekulo et d'autres dirigeants commencèrent à émerger.

Il s'agit toutefois d'un processus lent, car il y avait initialement une méfiance considérable à l'égard d'ACORD à cause de son association apparente avec le Sekulo. La personne choisie par la communauté comme trésorier du fonds de crédit (le catéchiste) démissionna pour protester contre la prééminence du Sekulo. Il fut remplacé par le Sekulo lui-même, ce qui ne facilita en rien l'acceptation du programme par la communauté. Il s'avéra indispensable de gagner les bonnes grâces et la confiance du catéchiste afin de s'attirer le soutien de la communauté. Le moment décisif fut éventuellement la restriction du système de crédit-bétail aux familles qui s'étaient réinstallées à Vissapa Iela. Ceci exclut le Sekulo, contre sa volonté expresse, fournissant ainsi une certaine preuve de l'indépendance du programme.

L'acceptation du programme de la part de la communauté réinstallée le protégea à un certain moment d'une attaque UNITA. En 1992, des militants d'UNITA pénétrèrent dans Vissapa Iela "pour confirmer leurs soupçons que les programmes avaient des liens avec le MPLA, puisqu'il travaillait avec les chefs du comité du parti". L'intervention de la communauté persuada les militants de la neutralité du programme et ils quittèrent le village paisiblement.

étaient installées. Les deux quartiers étaient relativement à l'abri des attaques de l'UNITA et ne faisaient pas l'objet d'interventions massives de la part d'organisations de l'extérieur. Il y existait un niveau embryonnaire

d'organisation locale susceptible d'être renforcé. Ni l'un ni l'autre n'avait l'air d'être polarisé sur le plan politique. Il y avait quelques différences entre eux : Sofrio était un quartier périurbain pauvre plus ou moins typique, avec une forte densité démographique ; Caluva se trouvait plus loin du centre-ville et des terres étaient donc à la disposition des personnes déplacées.

Les contacts initiaux à Sofrio furent pris par l'intermédiaire des églises catholiques et protestantes et des dirigeants communautaires. Grâce à la méthode accélérée de recherche participative, des informations furent rassemblées sur les communautés et quelques initiatives pilotes furent entreprises. Néanmoins, le travail initial à Sofrio s'éloigna des priorités identifiées lors de l'enquête, s'inspirant plutôt des initiatives des groupes qui firent preuve d'intérêt et de capacité. Cette déviation de la méthodologie participative fut jugée légitime, car la "réussite" permettrait d'établir la crédibilité de l'équipe ACORD/ADRA auprès de la communauté. Les activités commencèrent avec un groupe de tailleurs - le premier groupe à réagir à l'initiative d'ACORD - pour qui la contrainte principale était l'absence d'équipements et de matières de base. Un petit fonds de roulement/système de crédit fut mis en place. D'autres initiatives y firent suite, telles que l'accompagnement de plusieurs boulangers et pâtisseries. La santé avait été identifiée comme besoin prioritaire et une commission de santé commença à organiser la réhabilitation d'un poste de santé.

A Caluva, l'équipe ACORD/ADRA compta à nouveau sur l'église catholique pour faciliter son entrée. Suite à des réunions avec la communauté, des activités commencèrent avec un groupe de cordonniers, qui souffraient d'un manque de matières premières et d'équipement. L'équipe mit les cordonniers en contact avec des tanneurs de cuir et un petit système de crédit fut mis en place. L'approvisionnement en eau ayant été identifié comme domaine d'intervention prioritaire, l'équipe se mit en contact avec le service national des eaux et forêts et UNICEF, facilitant la construction de deux forages. Une Commission hydraulique fut créée dans le but de gérer et d'entretenir les pompes et les colonnes d'alimentation qui devaient être installées.

En 1993, un programme fut élaboré pour la période 1994-96. Les orientations proposées étaient sensiblement les mêmes, car la fin de la guerre et des

déplacements n'était pas en vue. Les vagues précédentes de personnes déplacées n'avaient pu rentrer chez eux pendant les 16 mois de paix en 1991/92, parce qu'elles n'avaient pas les ressources ou les structures sociales nécessaires. Un objectif clef serait d'aider à relancer ces structures et ces ressources pour que les gens puissent rentrer si l'occasion se présentait. L'accent serait mis sur le renforcement des capacités et le contrôle communautaire du programme, qui ne ciblerait pas spécifiquement les personnes récemment déplacées, car elles étaient dispersées dans la ville. Les relations avec l'ADRA devaient continuer. ACORD serait responsable de la formation et de la méthodologie, de la recherche de financement et de la création de réseaux, tandis qu'ADRA fournirait le personnel de terrain.

Les activités en 1993 s'étaient inspirées des connaissances acquises de façon ad hoc. Si cela permit à ACORD de répondre rapidement face à une situation critique et le fit bien voir des communautés, un programme à plus long terme aurait besoin d'une base plus solide. Il fut convenu de mener une étude approfondi de l'organisation sociale des communautés afin d'examiner la nature de leur vulnérabilité et d'identifier les besoins et les ressources. Compte tenu des besoins déjà identifiés, ACORD se proposa de poursuivre la réhabilitation infrastructurelle et l'appui aux groupes d'artisans. La possibilité d'un système de crédit pour le petit commerce devait être étudiée et la communauté devait participer à l'élaboration de plans à plus long terme pour les différents quartiers.

5.5 Questions suscitées par l'intervention en Angola

L'intervention ACORD en Angola est relativement récente et, chose inhabituelle, a commencé pendant que le pays était en guerre. Les résultats du premier programme étaient décevants, mais depuis lors il y a eu quelques réussites certaines. Les contrastes sont intéressants : une plus grande participation, l'utilisation de partenaires ONG et de personnel locaux, un minimum d'apports matériels et des méthodologies claires ont caractérisé les programmes ultérieurs plus performants.

La guerre, le déclin économique et les réformes politiques et économiques fondamentales se sont associés pour frustrer les efforts d'ACORD dans le pays. Les

programmes d'ACORD ont été constamment interrompus par la guerre et les programmes de développement sont souvent apparus hors de propos face à la violence et aux immenses souffrances humaines. Néanmoins, si des programmes de secours sur une grande échelle ont répondu à des besoins essentiels dans l'immédiat, ils ont souvent favorisé aussi la dépendance et la corruption. Sur un plan plus large, ils ont été sujets à la manipulation et aux détournements et ont pu contribuer à prolonger le conflit. Dans ce contexte, ACORD continue à travailler là où il en trouve la possibilité en Angola, sûr qu'il a encore un rôle à jouer.

6. Questions et implications

Une grande partie des enseignements tirés de l'expérience ACORD d'intervention dans des situations de conflit s'applique à d'autres organisations.

Depuis le milieu des années 1980, ACORD affiche une volonté de plus en plus nette de continuer, et dans certains cas de commencer, à travailler dans des zones touchées par les conflits armés. Chaque expérience a été différente, comme l'illustrent les études de cas. Si différents programmes ont connu différents niveaux de réussite et d'échec, des enseignements communs sont en train de se dégager. Les questions touchent trois domaines essentiels : la nature des programmes, la gestion et la stratégie.

6.1 Questions concernant la nature des programmes

Les activités de développement lors des conflits/situations d'urgence

Dans la pratique, les distinctions entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement s'estompent. Pour des populations prises dans des situations "d'urgence politique", de guerre ou de déclin des bases de ressources naturelles et économiques, les crises ne sont pas des événements exceptionnels. L'aide d'urgence devient souvent un apport de ressources entre autres dans une stratégie permanente de survie. ACORD s'est efforcé d'apporter une gamme de différentes formes d'appui aux communautés, en s'attendant à ce que la combinaison des appuis nécessaires change avec les circonstances. Ceci s'est traduit souvent en "appui

d'urgence selon les principes du développement" destiné à soutenir les stratégies d'adaptation et les institutions locales pour qu'elles résistent aux crises et renforcent ainsi leur capacité de survivre à des crises futures sans être aidées. Il s'agit parfois d'assurer un approvisionnement d'urgence, mais en mettant l'accent sur la participation et la collaboration avec les institutions locales et en espérant faire de telles activités le point de départ d'un travail de développement à plus long terme. A Djouba, par exemple, ACORD a cherché à diversifier les stratégies d'adaptation de la population. Grâce à l'introduction d'un service de location de tracteurs, de l'irrigation, de semences améliorées et de cultures plus consistantes et nutritives (patates douces) pour des communautés urbanisées, ACORD leur a offert des alternatives et transféré des compétences dont elles pourraient se servir à l'avenir.

L'intérêt de "rester sur place"

Pour ACORD, aider des communautés à résister aux crises signifie une plus grande volonté d'intervenir dans des zones touchées par les conflits. L'expérience d'ACORD, documentée ici, semble témoigner d'un certain succès.

A Gulu, ACORD a su se donner une bonne réputation et sa présence, même pendant des périodes où les activités étaient extrêmement limitées, a servi de support psychologique à la population locale. Par ailleurs, en "restant sur place", ACORD a pu comprendre l'évolution de la situation locale, identifier les besoins et y apporter une réponse appropriée. De la même façon, à Djouba, la promotion par ACORD d'activités agricoles et génératrices de revenu a donné aux habitants les moyens de se procurer des revenus et renforcer leur résolution dans des circonstances abominables.

Résister au conflit

L'expérience d'ACORD semble indiquer que certaines formes de programmation sont plus résistantes que d'autres lors des conflits armés. Les investissements infrastructurels peuvent être détruits d'un moment à l'autre ou, s'il est impossible de les utiliser, représenter une perte d'argent. Ce sont les programmes qui ont investi dans le développement des organisations et des personnes ayant les compétences, les capacités et la confiance de proposer et de gérer des activités,

avec le soutien d'ACORD, qui se sont adaptés avec le plus de succès lors des crises et des conflits. Ces succès ont souvent été le résultat de l'établissement préalable de bonnes relations avec les communautés touchées par les programmes. Ces relations permettent aux programmes de garder leur à-propos, grâce à l'identification des changements et à l'adaptation aux nouvelles conditions. La présence de personnel autochtone, ayant des liens plus solides avec la communauté locale et moins disposé à partir, même lors des crises aiguës, joue vraisemblablement un rôle critique à cet égard.

La valeur des méthodologies participatives et du renforcement institutionnel a été démontrée à maintes reprises. A Gulu, au Mali et en Angola, l'expérience semble indiquer que les programmes vraiment participatifs, où les communautés locales ont un sentiment réel de solidarité et d'appropriation, sont plus à même que d'autres de résister à l'instabilité. Ils ont moins de chances d'être pillés, plus de chances d'assurer le recouvrement des prêts et des coûts, etc. En Ouganda, le maintien par le programme de santé de Gulu d'un certain niveau de soins de santé pendant les pires périodes d'insécurité a reposé sur l'engagement d'agents de santé sélectionnés sur place.

Le programme d'ACORD à Uige, Angola, fait contraste aux approches décrites ci-dessus et illustre la faiblesse de programmes qui ne tiennent pas compte du protocole, ne respectent pas leurs obligations vis-à-vis des homologues désignés et n'établissent pas de bonnes relations avec les communautés. Le programme d'ACORD à Uige a compté excessivement sur un seul individu puissant pour "faire faire des choses", ce qui a entravé la réalisation des objectifs du programme, exposé celui-ci aux abus, laissé un vide lorsque la situation politique locale a changé et suscitait la méfiance des services locaux de sécurité.

L'impact du conflit

Les différences sociales, politiques et économiques, notamment entre les sexes, conditionnent l'impact du conflit. Les personnes sont déplacées, les stratégies de survie et les relations mutuelles sont perturbées, les hommes abandonnent souvent

leurs communautés et leurs foyers et le nombre de femmes chefs de famille a tendance à augmenter. Les femmes sont souvent contraintes à assumer des responsabilités traditionnellement masculines en plus de leurs obligations existantes. Elles sont souvent moins mobiles que les hommes, peuvent difficilement se prévaloir de biens ou de ressources indépendamment des hommes et se retrouvent seules à s'occuper des enfants, des orphelins et des blessés. En dépit de l'augmentation probable du nombre de ménages ayant un chef féminin, les institutions locales risquent de rester sous la domination des hommes. Les femmes sont parfois obligées d'avoir recours à des activités socialement inacceptables afin de gagner des revenus.

Le déplacement a pour caractéristique principale le bouleversement de l'unité familiale, la perte des biens, l'absence d'accès aux ressources, le traumatisme et la détresse. Les cas de dissolution de familles, d'abandon et de séparation risquent d'être nombreux. La disparition des anciens modes de vie qu'entraîne souvent le déplacement peut être extrêmement traumatique.

Non seulement ces impacts se font-ils sentir au niveau des individus, mais ils favorisent également la modification des structures sociales et des institutions existantes, avec des conséquences à long terme pour les moyens d'existence des individus et des ménages. A titre d'exemple, pendant les années de sécheresse à la fin des années 1960 et au début des années 1970 au Mali, les femmes auraient assuré la survie de leurs familles grâce à leurs économies et à leur capacité de gestion des rares ressources disponibles. Des modifications des modèles traditionnels d'autorité se sont également produites en conséquence.

A Gulu, le conflit et le déclin économique ont eu des effets profonds sur la société acholie. Les systèmes traditionnels de cohésion sociale et de maintien de l'ordre et de la sécurité se sont effondrés et les sentiments de confiance ont été ébranlés.

Le déplacement des communautés et la méfiance inter et intra-communautaire portent atteinte au développement communautaire. Les communautés sont traumatisées par l'insécurité des combats et du pillage incessants. Il leur est difficile de s'organiser en groupes pour travailler dans une perspective à long terme à laquelle elles ont du mal à croire. Les fonds de crédit et d'épargne peuvent poser

des problèmes, car les gens n'ont que des ressources très limitées et la mise en commun des fonds expose tous les membres au vol ou à la perte des fonds à cause du déplacement.

En Ouganda, ACORD a voulu faire face à l'impact différentiel du conflit sur les femmes et les hommes en mettant à leur disposition un forum et un outil (ses techniques d'analyse de la différenciation sexuelle) pour qu'ils puissent se réunir et discuter les changements survenus. Ceci a facilité l'orientation positive des changements pour de nombreuses personnes, permettant aux hommes et aux femmes de communiquer et de trouver de nouveaux rôles sexuels. Il existe un besoin manifeste de "combler le fossé", d'effectuer la réconciliation, aux niveaux communautaire et individuel.

De la même façon, au Mali, les années successives de sécheresse et de conflit ont stimulé un fort exode masculin, une croissance rapide du nombre de femmes chefs de ménage et des modifications consécutives des institutions sociales. Il est parfois nécessaire d'aborder plus directement l'évolution des relations entre les sexes, ainsi que d'autres thèmes tels que le traumatisme ou le conflit et la violence qui risquent de se produire lorsque les hommes reviennent d'exode ou de déplacement et découvrent que leur rôle de chef de famille a été usurpé.

Le changement social ne se limite pas aux relations entre les sexes. Depuis 1987, les jeunes exercent une influence de plus en plus puissante sur la gestion des affaires de groupe dans le nord du Mali. A l'intérieur des groupes bénéficiaires, des membres plus jeunes jouent actuellement un rôle plus important dans des domaines autrefois réservés aux chefs traditionnels et aux dirigeants religieux. Néanmoins, il existe une opposition (parfois violente) à ce contre-pouvoir émergent et les dirigeants traditionnels cherchent à réunir toutes les forces possibles à son encontre. En même temps, la société tamacheq/maure connaît en ce moment une désintégration profonde suite au conflit, car des familles ont été séparées et les systèmes traditionnels d'autorité, de sécurité sociale et de relations économiques sont apparemment en train de s'effondrer.

Ce phénomène courant d'évolution des relations sociales dans des situations turbulentes lance aux ONG le défi de reconnaître et de saisir les occasions d'effectuer des changements positifs. Ceci trouve son articulation la plus claire en

ce qui concerne les relations entre les sexes. Dans des régions telles que l'Erythrée, ACORD a assisté au retour de l'ancienne division inégale du travail suite à la participation extrêmement active des femmes à la lutte pour la libération.

Le conflit touche les individus et les communautés de différentes façons ; il faut que les programmes réagissent d'une manière stratégique et holistique, se penchant sur toute la série d'enjeux qui se présentent aux communautés et aux individus. Pour ce faire, les équipes de programme doivent avoir la capacité d'analyser la nature changeante des communautés et des sociétés où elles interviennent et de faire face à ces changements. L'analyse de la différenciation sexuelle et l'analyse des capacités et de la vulnérabilité peuvent servir d'outils à cet égard, mais la capacité des équipes de programmes s'est souvent avérée insuffisante. ACORD aura intérêt à renforcer les compétences des équipes de programme en ce qui concerne l'utilisation de ces outils à l'avenir.

Les questions psycho-sociales

Le stress psycho-social représente aussi bien un obstacle considérable à la réhabilitation communautaire qu'une tragédie personnelle. Ce thème est d'une importance particulière pour l'équipe de programme à Gulu, par exemple, qui ne se sent pas en mesure d'aider les individus qui ont eu des expériences traumatiques, que ce soit à cause du conflit ou d'autres phénomènes tels que la séropositivité/le SIDA. Ce sera important d'élaborer un cadre permettant de faire face au traumatisme d'une façon efficace, appropriée sur le plan culturel et durable.

Le SIDA

Le problème du SIDA touche l'Ouganda toute entière. Le conflit a favorisé sa propagation à Gulu : la violence sexuelle courante, le déplacement, la présence des militaires et la nécessité pour de nombreuses femmes de se prostituer afin de générer du revenu sont autant d'éléments liés au conflit. Les conséquences de la séropositivité/le SIDA sont bien documentées ailleurs, mais elles présentent des problèmes particuliers pour le programme d'ACORD. L'accent mis sur l'autonomie, par exemple dans le cadre du système de crédit, pose problème lorsque de nombreux groupes sont touchés par la séropositivité ou le SIDA et il convient

éventuellement de redéfinir les modalités. Par ailleurs, les programmes anti-SIDA visant à changer les comportements manquent vraisemblablement d'à-propos lorsque beaucoup de personnes (des femmes surtout) sont atteintes de séropositivité/SIDA à cause de la violence sexuelle plutôt que de leurs propres actions.

La démobilisation

La démobilisation émerge maintes et maintes fois comme obstacle à la paix suite au conflit. Peu de programmes ACORD ont cherché à répondre explicitement aux besoins des soldats démobilisés. A Gulu, la démobilisation en masse de la NRA (et des troupes rebelles qui s'y étaient intégrées après l'amnistie) incite à penser que les anciens soldats n'arriveront pas à trouver du travail. La disponibilité courante d'armes dans le district pourrait favoriser le banditisme une fois épuisées les primes de démobilisation. Au Mali, l'échec du processus de démobilisation aurait contribué à la recrudescence des combats en 1994. ACORD doit donc examiner de près les moyens d'intégrer les anciens combattants dans ses activités de programme, leur proposer des activités de génération de revenu et faciliter leur réinsertion dans la société. Le programme d'appui aux anciens combattants en Erythrée doit être riche d'enseignements pour ACORD.

Le besoin de flexibilité

L'intervention dans des zones touchées par le conflit exige une grande flexibilité, aussi bien sur le plan organisationnel qu'en termes de programmation. Un programme peut rapidement s'avérer inapproprié et inadapté. Il arrive que les communautés et le personnel soient déplacés et que la situation de sécurité évolue. Par ailleurs, de nouveaux besoins sont créés à mesure que les anciens disparaissent ou s'aggravent.

Le programme de Gulu a su faire preuve d'une flexibilité considérable, grâce à sa méthodologie, à sa structure organisationnelle et au niveau élevé de formation des ADR. Le programme a été mis en oeuvre par une équipe bien formée d'ADR recrutés sur place et la structure organisationnelle a été "horizontale", les décisions étant prises en équipe après les discussions. Le personnel a donc pu travailler de

façon relativement indépendante et s'adapter à l'évolution des circonstances.

La méthodologie du projet ayant insisté fortement sur l'autonomie, la décision d'organiser la distribution de secours d'urgence a été difficile. Cependant, dans une situation où les gens manquaient des choses essentielles à la vie, le programme n'aurait su continuer à insister uniquement sur l'animation et l'autonomie sans manquer d'à-propos. Une nouvelle situation exige une nouvelle réponse. L'intervention de secours réussit toutefois à apporter une solution sans pour autant abandonner complètement la méthodologie participative. Le besoin d'une distribution a été identifié en consultation avec les communautés. Les distributions, ainsi que le fait qu'ACORD était prêt à rester à Gulu alors que de nombreuses autres organisations partaient, ont rehaussé sa réputation et jeté les bases d'une intervention à plus long terme auprès des communautés.

Au Mali, ACORD a continué de soutenir les groupements locaux (sur le plan matériel et psychologique) et a évité autant que possible de s'écarter de sa stratégie à long terme, pour ne pas saper les mécanismes locaux d'adaptation. Les activités déjà prévues ont été maintenues dans la mesure du possible, mais de nouvelles activités et de nouvelles méthodes de travail ont été adoptées face à l'évolution de la situation.

Lorsque l'insécurité a empêché le personnel ACORD de visiter les communautés, les participants au programme ont commencé à prendre l'initiative de se mettre en rapport avec ACORD. L'équipe d'ACORD Mali a également pu compter sur des puisatiers et des chauffeurs, pour la plupart autochtones, pour l'animation des réunions communautaires. De cette façon, l'équipe a pu poursuivre ses activités, quoique sur une échelle réduite, s'appuyant pendant de longues périodes sur cette source d'information pour se tenir au courant de ce qui se passait aux sites de programme. Les bandes magnétiques se sont avérées très utiles et l'équipe a continué à s'en servir lorsque l'insécurité s'est calmée.

Le personnel de terrain considère que les bénéficiaires n'auraient pas pris une telle initiative s'il n'y avait pas eu d'appui au développement institutionnel ni de processus d'auto-évaluation avant le conflit. C'est grâce aux actions préalables que les communautés ont été plus à même d'analyser leur situation et d'identifier les

mécanismes d'appui les plus efficaces. Néanmoins, cette "méthode inverse" présente des problèmes inhérents. Elle a tendance à privilégier les communautés et les individus qui ont la possibilité de se déplacer facilement et en sécurité ou de se mettre en rapport sans difficulté avec le personnel de programme. Par conséquent, elle ne doit pas représenter le seul outil de programmation ultérieure.

En Angola, les méthodologies participatives ont eu un impact semblable. Lorsque le programme d'ACORD a dû abandonner Vissapa Iela et regagner Lubango, il a été possible de rester en contact avec la communauté à Vissapa Iela, mais impossible de poursuivre les activités de programme. Ceci a fait contraste à l'expérience de la "méthode inverse" au Mali, à cause de la plus grande intensité du conflit en Angola.

Le programme de Djouba, à plus forte raison que les autres programmes cités ci-dessus, a posé la question de savoir *si* ACORD devrait continuer ses programmes dans une situation de conflit. Le dilemme est illustré par les discussions au sujet du volet agricole du programme et notamment du service de location de tracteurs (SLT). Elles ont porté sur quatre questions principales. Est-ce qu'ACORD avait un rôle distinct à Djouba, ou l'aide d'urgence représentait-il la seule réponse possible ? ACORD devait-il encourager la production vivrière, ou bien utiliser les vivres-contre-travail ou des systèmes semblables ? Si les cultures vivrières représentent une réponse appropriée, est-ce qu'ACORD doit utiliser des tracteurs, apparemment peu viables à long terme et dépendants de l'importation de biens d'équipements ? Et, enfin, quel serait l'impact d'un tel programme sur le conflit ?

ACORD a affirmé la validité socio-économique d'encourager la production vivrière à Djouba, ne serait-ce que pour compléter l'approvisionnement d'urgence insuffisant et peu fiable.

Critiquer le manque de viabilité du programme à long terme était hors de propos. Il était peu probable que les terres utilisées seraient cultivées en temps de paix, car elles se trouvaient dans l'enceinte de la ville et d'autres zones auraient eu un avantage comparatif en matière de production alimentaire. La situation était pourtant différente pendant le conflit. La population de Djouba avait besoin de nourriture. L'approvisionnement d'urgence était insuffisant et peu fiable, les

commerçants du nord et les militaires monopolisaient les marchés. Faciliter la production locale permettrait d'améliorer la sécurité alimentaire, d'éviter le sentiment de dépendance et de jeter les bases d'un développement à plus long terme.

L'utilité des tracteurs a été mise en question. Néanmoins, il y avait plusieurs raisons d'utiliser les tracteurs. Une grande partie des terres n'avaient pas été mises en culture depuis de nombreuses années et étaient très difficiles à ouvrir. L'utilisation de tracteurs a prolongé le temps disponible pour ouvrir la terre, puisque ceux-ci n'étaient pas limités à la saison des pluies lorsque les sols étaient humides. Par ailleurs, il y avait peu de pâturage disponible. Les bovins étaient peu abondants (à cause de la famine, du manque de familiarité avec la traction animale et de l'insécurité) et les récents efforts d'autres organisations pour reconstituer les troupeaux afin de permettre la culture attelée avait connu l'échec.

Tout au long du programme, le SLT était souvent empêché de tourner à plein par les restrictions militaires sur les déplacements, l'insécurité et la pénurie de pièces détachées. De plus, l'armée a souvent refusé de permettre la culture du sorgho puisque la hauteur des tiges pourrait couvrir les mouvements des rebelles. Il y avait également des problèmes, esquissés dans l'étude de cas, concernant le recouvrement des coûts.

Néanmoins, l'expérience montre bien que la production agricole à Djouba a pu fournir la nourriture dont la population avait grand besoin, a tempéré les distorsions de l'économie et a coûté moins cher que le transport de la nourriture en avion jusqu'à la ville (6,4 fois moins cher en 1993, et 16 fois moins cher en 1994). Finalement, cette forme d'aide d'urgence serait moins susceptible que l'aide alimentaire à la manipulation des factions en guerre.

Le crédit et la couverture des dépenses lors des situations d'urgence

Les interventions axées sur le développement lors des situations d'urgence liés au conflit sont prises dans un dilemme. Les programmes de développement cherchent à maximiser la capacité des bénéficiaires de subvenir à leurs propres besoins et de couvrir le coût des activités soutenues par les ONG, généralement grâce à des

systèmes de crédit et de recouvrement des coûts. Néanmoins, les critères standard sont hors de propos dans de telles situations, car les revenus générés, voire les prêts eux-mêmes servent, du fait de la conjoncture, à la subsistance plutôt qu'à l'investissement. Ce dilemme, ainsi que les difficultés évidentes pour les débiteurs, entraîne souvent une poursuite moins que vigoureuse des dettes, avec des taux de remboursement proportionnellement faibles, la décapitalisation du fonds et un ciblage mal assuré.

Plutôt que de s'en tenir au crédit et de permettre que les prêts deviennent des subventions de fait, il convient d'étudier d'autres formes d'appui à la génération de revenus. A titre d'exemple, à Djouba, ces changements se sont centrés sur l'augmentation du niveau de participation communautaire, l'étude des besoins des entreprises locales et les options viables dans les circonstances, ainsi que l'identification des liens possibles entre les systèmes de crédit et les systèmes traditionnels de soutien réciproque. Au cours de 1994, l'équipe de programme a cherché à identifier les petites entreprises capables de fonctionner sans compter sur des matériaux importés.

Par contraste, le volet agricole a abandonné tout à fait l'idée de crédit, mais s'attend toujours à ce que les communautés contribuent aux activités du programme. Le système de paiements anticipés au comptant à la place du crédit pour les semences et les outils, adopté avec succès en 1991, a été élargi au SLT en 1994. Au même moment, l'ancien comité consultatif agricole a été dissous et un nouveau comité plus fortement ancré dans les communautés desservies a été élu. Jusqu'ici, ces changements ont apparemment réussi à augmenter le recouvrement des coûts.

ACORD a souffert dans une certaine mesure d'une vision à court terme du déplacement à Djouba. Les volets agricole et de promotion des petites entreprises ont initialement mis l'accent sur les autochtones, parce que les personnes déplacées n'avaient pas d'accès aux terres et parce que l'on s'attendait à ce qu'elles ne restent pas longtemps dans les camps. Par conséquent, les personnes déplacées ont principalement reçu une aide à la réhabilitation pendant les premières années. Néanmoins, comme on l'a reconnu plus tard, leur déplacement était loin d'être temporaire et des interventions à plus long terme s'imposaient. Elles ont donc pu bénéficier du VPPE à partir de 1992-93 et, en 1994, avec l'expansion de la zone

contrôlée par le gouvernement autour de Djouba, ACORD a proposé le SLT et les services agricoles aux personnes déplacées qui se sont vues affecter des terres. Les contraintes sur la poursuite d'actions particulières varieront d'un endroit à l'autre, mais il est important de préserver une vision à long terme de la programmation lors des situations d'urgence.

La résolution des conflits et la réconciliation

C'est au Mali que l'engagement d'ACORD dans la résolution de conflits a été le plus fort. Il a joué un rôle dans la médiation locale et la promotion de la réconciliation entre les communautés sédentaires et pastorales touchées par son programme. Compte tenu du besoin de rapprocher les communautés les unes des autres afin de promouvoir la cohésion sociale, le personnel de terrain a tenté l'expérience de réunions intercommunautaires. Celles-ci font désormais partie des programmes en tant que forum régulier de participation et de suivi des activités de programme, tout en servant à établir des liens et la compréhension mutuelle entre les communautés. Rassembler des communautés qui se rencontraient rarement a permis de dissiper les bruits qui couraient au sujet des communautés sédentaire et pastorale.

Ce rôle de médiation au niveau local a été facilité par l'immense réseau de contacts ACORD avec le gouvernement, les différentes factions rebelles et les communautés, grâce à son équipe multi-ethnique. Il a été assorti d'une participation aux négociations de paix, où les bons offices d'ACORD ont permis de faciliter quelques discussions. ACORD a également essayé de favoriser la compréhension au niveau national des problèmes rencontrés dans le nord du Mali.

L'expérience d'ACORD à Vissapa Iela en Angola illustre la valeur potentielle des méthodologies participatives dans la résolution des conflits au niveau local. Certaines ONG ont l'habitude d'apporter des ressources importantes aux communautés, précipitant parfois des luttes pour le contrôle de ces ressources ou créant des cibles à attaquer ou à voler, mettant ainsi en danger aussi bien le personnel que la population locale. Les méthodologies participatives peuvent servir à dissiper de telles tensions en permettant à l'équipe de comprendre les divisions au sein de la société et en créant un forum pour la discussion et la résolution des

problèmes clefs. Finalement, il se peut que les programmes soient moins susceptibles aux agressions de l'extérieur si la communauté a pu "s'approprier" les programmes.

Ces activités ont eu un caractère localisé et, s'il existe un intérêt considérable pour la résolution des conflits parmi les ONG, nos connaissances et nos capacités à cet égard restent limitées. ACORD a pu avoir un impact positif sur ces processus au niveau local, mais il n'a pas influencé les événements sur le plan militaire et politique au niveau national en Angola. D'après les expériences d'ACORD, il n'est pas possible d'affirmer que tous les programmes doivent se mêler à de telles activités. Tout dépendra des circonstances et du personnel en place. Le meilleur moyen d'avancer serait éventuellement de reconnaître qu'il existe un rôle pour ACORD et d'autres ONG dans la résolution des conflits locaux, lorsque ceux-ci surgissent dans le contexte de la programmation existante.

6.2 Questions concernant la gestion des programmes

Les communications et la circulation de l'information

Le conflit isole les programmes et crée des difficultés de gestion à distance. La circulation de l'information entre le Secrétariat et les programmes diminue, réduisant ainsi l'appui pour l'équipe de programme à un moment où elle subit des pressions considérables. Le suivi et l'évaluation des activités de programme sont moins bien assurés et les équipes se retrouvent isolées sur le plan physique et psychologique.

L'absence de communications rapides entre les équipes de programme et le Secrétariat peut être source de préoccupations considérables pour les équipes. De la même façon, un manque d'information du terrain concernant les événements dans la zone de programmation peut limiter la capacité du Secrétariat d'apporter une réponse efficace.

Il est évident que les communications constituent un soutien indispensable au personnel. Il est important de veiller à ce qu'il existe, dans la mesure du possible, des moyens de communication pouvant être soutenus dans des situations

turbulentes. De la même façon, il importe d'améliorer les mécanismes de circulation de l'information. Dans des situations de conflit, il est souvent extrêmement difficile, sinon dangereux, pour le personnel sur le terrain d'être honnête au sujet de ce qui se passe autour de lui. Par ailleurs, il est peu réaliste de s'attendre à ce que les membres des équipes de programme ne soient pas touchés par le conflit et puissent garder leur objectivité. L'amélioration de la circulation de l'information passe par des lignes directrices plus précises concernant la chronologie et le contenu des rapports, pour que le personnel de programme puisse comprendre les besoins du Secrétariat en matière d'information et d'analyse. Il convient également d'encourager les programmes à envisager des scénarios futurs éventuels, assurant ainsi une souplesse et une anticipation accrues.

Renforcer les équipes de programme

Si les communications et la circulation de l'information sont d'une importance capitale, ACORD a tendance à intervenir dans des zones marginales et inaccessibles et la maîtrise des communications représente souvent un objectif primordial pour les forces militaires lors des situations de conflit. Garantir les communications n'est presque jamais possible, ce qui rend précaire une gestion efficace à distance.

En réalité, certains programmes ont pu très bien travailler en l'absence de communications, grâce à de bonnes relations avec les communautés locales et à des équipes cohésives et capables (comme dans le cas de Gulu après 1985). En effet, ce sont les capacités du personnel de programme qui déterminent en large mesure la qualité de la programmation ACORD dans des situations de conflit. S'il est important de consacrer des efforts considérables à la mise en place de systèmes de communication, il est tout aussi important de doter les équipes auparavant des compétences, des outils et de la confiance nécessaires pour faire face à de telles situations. La structure organisationnelle des programmes à Djouba convenait mal à la situation, car elle comptait trop sur le coordinateur du programme, souvent absent, pour coordonner les volets du programme. Il n'y avait pas de CP adjoint, ni de forum pour l'échange des informations ou la coordination des volets. Par contraste, les programmes au Mali, comme les programmes à Gulu, ont été axés davantage sur l'esprit d'équipe et auraient eu une structure organisationnelle plus

appropriée. Néanmoins, les équipes de programme ne sont pas en mesure d'échapper au conflit dans leur société. Que ces tensions n'aient jamais dépassé des proportions maniables dans le cas des équipes maliennes tient essentiellement au comportement de membres clefs du personnel qui ont veillé à ce qu'ACORD préserve son impartialité. Il est peu réaliste, cependant, de s'attendre à ce que des équipes de programme se tiennent à l'écart des conflits dans leur société et il est important de doter les équipes de la capacité de reconnaître et de gérer de telles tensions.

L'amélioration de la capacité d'adaptation d'une équipe passera par une série de dispositions. Il est fondamental d'essayer de renforcer la cohésion de l'équipe et les compétences de travail en équipe au sein des programmes, veillant à assurer l'équilibre entre les généralistes et les spécialistes. Dans des situations de conflit, le personnel de programme subit des pressions considérables, sur le plan individuel et en tant qu'équipe. Ceci risque d'avoir un impact sensible sur sa capacité de bien travailler. L'amélioration des compétences de travail en équipe, une plus grande transparence au sein d'ACORD concernant la prise de décisions et les contraintes aux différents niveaux, l'assistance socio-psychologique et les techniques de gestion du stress sont autant de moyens permettant de réduire ces pressions. A part cela, ACORD devra éventuellement réexaminer les procédures de recrutement, l'organisation des équipes de programme, etc. afin d'encourager la création d'équipes cohésives qui préservent l'équilibre entre les différents groupes ethniques.

Par ailleurs, reconnaître que la gestion à distance n'est pas efficace suppose doter les équipes des ressources nécessaires pour réaliser toute la série d'activités de gestion de programme et de développement, souvent avec peu ou pas d'appui. La formation doit être intensifiée pour que les équipes puissent suivre et évaluer les activités de programme de manière efficace (y compris les relations entre les sexes et les impacts, les vulnérabilités et les capacités des programmes). Dotées de ces compétences et sûres de pouvoir répondre de façon souple aux situations qui évoluent, les équipes de programme doivent être plus à même de se débrouiller quand il y a peu de soutien disponible. Au même moment, le besoin d'une gestion à distance aura diminué puisque de nombreuses fonctions auront été déléguées au programme.

Néanmoins, le Secrétariat doit retenir la capacité de gérer et de rendre compte des programmes. Ce qu'il y a d'ironique c'est que la gestion à distance comporte le plus de difficulté au moment même où ACORD est exposé le plus à la perte de biens et de fonds à cause des vols, du pillage ou du transfert de l'argent lorsque les systèmes bancaires s'effondrent. Tandis que certaines pertes sont inévitables, il convient de minimiser les risques et assurer un contrôle financier. Dans des situations de conflit, le Secrétariat aura des exigences accrues en termes de rapports d'activité et financiers.

Le suivi et l'évaluation sont également indispensables si l'on souhaite que l'aide fournie cible les plus pauvres. A titre d'exemple, le suivi et l'évaluation à Djouba ont été extrêmement difficiles, à cause des problèmes de sécurité et de l'absence de communications. Les efforts pour améliorer le suivi et l'évaluation ont été compliqués par les loyautés divisées du personnel détaché (la grande majorité) de l'équipe. Il s'est avéré que le personnel détaché par le gouvernement régional était mal placé pour insister sur le suivi et l'évaluation auprès d'un département dont il faisait partie et qu'il allait réintégrer à terme. Dans une telle situation, ACORD avait du mal à faire respecter ses exigences en termes de suivi et d'évaluation.

Les programmes ont souvent pour principe de base que tous les groupes touchés par les conflits sont vulnérables par leur nature même. Néanmoins, dans toute situation, il y a des gagnants et des perdants et il est probable que ceux qui sont en bas de l'échelle sont ceux qui pourraient tirer le plus de profit des ressources du programme. Les réponses efficaces passent donc par un suivi et une évaluation tout aussi efficaces, associés à l'analyse des activités et des communautés à la lumière de la différenciation sexuelle. Renforcer la capacité des équipes de programme sur le terrain de suivre et d'évaluer aussi bien les activités que l'impact du programme doit également permettre de limiter le détournement et la manipulation de l'aide par les gagnants dans ces situations.

Renforcer les méthodologies de programme

Le conflit et les situations d'urgence exposent les faiblesses d'un programme. Isolées, soumises à des pressions extrêmes, les équipes, les méthodologies et les activités peuvent éclater. La première expérience d'ACORD en Angola a mis

brutalement en lumière l'importance capitale d'avoir des objectifs précis, des stratégies et un cadre méthodologique pour les programmes lors des situations turbulentes. Autrement, les programmes sont exposés aux détournements par des groupes d'intérêt particulier ou risquent de s'écarter du droit chemin en s'adaptant de façon ad hoc à l'évolution des circonstances.

Les programmes ACORD plus récents en Angola ont été plus performants. Une grande partie des problèmes ont surgi encore une fois, mais les nouveaux programmes ont tiré profit de l'existence d'objectifs précis et de méthodologies participatives. Grâce au recrutement de personnel plus approprié (expatrié et angolais), les programmes ont été plus à même de se débrouiller. ACORD a bien tiré la leçon : plus la qualité d'un programme est élevée avant un conflit, plus résistant sera-t-il dans un milieu turbulent.

Le besoin d'anticipation

Il convient également de mieux anticiper les conflits grâce à l'analyse de la zone de programmation et du contexte plus large, afin d'identifier des sources éventuelles de conflit. Par ailleurs, il importe d'élaborer des mécanismes capables de protéger le personnel, les partenaires et les ressources.

Par le passé, ACORD ne s'est pas penché systématiquement sur ces questions et, à l'avenir, les programmes devront étudier de plus près les moyens d'anticiper les conflits et d'y faire face. Ceci pourrait entraîner l'étude de différentes options de programmation et de scénarios possibles dans le cas d'un conflit, ainsi que la préparation de budgets alternatifs. L'échange d'informations avec d'autres organisations aiderait à déterminer les risques éventuels et les sources probables de conflit.

Ce processus pourrait comporter entre autres la préparation d'une typologie des conflits, ou du moins une série de questions permettant d'orienter les décisions de programmation relativement au conflit. La nature du conflit à Gulu a certainement changé, une guerre civile entre le gouvernement et des rebelles motivés au plan politique dégénérant en conflit sans but précis où les civils ont essuyé le plus fort de la violence. Différentes activités de programme ont été possibles et appropriées

à différents stades de la guerre.

Les programmes doivent tenir compte de leur impact sur les conflits locaux (conflits latents au sujet de l'exploitation ou des droits fonciers) et des moyens de gérer de tels conflits. Il se peut que des rôles existent pour les ONG au niveau local dans la prévention et la résolution des conflits, mais ceci reste à préciser.

La sécurité et les lignes directrices pour le personnel

Il convient également d'établir des règles de procédure pour le personnel lors des conflits, par exemple concernant les suspensions de programme, les licenciements de personnel, la responsabilité des personnes à charge, l'évacuation, etc.

Si les programmes ACORD ont élaboré des lignes directrices individuelles pour la sécurité du personnel et des programmes, le consortium privilégie l'élaboration de lignes directrices générales. Par le passé, les équipes de programme ont énoncé la nécessité "d'une politique claire et équitable réglant les procédures de personnel lors des conflits qui protégerait l'ensemble du personnel et établirait des lignes directrices précises" (Hamid, 1993).

Des limites s'appliquent aux mesures à prendre par ACORD. A titre d'exemple, les programmes en Afrique Australe ont apparemment les lignes directrices les plus élaborées en matière de sécurité (exception faite de la Somalie), éventuellement à cause de la longue durée des conflits en Angola et au Mozambique. Les mesures de sécurité ont imposé des coûts et des charges supplémentaires au programme : sécuriser les logements et les bureaux, fournir des radios aux véhicules, aux logements et aux bureaux, veiller à ce que tous les membres expatriés du personnel disposent de billets de voyage à l'étranger et de visas de sortie à tout moment, sont autant de dispositions coûteuses. Continuer un programme pendant les périodes de conflit au Mali au début des années 1990 a exercé des pressions financières considérables sur l'organisation.

Il existe aussi d'autres obstacles. Pendant les récents événements au Rwanda, les membres d'ACORD, le Secrétariat et les programmes dans les pays voisins ont fait leur possible pour trouver et aider les membres du personnel et leurs familles.

Néanmoins, ces efforts se sont heurtés à plusieurs facteurs limitant l'appui qu'il est possible d'offrir au personnel local en comparaison des expatriés. A titre d'exemple, les procédures de l'ONU d'évacuation s'appliquaient uniquement aux expatriés. Il est quasiment impossible de souscrire les mêmes polices d'assurance pour le personnel local que pour le personnel expatrié.

La résolution de ces problèmes risque d'être extrêmement difficile. Dans la pratique, ACORD assume un maximum de responsabilité au cas par cas. Au milieu des événements au Rwanda en 1994, le consortium tout entier a agi de concert pour aider le programme dans le pays, mais cela a grevé les ressources de l'organisation. L'élaboration d'une politique globale passera par un processus approfondi de dialogue au sein d'ACORD et la reconnaissance des contraintes existantes. Susciter de fausses espérances n'est utile à personne.

La suspension et la fermeture des programmes

La suspension d'un programme peut être extrêmement mal vécue par le personnel de terrain, notamment le personnel local qui n'a pas les moyens de quitter la zone de programmation. A Gulu et en Angola, des ressentiments persistent quant à la manière dont les décisions étaient prises : le personnel considère qu'il n'y a pas eu suffisamment d'apport de la part des agents sur place, qui essayaient le plus fort du conflit et avaient des connaissances détaillées de la situation.

Manifestement, il y aura toujours des décisions difficiles à prendre, souvent rapidement et sans avoir le temps de consulter tout le monde. Si cela vaut souvent le coup de rester sur place, il est parfois plus indiqué de suspendre ou de fermer des programmes plutôt que de rester et exposer le personnel et les ressources au risque, lorsque la maîtrise des programmes s'avère impossible.

En 1994 au Mali, la capacité d'ACORD de continuer ses programmes a été entamée à mesure que la complexité du conflit s'est intensifiée. Par la suite, le consortium a perdu la neutralité qui lui était attribuée dans plusieurs zones de programmation, ce qui lui a empêché d'intervenir auprès des communautés cibles. ACORD a maintenu une présence en espérant voir surgir de nouvelles possibilités de programme, mais cette situation ne saurait durer indéfiniment. Le programme

continue à encourir des frais, même si les activités sont limitées.

Personnel local ou expatrié ?

Pendant les années 1980, ACORD a choisi de plus en plus d'embaucher du personnel africain, de préférence originaire de la zone de programmation. Ce processus s'est intensifié lors de la décentralisation à la fin des années 1980. Le personnel expatrié est devenu toutefois plus nombreux en conséquence de l'intervention dans des zones touchées par le conflit. Ceci tient au fait que les expatriés sont réputés être neutres et qu'ils sont plus faciles à recruter. Le personnel expatrié, symbole de l'intérêt soutenu du monde extérieur, offre également une certaine protection. De nombreux membres du personnel d'ACORD-Gulu étaient d'avis que la présence d'un Coordinateur de programme expatrié a empêché "la disparition de Gulu de la carte" aux yeux du reste du monde. L'on considère parfois que le personnel expatrié court moins de risque d'attaque et peut se déplacer plus facilement que le personnel local.

Toutes ces hypothèses sont discutables. A titre d'exemple, le mélange de personnel originaire du sud et tamacheq au Mali a aidé ACORD à préserver sa neutralité, tout en donnant l'exemple d'une collaboration entre les différents groupes maliens.

Le personnel expatrié jouit-il en réalité d'une plus grande sécurité ? Il est de plus en plus fréquent que le personnel expatrié et local soit ciblé lors des conflits. A en juger par l'expérience d'ACORD, c'est le fait d'avoir des connaissances locales, de parler la même langue, de tenir à coeur les intérêts de la zone et de sa population qui a permis au personnel local de continuer à travailler, qui l'a motivé, alors que des expatriés auraient pu prendre des décisions différentes. Les expatriés sont parfois tentés de compter sur l'appui de groupes particuliers pour "faire faire des choses", s'ils sont eux-mêmes isolés sur le plan social et politique dans la zone de programmation.

L'expérience d'ACORD démontre que c'est le comportement des membres du personnel, tout autant sinon plus que leur nationalité, qui est important. Assurer la

sécurité du personnel à Gulu a été problématique, notamment lorsque les distributions ont commencé dans les zones rurales en 1989. La sécurité de l'équipe passait par sa réputation de neutralité et les bonnes relations qu'elle avait établies au fil du temps avec les communautés. Au Mali, le fait d'avoir un personnel entièrement malien a évité l'affaiblissement des équipes par l'évacuation de cadres expatriés au début du conflit.

Le personnel local et les expatriés ne reçoivent pas le même traitement. Le personnel expatrié sera généralement évacué vers un "lieu sûr" ou éventuellement rapatrié lorsqu'un conflit éclate. ACORD a une responsabilité contractuelle vis-à-vis du membre du personnel et de sa famille. Néanmoins, les membres du personnel local ont des contrats locaux qui passent rarement par le bureau de Londres. L'option du rapatriement n'existant évidemment pas, il convient plutôt d'envisager le déplacement de la zone de programmation. L'un des enseignements tirés des événements au Rwanda en 1994 est que le Secrétariat doit maintenir des listes des membres du personnel et, à plus forte raison, de leur charge de famille.

En effet, les événements au Rwanda ont servi à marquer d'une façon frappante le contraste entre les expatriés et le personnel local et a souligné les problèmes qui se posent lorsqu'il s'agit d'assurer leur sécurité. Quatorze membres du personnel ont péri au Rwanda, en partie parce qu'ils travaillaient pour le compte d'une ONG. Ce problème risque de se répéter à cause de l'engagement d'ACORD en faveur de la nationalisation des équipes. Le problème du traitement différentiel du personnel expatrié local doit évidemment être abordé explicitement.

6.3 Considérations stratégiques

La neutralité et l'impartialité

La neutralité est un thème complexe où rien ne va de soi. A titre d'exemple, du fait de la dynamique du conflit au Mali, ACORD s'est trouvé dans l'impossibilité d'apporter un soutien égal à toutes les communautés. Il a dû intervenir essentiellement dans la zone du fleuve où la sécurité était mieux assurée. La division du nord par le gouvernement en juillet 1990 dans une "zone sûre" où les ONG avaient le droit de travailler, et une "zone dangereuse", où elles ne l'avaient

pas, a eu des conséquences aussi bien pour la perception de la neutralité d'ACORD que pour sa capacité de cibler les plus nécessiteux. Les populations ayant le plus besoin d'appui se trouvaient vraisemblablement dans la "zone dangereuse". Par ailleurs, si le besoin d'un rééquilibrage en faveur des zones pastorales est reconnu, l'insécurité renouvelée risque toutefois d'entraîner un déséquilibre plus marqué.

Le comportement des membres individuels du personnel a renforcé la réputation de neutralité d'ACORD pendant cette période. Les actions du personnel dans sa capacité personnelle rejaillissent souvent, aux yeux d'autres personnes, sur ACORD en tant qu'institution. En 1991-92, ceci a joué en faveur d'ACORD. Néanmoins, depuis la reprise des hostilités en 1994, les critiques bruyantes formulées par le personnel de terrain à l'égard de l'armée et des mouvements rebelles ont augmenté les risques pour la sécurité du personnel ACORD.

ACORD a réussi à poursuivre sa programmation pendant la rébellion de 1991/92 au Mali grâce à ce que l'on pourrait appeler une neutralité "négative". En d'autres mots, tous les camps ont accusé ACORD de parti-pris et, dans une certaine mesure, les accusations se sont neutralisées. Néanmoins, la nouvelle rébellion en 1994 a eu un impact plus grave sur les opérations d'ACORD. L'utilisation par les équipes d'ACORD d'escortes militaires a entamé la réputation de neutralité de l'organisation. L'essor de la milice sonraï, ainsi que la scission du mouvement rebelle tamacheq/arabe en plusieurs factions, fait qu'il est encore plus difficile de préserver l'équilibre. La neutralité a besoin d'un renforcement constant. Si cette neutralité (négative) s'est avérée suffisante pour qu'ACORD puisse continuer ses programmes en 1991-92, un sentiment plus "positif" de neutralité aurait pu être moins fragile.

Le maintien de la neutralité d'ACORD a été extrêmement difficile lors du conflit polarisé en Angola. Selon son mandat, ACORD doit travailler par le biais des institutions locales dans la mesure du possible. En Angola, il a essayé de prendre ses distances vis-à-vis de l'Etat en collaborant avec des ONG locales. Néanmoins, l'ONG laïque la plus importante en Angola, l'ADRA, créée par d'anciens adhérents MPLA, est considérée par l'UNITA comme sympathisante du gouvernement. Il s'est avéré impossible de créer des liens avec des organisations partisans de l'UNITA. C'est à cause de cela et de l'hostilité de l'UNITA vis-à-vis du personnel

angolais des ONG internationales qu'ACORD n'a pu intervenir du côté UNITA, ce qui a eu des conséquences nettes pour sa réputation de neutralité. De la même façon, ses relations avec les services étatiques et l'ONU compromettent la neutralité d'ACORD d'une façon ou d'une autre.

Néanmoins, l'expérience d'ACORD à Vissapa Iela illustre le rôle que peuvent jouer les méthodologies participatives et le développement de telles relations avec les communautés locales dans l'établissement de la neutralité par rapport aux différents intérêts locaux et, dans une certaine mesure, aux conflits de plus grande envergure.

Pendant les événements au Rwanda, où l'un des camps s'était lancé dans le génocide, ACORD a constaté que la "neutralité" ne suffisait pas pour justifier la continuation des opérations. A la place, ACORD a adopté le principe de l'impartialité. En d'autres mots, il mettait ses principes en application d'une façon non partisane. Or, en tant qu'organisation dotée d'un mandat d'intervention auprès des pauvres et des marginalisés, le consortium a quand même des valeurs à faire respecter.

La prise de position et les pressions politiques

Au Mali, une proposition a été faite de créer un poste dont le titulaire serait chargé de disséminer des informations fiables sur le conflit aux niveaux national et international. Il s'est avéré difficile d'assurer de financement d'une telle activité. Par conséquent, l'initiative n'a jamais été poursuivie correctement. Ceci pose la question de savoir quelle doit être l'attitude d'une organisation opérationnelle telle qu'ACORD envers la prise de position politique. Des occasions se présentent parfois où des modifications de la politique gouvernementale pourraient accroître l'efficacité des programmes ou aideraient à résoudre des conflits potentiellement violents au sujet des ressources. ACORD doit-il essayer d'exercer des pressions politiques en faveur de telles modifications ? Y aurait-il des avantages pour les programmes à long terme ?

Néanmoins, la prise de position à partir d'activités de programmation est relativement simple. La question des droits de l'homme est plus délicate. Les membres du personnel ACORD sont parfois au courant de violations des droits de

l'homme et pourraient donc, éventuellement, jouer un rôle de suivi ou de témoignage ou défendre certaines positions politiques. En effet, des pressions considérables sont souvent exercées sur l'organisation pour qu'elle adopte un tel rôle. Néanmoins, le Secrétariat ne s'occupe généralement pas de telles activités, non seulement parce que les membres du consortium ne s'attendent pas à ce qu'ACORD joue un tel rôle, mais aussi parce que cela pourrait mettre en danger le personnel, les communautés touchées et le programme sur le terrain.

Les questions concernant le financement

Compte tenu des divisions entre les rubriques budgétaires de secours, de réhabilitation et de développement, du scepticisme quant aux chances de succès et des dangers de perdre l'investissement, il est souvent impossible d'assurer le financement de programmes axés sur le développement lors des situations d'urgence. Par ailleurs, l'aide d'urgence est souvent considérée comme politiquement neutre, contrairement à l'aide au développement. Par conséquent, lorsqu'ils désapprouvent un pays, les gouvernements réduisent souvent l'aide au développement et la remplacent par une "aide humanitaire". Le va et vient du financement qui s'ensuit crée des problèmes pour la programmation soutenue lors des situations d'urgence. A titre d'exemple, la Somalie a attiré un volume important de fonds en 1994, mais pratiquement rien en 1995, l'attention étant transférée au Rwanda. Le mouvement de bascule est aggravé par la courte durée du financement d'urgence (de 12 à 18 mois). Il arrive des années où il y a tellement d'argent qu'on ne sait plus qu'en faire et puis, l'année d'après, il n'y en a pas assez pour couvrir les coûts de base des programmes.

Ce milieu de financement ne fait qu'exacerber les problèmes de maintenir un programme de développement dans une telle situation et de faire face aux conditions qui changent, même si quelques bailleurs de fonds ont, par le passé, fait preuve de souplesse au niveau du financement, permettant à certains programmes de maintenir une présence bien qu'ils soient pratiquement incapables de travailler pendant de longues périodes.

La souplesse qui s'impose dans de telles situations par rapport à l'action et aux modalités d'action cadre mal avec le cycle de projet. Les exigences des

programmes de développement en ce qui concerne les rapports et la comptabilité sont beaucoup plus rigoureuses que celles qui s'appliquent aux rubriques budgétaires d'urgence. A titre d'exemple, au Mali, ACORD a souvent dû modifier ou abandonner des activités et développer de nouvelles activités et méthodes de travail qui ne figuraient pas dans les budgets ou documents de programme d'origine. Il en a eu la possibilité à cause de la souplesse de certains bailleurs de fonds, souplesse qu'on ne saurait tenir pour certaine.

Les complexités d'une grande partie des conflits contemporains, la manipulation fréquente de l'aide humanitaire dans le cadre de l'économie politique de la guerre, les insuffisances évidentes des réponses traditionnelles d'urgence exigent de nouvelles approches, ainsi qu'une plus grande souplesse et des engagements à plus long terme de la part des bailleurs de fonds. Parallèlement, les programmes doivent prouver que la modification des activités d'un programme facilitera la réalisation des objectifs déclarés dans des circonstances qui évoluent. Il s'agit de mettre en balance le besoin d'une autonomie et d'une souplesse plus grande pour les équipes sur le terrain et le besoin de justifier l'utilisation des fonds des donateurs. Une approche plus intégrée associant le développement et l'aide d'urgence permettrait d'améliorer les réponses.

L'aide d'urgence et le développement

Il existe actuellement une inquiétude générale à l'égard des réponses internationales, jugées insuffisantes, aux "situations d'urgence complexes". Au Soudan comme en Angola, l'aide d'urgence a pu répondre aux besoins alimentaires à court terme, mais les méthodes de distribution étaient souvent rudimentaires et exposées à l'abus et n'ont pas abordé les problèmes à long terme.

L'intégration et la coordination des différents intervenants dans de telles situations doivent être mieux assurées. Les conflits attirent souvent un nombre important d'organisations de secours, qui utilisent des approches différentes et souvent contradictoires. Ceci a eu des conséquences négatives pour les programmes d'ACORD dans plusieurs pays. A titre d'exemple, à Huila, l'équipe ACORD était d'avis que les méthodes de travail de l'UNICEF entravaient le développement organisationnel dans un bairro de Lubango. L'on s'attend souvent à ce que les

organisations de développement prennent le relais des interventions de secours à court terme, mais dans l'absence d'une plus grande harmonisation des méthodologies, les résultats de telles remises seront toujours mitigés. Par ailleurs, les efforts de développement jusqu'ici n'ont pas réussi à empêcher l'intensification des conflits en Afrique et doivent être réévalués dans cette optique.

Le conflit en tant qu'enjeu stratégique

Si le conflit est un enjeu stratégique, il faut que les études de faisabilité, les analyses de situation, la conception des programmes et les systèmes de suivi et d'évaluation en tiennent compte. Les programmes doivent étudier, d'un côté, les moyens de réduire la possibilité de conflit grâce à leurs activités et, de l'autre, les risques de l'exacerber.

Certaines analyses critiques des opérations de secours semblent indiquer que les programmes d'aide doivent se concentrer sur les causes politiques et économiques des conflits, plutôt que d'aborder les seuls symptômes. Les différentes organisations ont également des limites et des capacités différentes, mais la collaboration pourrait éventuellement leur permettre d'aborder les problèmes inhérents de telles situations de conflit prolongé. Dans certains cas, il sera important d'éviter l'intervention, puisque l'aide fera l'objet de manipulation. Les bailleurs de fonds doivent être prêts à l'accepter. La réflexion approfondie sur les moyens d'accroître l'envergure de l'activité ONG a pour but de trouver des points stratégiques où l'intervention comptera. Il se peut que, malgré les pressions exercées par les services de collecte de fonds, les médias et le public, la prise de position et l'action politique soient plus importantes que le "travail humanitaire" dans certaines situations. Une telle conclusion doit reposer sur une analyse politique bien informée de la situation. Veiller à ce que les organisations soient en mesure de mener une telle analyse sera indispensable à l'avenir.

7. Conclusion

Les conflits prolongés en Afrique et ailleurs ont eu un impact dévastateur sur les populations civiles et les initiatives de développement. La réponse internationale a été caractérisée par l'accent mis sur les interventions "humanitaires" d'urgence,

qui bénéficie d'un financement accru au détriment du développement à long terme. Les réponses d'urgence élaborées pour faire face aux catastrophes naturelles se sont révélées insuffisantes à plusieurs niveaux. De nouvelles façons de penser et de travailler, qui ne sont pas celles qui s'appliquent aux actions d'urgence et de développement, s'imposent.

Si les distinctions entre l'aide d'urgence et le développement, que favorise l'école de pensée moderniste, n'ont pas beaucoup de sens sur le terrain, la division correspondante des lignes budgétaires des bailleurs de fonds a entravé la capacité d'ACORD d'aider les pauvres à faire face au changement, à le promouvoir, d'une façon durable. Il est évidemment indispensable que les bailleurs de fonds adoptent des approches plus souples aux situations d'urgence.

Le conflit armé est un processus complexe, qui a ses racines dans un tissu de relations sociales, économiques et politiques. Le conflit étant à la fois symptôme et cause des perturbations sociales, il peut être analysé, peut-être prédit, voire influencé. Les ONG elles-mêmes sont des acteurs dans ce processus ; leur action ou inaction a des implications pour le déroulement des événements. Il s'ensuit que les organisations de développement doivent envisager les situations d'urgences liées au conflit sous forme aussi bien d'événements "humanitaires" que de processus politiques, où il y a des gagnants et des perdants.

Les situations de conflit ont tendance à grossir les faiblesses des structures des programmes d'aide. Par conséquent, la qualité de la programmation d'ACORD lors des situations de conflit dépend en large mesure des capacités du personnel de programme, de la force cruciale de la construction et de la conception du programme et de la cohésion des équipes de programme. L'amélioration de la réponse au conflit d'ACORD et d'autres ONG passera par un renforcement de la programmation et des capacités du personnel pendant des périodes stables. Par ailleurs, pour améliorer l'état de préparation, il faut que l'analyse de la programmation tienne compte du conflit et que des procédures et des lignes directrices soient définies afin de s'adapter plus efficacement à un monde turbulent. La réalisation d'une telle vision passera par l'investissement de temps et d'argent avant les conflits, les bailleurs de fonds devant s'engager en conformité.

Les conflits sont devenus plus fréquents. L'expérience d'ACORD de résister aux stratégies des programmes de secours de grande envergure, de préserver les valeurs et les buts d'un développement communautaire dans des situations instables alimente le débat qui émerge quant au rôle de l'aide internationale face à l'instabilité. La reconnaissance du fait que l'aide peut attiser plutôt qu'atténuer la violence a mis en question la neutralité maintes fois affirmée de l'aide d'urgence et de l'aide au développement dans des situations instables (voir, par exemple, Duffield, 1994 ; Macrae et Zwi, 1994 ; African Rights, 1994). Il est urgent de repenser les notions de neutralité et d'assurer une plus grande intégration des interventions d'urgence et à long terme.

Références

ACORD (1992) "Operationality in Turbulence: the Need for Change", mimeo, Londres.

African Rights (1994) "Humanitarianism Unbound: current dilemmas facing multi-mandate relief operations in political emergencies", Londres, African Rights.

Duffield M (1994) "Complex emergencies and the crisis of developmentalism", *IDS Bulletin* 25(3)

Macrae J et A Zwi (1994) *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Londres et New Jersey, Zed Press.

Sigles

| | |
|-------|---|
| ACORD | Association de coopération et de recherches pour le développement |
| ADR | Agent de développement rural |
| ASC | Agent de santé communautaire |
| CART | Equipe de secours des organisations associées |
| CCA | Conseil consultatif agricole |
| CDSU | Cellule d'appui au développement communautaire |
| CDU | Comité de développement villageois |
| CP | Coordinateur de programme |
| DDC | Département de développement communautaire |
| IDA | Institut de développement agricole |
| Ls | Livres soudanaises |
| MSF | Médecins sans Frontières |
| NRA | Armée de résistance nationale |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| PPDR | Programme de promotion du développement rural |

| | |
|------|--|
| PVR | Programme de vulgarisation rurale |
| RDC | Responsable de développement communautaire |
| RPD | Responsable de programmation départemental |
| SAR | Structure d'appui régional d'ACORD |
| SEAS | Secrétariat d'Etat aux Affaires Sociales |
| SLT | Service de location de tracteurs |
| SPLA | Armée de libération populaire du Soudan |
| SSP | Soins de santé primaire |
| UPDA | Armée démocratique du peuple ougandais |
| VPPE | Volet de promotion des petites entreprises |
| WACU | Union coopérative Ouest-Acholi |

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"

L'objectif du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" (RRN) est de faciliter la communication et l'échange d'idées et d'expériences entre membres clés des ONGs intervenant dans le domaine de l'aide d'urgence et de la réhabilitation. Les membres du réseau sont soit désignés par leur organisation, soit inscrits à titre individuel. Chaque année, les membres du réseau recevront 4 envois en anglais ou français : en mars et septembre le Bulletin d'Information et les Dossiers Thématiques et en juin et décembre, les Revues pluridisciplinaires sur l'actualité en matière de connaissances et techniques. Les membres du Réseau peuvent également obtenir des conseils sur tout problème technique ou opérationnel en faisant appel à l'expertise du ODI ou de ses partenaires européens. La cotisation annuelle varie selon le genre d'organisations.

Le RRN est administré par le ODI (Overseas Development Institute) en collaboration avec l'Association Européenne des Organisations Non-Gouvernementales pour l'Aide Alimentaire et l'Aide d'Urgence (EuronAid).

Le ODI est un institut de recherche indépendant, à but non-lucratif. L'Institut est engagé dans la recherche liée aux politiques sur un grand nombre de thèmes et problèmes affectant les relations économiques entre le Nord et le Sud et qui influencent les politiques sociales et économiques des pays en voie de développement.

EuronAid a pour but de fournir la logistique et des services financiers aux ONGs utilisant l'Aide Alimentaire de la CEE dans leurs programmes de développement et d'aide d'urgence. EuronAid est basé à la Haye et comprend 25 organisations membres et 4 ayant le statut d'observateur.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter:

*Relief and Rehabilitation Network - Overseas Development Institute
Regent's College - Inner Circle, Regent's Park
London NW1 4NS - Royaume-Uni
Tel: +44 (0) 171 487 7413 - Fax: +44 (0) 171 487 7590
E-mail: rrn@odi.org.uk*