



Association suisse pour l'échange  
de personnes dans la coopération  
au développement

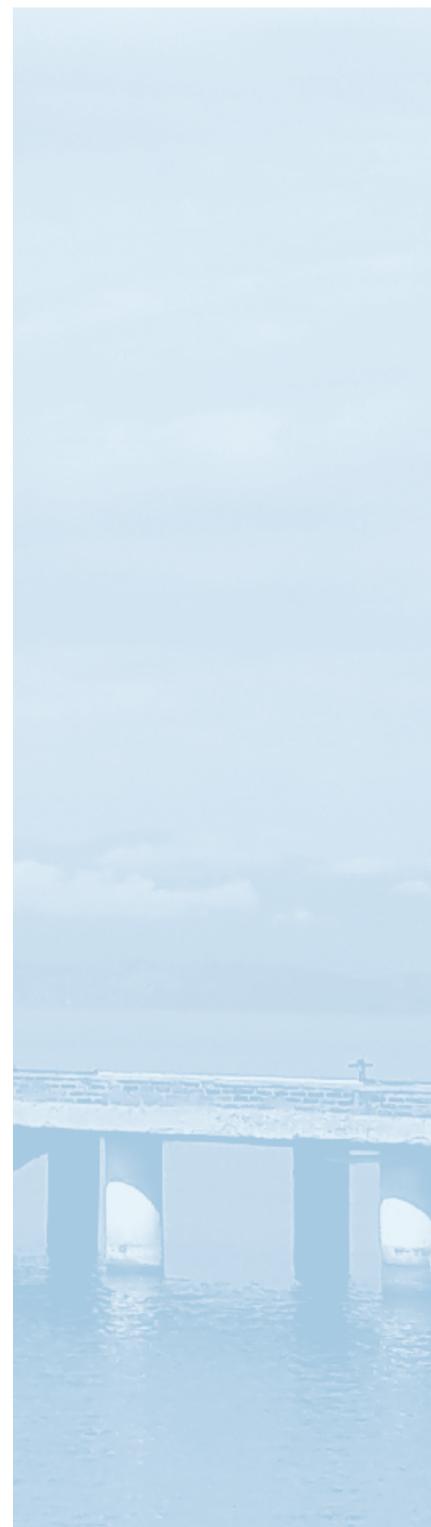
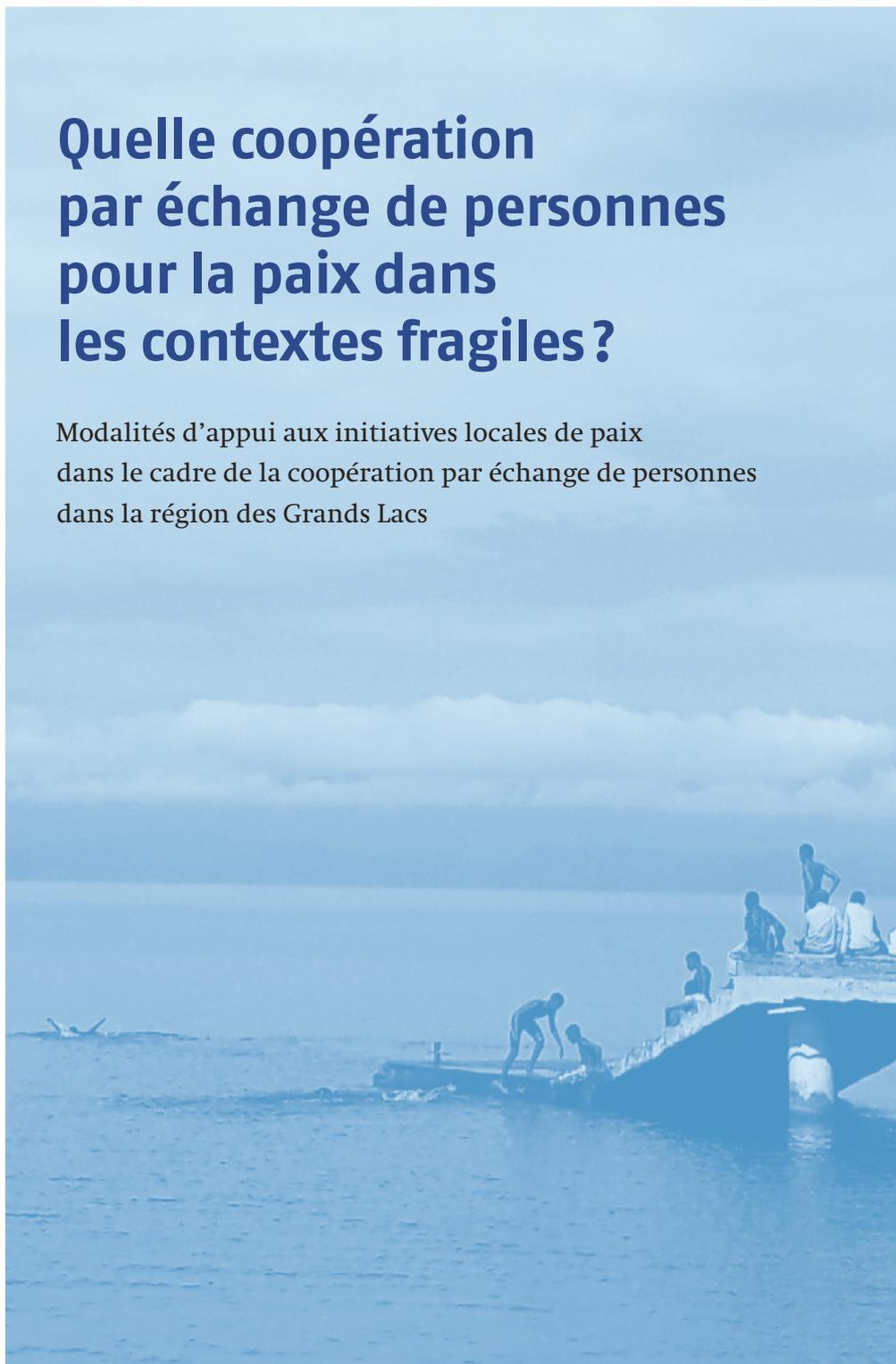
Rosenweg 25, CH-3007 Bern  
info@unite-ch.org  
www.unite-ch.org

Jérôme Strobel  
Consultant indépendant  
jerome.strobel@eip.ch



# Quelle coopération par échange de personnes pour la paix dans les contextes fragiles ?

Modalités d'appui aux initiatives locales de paix  
dans le cadre de la coopération par échange de personnes  
dans la région des Grands Lacs





Mandat réalisé pour le compte d'Eirene Suisse et d'Unité, Association suisse pour l'échange de personnes dans la coopération internationale



La réalisation de l'étude a été possible grâce au partenariat institutionnel entre Unité et la DDC.

Mission effectuée en novembre 2016 au Rwanda et en République démocratique du Congo.

---

#### Sur l'auteur

Jérôme Strobel est consultant indépendant en développement durable et coopération internationale. Pendant 10 ans, il a dirigé le programme Grands Lacs de l'organisation de promotion de la paix Eirene Suisse, spécialisée dans l'appui à la société civile dans des contextes fragiles dans le cadre de la coopération par échange de personnes. Son champ d'expertise couvre également la planification stratégique, le management et l'évaluation dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. Il est actuellement basé à Fort-de-France, en Martinique.



**Jérôme Strobel**

Consultant indépendant  
jerome.strobel@eip.ch

# Tableau de matières

<b>1.</b>	<b>Introduction</b>	<b>5</b>
1.1.	Contexte et objectifs de l'analyse	5
1.2.	Périmètre d'étude	6
1.3.	Calendrier de travail	8
<b>2.</b>	<b>Le contexte des Grands Lacs dans lequel travaille la CEP</b>	<b>9</b>
2.1.	De l'importance de l'analyse du contexte dans des terrains fragiles	9
2.2.	Rwanda : du besoin de mener des analyses à la fois factuelles et nuancées	10
2.3.	Nord-Kivu : un volcan communautaire sur fond de crise politique nationale	11
2.4.	Une situation régionale dégradée	13
2.5.	La notion de fragilité	13
2.6.	Les éléments de fragilité du contexte des Grands Lacs	15
<b>3.</b>	<b>La société civile et ses besoins en renforcement</b>	<b>18</b>
3.1.	Qu'est-ce que nous entendons par « société civile » ?	18
3.2.	Rôle et enjeux des organisations de la société civile dans le contexte fragile des Grands Lacs	23
3.3.	Des organisations et des acteurs qui souffrent d'isolement	24
3.4.	Une indépendance à préserver	25
3.5.	Renforcer les fonctions de support pour améliorer l'effet des actions	26
<b>4.</b>	<b>Les effets de la CEP : mobilisateurs et souvent inattendus</b>	<b>31</b>
4.1.	Des effets qui peuvent être fortement mobilisateurs	32
4.2.	Mais aussi des risques d'échec potentiellement lourds de conséquence	38
4.3.	Les facteurs-clés de succès qui favorisent les effets	39
<b>5.</b>	<b>La relation partenariale : cruciale et fragile à la fois</b>	<b>42</b>
5.1.	Grandes organisations : un impact élevé mais une durabilité organisationnelle incertaine du fait de leur exposition élevée	42
5.2.	Petites organisations : un potentiel réel mais des risques importants	43
5.3.	Des appuis flexibles dans un cadre renforcé de continuité partenariale	46
5.4.	Faire de l'analyse du contexte en commun un axe fort d'échange partenarial	47
5.5.	Proposition d'un outil simple d'analyse conjointe du contexte	48
<b>6.</b>	<b>Les dispositifs d'encadrement des affectations en contexte fragile</b>	<b>51</b>
6.1.	Identifier chez les candidats la capacité d'ouverture à l'imprévu	51
6.2.	Placer l'organisation partenaire en responsabilité face aux volontaires	51
6.3.	Plus qu'une stricte planification des actions en amont : la gestion permanente des besoins	52
6.4.	De la gestion de la sécurité	53
6.5.	De l'importance de la prise de recul interculturelle	54
6.6.	Quand un minimum de confort matériel, psychologique et sécuritaire vont de pair	55
6.7.	Garantir la transparence et la concertation dans l'évaluation des missions	56
6.8.	Mettre en place des mécanismes robustes de transmission du savoir	57
6.9.	Le rôle de colonne vertébrale de la coordination locale	58
6.10.	Un encadrement plus large : une équipe de backstopping ?	59
<b>7.</b>	<b>La relation avec les organismes de financement</b>	<b>61</b>
7.1.	Négocier avec les bailleurs les moyens supplémentaires afin de rendre la CEP efficace en contexte fragile	64

<b>8.</b>	<b>La diaspora : un acteur à impliquer</b> .....	<b>65</b>
8.1.	Qu'est-ce que la diaspora? .....	65
8.2.	Une option de travail : impliquer les jeunes de la diaspora démobilisée .....	66
8.3.	Une seconde piste de travail : Appuyer la structuration de la diaspora des Grands Lacs en Suisse .....	67
<b>9.</b>	<b>Conclusions</b> .....	<b>69</b>

## Liste des acronymes

BUCO	Bureau de la coopération suisse (DDC)
CEP	Coopération par échange de personnes
DDC	Direction au développement et à la coopération (coopération suisse)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
GL	Grands Lacs
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OE	Organisation d'envoi
ONG	Organisations non-gouvernementales
OP	Organisation partenaire
OSC	Organisations de la société civile
RDC	République démocratique du Congo
SCP	Service civil pour la paix
ZFD	Ziviler Friedensdienst

## Liste des tableaux

Tableau 1:	Les cinq dimensions de la fragilité ; source: OCDE, États de fragilité 2016 .....	14
Tableau 2:	Les principaux enjeux de la CEP en contexte fragile .....	18
Tableau 3:	Modèle de caractérisation des OSC .....	22
Tableau 4:	Les niveaux d'ancrage des OSC .....	22
Tableau 5:	Processus existant au sein des OSC et demandes d'appui constatées .....	27
Tableau 6:	Outil d'analyse de la fragilité du contexte .....	49
Tableau 7:	Liste de critères de fragilité .....	50
Tableau 8:	Forces et risques d'une coordination locale issue de la culture des volontaires .....	59
Tableau 9:	Forces et risques d'une coordination locale issue de la culture locale .....	59

## Liste des figures

Figure 1:	Les différents niveaux de définition de la « société civile » .....	19
Figure 2:	Modèle simplifié des processus au sein d'une OSC .....	26
Figure 3:	Les effets de la CEP en contexte fragile .....	38
Figure 4:	Équipe de backstopping .....	60

# Quelle coopération par échange de personnes pour la paix dans les contextes fragiles?

---

## 1. Introduction

### 1.1. Contexte et objectifs de l'analyse

L'objectif de l'étude, tel que défini dans les termes de références, est de « évaluer la contribution de la coopération par échange de personnes pour le renforcement des initiatives de paix locales dans un contexte fragile et identifier les conditions de mise en œuvre qui permettent d'en maximiser le potentiel. »

De manière plus spécifique, notre travail cherche à répondre aux questions-clés suivantes :

1. **Quelle est la pertinence de la coopération par échange de personnes (CEP)** pour appuyer des initiatives de paix locales dans un contexte fragile? Quelles valeurs ajoutées et quelles limites?
2. **Quel type d'organisations partenaires accompagner** pour favoriser efficacement et durablement les capacités locales par le biais de l'échange de compétences?
3. **Quelle est l'efficacité des dispositifs actuels de la CEP** pour appuyer des initiatives de paix en contexte fragile?
4. **Quelle contribution de la diaspora** peut être mobilisée dans ce type de schémas de coopération?

Ce travail a été réalisé principalement sur la base des activités d'Eirene Suisse, co-mandatitaire de l'étude avec Unité, dans la région des Grands Lacs africains, en particulier au Rwanda et en RDC, à Goma au Nord-Kivu. Néanmoins, ce périmètre institutionnel n'est pas exclusif et de nombreux entretiens ont été réalisés avec des personnes actives dans des projets n'ayant aucun lien avec Eirene Suisse. Nous pouvons donc considérer que le programme d'Eirene Suisse dans les Grands Lacs constitue la principale étude de cas ayant alimenté notre travail, mais pas la seule. Il convient de souligner que la présente étude n'a pas pour objet d'évaluer les activités d'Eirene Suisse. Elle ne vise pas non plus à trouver directement des réponses aux difficultés de recrutement rencontrées par l'OE pour ce type de terrains, bien qu'il s'agisse d'un enjeu crucial pour le développement des programmes de CEP.

Puisque, comme l'a souhaité la Commission qualité (CQ) d'Unité, notre étude n'est pas circonscrite aux activités d'une organisation et que les pratiques des OE diffèrent, nous n'adressons pas spécifiquement de recommandations à Eirene Suisse mais identifions un catalogue de bonnes pratiques à encourager dans le cadre de programmes de CEP en faveur

de la transformation des conflits dans un contexte fragile comme celui des Grands Lacs. Ces bonnes pratiques sont à conserver, renforcer, promouvoir, développer suivant la situation de chaque organisation. Elles sont identifiables dans le texte grâce à une police bleu foncé.

La présente étude peut être considérée comme une contribution au débat sur l'intérêt de la CEP dans le cadre de la politique de coopération de la Suisse, en particulier dans les contextes fragiles.

L'étude a été financée par le Fonds d'innovation géré par la CQ d'Unité.

## 1.2. Périmètre d'étude

### 1.2.1. La coopération par échange de personnes (CEP)

La présente étude a pour objet la *coopération par échange de personnes* (CEP) qui, selon Unité, « se base sur un processus d'apprentissage et de changement par le dialogue entre êtres humains de différentes cultures »<sup>1</sup>. Schématiquement, cette forme de coopération cherche à accompagner et renforcer des actions menées localement par le biais d'un appui en ressources humaines plutôt qu'en appui financier direct.

Au niveau international, il existe différents modèles de CEP. Notre étude se base sur le modèle mis en œuvre par les organisations suisses actives dans la CEP et réunies au sein d'Unité, leur organisation faitière. Ce modèle vise le développement des capacités au Sud en termes de compétences individuelles, de développement des organisations et de réseautage pour réduire la pauvreté, améliorer la justice sociale et promouvoir la paix. Il vise à bâtir des capacités démocratiques à travers le renforcement de la société civile et le développement d'apprentissages mutuels en faveur de la constitution d'une « citoyenneté globale ».

La forme centrale de la CEP mise en œuvre par les organisations d'Unité est l'affectation longue durée (2 à 3 ans minimum) de professionnels suisses auprès des organisations partenaires (OP) au Sud. D'autres formes d'affectation sont utilisées : les courtes durées de 12 mois maximum de la part d'experts senior, les stages et les services civils de 6 à 12 mois de la part de jeunes professionnels, le financement de collaborateurs locaux ainsi que des échanges Sud-Sud ou Sud-Nord.

Chez Eirene Suisse, les professionnels de la CEP sont appelés des « volontaires ». Ce terme peut s'avérer équivoque. En fait, il traduit l'engagement personnel comme source de motivation principale des personnes travaillant dans ce cadre. Malgré des compétences techniques et humaines élevées, celles-ci acceptent de recevoir une indemnité plutôt qu'un salaire d'expatrié « classique ». En effet, les montants en jeu se rapprochent en général du niveau de salaire des cadres et dirigeants locaux des OP, ce qui favorise l'échange humain équilibré. Ainsi, « volontaire » ne signifie en aucun cas « bénévole » ni « amateur » comme le terme pourrait le laisser supposer auprès de certaines oreilles.

1 Unité, *Trois modèles fondamentaux dans la coopération au développement par l'échange de personnes*, juin 2015

Les volontaires ont une position particulière au sein des OP : ils n'occupent pas de fonction dirigeante mais évitent de jouer des rôles trop opérationnels. Les volontaires interviennent généralement en appui et en accompagnement des employés des OP afin de favoriser un renforcement des capacités. En pratique, le profil des volontaires est souvent celui de professionnels ayant plusieurs années d'expérience professionnelle. Les dispositifs mis en place par les autres organisations de la CEP en dehors d'Eirene Suisse que nous avons étudié (le service civil pour la paix allemand ou encore les volontaires des Nations Unies) peuvent légèrement différer mais réunissent en général des caractéristiques similaires.

En général, les organisations de la CEP, appelées communément *organisations d'envoi* (OE), attachent une importance particulière aux valeurs véhiculées par le choix de cette forme de coopération qui priorise l'échange interpersonnel et interculturel. Néanmoins, de même que le financement direct d'activités, il s'agit d'un moyen de coopération parmi d'autres en vue d'atteindre les objectifs que se sont fixés les OE. C'est pourquoi, dans de nombreux cas, les OE mettent en œuvre des projets que nous appellerons « projets de coopération classiques », c'est-à-dire avec du financement direct, en parallèle de « projets de CEP ». Ceux-ci peuvent avoir lieu conjointement ou séparément, simultanément ou en différé. Par souci de simplicité, dans les pages qui suivent, ce que nous appellerons des « projets » se réfère explicitement à des projets de CEP, c'est-à-dire des « affectations » de personnel.

Précisons encore que notre analyse considère comme acquis les standards de qualité de la CEP tels qu'établis notamment par Unité<sup>2</sup>. L'objet de l'étude n'est donc pas d'analyser ces standards et leur application mais de déterminer les conditions additionnelles et spécifiques à appliquer dans le cas de contextes fragiles tel que celui de la région des Grands Lacs.

### 1.2.2. La région des Grands Lacs africains

Au niveau géographique, le périmètre de l'étude est celui du « cœur des Grands Lacs », soit le Rwanda, l'Est de la RDC (les Kivus) et le Burundi. La présente étude n'a permis que d'étudier des cas d'appui par échanges de personnes au Rwanda et au Nord-Kivu. Comme chaque contexte fragile contient des éléments de fragilité différents (voir l'analyse des éléments de fragilité au chapitre 2), nous mettons en garde face à une généralisation hâtive à d'autres contextes fragiles. Nous pensons néanmoins que ce rapport peut constituer une source d'inspiration utile pour des organisations travaillant dans d'autres contextes dits « fragiles ».

En termes de vocabulaire, nous employons le terme « organisation locale » pour les organisations basées spécifiquement sur le terrain des Grands Lacs, et par opposition aux organisations internationales ayant un ancrage aussi bien au Sud qu'au Nord. Le concept peut ainsi recouvrir à la fois des organisations ayant une portée nationale que celles qui limitent leur action au niveau d'une province ou d'une zone, voire des organisations communautaires. Lorsque cela est nécessaire, nous préciserons le périmètre d'action des organisations locales.

---

2 Voir notamment : Unité, *Règlement sur les affectations*, version allemande, 2015, et Unité, *Standards minimaux et recommandations pour la sélection, la préparation et le soutien de coopérants engagés pour une affectation de longue durée*, 2010

### 1.2.3. Appui aux organisations de la société civile

Dans certains cas, la CEP travaille avec des organismes étatiques ou des collectivités locales. Néanmoins, notre étude n'a considéré que des actions menées avec des organisations non-gouvernementales de la société civile. Celles-ci ont en général la forme juridique associative. Nous reviendrons au chapitre 3 sur ce que nous entendons par organisation de la société civile (OSC).

### 1.2.4. Transformation des conflits et promotion de la citoyenneté

Au niveau de la thématique, le champ d'étude est spécifiquement celui des actions de la CEP en faveur de la transformation des conflits et de la promotion de la citoyenneté. Bien que l'acceptation d'un tel domaine de travail puisse être assez large, nous avons constaté une assez grande cohérence dans les stratégies déployées par les différentes OE et OP pour répondre à cet objectif: résolution non-violente des conflits, promotion du dialogue, lutte contre les rumeurs et promotion des analyses basées sur des faits, prise en charge des traumatismes, éducation à la paix... Nous y reviendrons dans les chapitres suivants. En particulier, nous soulignons que les actions uniquement centrées autour de la réduction de la pauvreté n'entrent pas dans le cadre de cette étude.

**Avertissement :** Nous tenons encore à informer le lecteur que l'auteur du rapport a travaillé comme chargé de programme Grands Lacs d'Eirene Suisse de 2004 à 2013. D'un côté, cette expérience lui a permis d'acquérir une très bonne connaissance de la région, de ses enjeux et de ceux liés à l'échange de personnes: la présente analyse profite de ce savoir-faire. D'un autre côté, il a été amené à étudier certaines actions avec lesquelles il a eu un lien professionnel antérieur aujourd'hui terminé. Néanmoins, celles-ci ont été étudiées avec le maximum d'indépendance et avec toute l'approche critique requise.

## 1.3. Calendrier de travail

Pour réaliser notre mission, nous avons procédé essentiellement par le biais d'entretiens semi-structurés individuels ou en petits groupes. Nous avons également observé plusieurs activités avec les bénéficiaires des OP (groupes de femmes, de jeunes, de rapprochement entre victimes et auteurs du génocide) et échangé avec les participants. La ligne directrice de notre travail a été de confronter des regards croisés sur nos sujets d'étude que sont le contexte, les affectations de volontaires ainsi que les partenariats. Cette approche en triangulation de l'information permet d'objectiver au mieux les résultats obtenus au travers d'entretiens qualitatifs.

Nous avons ainsi rassemblé des informations de la part de personnes issues des organismes suivants :

- **4 organisations d'envoi ;**
- **9 organisations partenaires** (dont 5 partenaires d'Eirene Suisse);
- **2 organisations non-gouvernementales internationales de paix ;**
- **4 organisations finançant des projets dans les Grands Lacs ;**
- **6 volontaires** et ex-volontaires de Eirene Suisse (3) et d'autres OE (3);
- **3 groupes bénéficiaires des OE ;**
- **2 organismes de coopération nationaux ;**
- **1 autorité gouvernementale du Rwanda :** Commission nationale Unité et Réconciliation.

En amont de la mission, nous avons rencontré l'équipe responsable des Grands Lacs au sein d'Eirene Suisse ainsi que 2 volontaires de retour. Nous avons également organisé et animé un atelier d'une journée avec la diaspora rwandaise à Genève qui a rassemblé 7 personnes spécifiquement sur la question de la participation de la diaspora.

Sur le terrain, nous avons mené 24 interviews et participé à 4 activités avec les bénéficiaires.

## 2. Le contexte des Grands Lacs dans lequel travaille la CEP

### 2.1. De l'importance de l'analyse du contexte dans des terrains fragiles

Pour toute organisation active dans la coopération, l'analyse détaillée du contexte est un préalable nécessaire à la définition d'une stratégie d'action pertinente et au déploiement adapté de ses actions. C'est un truisme, la qualité de l'analyse du contexte conditionne l'efficacité des projets et aucun objectif ne saurait être poursuivi sans cette étape essentielle. Ce qui est vrai pour la coopération en général, l'est encore plus dans un contexte fragile. Plusieurs éléments spécifiques doivent être soulignés aux acteurs de la CEP actifs dans des contextes fragiles :

- Premièrement, les cadres institutionnels y sont moins durables et les conditions-cadres plus volatiles. Ce qui semble assuré aujourd'hui peut ne plus l'être demain. Dès lors, la fréquence des analyses doit être élevée et adaptée à la dynamique du contexte pour assurer la mise à disposition d'informations factuelles utilisables.
- Deuxièmement, les sources d'information y sont moins nombreuses et moins fiables : les ressources financières des organes d'information sont souvent insuffisantes, les compétences professionnelles du personnel pas toujours adaptées et l'information peut être instrumentalisée plus facilement qu'ailleurs à des fins politiques et d'accès au pouvoir. Ainsi, les analyses du contexte doivent aussi se baser sur des sources alternatives d'informations, ce qui suppose, pour en vérifier la véracité, de croiser les sources et d'adopter en permanence une attitude critique et vigilante. En quelque sorte, il s'agit de réaliser à l'interne une forme de « travail journalistique maison », ce qui est très exigeant.
- Troisièmement, la rumeur est un phénomène social très répandu. On peut considérer qu'une des causes est le manque d'un cadre démocratique stable et rassurant facilitant la confiance nécessaire au dialogue argumenté comme moyen relationnel et de gestion des différends. L'appartenance à l'un ou l'autre des groupes sociaux reste souvent vécu comme la meilleure garantie de protection et de développement personnel : dès lors, les informations émanant de son propre groupe d'appartenance sont naturellement considérées comme ayant plus de valeur, quelle que soit leur crédibilité factuelle. Dès lors, les organisations doivent être particulièrement vigilantes dans la prise en compte des informations qui lui parviennent et tenir en compte, chez ses interlocuteurs, du manque global de culture d'analyse critique basée sur les faits.

Nous reviendrons en détail dans le chapitre 6 sur l'importance pour les organisations de la CEP de la phase d'analyse collective du contexte avec les OP. Nous y détaillerons également les conditions de sa mise en œuvre et reviendrons sur certaines bonnes pratiques que nous avons pu observer en la matière.

Dans le présent chapitre, nous appliquons à notre propre étude l'exigence de réaliser une analyse du contexte pointue pour établir des conclusions utilisables dans la pratique.

## **2.2. Rwanda : du besoin de mener des analyses à la fois factuelles et nuancées**

Il existe sans doute peu de pays qui attirent autant de jugements péremptaires que le Rwanda. Difficile de trouver des acteurs internationaux ayant une expertise à la fois approfondie et nuancée sur l'évolution de son contexte. Son histoire dramatique et sa culture ancestrale du secret et du mystère semblent réveiller les fantasmes des acteurs qui, en tout état de cause, devraient être les plus neutres. Avec le Rwanda, on semble toujours devoir être « pour » ou « contre », devoir naturellement prendre parti. Disons-le d'emblée ici, il nous paraît essentiel que les organisations de la CEP adoptent une approche analytique critique, constructive, non-partisane et résolument factuelle. Leur rôle doit être de diffuser une telle culture analytique, que ce soit auprès des OP ou des groupes bénéficiaires, mais également de la promouvoir auprès de leurs contacts des organismes de financement, des agences de coopération internationales et des acteurs diplomatiques lorsqu'elles l'estiment pertinente.

Indéniablement, le développement technique et économique du Rwanda est stupéfiant : véritable dragon africain, la croissance urbaine y est extraordinaire. En quelques années, Kigali s'est profondément transformée : de nouveaux quartiers se sont développés rendant la ville plus poly-centrée, des infrastructures importantes ont vu le jour pour répondre à l'ambition de devenir un centre névralgique de l'Afrique de l'Est et l'émergence de nombreux commerces et services témoignent de l'établissement durable d'une classe moyenne urbaine aisée.

Parallèlement au développement de la capitale, la politique de décentralisation a aussi généré de la croissance urbaine au niveau des régions avec le développement d'un certain nombre de villes moyennes dotées des services de base indispensables au développement économique et social. Dans les campagnes, les politiques publiques ont permis d'améliorer l'accès à l'éducation, à la santé et à la promotion économique via des coopératives locales. L'électrification de nombreuses régions a également eu un fort impact. Néanmoins, les effets des choix parfois radicaux des autorités (politique agricole par exemple) ont, dans certains cas, déstabilisé la population et nécessité des ajustements importants. Ces approches peuvent interroger sur le renforcement de facteurs de conflictualité qu'elles peuvent induire. Quoi qu'il en soit, même si les campagnes font aussi l'objet d'une volonté de développement, le risque de déclassement vis-à-vis des villes reste un enjeu social majeur pour l'avenir.

L'orientation résolument pro-business promue par les autorités a des effets tout à fait notables dans la vie quotidienne. La pression au résultat pousse le pays vers une efficacité appréciable et le fonctionnement quotidien des institutions est globalement exempt de corruption. La gouvernance technocratique (au sens noble du terme) du pays est ainsi une véritable réussite. Toutefois, ces évolutions se font à marche forcée et ce rythme bouleverse les codes culturels déjà profondément remis en question par l'histoire contemporaine.

Citons à ce propos les mots d'un partenaire: «Le Rwanda est une société très ordonnée dans laquelle l'Histoire a créé d'immenses désordres». Les capacités des individus à intégrer des changements aussi rapides constitue une vraie interrogation. Notons une anecdote très illustrative: les journaux traitent aujourd'hui de sujets de «mal-développement» tels que l'insomnie ou le stress au travail, ce qui aurait été difficilement imaginable il y a encore quelques années en arrière.

Le pays offre aujourd'hui des perspectives à la jeunesse qu'il n'offrait pas hier. Il apparaît néanmoins que les promesses d'un système libéral et méritocratique trouvent des limites en pratique, notamment parce que le chômage reste un enjeu majeur, en particulier pour la jeunesse. Faire en sorte que l'ensemble de la jeunesse soit en capacité de se donner un avenir meilleur reste un défi immense pour le Rwanda.

Les bases sociales sur lesquelles reposent ces évolutions restent très abîmées par les conséquences du génocide: sur le terrain, la méfiance est généralisée et les traumatismes omniprésents. Malgré que les baromètres officiels de la Commission nationale Unité et Réconciliation portant sur le niveau de réconciliation affichent des résultats excellents (82% en 2010 et 92% en 2015), les autorités elles-mêmes reconnaissent un besoin important de rattrapage quant à la gestion des conflits intra-personnels. Par manque de confiance généralisée, la parole reste barricadée et le besoin d'extérioriser les traumatismes reste élevé. Dans ce contexte, la culture du secret renforce l'autocensure et la difficulté de dialoguer. Pour les classes éduquées, les enjeux portant sur les libertés publiques pèsent également dans la balance.

Un facteur de risque sur la durabilité de ces changements à l'œuvre au Rwanda réside dans la structure même du pouvoir, de type pyramidal et concentré autour de la personnalité magnétique de son président. Ce dernier est très largement respecté pour son bilan sécuritaire et économique aussi bien au sein de la population que des élites et la stabilité de son pouvoir apparaît aujourd'hui durablement acquise. Toutefois, on peine à ce jour à identifier la relève qui pourra ancrer ces évolutions dans une plus longue durée. Notons aussi que l'enjeu électoral a été résolu sur le moyen terme par l'acceptation massive par référendum du changement de constitution permettant au président actuel de se représenter aux élections de 2017.

### **2.3. Nord-Kivu: un volcan communautaire sur fond de crise politique nationale**

À la suite du génocide au Rwanda en 1994, la RDC a été pendant près d'une décennie l'épicentre de la plus importante guerre de l'histoire africaine contemporaine. Celle-ci a connu l'implication de nombreux pays et s'est terminée en 2002-2003. Elle a vu le départ de Mobutu, puis l'assassinat de son successeur, Laurent-Désiré Kabila, et enfin l'installation au pouvoir du fils de ce dernier, Joseph Kabila. À l'Est de la RDC, l'état de guerre civile a perduré jusqu'à aujourd'hui. Depuis lors, les Kivus ont connu une juxtaposition entre, d'une part, des combats armés intenses et structurés (la guerre entre le CNDP et les FARDC entre 2004 et 2009, la rébellion du M23 en 2012-2013), touchant la province mais également les centres urbains, et, d'autre part, des conflits larvés, chroniques et plus localisés en milieu rural.

Aujourd'hui, en ville de Goma, le risque sécuritaire n'est plus lié aux conflits armés, mais à la criminalité et au banditisme. Outre les vols à la tire et à main armée, la pratique de l'enlèvement et libération contre rançon commence à se développer mais ne concerne pas

les expatriés. La vigilance et le monitoring de la situation au jour le jour sont donc requis. Le harcèlement communautaire a nettement baissé, en particulier depuis le départ du M23 et de la plupart des membres de la communauté tutsie qui est installée du côté rwandais de la frontière. Néanmoins, cette amélioration ne traduit pas d'apaisement réel des tensions intercommunautaires selon les observateurs. Les tensions qui, hier, opposaient la communauté tutsie à l'ensemble des autres communautés, concernent désormais les deux plus grandes communautés, les Nande et les Hutus. Les luttes de pouvoir se structurent autour de l'appartenance ethnique qui est largement instrumentalisée. Ainsi, la rivalité politique entre l'actuel et l'ancien gouverneur de la province menace d'attiser les rivalités ethniques entre Nande et Hutus. Le climat général est celui de la peur de l'invasion étrangère et de la surenchère à qui est plus autochtone que l'autre.

En province, les massacres sporadiques se poursuivent : le nombre de groupes armés a explosé, chacun se faisant fort de défendre « sa tribu », tout en s'adonnant dans les faits aux trafics de minerais et autres activités mafieuses. 65 groupes armés sont actuellement recensés à l'Est de la RDC. On peut notamment distinguer les groupes revendiquant la défense d'intérêt communautaires, qui se subdivisent du fait de guerres de pouvoirs locaux, et les groupes liés à des enjeux transfrontaliers (FDLR, FNL...). L'apparition du groupe « Corps du Christ » constitue un phénomène nouveau : ce groupe prétend restaurer la sécurité en revendiquant la jeunesse, une forme d'« émergence citoyenne » spontanée et une approche religieuse de type sectaire. Le succès populaire de ce mouvement est un marqueur significatif de l'état d'épuisement physique et moral de la population : éreintée par des années d'insécurité et de violences chroniques, elle a totalement perdu confiance dans les institutions nationales et internationales en charge de la restauration de la sécurité (FARDC, MONUSCO). Cette défiance favorise des actions d'auto-prise en charge qui, inévitablement, s'accompagnent de dérapages sous forme de chasses à l'homme ou de vengeances au faciès. Elles font écho à la réalité de l'état des droits en RDC : aucun système structuré n'assure les libertés publiques et les droits élémentaires, ce qui amène les groupes à se prendre en charge et à se structurer eux-mêmes, au travers notamment des solidarités communautaires.

C'est dans ce contexte de tensions et de violences que vient se superposer l'enjeu national des élections et du maintien ou non au pouvoir de M. Kabila. Alors que, selon la constitution, celui-ci aurait dû se retirer et organiser des élections en 2016, des motifs techniques ont été avancés pour les retarder *sine die* (on parle poétiquement de « glissement » des élections). L'opposition politique s'est radicalisée et s'appuie sur l'exaspération de la population face au pouvoir actuel, en particulier à Kinshasa. Des manifestations de très grande ampleur exigeant la tenue des élections ont été réprimées dans le sang en septembre 2016 faisant une quarantaine de morts à Kinshasa et entraînant une crise politique majeure. La médiation de l'église catholique a permis de trouver un accord entre le pouvoir et l'opposition qui peine à maintenir son unité après le décès de sa figure emblématique, Etienne Tshisekedi. La situation politique reste à ce jour très incertaine et la transition démocratique du pouvoir pas assurée.

Cette situation politique incertaine entraîne des risques avérés au Nord-Kivu, puisque Goma s'est transformée en foyer important de la contestation du pouvoir aux côtés de la capitale Kinshasa. Elle est notamment le siège de l'association LUCHA qui milite pour les libertés individuelles, qui revendique la redevabilité des autorités et qui se montre très active dans le contexte actuel. Elle a vu à plusieurs reprises ses membres persécutés et emprisonnés ces derniers mois. Ainsi, au Nord-Kivu, les tensions liées à l'enjeu électoral national ajoutent un facteur de conflictualité élevé dans un contexte social caractérisé par une poudrière communautaire prête à tout moment à prendre feu.

Cette réalité du terrain n'empêche toutefois pas de fait l'affectation de volontaires. Plusieurs organisations poursuivent leur appui en termes de CEP. Néanmoins, en cas de présence de volontaires sur le terrain, un monitoring resserré du contexte, un plan de sécurité solide et une insertion dans un maillage en réseau d'acteurs locaux et internationaux expérimentés sont une nécessité.

## 2.4. Une situation régionale dégradée

Si l'on regarde la situation au niveau régional, force est de constater que le cycle optimiste caractérisé par l'émergence d'élections démocratiques autour de l'année 2006 est terminé.

Le Burundi est un cas emblématique de cette évolution négative : le modèle de réconciliation par une forme de partage ethnique du pouvoir et par la mixité de l'armée est en train d'échouer et les accords d'Arusha sont remis en question. L'opposition politique a été annihilée et aucune perspective sérieuse de dialogue n'est à l'ordre du jour. Dans un contexte tendu, l'instrumentalisation ethnique semble réémerger et des milices sont organisées et armées. Les relations qu'entretient le Burundi avec le Rwanda sont exécrables alors que des groupes armés burundais se structurent en RDC.

Si les relations entre les pouvoirs du Rwanda et de la RDC ne sont pas mauvaises, il convient de relever que les relations entre individus sont marquées par un complexe de supériorité rwandais (et un complexe d'infériorité réciproque du côté congolais), eût égard à la réussite économique du pays. Ce paradigme psychologique peut avoir des influences réelles sur les collaborations possibles au niveau transfrontalier.

## 2.5. La notion de fragilité

Le concept d'État fragile joue un rôle de premier plan dans la coopération internationale, notamment avec l'augmentation de la violence, des conflits et de l'instabilité dans le monde depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle. Pour sa part, la DDC a élaboré une stratégie spécifique<sup>3</sup> sachant que la moitié de ses pays d'intervention sont considérés comme fragiles.

Qu'entend-on par contexte fragile? La définition utilisée généralement, notamment par la DDC, est celle de l'OCDE<sup>4</sup>, à savoir qu'« une région ou un État fragile n'a qu'une faible capacité à effectuer les fonctions essentielles qui consistent à gouverner une population et son territoire, et n'a pas la capacité ou la volonté politique de développer des relations constructives et renforcées avec la société. » Cette définition standard a évolué récemment pour prendre en compte la notion de risque et de vulnérabilité. Dans son rapport de 2016, l'OCDE estime que « la fragilité est définie comme la conjonction d'une exposition à des risques et d'une capacité insuffisante de la part de l'État, d'un système ou d'une communauté, à gérer, absorber ou atténuer ces risques. »<sup>5</sup>

Ainsi, la fragilité n'est pas directement synonyme de violence et de conflit physique, mais entretient avec eux une relation dynamique : la fragilité peut avoir comme conséquences

3 Stratégie de la DDC en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État pour son engagement dans les situations de conflit et de fragilité, 2015

4 La Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE produit des rapports sur la fragilité depuis 2005 dans le but de servir de support aux débats internationaux sur le sujet et servir d'outil d'aide à la décision pour les politiques des pays donateurs. Ces rapports constituent une référence internationale.

5 OCDE, États de fragilité 2016, comprendre la violence, 2017

négatives la violence, la survenance de conflits, le délitement des institutions, des déplacements ou des crises humanitaires. Ainsi, un pouvoir à l'autorité forte peut, aujourd'hui, être en mesure d'assurer la gouvernance collective tandis que le déficit de processus démocratiques et de relations constructives entre groupes sociaux représente un facteur de vulnérabilité pour demain rendant le pays fragile. Réciproquement, bien entendu, la violence et la survenance de conflits physiques peuvent engendrer de la fragilité.

La fragilité revêt un caractère multidimensionnel et ses causes et dynamiques sont très différenciées selon les situations : institutions défaillantes, gouvernance faible, capacités administratives réduites, crises humanitaires chroniques, guerre civile, tensions sociales persistantes, séquelles de violences de masse violence ... L'OCDE a développé un cadre d'analyse prenant en compte cinq dimensions : économique, environnementale, politique, de sécurité et sociétale.

### Les cinq dimensions de la fragilité

Dimension	Description
<b>Dimension économique</b>	Vulnérabilité face aux risques induits par la faiblesse des fondations économiques et du capital humain (chocs macroéconomiques, croissance inégalitaire ou chômage élevé des jeunes, par exemple).
<b>Dimension environnementale</b>	Vulnérabilité face aux risques environnementaux, climatiques et sanitaires qui influent sur la vie et les moyens d'existence des citoyens. Il s'agit notamment des catastrophes naturelles, de la pollution et des épidémies.
<b>Dimension politique</b>	Vulnérabilité face aux risques inhérents aux processus, événements ou décisions politiques ; déficit d'inclusivité sur le plan politique (y compris des élites) ; niveau de transparence, de corruption et capacité de la société à s'adapter au changement et à éviter l'oppression.
<b>Dimension sécurité</b>	Vulnérabilité de la sécurité globale face à la violence et à la criminalité, notamment la violence politique et la violence sociale.
<b>Dimension sociétale</b>	Vulnérabilité face aux risques qui menacent la cohésion sociale induits par des inégalités verticales et horizontales (inégalités entre des groupes culturellement définis ou construits et fractures sociales, par exemple).

Tableau 1 : Les cinq dimensions de la fragilité ; source : OCDE, États de fragilité 2016

Nous souhaitons souligner ici le rôle joué par les facteurs psychologiques et émotionnels individuels qui permettent à chacun de « se construire dans un rapport non névrotique au réel »<sup>6</sup> et d'assumer ses différences avec les autres sans recourir à la violence. Une société au sein de laquelle une part substantielle de la population ne connaît pas une situation d'équilibre psychique individuel est une société fragilisée : les haines et violences individuelles peuvent, sous certaines conditions, se transformer en haines et violences collectives<sup>7</sup>. Les facteurs de fragilité sont trop souvent analysés exclusivement sous le prisme sociologique des relations entre groupes sociaux et ne tiennent pas suffisamment compte des dimensions personnelles. Or, la question des conditions du passage des violences individuelles aux violences collectives est essentielle, comme l'histoire contemporaine des Grands lacs est là pour nous le rappeler. En ce sens, la violence ne peut être considérée

6 Charles Rojzman, *La nouvelle éducation démocratique : Pourquoi nous en sommes là ?*, Huffington Post, avril 2017. Tout le paragraphe est largement inspiré par cet article et la pensée de la thérapie sociale développée par M. Rojzman.

7 A ce sujet, voir notamment : Eirene Suisse, *Dépasser la haine, construire la paix dans les Grands Lacs, Actes du colloque régional et interculturel de Bujumbura*, 2012

comme étant uniquement la violence physique et la maltraitance: le concept de «violence» doit aussi tenir compte des dimensions plus immatérielles que sont l'humiliation, l'abandon et la victimisation. La dévalorisation de soi, la victimisation, le manque de reconnaissance et la difficulté à s'identifier des perspectives personnelles sont des moteurs du sentiment d'impuissance qui, par réaction, peuvent conduire au refuge dans un groupe sécurisant, à la diabolisation des «autres» reconnus comme des ennemis et *in fine* aux tentations autoritaires. Les moyens de régulation collective tels que l'État de droit ne sont pas suffisants à garantir la non-fragilité d'un contexte: des conditions permettant, au niveau individuel et émotionnel, de favoriser la confiance en soi et l'amour de soi sont des remparts contre l'instrumentalisation, l'endoctrinement et la radicalisation.

Comme mentionné ci-dessus, le cadre d'analyse de l'OCDE<sup>8</sup> développé en 2015 et mis à jour en 2016 se distingue par la prise en compte conjointe de facteurs de fragilités liés au niveau d'adaptation constaté de l'État, ainsi qu'à des facteurs de risque. Par exemple, en ce qui concerne la dimension sociétale de la fragilité, l'existence d'une société civile robuste ou un accès à la justice sûr et effectif pour les citoyens sont des facteurs d'adaptation alors que les inégalités entre les sexes et entre groupes sociaux ou la présence de nombreuses personnes déracinées sont des facteurs de risque.

La fragilité est le reflet du manque de résilience de l'État ou de la région, c'est-à-dire son aptitude (ou inaptitude) à gérer les contraintes qui surgissent au moyen d'institutions normées ou de processus sociaux efficaces. Dans un contexte fragile, la survenance d'événements extraordinaires peut engendrer un phénomène de bascule: la société n'est pas capable, avec ses propres processus internes, institutionnalisés ou non, d'absorber des changements, des écarts ou des incidents par rapport au cours normal des choses. En effet, l'écosystème sociétal est caractérisé par des interactions de pouvoir entre les acteurs sociaux insuffisantes en quantité et qualité, et insuffisamment équilibrées. Ainsi, un contexte fragile est caractérisé par une faible prédictibilité dans l'évolution des conditions-cadres, parfois même à court terme.

Alors que, généralement, on associe la fragilité des contextes à l'absence de pouvoirs reconnus et efficaces, des structures de pouvoir fortes et verticales peuvent, dans certaines conditions, générer des effets similaires en termes de fragilité. Un environnement marqué par les stigmates de violences de masse et par une faible confiance interindividuelle réduit encore davantage les liens écosystémiques entre acteurs et fragilise la capacité de la société à réagir de manière constructive aux événements intenses et imprévus pouvant survenir.

## 2.6. Les éléments de fragilité du contexte des Grands Lacs

Les trois pays des Grands Lacs (Burundi, RDC, Rwanda) sont identifiés en tant que contextes fragiles par l'OCDE (au total, 56 contextes fragiles au niveau mondial). Cette région est en effet soumise à des violences de masse récurrentes depuis plusieurs décennies. Les blessures profondes de l'histoire récente rendent le vivre-ensemble difficile, surtout que les fondements de la crise ne sont pas résolus. Les dynamiques conflictuelles se répandent par-delà les frontières et agissent comme des vases communicants. Celles-ci relèvent de l'interaction entre le pouvoir (intérêts politiques, problèmes de gouvernance), la terre (gestion des ressources minières et partage des terres) et l'identité (tensions communautaires).

<sup>8</sup> Il existe de multiples tentatives analytiques de mesurer le niveau de fragilité des États (Fragile States Index, Index of State Weakness in the Developing World, Global Peace Index...).

Néanmoins, si les racines et les fondamentaux des conflits et de la fragilité sont intriqués, les situations vécues concrètement aujourd'hui sont fort dissemblables de part et d'autre des frontières. L'Est de la RDC et le Nord-Kivu connaissent une situation de pseudo-crise permanente pouvant évoluer très rapidement en crise aigüe. Le Rwanda connaît au contraire une forme de stabilité sociale et politique qui masque des facteurs de fragilité élevés qui, en fonction de l'évolution du contexte, pourraient déboucher sur des crises dans des délais courts.

En ce qui concerne le **Rwanda**, à partir de notre analyse du contexte, en suivant le schéma d'analyse de l'OCDE, nous pouvons identifier les facteurs de fragilité suivants :

1. **Dimension économique :** En matière d'éducation, le taux de scolarisation est élevé. L'éducation primaire est gratuite, mais la qualité de l'enseignement supérieur reste plutôt faible, ce qui réduit les perspectives individuelles. Les conditions-cadres mises en place par les autorités sont favorables au développement économique et à l'économie privée. Toutefois, malgré l'évolution économique et la place faite à la jeunesse, le chômage de masse persiste et reste un sujet de préoccupation majeure. Le pays reste fortement dépendant de l'aide extérieure. L'insertion économique des femmes est très bonne. La réforme agraire, malgré ses difficultés, est en train d'opérer une évolution d'une agriculture vivrière à une agriculture générant des revenus.
2. **Dimension environnementale et sanitaire :** Le taux de malnutrition est en baisse mais reste important, en particulier chez les enfants en milieu rural. La lutte contre le sida est un succès et le taux de prévalence est stabilisé. Le risque de catastrophe naturelle est faible.
3. **Dimension politique :** Les autorités poursuivent clairement des objectifs de développement ayant un intérêt public. Elles font ainsi preuve d'une réelle « redevabilité output », bien que le choix des politiques publiques résulte d'une approche pyramidale du pouvoir. La qualité de l'espace public reste réduite, du fait notamment de l'autocensure de la population, du niveau général élevé de méfiance et de crainte, du manque de culture de débat et du faible nombre de médias indépendants. Les partis politiques d'opposition ont de grandes difficultés à exister et sont sous fortes pressions. Le niveau de corruption est largement contenu et la gouvernance des institutions publiques est globalement satisfaisante. Une dynamique puissante de décentralisation est en cours. Si le pouvoir est fort, la durabilité de sa stabilité est en question, sachant qu'elle repose principalement sur la personnalité respectée du Président.
4. **Dimension sécurité :** Le niveau de sécurité physique est excellent et constitue un acquis majeur pour le pays. L'État contrôle son territoire et ses frontières. Le niveau de criminalité est bien plus faible que dans nombre de pays européens.
5. **Dimension sociétale :** Malgré les efforts investis dans le processus de réconciliation, le niveau de confiance interpersonnelle est très bas. La population est traumatisée à large échelle par les violences de masse de l'histoire récente. Alors que l'enjeu ethnique paraît perdre de son importance, force est de constater qu'une partie de la population ressent encore de fortes inégalités, avérées ou non, dans l'accès au développement économique et à la reconnaissance sociale. En pratique, notons que le gouvernement est inclusif et qu'aucune discrimination institutionnalisée n'est identifiée. La société civile est faible et la culture de débat contradictoire est

largement absente. Les normes sociales ont été mises à mal par le génocide et la population manque de repères stables. La rapidité des changements exigés par les autorités pourrait encore fragiliser cette difficulté à se reposer collectivement sur des éléments culturels partagés.

En ce qui concerne le **Nord-Kivu**, à partir de notre analyse du contexte, nous pouvons identifier les facteurs de fragilité suivants :

1. **Dimension économique :** Les perspectives économiques sont très réduites pour la jeunesse et le contexte connaît une économie de la débrouille très développée. Les conditions-cadres ne sont pas favorables au développement économique et les taxes sont prélevées de manière arbitraire et imprévisible par les groupes disposant de la force dans un esprit de captation et de corruption. L'exploitation des matières premières est largement illégale et le fait de groupes armés illégitimes.
2. **Dimension environnementale et sanitaire :** En termes de catastrophe naturelle, le volcan Nyiragongo reste actif et cette menace est renforcée par la présence de gaz méthane dans le lac Kivu.
3. **Dimension politique :** Les autorités sont dans une logique largement captatrice et aucun projet politique structuré répondant à l'intérêt général n'est clairement développé. Il n'existe pas d'instance normative garantissant les droits humains. Le niveau de corruption est élevé, à tous niveaux des administrations. La liberté de parole est remise en question depuis l'émergence de la crise politique nationale récente et les organisations de la société civile sont sous pression.
4. **Dimension sécurité :** La présence et l'action de plus d'une cinquantaine de groupes armés revendiquant la défense d'intérêts communautaires et se livrant à des activités mafieuses fait peser de très lourds risques sécuritaires en milieu rural nord-kivutien. La situation est celle d'un drame humanitaire chronique et larvé. Actuellement, la ville de Goma est exempte de conflit armé, mais la criminalité y est élevée. Ni les forces de sécurité ni la MONUSCO ne jouissent de la confiance de la population.
5. **Dimension sociétale :** Les relations communautaires évoluent mais restent très tendues. Elles sont largement instrumentalisées sur le plan politique. La victimisation est un sentiment largement répandu au sein de la population et constitue un frein important au développement. Néanmoins, la société civile, très aidée, est active et plutôt bien structurée. Elle constitue un atout.

En ce qui concerne la CEP en particulier, nous relevons quatre enjeux majeurs pour un travail en contexte fragile<sup>9</sup> sur lesquels nous reviendrons plus en détail dans les chapitres suivants du rapport :

---

9 Voir : Eirene Suisse, *Concept d'accompagnement des affectations dans les contextes fragiles*, 2014

### Principaux enjeux de la CEP en contexte fragile

<b>Enjeu de capacité institutionnelle et d'encadrement des OP</b>	<p>La société civile est souvent moins robuste et composée d'organisations moins solides et plus faiblement structurées. L'évolution parfois rapide du contexte peut également influencer négativement sur les capacités de l'OP dans la réalisation de sa mission d'encadrement des volontaires. Les volontaires peuvent ainsi être plus tributaire des difficultés de gestion internes. Pourtant, le rôle du partenaire comme relais sur terrain est crucial du fait d'une société généralement plus fragile et donc moins apte à intégrer naturellement des volontaires.</p>
<b>Enjeu sécuritaire et de stress pour les volontaires</b>	<p>Les contextes fragiles sont caractérisés par des institutions défaillantes, dont parfois celles chargées de la sécurité. La sécurité du volontaire repose donc encore plus sur lui-même que dans des pays où les institutions sont fonctionnelles. Une pression psychologique plus forte est exercée sur le volontaire qui peut, au bout d'une certaine durée, peser lourd sur ses épaules. Par ailleurs, des environnements marqués par le manque de confiance inter-personnelle et le manque de culture de débat peut augmenter considérablement la difficulté pour les volontaires à comprendre les dynamiques à l'œuvre en matière de conflictualité et générer un sentiment oppressant.</p>
<b>Enjeu d'intégration pour les volontaires</b>	<p>Dans un contexte qui a subi d'importantes perturbations institutionnelles, humanitaires ou sociales, les relations sociales entre individus sont généralement dégradées et la méfiance plus développée. Cette réalité rend plus difficile l'intégration sociale de volontaires venant de l'étranger et parallèlement, elle induit bien souvent pour les volontaires un besoin accru de trouver des relations de confiance sur place. Ces deux tendances antagonistes, intégration plus difficile qu'ailleurs et besoin supplémentaire de relations de confiance, peuvent justifier le besoin pour les volontaires de pouvoir s'extraire régulièrement de la réalité quotidienne pour se ressourcer.</p>
<b>Enjeu de durabilité des actions</b>	<p>Dans les contextes fragiles il y a un vrai enjeu sur la durabilité et la pérennité, car le contexte peut mener à des situations chaotiques et défaillantes, assorties de difficultés pour construire dans la durée et prouver les effets et impacts de nos actions.</p>

Tableau 2 : Les principaux enjeux de la CEP en contexte fragile

## 3. La société civile et ses besoins en renforcement

### 3.1. Qu'est-ce que nous entendons par « société civile » ?

La notion de « société civile » est omniprésente tant dans l'action quotidienne des OE que dans leurs stratégies d'intervention. Pourtant, rarement la notion n'est clarifiée ni expliquée. Il s'agit certes d'un exercice un peu académique puisque les acteurs de la coopération au développement en ont tous une conception intuitive assez similaire. Cependant, dans les faits, les OE ne travaillent pas avec « n'importe quelle » société civile : elles collaborent avec des OP dont la vision et les objectifs sont apparentés aux leurs – d'où d'ailleurs l'importance de bien clarifier les objectifs communs du partenariat. Il ne nous apparaît dès lors pas inutile de consacrer un petit détour par la mise en perspective de la notion de « société civile ».

Une définition très large de la société civile pourrait être celle-ci : *tout ce qui n'est pas l'État, mais qui n'est pas sans lien avec l'État*. Dans cette acception très libérale, la société civile inclut même les entreprises de l'économie de marché. C'est une définition que l'on retrouve généralement aux États-Unis.

Une version plus restreinte considère que la société civile est constituée des organisations, plus ou moins formalisées, qui ont un caractère non étatique et non lucratif. Si les entreprises commerciales sont exclues de cette définition, on y retrouve non seulement des ONG de développement, mais également des associations professionnelles, des lobbys économique, des églises, des organisations partisans, les universités, les syndicats, les médias, les organisations communautaires, des groupes environnementaux, les mouvements sociaux, les think tanks ... Bref, dans ce sens, la société civile regroupe l'ensemble des initiatives citoyennes structurées en dehors du cadre étatique et commercial au sein desquelles les individus s'organisent librement pour exprimer une vision particulière de l'intérêt public et promouvoir des objectifs idéaux répondant à cette vision. Les organisations de la société civile (OSC) sont en quelque sorte le lien organique entre la gouvernance étatique et la population. Une variante de cette définition exclut du champ considéré de la société civile les organisations partisans du point de vue politique et adopte une approche laïque.

L'approche la plus restreinte de la société civile est celle de confondre la notion avec les ONG de développement et d'action humanitaire. De fait, cette vision exclut les instituts de recherche (y compris de recherche-action), les médias, les syndicats ... avec qui les OE collaborent fréquemment, en particulier dans les contextes fragiles où ce type d'institutions est structurellement faible et néanmoins indispensable.

Schématiquement, nous pouvons résumer ainsi les différents niveaux de définition de la « société civile » :



**Figure 1 :** Les différents niveaux de définition de la « société civile »

Dans le cadre de ce travail, la définition 3 nous apparaît celle qui correspond le mieux à la définition implicite qu'en donnent les OE. Elle est par ailleurs la plus appropriée pour une action en faveur de la transformation des conflits dans un contexte fragile comme les Grands Lacs : au vu de l'histoire contemporaine et du jeu des acteurs, l'indépendance partisane et confessionnelle y est essentielle pour travailler de manière efficace et en indépendance.

La forme juridique est généralement la forme associative (asbl) qui est la meilleure à même de garantir à la fois le caractère non lucratif<sup>10</sup> et le but idéal de la structure collective : des individus qui se rassemblent pour promouvoir une approche de l'intérêt public dans laquelle ils croient librement. Dans certains cas, des acteurs du secteur privé peuvent aussi jouer des rôles de levier pour le changement. En particulier, dans des contextes où les acteurs étatiques et la société civile « classique » sont fragilisés, des collaborations avec ce type d'acteurs non conventionnels peuvent s'avérer pertinentes. Néanmoins, nous ne l'avons pas étudié et n'en avons pas eu connaissance.

Nous tenons ici à relever une ambiguïté quant au caractère nécessairement « démocratique » des organisations de la société civile (OSC). Puisque celles-ci visent l'intérêt public, on serait tenté d'exiger d'elles des processus de fonctionnement ouverts et inclusifs, permettant la participation de tous les acteurs citoyens qui souhaitent s'impliquer. Selon nous, cette approche, que l'on peut qualifier de « légitimité input » (l'organisation est légitime par sa composition) est erronée. Elle peut même, dans certains cas, se révéler dangereuse pour la pérennité des OSC elles-mêmes. En effet, les OSC ne sont pas des microcosmes représentatifs de la société, mais bien des groupements d'individus qui se rassemblent pour promouvoir des changements sociétaux à l'image de la vision particulière qu'ils en ont. En ce sens, elles jouent un rôle « politique » au sens noble et sociétal du terme. À l'image de Burke, premier penseur de la société civile à l'époque de la Révolution française, la société civile est constituée d'un ensemble de « petits bataillons ». D'ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné, les OE « choisissent » avec soin les OSC avec lesquelles elles collaborent, ce qui signifie de fait la limite d'une inclusion idéalisée. Dans certains cas, il peut même s'avérer vital pour une organisation de refuser la participation de certains individus qui peuvent en instrumentaliser le fonctionnement à d'autres fins, personnels ou non.

Le fait que la légitimité démocratique d'une OSC ne se mesure pas prioritairement par la composition des membres de l'organisation ne signifie pas qu'il ne soit pas attendu d'elle une exemplarité démocratique. Bien au contraire. Mais selon nous, le caractère démocratique des OSC se mesure à deux autres niveaux :

- D'une part à leur « **légitimité output** » : par leurs actions concrètes, les OSC démontrent-elles bien qu'elles se mettent au service de l'intérêt public tel qu'elles l'énoncent dans leur stratégie d'intervention ou la théorie du changement qu'elles ont développée ? Cette action s'adresse-t-elle équitablement aux individus, quelle que soient leur appartenance confessionnelle, communautaire ou partisane ? Obtiennent-elles l'adhésion de leur public cible et sont-elles légitimes aux yeux des populations ? Peuvent-elles démontrer leur ancrage auprès des bénéficiaires ? Exercent-elles leurs actions avec le professionnalisme requis ?
- D'autre part, à leur **culture interne démocratique** : promeuvent-elles le débat interne ainsi que les prises d'initiatives, les propositions et les critiques constructives ? Favorisent-elles la participation constructive et protègent-elles leurs membres de l'arbitraire ?

<sup>10</sup> Le but non lucratif d'une organisation n'exclut pas qu'elle recourt à des opérations commerciales (vente de produits ou de prestations par exemple) pour financer une partie de ses activités.

Dans le contexte fragile des Grands Lacs, les dérives des OSC en matière de légitimité ainsi que de leur culture interne du débat peuvent s'avérer problématiques et doivent faire l'objet d'une attention spécifique des OE dans leur relation partenariale (nous y reviendrons au chapitre 5). Nous pensons notamment aux « ONG cleptomanes » que l'on peut retrouver notamment au Nord-Kivu et dont le but est la captation des fonds de l'aide au développement et l'enrichissement privé. Leur fonctionnement est souvent familial et leur contribution au développement de l'intérêt public non-significatif. Le manque d'indépendance communautaire, politique et confessionnelle des organisations constitue également un grand risque.

### 3.1.1. Un modèle pour caractériser les organisations de la société civile (OSC)

Face aux différents niveaux des définitions et d'analyse, nous proposons ici un modèle simplifié pour caractériser les organisations de la société civile et les regrouper par catégories similaires. Cette cartographie des organisations repose sur deux axes :

#### Axe 1 ●

Le type d'activités menées par l'organisation qui influence leurs processus de fonctionnement, leurs besoins en compétences, leur relation aux autorités et leurs stratégies d'intervention. Nous séparons schématiquement les activités en 4 types :

1. **Activités de développement sur le terrain :** Il s'agit d'actions de développement et d'éducation visant le changement sociétal à travers des activités de terrain qui s'inscrivent sur du moyen et long terme et qui impliquent généralement les acteurs de base.
2. **Activités d'aide d'urgence :** organisations souvent internationales intervenant en cas de crise humanitaire dans les domaines de la santé, des infrastructures ...
3. **Activités de plaidoyer et recherche :** lobbying, groupes d'intérêts, think tank, universités, instituts de recherche-action, organisations de défense des droits de l'homme, mouvements sociaux ...
4. **Activités de réseaux :** Activités cherchant à créer des synergies entre organisations et la mise en commun de certaines ressources. Ces activités sont souvent couplées au plaidoyer sur la thématique portée par le réseau.

#### Axe 2 ●

D'autre part, les domaines dans lesquels l'organisation intervient. Ces domaines sont les mêmes que ceux qui servent de guide à l'analyse des facteurs de fragilités du contexte (voir chapitre 2) : économique, environnemental et sanitaire, politique, sécuritaire, sociétal. En effet, les OSC actives dans la transformation des conflits et la promotion de la paix interviennent précisément dans ces domaines pour réduire les facteurs de fragilités existants.

### Modèle de caractérisation des OSC

Caractérisation activités des OSC :	Dimension 1 ● Economique	Dimension 2 ● Environnement	Dimension 3 ● Politique	Dimension 4 ● Sécurité	Dimension 5 ● Sociétale
<b>Type 1 ●</b> Activités de développement sur le terrain					
<b>Type 2 ●</b> Activités d'aide d'urgence					
<b>Type 3 ●</b> Activités de plaidoyer et recherche					
<b>Type 4 ●</b> Activités de réseaux et fédérations					

Tableau 3 : Modèle de caractérisation des OSC

Dans ce modèle, chaque OSC est caractérisée par des activités dans plusieurs cases.

Cette manière de caractériser les OSC peut être croisée avec le niveau d'ancrage des organisations. Nous pouvons schématiser ainsi les 4 niveaux d'ancrage de l'action des OSC :

### Les niveaux d'ancrage des organisations de la société civile

<b>1<sup>er</sup> niveau</b>	Les organisations de base et les organisations communautaires. Qui peuvent être des regroupements informels ou des organisations ad hoc.
<b>2<sup>e</sup> niveau</b>	Les organisations disposant d'un statut juridique établi (statuts adéquats, enregistrement auprès des autorités ...) travaillant en faveur des populations ou dans la prestation de services, avec un ancrage régional.
<b>3<sup>e</sup> niveau</b>	Les organisations structurées ayant une portée nationale dans leur ancrage terrain ainsi que dans leur relation avec les autorités.
<b>4<sup>e</sup> niveau</b>	Les organisations ayant une portée internationale avec un ancrage sur plusieurs pays et une dimension Nord et Sud.

Tableau 4 : Les niveaux d'ancrage des OSC

Le modèle proposé peut être utilisé comme un outil d'auto-évaluation des OSC quant au positionnement de leurs actions. Il peut également faire l'objet d'un exercice au cours d'un atelier d'échange entre OP et volontaires afin, d'une part, de se présenter aux autres, et d'autre part de dégager des pistes de synergies. Si l'exercice est mené après l'analyse du contexte (voir chapitre 5) selon les 5 dimensions, il permet également de valider le lien entre stratégie d'intervention et activités concrètes de l'organisation. Comme le modèle est compatible avec les outils d'analyse du contexte proposé plus loin (voir chapitre 5), il peut permettre aux OE de mener une réflexion avec les OP sur leur action en tant qu'organisation de la société civile, en lien avec l'analyse des facteurs de fragilité du contexte. Cette réflexion stratégique s'inscrit dans une orientation de promotion du dialogue entre insti-

tutions – OE et OP – et la mise en réseau des partenaires. Elle répond au besoin de clarifier les objectifs communs visés par le partenariat et de générer du débat sur ce qui rapproche les institutions et les distingue.

### 3.2. Rôle et enjeux des organisations de la société civile dans le contexte fragile des Grands Lacs

Dans les contextes fragiles, les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel pour rassembler et mobiliser le corps social. Les OP rencontrées au cours de ce travail œuvrent toutes d'une manière ou d'une autre à favoriser le dialogue et la gestion concertée des conflits, indispensables ferments d'une démocratie active et d'une paix durable. Elles abordent les sujets « sensibles » pour créer une culture critique de débat et de négociation. Du fait de leur ancrage sur le terrain et de leur positionnement « civil », elles sont mieux placées que les autorités pour réaliser un travail de relationnel intra-personnel qui nécessite la confiance des individus (« les autorités peuvent vous aider, mais aussi vous arrêter »).

Les OP font preuve, dans de nombreux cas, d'une expertise démontrable en matière de gestion des conflits, prise en charge des traumatismes et accompagnement de groupes de dialogues. Elles développent des stratégies d'action appropriées face aux réalités de leur contexte. Elles maîtrisent leurs outils de travail. À titre d'exemple, nous pouvons citer la méthode de la thérapie sociale déployée au Rwanda par l'Association Modeste et Innocent pour la restitution des biens pillés durant le génocide ou encore la méthode de recherche-action mise en place par l'IRDP ou Never Again sur les sujets sensibles. Dans d'autres cas, notamment pour des organisations plus petites et moins structurées, bien souvent, l'expertise existe, mais elle est insuffisamment analysée et formalisée, ce qui peut contribuer à un déficit de valorisation des compétences déployées par les OP.

Malgré cette capacité élevée à mettre en place des actions répondant aux besoins du terrain, le contexte pèse lourdement sur les épaules des OSC. Dès lors, se pose avec acuité la question du type d'appui à leur fournir pour renforcer leurs actions. Les principaux enjeux et besoins que nous avons identifiés pour les organisations de la société civile sont les suivants :

1. Sortir de leur **isolement** au niveau réseautage, méthodologique et psychologique ;
2. Garantir leur **indépendance** et leur marge de manœuvre ;
3. Améliorer la **qualité de leurs fonctions de support** indispensables à la réalisation de leurs actions « cœur de métier » ;
4. En matière de transformation des conflits, promouvoir le développement d'une **culture interne d'échange et de débat** (« conflit démocratique ») plus que leur expertise de paix déjà bien fournie.

### 3.3. Des organisations et des acteurs qui souffrent d'isolement

De réels efforts de mise en réseau des organisations sont réalisés par les acteurs de la coopération internationale. Nous avons ainsi pu constater que de nombreux programmes adoptent des approches transfrontalières et amènent ainsi les OP à se rencontrer, à se connaître et à collaborer. Des cadres d'échanges sont également mis en place pour favoriser des réflexions et capitalisations d'expériences communes.

Néanmoins, nous constatons que l'isolement des organisations demeure un enjeu fort pour le développement de leurs activités et le déploiement de leurs effets. Selon nous, cet isolement se manifeste à différents niveaux.

Premièrement, le manque de relations basées sur la confiance entre OP œuvrant sur les mêmes thématiques, en particulier au Rwanda (au Nord-Kivu les réseaux d'ONG paraissent fonctionner de manière plutôt satisfaisante). Nous constatons parfois même l'absence totale de relations : nous avons par exemple visité à Kigali un réseau étoffé d'organisations de paix inconnu d'une des principales organisations œuvrant dans le domaine. L'environnement au sein duquel les organisations travaillent est parfois décrit comme « toxique » : les OP peuvent être en relation de rivalité, non seulement pour des motifs de compétition face aux ressources financières, mais également pour des motifs d'identification communautaire ou du fait du climat généralisé de méfiance. Dès lors, dans certaines situations, il est possible que les OP puissent devenir « ennemies » des volontaires, et « ennemies » entre elles.

Promouvoir des réseaux locaux, amener les organisations à échanger et se connaître, à collaborer, sont bien entendu des leviers que les OE doivent continuer d'actionner. Néanmoins, il est important de souligner que, plus qu'ailleurs, dans des contextes fragiles marqués par la méfiance interindividuelle, il n'existe pas d'a priori favorable de collaboration entre acteurs engagés sur des thématiques similaires. Les activités de mise en réseau (par exemple visites d'activités entre deux organisations, séminaires thématiques réunissant différentes OP...) doivent dès lors être réalisées systématiquement avec une méthodologie tenant compte des enjeux relationnels et émotionnels entre participants (mise en place d'« espaces protégés », échanges suivis sur la durée et à construction additive sur la base de consensus, travail sur ses propres stéréotypes et préjugés...). Les mises en relation ponctuelles orientées uniquement sur des contenus de travail ont toutes les chances d'obtenir des effets limités. Dans ce cadre, les OE de la CEP ont des atouts pour œuvrer à la mise en réseau grâce aux relations de proximité développées avec les OP du fait de la présence de volontaires. L'analyse commune du contexte est une excellente porte d'entrée pour amener les OP et OE à échanger sur des questions stratégiques.

Deuxièmement, les difficultés d'établir des relations de confiance mutuelle entre organisations se reflètent entre individus au sein des organisations elles-mêmes. Nous avons rencontré de nombreux individus souffrant d'un isolement manifeste au sein même de leur organisation. Celui-ci peut être le fruit d'une situation tout à fait ordinaire de relations inter-personnelles dans le contexte fragile que nous connaissons, mais aussi de situations plus particulières, par exemple des rivalités – difficiles à identifier pour les volontaires et les OE – basées sur l'appartenance communautaire, les relations familiales... Ces situations d'isolement peuvent renforcer le manque de confiance en soi, défavorisent la prise d'initiative, rigidifient le fonctionnement interne des organisations et font obstacle au développement de la culture interne de débats. Elles peuvent également se superposer à

des histoires personnelles faites de blessures et de traumatismes profonds engendrant des comportements désabusés (« les Rwandais ont été très abîmés par leur histoire : quelque part, ils ont déjà tout vu. »).

Comme nous le verrons dans le chapitre 4, la présence de volontaires contribue à réduire cet isolement. Elle nous a été citée à plusieurs reprises pour son effet déclencheur : l'échange humain avec des personnes provenant d'autres horizons permet une forme d'inspiration positive sur des pratiques différentes. Il favorise une amélioration de l'estime d'eux-mêmes des collaborateurs locaux qui, habituellement, manquent de feedback. Ils prennent alors conscience de la valeur de leur travail. Il faut bien le reconnaître, la présence des volontaires améliore aussi la crédibilité envers les bailleurs de fonds qui se sentent rassurés de la présence au sein des organisations d'« éléments culturels occidentaux ».

### 3.4. Une indépendance à préserver

Dans des environnements marqués par l'absence d'une culture de débat, un espace public réduit et des libertés individuelles insuffisamment garanties, les organisations qui cherchent précisément à promouvoir le dialogue, la citoyenneté et le pluralisme sont régulièrement suspectées d'engagement politique partisan. Leur domaine de travail touche des domaines de forte sensibilité et ils doivent en permanence faire la preuve de leur indépendance pour pouvoir travailler. Il s'agit d'une part d'assurer leur crédibilité auprès de leur public cible et de la population. D'autre part, il s'agit d'assurer aux autorités qu'elles ne cherchent pas à entrer en confrontation politique et qu'elles ne visent pas, sous le couvert de leurs objectifs, à promouvoir des groupes spécifiques de nature politique, ethnique, communautaire ...

Les efforts à fournir par les OP pour garantir leur liberté d'action peuvent être énergivores et mobiliser des ressources conséquentes. Les financeurs et les OE doivent impérativement en tenir compte dans leur relations partenariales. Afin d'atténuer le risque d'une confrontation avec les autorités, les organisations se doivent de développer et maintenir des canaux d'information auprès des différentes institutions (administrations, police et services de sécurité, hautes autorités ...) à travers des relations interpersonnelles multiples et variées. Une légitimité transversale au sein de la population, qui ne soit pas cloisonnée à des groupes identifiés, permet également de montrer le professionnalisme et une approche non orientée.

Au Rwanda, où le pilotage des politiques publiques est très structuré, les organisations de la société civile doivent répondre au cadre d'action défini par les autorités, que ce soit au niveau national, provincial, ou des districts. L'enjeu est donc, au sein de ce cadre donné, de rester en capacité de mener des activités répondant à leurs propres stratégies d'intervention tout en préservant une collaboration constructive avec les autorités.

Au Nord-Kivu, la récente crise politique nationale a généré beaucoup de nervosité à l'encontre des organisations de la société civile. La prudence est donc de mise pour poursuivre un travail en toute indépendance.

En RDC, l'enjeu est la poursuite d'un but idéal non lucratif, la coopération au développement étant une des sources principales de revenus et d'accès à des formes de pouvoir en dehors des cercles des autorités et de la violence armée.

### 3.5. Renforcer les fonctions de support pour améliorer l'effet des actions

Sur la question du besoin en renforcement des capacités, nous avons constaté une convergence remarquable des avis de la dizaine d'OP que nous avons interrogées : contrairement à l'idée communément répandue, les OP ne sont pas prioritairement en demande d'outils méthodologiques pour assurer et améliorer leurs « activités cœur de métier », c'est-à-dire celles qui concourent directement à l'atteinte de leurs objectifs en matière de transformation des conflits et de consolidation de la paix (p.ex. animation de groupes de paroles, atelier d'éducation à la paix, prise en charge des traumatismes...). Les faiblesses que les OP identifient et pour lesquelles elles souhaiteraient le concours de la part des OE se situent au niveau des fonctions de support, c'est-à-dire ces fonctions indispensables au bon fonctionnement de l'organisation et qui permettent une mise en musique fluide des activités cœur de métier.

Afin de mieux comprendre le type de compétences que les OE peuvent mettre à disposition des OP pour maximiser les effets de leurs actions, nous proposons un modèle très simplifié des processus à l'œuvre dans les OSC.

#### 3.5.1. Un mapping simplifié des besoins en compétences des OSC

À l'image de l'espace de vie d'une maison, une organisation ne peut déployer ses actions (« actions cœur de métier ») que si elles reposent sur des fondations solides (« les activités de support ») et qu'elle est chapeautée par une toiture protectrice (« les activités de pilotage »). Les activités cœur de métier sont les activités « productives » de l'organisation, celles qui sont réalisées auprès des bénéficiaires et pour lesquelles des effets et des changements sont attendus auprès du public cible. Bien entendu, elles sont spécifiques à chaque organisation selon sa stratégie d'intervention.

Modèle simplifié des processus au sein d'une OSC

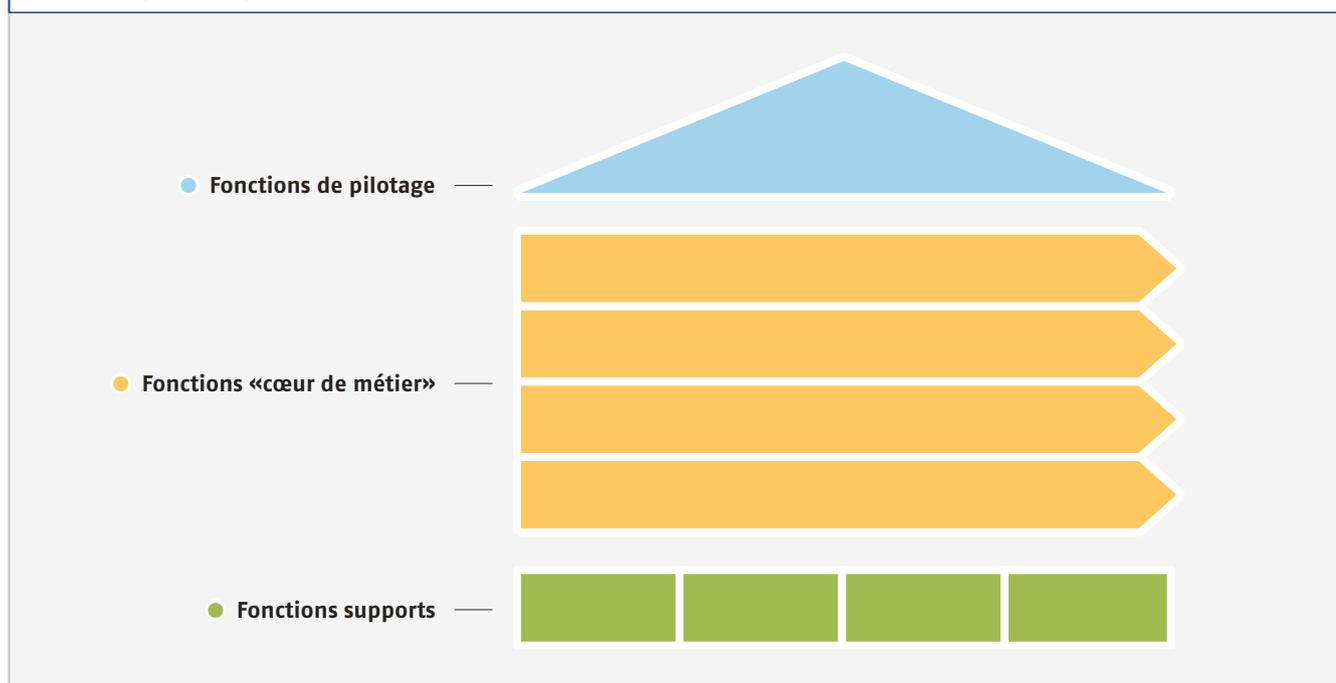


Figure 2 : Modèle simplifié des processus au sein d'une OSC

Nous regroupons dans le tableau ci-dessous les processus que l'on retrouve généralement à l'œuvre dans le fonctionnement des OSC, ainsi que les besoins en appui qui nous ont été déclarés. Ceux-ci se recoupent entre les différentes organisations interrogées. À noter que nous ne développons les fonctions métiers qu'à titre indicatif, car celles-ci dépendent évidemment de l'approche de travail de chaque organisation.

Processus existant au sein des OSC et demandes d'appui constatées		
	Processus génériques au sein des OSC	Compétences demandées aux OE
<b>Fonctions de pilotage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planification stratégique</li> <li>- Pilotage stratégique et financier</li> <li>- Conception de projets</li> <li>- Ressources humaines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rédaction de plan stratégique</li> <li>- Conception de projets</li> </ul>
<b>Fonctions « cœur de métier »</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Animation de groupes de thérapie sociale</li> <li>- Recherches-actions</li> <li>- Sessions d'éducation à la paix</li> <li>- Séances de prise en charge de traumatismes</li> <li>- Plaidoyer</li> <li>- ...</li> </ul>	De manière générale, des formations spécifiques pour renforcer l'expertise méthodologique
<b>Fonctions de support</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administration</li> <li>- Gestion financière et comptabilité</li> <li>- Communication</li> <li>- Recherche de financements</li> <li>- Services informatiques</li> <li>- Capitalisation des expériences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reporting financier</li> <li>- Stratégie de communication</li> <li>- Développement des outils de communication (website, facebook ...)</li> <li>- Identification et contact avec les bailleurs</li> <li>- Utilisation des outils informatiques usuels</li> <li>- Amélioration continue grâce à la capitalisation des expériences</li> </ul>

**Tableau 5 :** Processus existant au sein des OSC et demandes d'appui constatées

Nous apportons ici quelques précisions quant au type de renforcement des capacités généralement demandé à travers la CEP :

#### **Compétences relevant de la gestion financière :**

Améliorer le niveau des rapports financiers, amener de la rigueur financière, élaborer des procédures financières adéquates, mettre en place un système de traçabilité efficace, préparer les audits financiers selon les exigences spécifiques de chaque bailleur.

Ces compétences se trouvent en général sur le terrain mais à des coûts prohibitifs pour les OSC, comme par exemple à Goma du fait de la concurrence des Nations Unies. Par ailleurs, la présence d'éléments culturels occidentaux au sein des équipes financières est clairement de nature à rassurer les bailleurs. Relevons également que la collaboration sur la gestion financière peut générer de fortes résistances, car on touche à un domaine très stratégique de l'organisation.

**Compétences relevant de la communication<sup>11</sup> :**

Développer les outils de communication (documents, website, facebook, audiovisuel) et les adapter aux différents publics stratégiques de l'organisation, appuyer à l'élaboration de la stratégie de communication. De manière générale, introduire le « feeling » et les réflexes de la communication au sein de l'organisation.

La demande de renforcement du niveau en anglais est élevée au Rwanda : l'anglais est nécessaire aux relations avec les partenaires et avec les autorités alors que nombre d'OSC et de leurs leaders ont été formés en français. Ce déficit peut entraîner de graves conséquences sur l'efficacité des organisations.

**Compétences relevant de la conception de projets :**

Améliorer la qualité des rapports et des propositions de projets, aider l'organisation à répondre aux exigences administratives et de conception de « grands bailleurs » tels que l'UE, aider l'organisation à passer des idées aux actions (« il y a plus d'exécutants que de concepteurs »).

**Compétences relevant de la recherche de fonds :**

Identifier les bailleurs actifs dans les domaines de travail de l'organisation, recenser les appels d'offres et leurs délais, se présenter et se promouvoir auprès des bailleurs (« vous faites des merveilles mais ce n'est pas connu alors que d'autres trouvent des fonds en faisant moins »).

D'un côté, nous sommes frappés par la récurrence dans l'expression des besoins des OP. De l'autre nous constatons les similarités, au sein des OSC, dans les processus internes assurant les fonctions de support : toutes les organisations ont besoin d'une gestion financière répondant globalement aux mêmes niveaux d'exigence, toutes ont besoin de communication institutionnelle auprès de publics semblables, toutes fonctionnent sur des modes projets nécessitant une composante efficace en termes de conception et formalisation de projets qu'elles soumettront au même type de bailleurs de fonds, toutes doivent mobiliser des fonds et font face à une offre de financement globalement structurée de la même manière. Toutes proportions gardées, ces similarités des besoins en fonctions de support devraient logiquement pousser vers des formes de standardisation, de normalisation voire d'industrialisation de ces processus afin d'en améliorer leur efficacité. Or, nous ne constatons pas cette dynamique-là, du moins auprès des organisations rencontrées : chacun reste un peu isolé pour s'en sortir avec ses besoins en gestion financière, en communication, en conception de projets ou encore en recherche de fonds et est éventuellement appuyé par des OE mais sans logique de mise en commun. Est-ce que les fonctions de support apparaîtraient moins nobles que les fonctions « cœur de métier » et ne feraient dès lors pas l'objet de la même attention, alors même qu'elles jouent un rôle nécessaire dans le développement institutionnel des OP ? Il nous semble pourtant qu'il pourrait s'agir d'une contribution très efficace des OE que celles d'accompagner leurs partenaires dans le renforcement systématique de ces fonctions de supports, surtout sur des terrains fragiles où la fragilité des OSC rend l'efficacité de ces fonctions de support plus incertaines.

<sup>11</sup> Il s'agit bien de communication institutionnelle et non de communication pour le plaidoyer qui est typiquement une compétence « cœur de métier » des organisations actives dans ce domaine.

### Bonnes pratiques à encourager :

→ C'est pourquoi nous recommandons de développer un outil simplifié (et visuel) de cartographie et d'analyse des processus au sein des OSC permettant d'identifier rapidement avec le partenaire les compétences en fonctions de support qui peuvent être fournies avantageusement par des volontaires. Parallèlement à cet outil d'analyse, un référentiel simple pourrait être conçu pour fixer des repères de bonnes pratiques à viser par les OP pour être pleinement en mesure de réaliser leurs activités « cœur de métier ». Ce référentiel, tout en restant simple et accessible, pourrait s'inspirer des démarches et principes des systèmes de management ISO<sup>12</sup> basés sur l'amélioration continue et la boucle PDCA (plan, do, check, act). Ces outils permettraient de développer un langage commun et rassurant auprès des donateurs et pourrait être utilisé comme support de dialogue entre OP et OE tout au long de la relation partenariale (cf baromètre du partenariat).

#### 3.5.2. Une demande en compétences transversales liées à l'efficacité dans l'action: «l'échange par capillarité»

De manière très frappante, les OP qui ont bénéficié de l'apport de volontaires soulignent souvent, avant toute chose, l'importance de la transmission de certaines compétences sociales d'ordre « culturel » qui nous paraissent avoir comme point commun la notion d'efficacité dans l'action. Ces compétences tournent autour de l'organisation structurée des actions, la systématique dans le travail, la standardisation et le formatage, la posture orientée sur les solutions, l'anticipation, la réflexion analytique basée sur des faits ...

Loin de nous l'idée que les individus des Grands Lacs (voire du Sud) soient inefficaces et les Suisses efficaces et que cela soit une mesure de la valeur des individus. Mais force est de constater une propension culturelle chez les Helvètes (et les Occidentaux) à privilégier l'efficacité « linéaire » des actions à l'importance « circulaire » des relations humaines, et plutôt l'inverse dans les Grands Lacs (et en Afrique en général).

Nous n'irons pas plus loin dans cette analyse, car cela nécessiterait le développement d'un cadre conceptuel propre et une étude en soi. Nous nous contenterons donc de ces généralités très schématiques (que certains rejeteront sans doute), mais qu'il nous paraît crucial de ne pas éluder. En effet, la valeur ajoutée de la CEP se situe aussi à ce niveau : en travaillant ensemble s'opère une forme d'« échange par capillarité » sur ces dimensions plus culturelles et diffuses qu'il est difficile de mesurer. Et le témoignage que nous adressent les OP quant à l'importance qu'elles accordent à cette forme d'échange (corroboré par les OE et volontaires rencontrés) est suffisamment clair pour nous encourager à ne pas avoir peur de son caractère à la fois schématique et difficilement formatable.

Nous citerons également d'autres compétences transversales que les OP souhaitent continuer à accueillir en leur sein :

- L'aisance avec les outils informatiques et audiovisuels et la capacité à se documenter facilement via Internet ;
- Les approches interdisciplinaires, le réflexe de partager l'information et de la croiser ;

<sup>12</sup> Par exemple : management de la qualité ISO 9001, management environnemental ISO 14001, management de l'énergie ISO 50001

- Le réflexe de l'écrit et les capacités rédactionnelles : ne pas sous-estimer le rapport à l'écrit qui peut rester compliqué dans des cultures éminemment orales.

Bien entendu, on ne saurait envoyer des volontaires avec comme seul objectif cet «échange par capillarité» sans se préoccuper de la plus-value de leur profil sur le seul motif qu'ils sont issus de la culture occidentale. Un projet de CEP reste justifié avant tout par l'apport d'une expertise identifiée dans un domaine défini et circonscrit. Il faut être un bon professionnel d'abord, pour faciliter cet échange ensuite. Néanmoins, la CEP ne saurait se limiter à une approche bureaucrate qui refuse de considérer cet apport diffus et c'est bien le message que les OP nous adressent.

Les OP soulignent également que les volontaires viennent en général – mais pas toujours – avec un bagage précieux qui est celui d'une culture plutôt orientée vers la négociation et la discussion. Les «échanges par capillarité» peuvent avoir des effets mobilisateurs sur les individus avec qui le volontaire travaille, ce qui est favorable au développement d'une culture de dialogue à l'interne des OP.

### 3.5.3. Assumer le rôle de la CEP au niveau des fonctions de support

Les besoins d'appui des OSC en fonction de support («la demande») correspondent relativement bien avec le type de profils que les OE parviennent à mobiliser pour des missions de longue durée («l'offre»): des profils plutôt jeunes, avec une expérience professionnelle plutôt limitée mais une formation technique robuste et une culture développée de l'écrit, de la structuration des idées et des processus, des compétences informatiques avérées. Notons que bien souvent ces profils sont faiblement dotés en expertise spécifique sur le traitement des conflits et la consolidation de la paix.

#### Bonnes pratiques à encourager :

- Dès lors, nous encourageons les OE à assumer ce positionnement de leur offre d'appui :
  - D'une part, une offre majoritaire au niveau des fonctions de support assurée globalement par des affectations de longues durées de professionnels plutôt jeunes bien formés, personnellement solides, et dotés d'une sensibilité éveillée à la transformation des conflits et la consolidation de la paix ;
  - D'autre part, une offre complémentaire en expertises spécifiques sur les thématiques paix et conflits assurée par des missions de courtes durées ou des échanges Sud-Nord et Sud-Sud pour le personnel local.

Un risque existe dans l'éventuelle volonté des organisations de la CEP de chercher à prouver leur valeur-ajoutée en maintenant une offre prioritairement orientée sur l'expertise de transformation des conflits sans avoir, dans les faits, les moyens de leurs ambitions. Ce serait doublement contre-productif : d'une part, la demande majoritairement exprimée par les OP ne se situe pas à ce niveau : la plupart maîtrisent leurs outils et, bien qu'intéressées en leur amélioration permanente, ont plus souvent des contraintes de renforcement de leur gestion et de leurs fonctions de support. D'autre part, les candidatures de volontaires ne répondent que très imparfaitement à cette offre et les formations internes délivrées par les OE avant le départ ne sauraient suffire à rendre les volontaires aussi rapidement des experts de la paix.

Il s'agit finalement d'éviter que l'expertise de paix des volontaires soit mise en avant surtout pour éviter l'image arrogante d'une coopération qui enverrait du personnel insuffisamment qualifié au Sud. Écoutons ce que les OP ont à nous dire : Les méthodes et outils de travail de consolidation de la paix, c'est-à-dire le « contenu métier », sont avant tout de leur responsabilité et de leur compétence. Ce qui ne signifie pas que les volontaires ne peuvent pas les appuyer à améliorer leur action, bien au contraire. Mais ils ont d'autres compétences à apporter en priorité et c'est dans ce cadre que les effets des affectations peuvent être maximisés (voir chapitre suivant).

#### Bonnes pratiques à encourager :

- **Former en interne des spécialistes en fonctions de support afin qu'ils viennent sur le terrain avec une sensibilité de paix leur permettant de déployer leurs compétences de façon suffisamment adéquate auprès des OP.**

## 4. Les effets de la CEP : mobilisateurs et souvent inattendus

Identifier les effets des projets de CEP est une question récurrente qui se pose aux OE depuis plusieurs années. Unité a déjà mené une réflexion abondante sur le sujet. Une analyse récente a été réalisée à ce sujet par Jean-Eudes Beuret sur la base du travail d'Eirene Suisse<sup>13</sup> dont nous invitons le lecteur à prendre connaissance. Les constats principaux de ce travail sont les suivants :

- ☑ *Les effets sont d'ordre du « capital pour l'action » (capital humain, capital en termes d'outils pour l'action, capital organisationnel), de « gains temporaires » (addition temporaire de capacités d'action, accès temporaire à certains espaces de coopération) et d'inflexion de trajectoires d'organisations locales (avec des « idées fraîches » et des impulsions parfois déterminantes).*
- ☑ *Ces effets sont le fruit d'opérations spécifiques de renforcement institutionnel, mais surtout du travail conjoint et de l'échange.*
- ☑ *Ils sont bien plus larges que les résultats attendus et sont très souvent imprévisibles : d'une part les effets de l'action du volontaire telle qu'envisagée dans son affectation ne sont souvent pas ceux que l'on attend, que d'autre part le volontaire fait souvent autre chose que ce qui est prévu dans son affectation (en plus ou à la place de ce qui était prévu).*
- ☑ *Les effets sont diffus, discrets et fondus dans l'action des partenaires locaux et la CEP a un réel impact sur la dynamique et l'action de certains partenaires.*

Une analyse systématique des effets de la CEP dépasse le cadre du présent travail. Néanmoins, nous avons identifié certaines tendances qui se dégagent du croisement des regards entre OE, OP, volontaires et bénéficiaires. Les conclusions que nous en tirons, comme cela est explicité dans ce chapitre, recourent largement celles réalisées par M. Beuret.

<sup>13</sup> Jean-Eudes Beuret, *Étude sur la mesure des effets de la coopération par l'échange personnes*, juin 2016

#### 4.1. Des effets qui peuvent être fortement mobilisateurs

Les interviews que nous avons pu réaliser montrent de manière systématique que l'ensemble des acteurs impliqués dans la CEP portent un intérêt significatif aux effets apportés par les projets de CEP. En particulier, les OP valorisent de manière claire des effets qualitatifs, diffus certes, mais mobilisateurs pour leur action sur lesquels nous allons revenir. Nous notons que la très grande majorité des effets identifiés par nos interlocuteurs sont des effets prioritairement centrés sur les individus (« capital humain »), en général les collègues et collaborateurs des volontaires, plutôt que sur les institutions<sup>14</sup>. Nous relevons également que les effets ne sont pas uniquement le fait des affectations de longue durée, mais que les affectations complémentaires (nous avons pu analyser des stages de jeunes professionnels et un Sud-Sud) peuvent également être des facteurs de changements intéressants.

Les effets sur l'humain identifiés sont des effets-leviers et des catalyseurs de changement : ils motivent et mobilisent les individus et les partenaires pour l'action largement au-delà du pur travail technique. Ils sont essentiellement de deux sortes : les effets agissant sur l'émotionnel des individus (« capital humain émotionnel ») et ceux résultant de « l'échange culturel par capillarité » que nous avons développé au chapitre précédent<sup>15</sup> (« capital humain culturel »). Nous souhaiterions d'emblée souligner l'importance des effets émotionnels dans un contexte fragile, où, comme nous l'avons vu au chapitre 2<sup>16</sup>, les facteurs psychologiques et émotionnels individuels sont des sources importantes de fragilité qui, dans une optique de transformation des conflits et de consolidation de la paix, doivent être dépassés. En agissant positivement sur ces facteurs individuels, la CEP se révèle ainsi un outil adapté à la transformation des conflits en contexte fragile.

Indirectement, les effets humains agissent sur les organisations et renforcent leur capacité à mener leurs actions. Néanmoins, comme l'ont montré les études précédentes sur le sujet, « faire parler les institutions » sur leurs effets n'est pas simple : puisque les effets sur les institutions et les bénéficiaires se manifestent au fur et à mesure du partenariat, leur mesure nécessite une analyse des séquences d'affectations auprès des OP. Une analyse détaillée à ce sujet dépasse le cadre du présent travail, celui-ci n'ayant pas pour objet spécifiquement la mesure des effets. Cette analyse méritera d'être menée, mais elle se heurtera d'emblée à deux difficultés : d'une part, lorsque l'on étudie les effets au niveau des institutions et des bénéficiaires, il n'est pas aisé de distinguer les effets liés au travail de l'OP de ceux des apports spécifiques des projets de CEP (lacunes d'attribution ou « attribution gap »)<sup>17</sup>. D'autre part, les outils d'identification des effets n'ont été mis en œuvre que récemment au sein des OE et sont même, dans certains cas, encore en cours de développement. Comme l'échelle de temps du déploiement des effets est plutôt longue, ils ne seront pas en mesure de fournir immédiatement des informations exploitables.

Chercher à relier les actions de la CEP avec les effets sur le terrain est une nécessité pour comprendre comment ajuster les projets de manière optimale et pour répondre aux objectifs communs du partenariat. Toutefois, nous souhaitons rappeler que, si des évidences des effets peuvent – et doivent – être identifiées, celles-ci sont de nature éminemment quali-

14 Un constat similaire est effectué dans le cadre de l'étude d'impact menée sur le programme de Technical Advisor (TA) de Horizon3000 Autriche en Afrique de l'Est : Jimat Development Consultants, *Impact Study of the Technical Advisor (TA) Programme of HORIZONT3000 in East Africa (Kenya-Tanzania-Uganda)*, 2015

15 Voir : « Une demande en compétences transversales liées à l'efficacité dans l'action : < l'échange par capillarité > »

16 Voir : « La notion de fragilité »

17 R. Gmünder, *Etude synthétique des analyses institutionnelles réalisées auprès des organisations membres d'Unité entre 2007 et 2016*, 31.05.2017

tative. Vouloir absolument les quantifier numériquement, c'est prendre le risque de perdre du sens dans la mesure obtenue : quelle grandeur (le mesurande) allons-nous réellement mesurer et avec quelle « incertitude définitionnelle » ? Restons pragmatiques et gardons-nous de tomber dans « la fascination de l'outil » et le fantasme de la mesure parfaite : les évidences qualitatives basées sur des témoignages récoltés avec méthode peuvent avoir suffisamment de choses pertinentes à nous dire. Nous souhaitons également souligner que les changements humains ne se produisent pas de manière linéaire : ils sont sujets à des phénomènes de bascule parfois abrupts. La nature non-linéaire des effets humains doit être tenue en considération lors du déploiement des outils de mesure des effets et, plus encore, lors de l'analyse qui sera faite des résultats de cette mesure.

Sans avoir effectué un travail systématique de rapprochement des effets avec les objectifs et résultats attendus des projets, nous relevons que les effets identifiés après la fin des affectations n'avaient souvent pas été prévus. D'une part, parce que ce type d'effet est très difficilement à planifier. D'autre part, parce que le volontaire est souvent amené à réaliser des tâches non-prévues par le cahier des charges. Cela est particulièrement le cas des affectations en contexte fragile où l'évolution des conditions-cadres peut être très rapide, de même que les changements dans la structure et l'organisation interne de l'OP.

Or, le fait que le volontaire débute son affectation en général après qu'une durée longue se soit écoulée depuis le moment de l'identification du besoin (temps nécessaire pour la recherche de financement, pour le recrutement et la préparation de la part de l'OE) engendre un inévitable glissement entre planification et réalisation.

Cela dit, le fait que les effets ne puissent pas aisément être planifiés, suivis et évalués dans le cadre d'un système classique de gestion de projets ne signifie aucunement qu'ils ne soient pas réels, ni même qu'ils ne soient pas significatifs en termes de développement. À cet égard, rappelons-nous l'évidence : un travail non planifié qui donne des effets est plus intéressant qu'un travail planifié qui donne peu d'effets.

#### 4.1.1. Les apports en « capital humain émotionnel »<sup>18</sup>

**Inspiration :** Les volontaires apportent de l'élargissement en termes de vision. « Ils nous permettent de relativiser notre situation, de comprendre que les difficultés que nous vivons en tant qu'Africains sont parfois aussi vécues ailleurs, ce qui nous aide à sortir d'une posture victimaire et nous pousse à agir ». C'est une « ouverture du point de vue » qui nous aide « à sortir de notre bulle rwando-rwandaise, à sortir du pathos de notre histoire, ce qui est vital car les Rwandais ont besoin de tiers-médiateurs pour se rappeler qu'ils partagent la même aventure humaine ». De manière très significative, un groupe de jeunes a témoigné du déclic que le compagnonnage avec une jeune volontaire a déclenché chez eux : ses questions innocentes leur ont permis de réaliser à quel point ils méconnaissaient les jeunes des autres tribus que la leur. La remise en question de certains de leurs propres préjugés ethniques qui s'en est ensuivie les a aidés à « sortir de la caverne tribale ». Indéniablement les volontaires apportent une forme de « fraîcheur » qui est source de motivation : leur neutralité, voire leur naïveté, sont aussi des

18 Voir sur le sujet, les résultats similaires d'une étude menée par Institute Development Studies (IDS) sur la base du travail de volontaires de VSO au Kenya, Mozambique, Népal et Philippines : Burns, D., Picken, A., Hacker, E., Aked, J., Turner, K., Lewis, S., Lopez Franco, E., *The role of volunteering in sustainable development*, 2015 : « 1) Inclusion: extends the reach of public services to the poorest and most marginalised; 2) Innovation: creates new forms of collaboration that lead to social innovation; 3) Ownership: strengthens local ownership of development processes; 4) Participation: creates a pathway to people's participation and active citizenship; 5) Inspiration: modelling different norms. »

atouts : ils ne portent pas d'attaches avec les vécus du passé. Les échanges entre jeunes paraissent porteurs à ce niveau : les volontaires apportent une vision d'ailleurs alors que la plupart de leurs homologues locaux n'ont jamais quitté leur pays ou leur région.

**Amélioration de l'estime de soi :** Comme nous l'avons vu au chapitre 2, la dévalorisation de soi est un des moteurs du sentiment d'impuissance qui à son tour favorise le refuge dans le groupe et la diabolisation des autres. Ce sentiment peut être présent auprès de certains collaborateurs des OP du fait de l'isolement dans lequel ils se trouvent, du manque de feedback et de la prévalence d'un inconscient collectif marqué par un complexe face à l'efficacité technique occidentale. *« Les étrangers sont plus efficaces pour construire des synergies, car nous, les Rwandais, nous sommes plus timides, et souvent par manque d'estime de nous-mêmes nous nous gênons de contacter les ambassades, les universités ... »* Une bénéficiaire : *« Jamais je n'aurais imaginé manger à la même table qu'un blanc. Le fait que nous ayons pu partager ce moment et rire ensemble m'a montré qu'en tant qu'humain je n'avais pas moins d'importance. »*

**Encouragement :** Avec la présence des volontaires ressentie comme solidaire, les collaborateurs peuvent se sentir moins seuls dans leur travail. Or, dans un contexte de violence cycliques et récurrentes comme celui des Grands Lacs, le travail de développement peut être perçu comme une *« lutte contre des moulins-à-vents dans laquelle il faut toujours tout reprendre à zéro »*. *« Le développement de liens amicaux est important, car il permet de faire face au défaitisme ambiant chez nous au Congo »*. *« Quelque part, les volontaires nous montrent que : « vous souffrez mais nous sommes là avec vous » »*. *« Sentir que des étrangers se ralliaient à ma cause m'a donné du courage dans les difficultés que mon projet a connu, car je me suis senti accompagné et j'ai su que si un jour j'en avais besoin, ils pourraient plaider ma cause. »* Ce sentiment d'être accompagné est particulièrement important lorsque l'on mène des actions contre les préjugés dans un environnement où de fortes tensions sont établies entre les groupes d'appartenance.

Nous soulignons ici que la dimension rigoureuse de l'écrit peut introduire des biais dans le reporting et amener les rédacteurs à sous-estimer, voire éluder inconsciemment, les effets d'ordre personnels ayant une part d'intime (*« j'ai pu croire à mon projet grâce aux échanges avec la volontaire »*, *« j'ai réalisé ce dont j'étais capable et j'ai pris confiance en moi »* ...). Cette influence contraignante de l'écrit peut se révéler plus intense dans un contexte de culture orale où, comme cela nous a été confirmé lors des interviews, le rapport à l'écrit n'est pas spontanément fluide. C'est pourquoi, le système d'identification des effets doit à nos yeux impérativement passer par des phases d'entretiens qualitatifs oraux.

#### 4.1.2. Les apports en «capital humain culturels»

**Structuration et anticipation :** Globalement il s'agit des compétences que nous avons écrites au chapitre 3<sup>19</sup>, qui tournent autour de l'organisation structurée des actions, la systématique dans le travail, la standardisation et le formatage, la posture orientée sur les solutions, l'anticipation, la réflexion analytique basée sur des faits ...

#### 4.1.3. Les apports en «capital organisationnel»

**Crédibilisation :** La présence d'un volontaire rassure les bailleurs, même au sein de grandes organisations dotées de financements importants. Ils sont souvent utiles pour présenter ce que font les OP aux bailleurs avec succès, sans doute parce qu'ils partagent généralement

19 Voir : « Une demande en compétences transversales liées à l'efficacité dans l'action : « l'échange par capillarité » »

le même background culturel. Les formations et accompagnements méthodologiques apportent aussi une étiquette convaincante au travail effectué : « *La méthode de la thérapie sociale a donné une assise scientifique à des approches qui étaient en partie déjà mises en place chez nous.* » Cette dimension qui a trait aux imaginaires collectifs est souvent négligée, voire refoulée, car elle rappelle que les méthodes de travail occidentales sont inconsciemment considérées comme plus « sérieuses » par le plus grand nombre. « *Le simple fait de travailler avec des Suisses donne à notre organisation une image sérieux qui a permis d'ouvrir des portes, comme par exemple auprès des chefs traditionnels.* »

**Protection :** Les liens de partenariat avec des organisations occidentales et la présence de personnel « du Nord », améliorent la protection des collaborateurs, car le réseautage international est un appui lorsque des menaces peuvent surgir. La marge de liberté des OP et des individus qui y travaillent est mieux garantie lorsque ceux-ci sont intégrés dans un maillage de liens internationaux : « *Être réseautés nous rend plus forts* ». Avoir accès à des instances internationales (ambassades, organisations onusiennes, médias internationaux, ONG internationales ...) peut retarder de potentielles menaces pouvant peser sur les organisations actives sur des thématiques sensibles de conflictualité. L'effet de protection des OE s'apparente à celui d'organisations spécifiquement actives sur le créneau d'« accompagnement protecteur », telles que les Peace Brigades International – Brigades de Paix internationales (PBI).

**Stabilité :** Dans des contextes fragiles, les institutions peuvent connaître des situations de crise institutionnelle dans lesquelles les individus sont fortement impliqués. Dans ce cas, le volontaire, pour autant qu'il ait pu au préalable nouer des relations interpersonnelles de confiance, est un acteur neutre qui constitue un repère fixe quand le reste du bateau tangue. Il est alors garant d'une certaine continuité du travail et peut constituer un pôle de stabilité qui, s'il ne garantit évidemment pas la pérennité de l'institution, peut contribuer au dépassement de la crise.

#### 4.1.4. Les apports en « capital méthodologique »

Nous ne les détaillons pas ici, sachant qu'une analyse méticuleuse des collaborations entre OP et OE est à mener pour les identifier et les crédibiliser. Nous ne citerons que l'exemple de la thérapie sociale qui a fait l'objet d'un accompagnement approfondi de l'AMI par Eirene Suisse et qui constitue aujourd'hui la méthode phare de travail de l'OP avec des effets puissants auprès des bénéficiaires et des changements personnels profonds enracinés au sein même des collaborateurs, comme nous avons pu le vérifier sur le terrain.

En ce qui concerne les affectations complémentaires aux affectations de longue durée, nous notons que les stages de jeunes professionnels peuvent aussi donner des effets substantiels, notamment s'ils sont réalisés avec d'autres jeunes (entre pairs).

Les échanges Sud-Sud entre RDC et Rwanda sont très utiles pour montrer que la réalisation et le développement sont possibles. Pour autant qu'on en tienne compte, ces échanges Sud-Sud peuvent aussi servir à réduire les complexes de supériorité et infériorité que les Rwandais et Congolais ont appris à se construire ces dernières années du fait des trajectoires si dissemblables de leurs pays respectifs.

### **Focus sur un apport méthodologique à forte valeur ajoutée : la thérapie sociale au Rwanda**

La Thérapie Sociale est une méthode pluridisciplinaire de transformation des conflits qui traversent des groupes aux intérêts antagonistes : en tant que psychothérapie du lien social, elle soigne, guérit et transforme les liens entre des individus qui doivent vivre ou travailler ensemble. Elle utilise des techniques participatives et de stimulation de la confiance pour favoriser l'expression des souffrances des individus et transformer ainsi la violence en conflit et la victimisation en responsabilité. Elle a été inventée dans les années 80 en France par Charles Rojzman et a été appliquée depuis dans de nombreux pays.

Depuis 2008, Eirene Suisse mène un projet avec l'Association Modeste et Innocent (AMI) pour développer cette méthode au Rwanda. Ce projet a mobilisé fortement des affectations de CEP de nature variées et complémentaires : une série de missions de courte durée d'experts (dont M. Rojzman lui-même) a été réalisée pour de la formation du personnel local dans la phase pilote (2008–2009) et pour de la supervision dans la première phase d'application sur le terrain (2010–2012). À la suite d'une affectation de longue durée d'une psychologue (2009–2011), deux affectations de personnel local ont été appuyées (2013–2016) afin de permettre la montée en gamme de l'application de la méthode sur un territoire plus vaste. Ces affectations ont fait l'objet d'une supervision d'experts de thérapie sociale sous la forme d'affectations de courte durée.

Ce dispositif combinant affectations de CEP et appui financier a permis une implantation de la méthode à la fois réussie et adaptée au contexte. Deux évaluations externes, en 2011 et 2016, l'ont montré. Au cours de notre mission, nous avons pu interroger la direction de l'AMI, la responsable du volet « prise en charge des traumatismes » de l'AMI ainsi que les deux animateurs spécialisés dans la thérapie sociale et participé à un atelier avec un groupe de rapprochement entre victimes et auteurs du génocide.

L'application de la méthode a eu des effets manifestes auprès des bénéficiaires, en termes de rétablissement de liens sociaux, d'amélioration de la confiance inter-individuelle et de l'estime de soi des personnes concernées. Les autorités locales, présentes lors de l'atelier, reconnaissent que le taux de conflits liés au remboursement des biens pillés durant le génocide est nettement réduit dans les zones touchées par le projet.

Le personnel de l'AMI lui-même souligne des influences positives dans leur propre vie personnelle : *« La collaboration autour de cette méthode m'a fait changer la façon avec laquelle je vois la vie : je reconnais mieux qui je suis, mes blessures, ma propre violence, mon humanité. Je suis capable de mieux valoriser tout le monde dans son humanité, y compris le bourreau. »*

La thérapie sociale a eu des apports en termes de « capital méthodologique » en venant renforcer les méthodes utilisées antérieurement par l'AMI (gestion des dynamiques des groupes, travail avec groupes antagonistes...), en « capital humain émotionnel » (augmentation de la confiance en eux des animateurs) mais aussi en « capital organisationnel » : la méthode a donné une assise scientifique au travail de l'AMI, facilité le réseautage avec les personnalités rwandaises actives sur le sujet et donné confiance aux bailleurs de fonds. L'AMI a ainsi pu valoriser son travail grâce de « guérison communautaire des blessures de cœur » et devenir une référence sur le sujet, comme en témoigne la visite qu'elle a reçue de la commission sénatoriale et les sollicitations qui sont adressées à l'organisation par les autorités locales.

La grande capacité de l'AMI à maîtriser ses propres outils antérieurement à la collaboration, le bon niveau de dosage d'accompagnement de CEP ainsi que la combinaison adaptée entre appui de CEP et appui financier ont été des facteurs de succès de ce projet.

### **Partenariat Pole InSTITUTE – Eirene Suisse : des appuis modestes peuvent avoir des effets majeurs**

Pole Institute est une organisation basée à Goma qui met en œuvre des projets de recherche-action sur les sujets de conflictualité et sur la responsabilité citoyenne. Elle promeut le concept de « révolte constructive » et s'adresse particulièrement à la jeunesse et aux femmes. Eirene Suisse est en partenariat avec elle depuis 2011. Plusieurs projets de CEP ont été menés (1 volontaire longue durée, 2 stagiaires, 1 échange Sud-Sud).

En 2015-2016 elle a connu une période de transition très difficile au niveau de ses principaux bailleurs financiers. Eirene Suisse a alors mobilisé des fonds supplémentaires pour prendre en charge temporairement deux postes de personnel local. Cet appui a permis à Pole Institute de conserver sa capacité de travail, ce qui a facilité l'engagement de nouveaux bailleurs. Il a surtout été un signal de confiance montrant que Eirene Suisse croyait dans le travail de Pole, même dans des moments difficiles.

Alors que le niveau de contribution financière d'Eirene Suisse est resté modeste face à l'engagement d'autres bailleurs, Eirene Suisse a désormais acquis une place de partenaire stratégique grâce à la flexibilité et l'adaptabilité de son dispositif d'accompagnement qui a fortement contribué à éviter la faillite de l'OP. Ce type d'appui, modeste financièrement, a eu un effet très élevé.

### **Bonnes pratiques à encourager :**

- **Nous suggérons, comme cela a été proposé par M. Beuret, de mettre en place un système d'identification systématique des effets des missions de CEP. À cet égard, nous proposons de faire le lien entre les facteurs de fragilité du contexte identifiés lors de l'analyse du contexte et les effets des affectations. Cette approche d'analyse permettra ainsi de confirmer (ou infirmer) l'importance des effets en termes de capital humain émotionnel et culturel dans les contextes fragiles.**
- **En ce qui concerne les affectations de jeunes professionnels (stages ou service civil), nous suggérons de les réaliser dans des cadres où les volontaires sont en contact régulier avec leurs pairs, c'est-à-dire d'autres jeunes, qu'il s'agisse de collaborateurs, de personnes gravitant autour de l'OP ou de bénéficiaires. Notre analyse montre en effet que c'est le cadre qui offre le plus de potentiel à la survenance d'effets mobilisateurs de l'affectation.**

#### 4.1.5. Les effets de la CEP en contexte fragile

- Apports en « **capital humain émotionnel** » : Inspiration, amélioration de l'estime de soi, encouragement
- Apports en « **capital humain culturel** » : Structuration et anticipation
- Apports en « **capital organisationnel** » : Crédibilisation, protection, stabilité
- Apports en « **capital méthodologique** »

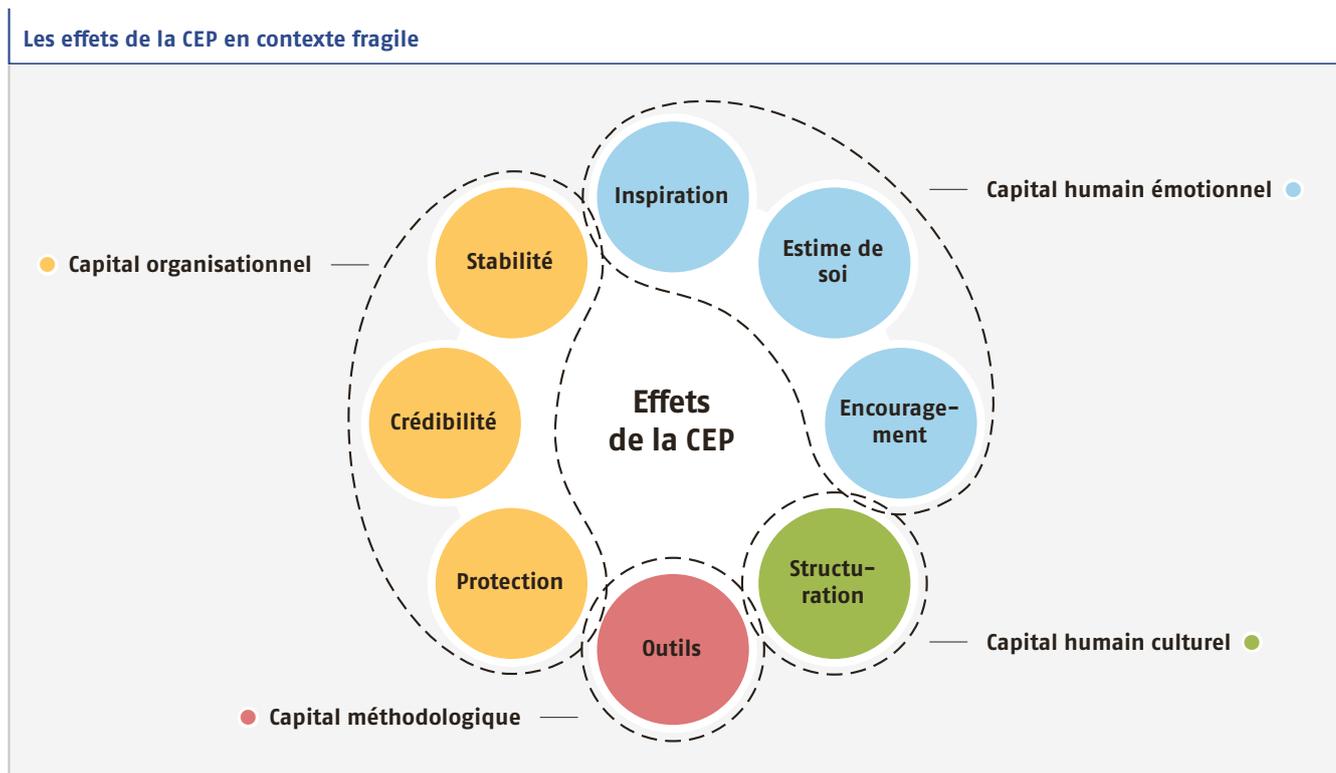


Figure 3 : Les effets de la CEP en contexte fragile

#### 4.2. Mais aussi des risques d'échec potentiellement lourds de conséquence

Bien entendu, la survenance de ces effets ne saurait nous amener à conclure que la CEP est un outil qui délivre systématiquement des résultats positifs. Des échecs surviennent que ce soit sur certains aspects d'une mission, sur la mission globalement – avec l'éventuel arrêt prématuré de celle-ci –, voire au niveau de la relation partenariale. Nous avons pu échanger de manière assez approfondie avec les OP sur trois situations d'échec de mission. Le point de vue qu'ils ont développé nous permet de souligner les risques particuliers qui pèsent sur les OSC :

L'OP court d'abord des risques sur la dégradation de son image : le volontaire peut être amené à faire une publicité négative à l'organisation avec laquelle il a connu un échec et son influence peut être élevée. Dans des contextes fragiles où les OSC sont fragilisées et où les rumeurs courent vite, une mauvaise réputation peut rapidement être faite. Les OP craignent ces conséquences surtout qu'elles ont parfois la sensation de ne pas maîtriser quelles sont les réseaux de relations auxquels les volontaires peuvent appartenir (organisations suisses, bailleurs de fonds ...).

La proximité ressentie parfois par l'OP entre le volontaire et l'OE peut l'amener à craindre qu'une mauvaise expérience avec un volontaire ne dégrade la relation partenariale dans son ensemble. Toutes proportions gardées, des risques peuvent peser sur la manière avec laquelle des partenaires internationaux auxquels le volontaire aurait accès considèrent l'OP, dont des bailleurs de fonds. Enfin, une image dégradée de l'organisation pourrait attirer une attention inappropriée et injustifiée de la part des autorités et entamer leur confiance envers les objectifs et les activités de l'OP. Elle pourrait être instrumentalisée par des personnes qui, pour des raisons qui leur appartiennent, cherchent à nuire à l'OP, ce qui existe fréquemment dans des contextes fragiles.

Il existe également un risque émotionnel et personnel qui fait écho aux effets potentiellement positifs des affectations sur ce plan que nous avons cités plus haut. En effet, les collaborateurs et autres personnes gravitant autour d'OP peuvent trouver dans les volontaires des oreilles bienveillantes et neutres pour des confidences sur leurs propres trajectoires personnelles. Dans un contexte fragile marqué par les violences collectives, le personnel des OP est bien souvent marqué par des blessures et des traumatismes individuels. Le risque qui est associé est celui du sentiment de trahison si les relations avec le volontaire venaient à se dégrader. Il ne s'agit pas de demander aux volontaires de ne pas remplir ce rôle. Au contraire, ces confidences sont de nature à contribuer à la libération de la parole, si essentielle pour raffermir le lien social dans des contextes fragiles comme celui des Grands Lacs. Néanmoins, cette dynamique émotionnelle ne doit pas éclipser la priorité à donner la dynamique de co-action et de co-construction.

Ces risques peuvent être avérés ou supposés. Néanmoins, ils soulignent le caractère sensible des effets que le volontaire peut avoir sur le partenaire et des précautions à prendre à cet égard. Ce qui n'est d'ailleurs pas réservé aux cas d'échec. Le travail de communication réalisé par les volontaires dans le cadre de leur mission de sensibilisation en Suisse peut aussi avoir des effets potentiellement délétères sur la manière avec laquelle l'OP peut être vue, en particulier lorsqu'elle travaille sur des sujets sensibles en termes de conflictualité locale.

#### Bonnes pratiques à encourager :

- Dans la préparation au départ, rendre les volontaires attentifs aux effets potentiellement négatifs des missions, aux enjeux dont ils peuvent faire l'objet (confidences, manipulations).
- Impliquer davantage le partenaire et le coordinateur local dans le travail de sensibilisation en Suisse afin de prévenir d'éventuels risques de dégradation de l'image de l'OP.

### 4.3. Les facteurs-clés de succès qui favorisent les effets

Nous présentons ici les facteurs-clés de succès que nous avons pu identifier avec les OP, les OE, les bénéficiaires et les volontaires. Ils ne sauraient être exhaustifs. Ils trouvent de la cohérence avec les éléments apportés par M. Beuret dans son analyse sur le sujet :

- a) La qualité du processus d'immersion du volontaire dans la réalité locale

Le partage de moments simples de la culture ensemble (« rire ensemble, manger ensemble », « les marques d'amitié comme les cadeaux, la participation aux moments de joie et de deuil », « accepter les façons différentes de s'habiller comme les robes longues pour les femmes » ...) est une condition à l'établissement de la confiance qui permet aux interlocuteurs (personnel d'OP ou

bénéficiaire) de se considérer l'égal du volontaire. Il s'agit d'une part de montrer du respect mutuel pour les us et coutumes mais également de signifier un intérêt à apprendre de la culture locale. Rappelons ici l'existence d'une forme d'inconscient collectif qui suppose que la culture occidentale a plus de valeur que les cultures locales. Dès lors, le volontaire vient-il transmettre ou apprendre? C'est à cette question que l'interlocuteur du volontaire cherchera à répondre avant de pouvoir entamer une relation plus approfondie.

L'immersion du volontaire dans la réalité locale ne signifie toutefois pas uniquement des découvertes folkloriques agréables. L'intégration, si tant soit que ce terme soit approprié, signifie d'« *embrasser le propre comme le sale* » selon les termes d'une représentante d'une OP. Or, comme nous l'avons déjà abondamment mentionné, les contextes fragiles sont marqués par nombre de difficultés sociales, qualifiées parfois de « toxiques » : rivalités, clivages, méfiances, traumatismes, manipulations, conflits internes au sein des organisations et entre organisations ... Ne pas prendre conscience de ces réalités, c'est s'exposer à être manipulé ou incompris et à mettre en danger sa position de « neutralité » jusqu'à potentiellement devenir un facteur aggravant de conflictualité.

La part de responsabilité de l'OP dans ce processus est importante, non seulement pour accompagner les volontaires, mais également pour mieux les comprendre. Leur intérêt pour la communication interculturelle, c'est-à-dire pour prendre du recul avec le volontaire et mieux comprendre lui aussi d'où il vient, est de nature à beaucoup faciliter la gestion des inévitables conflits qui apparaîtront durant l'affectation.

- b) L'ouverture à l'imprévu et l'aptitude du volontaire au leadership contenu dans un cadre donné

De la part du volontaire, l'ouverture à l'imprévu est cruciale dans une affectation dans un contexte fortement évolutif. Cette aptitude conditionne fortement la réussite des actions et l'atteinte d'effets. D'une part, parce que la réalité oblige à sortir des plannings pour entrer dans la co-construction. D'autre part, parce que rester focalisé sur la planification définie en amont de la mission ne peut qu'amener l'OP à penser que les contraintes – supposément – imposées par l'OE sont plus importantes pour le volontaire que la réalisation des objectifs de l'OP et du partenariat. Lorsque le volontaire « *essaie de se débrouiller* », il montre aussi à ses collègues qu'il accepte la réalité de travail qui est la leur sans formuler d'exigences auxquelles l'OP ne pourrait répondre qu'avec difficulté. Toute manifestation d'impatience intempestive est de nature à disqualifier durablement le volontaire aux yeux de ses collègues et partenaires de travail et à rendre difficile l'atteinte d'effets constructifs de l'affectation.

- c) Se montrer exigeant sur les objectifs communs et la capitalisation des leçons apprises plus que sur la planification des activités et des effets :

Les organisations « du Nord » doivent faire preuve de lâcher prise par rapport aux exigences de planification des affectations des volontaires. Le temps du terrain n'est pas le temps helvétique. Les effets des missions sont réels et parfois très puissants, mais pas totalement maîtrisables en amont de la collaboration. Or, c'est précisément la flexibilité de l'appui qui est la valeur ajoutée de cette coopération : du fait de sa proximité, elle est la mieux placée pour répondre en temps réel aux besoins – parfois vitaux – des partenaires. Néanmoins, cette flexibilité d'appui exige un cadre où les partenaires partagent de manière claire des objectifs communs de coopération. Elle demande aussi des temps d'évaluation conjoints approfondis et des efforts accrus en matière de suivi et de capitalisation commune des leçons apprises. Nous y reviendrons de manière plus détaillée dans le chapitre suivant.

- d) Un accompagnement sur la durée et la capitalisation des savoirs acquis au cours des séquences d'affectation

La présence de l'OE – et qui plus est du volontaire – aux côtés de l'OP sur la durée permet de mieux savoir comment agir dans un contexte complexe, permet de se constituer des relais et des réseaux pour croiser les informations et les décoder. Lorsque la CEP permet de garantir cette continuité de l'appui, elle actionne une réelle plus-value, vu que la coopération au développement est en général un domaine où le turn-over est élevé. Dans la mesure du possible, déployer un partenariat qui permet d'avoir du temps et de ne pas être trop soumis à des formes de rentabilité immédiate en termes de résultat est également un facteur favorable.

- e) Faire preuve de modestie et ne pas surestimer les apports du Nord

Les OE et les volontaires ne doivent pas surestimer leurs apports techniques et méthodologiques. De même, les OP ne doivent pas avoir trop d'attentes et rester dans la responsabilisation. Le savoir en provenance du Nord est bien complémentaire du savoir présent localement.

Comme nous l'avons vu précédemment, les premiers experts de la paix sont les OP, par les OE. S'il est évident qu'une sélection scrupuleuse des volontaires est nécessaire, celle-ci ne peut se focaliser uniquement sur l'expertise technique liée à un cahier des charges qui risque bien d'évoluer en cours de mission. Les attentes les plus profondes des partenaires vont au-delà et concernent en priorité le savoir-être : savoir partager ses propres atouts culturels, montrer son intérêt pour l'autre et son altérité, savoir prendre sa place mais aussi rester à sa place.

Pour les volontaires, il s'agit également d'être au clair avec leurs motivations profondes et sur la valeur ajoutée réelle qu'ils peuvent apporter en un temps aussi court et en tant que contributeur passager. C'est-à-dire avoir la maturité de ne pas considérer sa propre expertise comme supérieure, ce qui montre sa capacité à travailler avec tout le monde. Il s'agit également de tenir compte des limites comme celle du manque de connaissance de la langue, un univers culturel si important et complexe pour la région et le Rwanda en particulier.

#### Bonnes pratiques à encourager :

- **Garantir non seulement une préparation interculturelle approfondie aux volontaires mais également un suivi interculturel en cours de mission. Les questions se poseront plus encore une fois confronté à la réalité du terrain. L'accompagnement en cours d'expérience est essentiel pour faciliter le décryptage des signaux perçus par le volontaire dans ses relations. Ce travail de prise de recul interculturelle doit clairement viser à préparer le volontaire à travailler et vivre dans un milieu fragile qui peut se révéler « abrasif ». Il peut être réalisé soit à travers la coordination locale, soit à travers d'autres référents locaux, soit encore à travers des ateliers d'échanges entre volontaires et OP mais dans tous les cas avec un partage des responsabilités clair. L'implication de l'OP est essentielle.**

## 5. La relation partenariale : cruciale et fragile à la fois

Dans le paradigme de la CEP tel que pratiqué par les organisations d'Unité, le partenariat est la clé de voûte de la contribution des OE à la transformation de la société et à la promotion de la paix. L'OP est le cadre organisationnel par lequel l'OE peut renforcer les initiatives locales. Sans OP, pas de CEP.

D'autres études l'ont montré, les effets des affectations de CEP sont plus clairement perceptibles à l'échelle des séquences d'affectation qu'à celles des affectations elles-mêmes. D'où l'importance de nouer des partenariats qui durent dans le temps long.

Dans un contexte fragile où les organisations de la société civile sont elles-mêmes fragiles, le choix des partenaires et la manière avec laquelle le partenariat va être envisagé nécessitent d'être abordés avec précaution. Nous présentons dans ce chapitre quelques réflexions sur les spécificités à tenir en compte dans les relations partenariales dans un contexte fragile comme celui des Grands Lacs. Ces réflexions sont notamment basées sur les besoins identifiés des OSC (chapitre 3) et les effets constatés des projets de CEP (chapitre 4).

### 5.1. Grandes organisations : un impact élevé mais une durabilité organisationnelle incertaine du fait de leur exposition élevée

Dans le contexte de la transformation des conflits qui a été étudié, on retrouve en général soit des « grandes organisations » dont les effectifs dépassent typiquement la vingtaine de personnes, soit de « petites organisations » avec souvent moins de 5 salariés. Il semble exister une sorte de « chaînon manquant » d'organisations de taille intermédiaire qui bénéficieraient à la fois de fonctions de pilotage et de supports bien établies (gestion financière, communication, conception de projets, recherche de fonds ...) et d'une bonne maîtrise de leur outils « cœur de métier » sans toutefois constituer des « organisations systémiques » dans leur domaine.

Car, dans un contexte fragile, pour une OSC, l'atteinte d'une masse critique n'est paradoxalement pas toujours la garantie d'une meilleure durabilité d'action. Bien entendu, une organisation d'une certaine taille bénéficie d'une capacité d'influence plus importante, d'une réputation élargie et d'une meilleure maîtrise des fonctions de pilotage et de support qui la rendent plus solide.

Néanmoins, dans la pratique, la dépendance des organisations à un ou quelques leaders reste forte. À l'interne, la culture du chef reste vigoureuse dans un environnement marqué par la notion d'autorité et par une certaine verticalité du pouvoir. À l'externe, la légitimité et l'ancrage auprès de la population et des bénéficiaires sont souvent aussi garanties par la confiance dans la personnalité du leader, dont la réputation et les actions sont connues. Et last but not least, la marge de manœuvre octroyée par les autorités est souvent dépendante des réseaux personnels qu'entretiennent ses dirigeants et qui permettent d'informer – et rassurer – les autorités sur la probité de leurs actions par des canaux directs.

Dès lors, un changement brutal de management peut induire des évolutions catastrophiques rapides pour l'organisation, sans qu'il ne soit ni réellement facile de les anticiper ni d'en atténuer les risques. Ces évolutions sont trop peu linéaires pour que la mise en place d'un système de détection précoce des risques puisse permettre de les anticiper.

La fragilité des grandes organisations réside également dans leur exposition publique : du fait de leur influence et leur visibilité élevées elles se retrouvent en permanence sous le feu des projecteurs. Les autorités scrutent avec plus d'attention le fait qu'elles suivent effectivement une approche non partisane. Cela peut constituer un risque supplémentaire de situation de conflictualité avec le pouvoir politique.

#### Bonnes pratiques à encourager :

→ **Nous recommandons aux OE de collaborer avec une ou plusieurs organisations de grande taille afin de garantir un impact élevé des projets de CEP et une insertion adéquate au sein des milieux professionnels locaux de la transformation des conflits. Toutefois, nous suggérons de ne pas se limiter à ces organisations systémiques et à étudier également les modalités d'appui pour des petites organisations.**

## 5.2. Petites organisations: un potentiel réel mais des risques importants

Nombre de petites organisations que nous avons visitées au Rwanda semblent dotées d'un potentiel important de développement : elles peuvent avoir un ancrage localisé mais intense, un portage par une personnalité leader reconnue pour son engagement, la maîtrise d'une méthode intéressante de travail sur la paix et les conflits, une capacité d'innovation ... Elles peuvent soit posséder l'une ou l'autre de ces caractéristiques, soit plusieurs d'entre-elles. Dans un paysage où la société civile est marquée par de nombreuses carences et par une densité d'organisations trop faible, il nous paraît que le rôle des OE est aussi de participer au renforcement global de l'«écosystème de la société civile», c'est-à-dire notamment à participer à l'éclosion des potentialités. Développer la société civile dans son ensemble, c'est réduire un des facteurs de fragilité majeurs du contexte. L'émergence collective de nouvelles organisations nous paraît, dans le contexte rwandais en particulier, une étape indispensable. Le fait que la présence de ce potentiel de développement n'ait pas naturellement permis à l'organisation de croître et d'atteindre une taille critique ne peut être considéré, dans des contextes précaires comme ceux des Grands Lacs, comme signe de faiblesse. Il peut ne manquer que peu de compétences à ces organisations pour se déployer à plus grande échelle.

La situation est assez différente au Nord-Kivu où nombre de petites organisations sont des «ONG cleptomane» dont la devanture ne sert qu'un objectif de captation de fonds de l'aide au développement à des fins personnelles.

À l'image de l'apport financier d'un *business angel* aux start-up, l'appui d'une OE à une petite organisation en développement peut constituer un levier d'évolution très fort. Mais parallèlement, le risque d'échec est substantiel. Au cours de notre étude, nous avons rencontré plusieurs «petites organisations» qui ont bénéficié d'affectations de CEP de différents types avec des succès très variés. Une de celle-ci a connu une croissance satisfaisante grâce à cet appui, une autre a su profiter à bon escient des apports du volontaire sans toutefois que le partenariat n'ait eu d'impact significatif sur son développement institutionnel, une troisième enfin a connu un échec qui a été mal vécu.

Sur la base de ces études de cas, nous suggérons aux OE d'analyser avec attention ce qui constitue le potentiel de développement de l'organisation. Cela permettra d'une part de s'appuyer sur ce potentiel pour la croissance de l'organisation et, d'autre part, d'évaluer ce qui fait précisément défaut à l'organisation pour son éclosion et ce sur quoi peut porter l'appui. À titre d'exemple, ce potentiel peut être constitué par :

- Un ancrage localisé et intense,
- Une légitimité spécifique du fait de son action,
- Un portage par une personnalité leader reconnue pour son engagement,
- La maîtrise particulière d'une méthode intéressante de travail sur la paix et les conflits,
- Une capacité d'innovation,
- Une culture de débat interne particulière et une ouverture à la remise en question,
- Une insertion intéressante dans des réseaux locaux ou communautaires,
- « *Good governance* »,
- ...

Même si elle est petite, il nous paraît également essentiel que l'organisation ait une vision claire de ce qu'elle cherche à changer par son action (« sa théorie du changement »). Nous suggérons également d'interroger l'origine de la création de l'organisation qui bien souvent est révélatrice des atouts de celle-ci.

Dans la majorité des cas, les appuis à de petites organisations ne peuvent mobiliser un volontaire pour un plein-temps. Le risque serait d'avoir une situation de déséquilibre entre l'appui de l'OE et la capacité d'absorption de l'OP en termes de compétences et de développement avec à la clé une dénaturation de l'initiative locale. Alternativement, le volontaire peut se trouver sous-utilisé ou alors le staff local suroccupé par l'encadrement du volontaire. Tous ces cas de figure constituent d'évidents obstacles au développement harmonieux de l'organisation et à la réussite de l'appui de l'OE.

C'est pourquoi nous proposons la mise sur pied de dispositifs d'appui souples aux petites organisations. Nous identifions trois options :

1. Une délégation limitée d'un volontaire affecté auprès d'une grande organisation. Cette délégation peut porter sur une longue durée mais ne constituer qu'un temps de travail réduit. Par exemple, une délégation d'une journée par semaine peut permettre un accompagnement utile sous la forme d'un appui-conseil régulier au fil de l'eau ou de session de formations-actions avec le staff de la petite organisation. Il est imaginable que le volontaire appuie plusieurs petites organisations en parallèle sur ce mode collaboratif. Un des intérêts de cette formule est qu'elle peut stimuler l'interconnaissance entre petites et grandes OP. Le volontaire peut tout à fait être un membre du personnel local d'une OP qui serait affecté de manière limitée auprès d'une autre OP.
2. L'affectation d'un volontaire au sein de plusieurs petites organisations : Un partenaire fixe reste nécessaire, ne serait-ce que pour des motifs administratifs (obtention du permis de travail) et pour une continuité dans le travail. La gestion d'un tel dispositif serait assez lourde et nécessiterait une implication forte de la coordination locale. Le risque est de voir le volontaire sous-occupé par période. Le dispositif permettrait de faciliter le réseautage de petites organisations entre elles et profiterait d'importantes synergies dans les cas où les besoins des petites organisations sont similaires. Attention toutefois de ne pas forcer des collaborations entre organisations

qui n'y voient pas l'intérêt et qui n'y sont pas réellement disposées : rappelons que, si en Europe le niveau de confiance inter-individuelle et inter-institutionnelle est suffisamment élevé pour que ce soient les collaborations entre organisations qui génèrent des liens, dans les contextes fragiles ce sont en général au contraire les liens pré-existants qui permettent les collaborations.

3. Un appui en service du coordinateur local : Sur des thématiques spécifiques, il peut être possible d'impliquer la coordination locale en parallèle de son travail courant. L'appui pourrait alors ressembler à celui du dispositif de délégation limitée d'un volontaire.
4. Un appui sous forme d'échange Sud-Sud sur une thématique pour laquelle un des OP dispose d'une expertise spécifique qu'il peut partager avec d'autres OP. Là encore, il s'agit de vérifier la disponibilité réelle de partager et collaborer entre OP.

Pour ce type de missions, nous recommandons la définition d'un cahier des charges précis mais portant sur un horizon de temps réduit (de quelques semaines) et évolutif en fonction des changements dans la situation du partenaire. La période et les modalités de collaboration devraient être bien clarifiées, en particulier dans le cas d'une délégation limitée d'un volontaire. Dans ce dernier cas, une négociation doit avoir lieu avec le partenaire principal pour s'assurer que cet appui ne lui fait courir aucun risque supplémentaire. En termes de contenus thématiques, les besoins peuvent être d'ordre divers : développer des outils de gestion, des services informatiques ou de communication ...

Ce type de dispositif exige beaucoup de polyvalence de la part du volontaire. Il permet aussi d'avoir des pistes de travail immédiates si la collaboration avec le partenaire stratégique devait se dégrader et nécessiter une place de réaffectation. Notons également que l'affectation d'un jeune professionnel (stagiaire, service civil) peut apporter beaucoup dans des petites organisations pour autant que le contenu de son cahier des charges ne soit pas pensé comme une « mini-affectation » de longue durée mais soit au contraire bien calibré dans ses objectifs et moyens.

#### Bonnes pratiques à encourager :

→ **Nous suggérons la mise en place progressive d'un dispositif d'appui à de petites organisations en développement dotée d'un potentiel remarquable<sup>20</sup> afin de participer au renforcement global de la société civile. Un dispositif d'appui démarrant avec la délégation limitée d'un volontaire affecté dans une grande organisation accompagné d'échanges Sud-Sud nous paraît la solution la plus judicieuse pour développer cette forme d'appui.**

20 Une recommandation similaire est issue d'une étude d'impact du programme de Technical Advisor (TA) de Horizont3000 Autriche en Afrique de l'Est: Jimat Development Consultants, *Impact Study of the Technical Advisor (TA) Programme of HORIZONT3000 in East Africa (Kenya-Tanzania-Uganda)*, 2015

### 5.3. Des appuis flexibles dans un cadre renforcé de continuité partenariale

Nous l'avons vu, les effets des missions sont réels et parfois très puissants, mais pas totalement maîtrisables en amont de la collaboration. Le temps du terrain n'est pas le temps helvétique. L'évolution parfois rapide des conditions-cadres du contexte et de la structure interne des organisations elle-même peut amener les besoins et les priorités en accompagnement à différer de ce qui avait été prévu. De plus, une fois que le volontaire a pris ses marques, l'OP prend conscience au fur et à mesure de ses compétences effectives et de comment il est possible de maximiser le potentiel de collaboration avec lui.

Pour toutes ces raisons, il nous apparaît essentiel de garder à la fois une planification souple des activités à réaliser par le volontaire et de rester ouvert aux effets imprévus et aux chaînes de causalités non planifiées qui résultent des affectations. La flexibilité de l'appui est à la fois une condition de la bonne réussite des projets de CEP ainsi qu'une de ses principales valeurs ajoutées en comparaison avec d'autres formes de coopération. Du fait de sa proximité, elle est la mieux placée pour répondre en temps réel aux besoins évolutifs – et parfois vitaux<sup>21</sup> – des partenaires.

Pour être efficace et profitable pour toutes les parties, la flexibilité de l'action nécessite un guidage dans les orientations à prendre : en amont des affectations, un cadre de collaboration très clair doit être établi dans lequel les partenaires partagent de manière explicite des objectifs communs de coopération. Afin de donner un poids symbolique important à la définition de ces objectifs communs et d'engager concrètement les partenaires autour de ceux-ci, nous suggérons qu'elle soit formalisée dans une « déclaration d'intentions communes » servant de marqueur de la relation partenariale.

En aval des actions, la flexibilité demande aussi des temps d'évaluation conjoints approfondis et des efforts accrus en matière de suivi et de capitalisation commune des leçons apprises et des effets identifiés. C'est cet échange et cet apprentissage commun entre OP et OE qui permet de réorienter les objectifs de collaboration si le besoin s'en fait sentir.

Ces outils – définition d'objectifs communs en amont de l'action sous la forme d'une « déclaration d'intentions communes » et, en aval, temps conjoints d'évaluation et de capitalisation – permettent d'inscrire la relation partenariale entre OP et OE dans un horizon temporel qui dépasse celui de l'affectation. Mener un suivi de l'évolution du partenariat en tenant compte des séquences d'affectations (de différents types : longue durée, courte durée, jeunes professionnels, échanges Sud-Sud, Sud-Nord ...) doit permettre de mieux comprendre les effets de la collaboration sur les institutions puisque c'est sur cette échelle de temps que les effets sont en général perceptibles. Il s'agit en définitive de fournir en priorité des efforts dans l'identification des effets pour pouvoir en tirer des leçons, plutôt que dans leur planification. Le focus est ainsi porté sur l'échelle du partenariat en parallèle de celle de chacune des missions.

La mise en place de ce « dispositif de continuité partenariale » est, selon nous, la condition pour pouvoir se montrer flexible dans l'action et répondre ainsi au mieux aux besoins des OP dans le contexte fragile qui est le leur. La démarche de suivi-évaluation des effets et d'approche de l'impact telle que proposée par M. Beuret dans son étude sur les effets nous

21 Voir l'encadré du chapitre précédent : « *Partenariat Pole Instiute – Eirene Suisse : des appuis modestes peuvent avoir des effets majeurs* »

paraît répondre à cette exigence. Elle pourrait être combinée à l'outil « baromètre du partenariat » – éventuellement révisé – qui avait été développé par Eirene Suisse pour planifier, suivre et mesurer l'évolution des besoins en compétences des OP et OE.

Ce dispositif permet de stimuler favorablement l'interconnaissance entre partenaires. Il favorise la transparence et la culture de débat à l'échelle des organisations. Il permet également d'assurer la transmission du savoir entre partenaires même dans le cas où le partenariat n'est plus principalement constitué par des affectations de longue durée : dans le cas de séquences d'affectations de types différents avec des volontaires différents, le risque de perte de connaissance est supérieur, notamment lorsque durant une période longue aucun volontaire suisse n'est affecté. Il nécessite toutefois un effort supplémentaire de suivi de la part de la coordination locale.

#### Bonnes pratiques à encourager :

- Favoriser la flexibilité des appuis pour répondre aux enjeux des contextes fragiles ;
- Privilégier les efforts d'identification des effets plutôt que leur planification ;
- Mettre en place un « dispositif de continuité partenariale » avec, en amont de l'action, une « déclaration d'intentions communes » entre partenaires pour guider l'action et, en aval des missions, des temps d'évaluation conjointe des leçons apprises.

## 5.4. Faire de l'analyse du contexte en commun un axe fort d'échange partenarial

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, la CEP ne saurait être efficace pour la promotion de la paix dans une région fragile sans une stratégie d'intervention basée sur une analyse des éléments de conflictualité et de fragilité du contexte. Que ce soit pour les OE ou les OP, l'analyse du contexte revêt donc tout d'abord une fonction stratégique. Il s'agit d'une base indispensable pour construire des stratégies d'intervention adaptées (adapter les actions aux lignes de conflits identifiées et les rendre ainsi « sensibles au conflits ») et capitaliser les connaissances sur la région. Elle constitue également un outil au niveau opérationnel pour la gestion des risques et de la sécurité des volontaires : dans un contexte fragile, les enjeux sécuritaires sont lourds lorsque l'on travaille avec des volontaires. Une connaissance fine et régulière de la situation locale est nécessaire. Ces analyses permettent également aux volontaires de rapidement appréhender les enjeux du contexte et de développer une culture commune avec les OP favorable à leur bonne immersion. Elles sont rassurantes, car elles permettront dans la pratique de poser des mots sur des ressentis parfois confus.

Plus largement, les analyses de contexte réalisées en atelier de manière participative constituent une base de travail qui mobilise des compétences pour la paix. Elles permettent, d'une part, aux membres des organisations d'améliorer en continu leur compréhension des mécanismes de conflictualité et les moyens d'y répondre. D'autre part, elles amènent les individus à confronter leurs opinions, à argumenter leurs ressentis et à les crédibiliser par la triangulation des sources d'informations et par une analyse critique basée sur des faits. Le processus consistant à partager son analyse, la structurer ensemble, et en dégager une vision commune est un levier majeur de transformation des conflits dans un contexte caractérisé par la rumeur, l'information de mauvaise qualité et la manipulation. L'objectif est de décloisonner et défragmenter l'information et son analyse.

Il s'agit ainsi de diffuser d'abord à l'interne des organisations une culture de dialogue et de la négociation que les OP et OE cherchent à promouvoir au niveau de la société. Au vu de la sensibilité des informations qui peuvent y être échangées, un cadre approprié et durable doit être mis en place pour garantir la confidentialité, rassurer les participants et favoriser la confiance interindividuelle. Au cours de notre mission, nous avons pu analyser deux cadres de dialogue mis en place entre partenaires et qui donnent des résultats satisfaisants grâce à ces conditions.

- **En ce qui concerne les acteurs à réunir :** À terme, l'objectif à atteindre serait d'effectuer des analyses de contexte conjointement avec l'ensemble des partenaires. Nous suggérons de mettre en œuvre la démarche progressivement, sachant que les OP pourraient avoir des réticences à partager des informations vues comme sensibles. Ce travail peut également être en partie réalisé avec le bureau de coopération suisse (BUCO) ou la « Division sécurité humaine » du Département des affaires étrangères suisse (DFAE) qui effectuent leurs propres analyses de contexte. Notre mission a permis de valider l'intérêt du BUCO sur le principe d'une collaboration à ce niveau et la valeur qui est accordée à la remontée d'informations d'organisations proches du terrain. Pour que la démarche soit productive, les groupes d'acteurs choisis doivent être amenés à se réunir avec une certaine régularité.
- **En ce qui concerne les sources d'information à mobiliser :** Les contextes fragiles sont aussi ceux au sein desquels les organes d'information habituels sont les moins robustes et indépendants. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de recourir en parallèle à la « littérature grise » (rapports d'OSC et d'ONG internationales par exemple) et aux contacts personnalisés des réseaux des partenaires. Il s'agit de s'assurer de la diversité des sources d'informations et procéder à leur croisement systématique.
- **En ce qui concerne la fréquence des analyses :** Lorsque la période est « calme », c'est-à-dire en dehors de crise, la fréquence peut être réduite, mais un rythme de 6 mois paraît un minimum.

## 5.5. Proposition d'un outil simple d'analyse conjointe du contexte

Dans le cadre de contextes fragile, nous proposons aux organisations de la CEP de structurer leur processus d'analyse conjointe du contexte autour des éléments de fragilité. Pour ce faire, nous proposons un cadre d'analyse simplifié de la fragilité sur la base de la méthode de l'OCDE (tenant compte à la fois du niveau d'adaptation actuel mais également du niveau de risque) et de notre propre expertise.

Outil d'analyse du niveau de fragilité				
Dimensions	Analyse des critères de fragilité (se référer à la liste de critères)	Sources et références	Niveau global	Perspectives globales
Économique			+	↑
Environnement			+	→
Politique			-	↓
Sécurité			++	→
Société			--	↓

Tableau 6 : Outil d'analyse de la fragilité du contexte

La procédure à suivre pour l'utilisation de l'outil est la suivante :

- Le niveau est à quatre degrés: très bon (++), plutôt bon (+), plutôt mauvais (-), très mauvais (--);
- Les perspectives sont à considérer à court terme 6 mois - 1 an, car il est difficile d'envisager des analyses sur le moyen et long terme dans des contextes fragiles.

Le travail peut être réalisé en atelier d'une durée estimée à une demi-journée avec les séquences de travail suivantes :

- a) Présentation du cadre d'analyse et des concepts;
- b) Travail de réflexion collective en groupe de 3-4 personnes pour caractériser les facteurs de fragilité des 5 dimensions;
- c) Mise en commun et détermination collective du niveau et de l'évolution;
- d) Synthèse.

Nous recommandons de réaliser ces analyses en tenant compte des critères suivants :

- Créer un cadre de travail protégé qui favorise la confiance. La règle de « Chatham house »<sup>22</sup> peut être une option intéressante.
- Stimuler les échanges d'expérience personnels;
- Réaliser des analyses basées sur des faits et identifier des références;
- Concevoir ce cadre d'analyse comme un processus permanent dont la régularité peut varier en fonction de l'évolution du contexte (une analyse annuelle est un minimum, celle-ci peut être beaucoup plus fréquente en cas de crise);
- Favoriser l'amélioration continue du processus en :
  - Tenant compte du fait que la confiance interpersonnelle met du temps à s'établir;
  - Assurant la traçabilité documentée des analyses tout en préservant la confidentialité des débats et des participants;
  - Mesurant après-coup la qualité des analyses effectuées (un tableau de bord simplifié peut être élaboré sur le niveau de performance des analyses);
  - Analysant après-coup les écarts d'analyse notamment en cas d'évolution négative, et en cherchant systématiquement à identifier les causes profondes.

<sup>22</sup> « Quand une réunion, ou l'une de ses parties, se déroule sous la règle de Chatham House, les participants sont libres d'utiliser les informations collectées à cette occasion, mais ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants. »

Les critères de fragilité à analyser peuvent être les suivants, répartis dans les 5 dimensions de fragilité :

Critères de fragilité	
Dimensions	Critères
<b>Économique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Éducation (taux de scolarisation, qualité de l'enseignement supérieur ...)</li> <li>– Perspectives d'évolution personnelle (chômage, appui à la création d'entreprises ...)</li> <li>– Conditions-cadres et gouvernance économique</li> <li>– Insertion économique des femmes</li> <li>– Niveau d'autonomie économique (dépendance à l'aide au développement et aux matières premières, balance commerciale, économie diversifiée ...)</li> </ul>
<b>Environnement et santé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Santé environnementale</li> <li>– Sécurité alimentaire</li> <li>– Risque de catastrophe naturelle (éruptions volcaniques, cyclones, séismes ...)</li> <li>– Risque d'épidémies</li> <li>– Qualité du système de santé</li> <li>– Qualité générale des infrastructures (routes ...)</li> </ul>
<b>Politique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Redevabilité des autorités et place de l'intérêt public</li> <li>– Qualité de l'espace public</li> <li>– Indépendance et accès à la justice</li> <li>– Niveau de corruption</li> <li>– Qualité de la gouvernance politique</li> <li>– Rôle des contrepouvoirs (« <i>checks and balances</i> »)</li> <li>– Répression politique et libertés individuelles</li> <li>– Respect des droits humains</li> <li>– Niveau de décentralisation</li> <li>– Stabilité du pouvoir</li> <li>– Relations avec les États frontaliers</li> <li>– Respect des Droits de l'Homme</li> </ul>
<b>Sécurité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Survenance de conflits armés</li> <li>– Niveau de criminalité et présence d'organisations criminelles</li> <li>– Terrorisme</li> <li>– Contrôle du territoire et des frontières de la part de l'État</li> <li>– Niveau de confiance dans la police et l'armée</li> </ul>
<b>Société</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Relations et inégalités entre groupes sociaux, ethniques, confessionnels, ville-campagne (libertés publiques, accès à l'éducation et aux sphères économiques)</li> <li>– Robustesse de la société civile</li> <li>– Existence d'une culture de débat</li> <li>– Niveau de confiance interpersonnelle</li> <li>– Niveau d'estime de soi, du sentiment de dévalorisation et d'impuissance, notamment de groupes spécifiques</li> <li>– Séquelle de violence de masse</li> <li>– Présence de personnes déracinées (réfugiés, exode rural ...)</li> <li>– Normes sociales structurantes (respect homogène et décloisonné des us et coutumes, émergence de leaders locaux ayant de l'influence ...)</li> </ul>

Tableau 7 : Liste de critères de fragilité

### Bonnes pratiques à encourager

- Mettre sur pied des analyses de contextes communes entre OE et OP.  
L'outil proposé ici constitue une option de travail.

## 6. Les dispositifs d'encadrement des affectations en contexte fragile

Les projets impliquant l'échange de personnes exigent la mise en place d'un dispositif particulier de préparation-suivi-évaluation par rapport aux projets classiques de coopération. Si la CEP reste un *moyen* pour favoriser l'autonomie et le renforcement des dynamiques locales de changement, au même titre que d'autres formes de projets, elle porte par contre des enjeux bien spécifiques. De par l'implication centrale de l'échange humain interpersonnel, les facteurs-clés de succès, les risques encourus ou encore les effets de ces projets diffèrent la plupart du temps de ceux des autres projets de coopération. Sur la base de leur expérience de plus de 50 ans, les organismes de la CEP ont développé de nombreux outils pour répondre à ces exigences particulières et ceux-ci sont en constante évolution.

Les affectations en contexte fragile impliquent la mise en place d'un dispositif d'encadrement de CEP adapté du fait de la plus grande volatilité du contexte et des enjeux liés à la sécurité des personnes (voir chapitre 2), des besoins spécifiques des OP (voir chapitre 3), des particularités de la relation de partenariat (voir chapitre 5). Par dispositif d'encadrement, nous entendons l'ensemble des « services » fournis autour de l'affectation de volontaires afin que celle-ci soit un succès, que ce soit au niveau de la préparation, du suivi en cours de mission et de son évaluation. Ces « services » sont de la responsabilité des OE, de la coordination locale ou encore des OP.

### 6.1. Identifier chez les candidats la capacité d'ouverture à l'imprévu

Comme nous l'avons relevé au chapitre 4, dans un contexte fragile évolutif, l'ouverture à l'imprévu conditionne énormément la réussite des actions et l'atteinte d'effets. Un volontaire qui a besoin de se tenir au planifié pour se rassurer risque de rapidement être inadéquat dans son environnement de travail et susciter l'incompréhension de l'OP. Celle-ci pourra avoir la sensation que le volontaire n'est pas sensible aux contraintes vécues sur le terrain et qu'il privilégie un « agenda de la Suisse » plus qu'un agenda local.

#### Bonnes pratiques à encourager

→ **Nous recommandons que le recrutement mette tout en haut de son agenda le critère de l'ouverture à l'imprévu dans la sélection des candidats. Il s'agit d'un défi important en matière de ressources humaines : cerner cette compétence nécessite la mise en situation. Les méthodes pour y parvenir sont consommatrices en temps (par exemple sous la forme d'assessments). D'autre part parce que les OE font plus souvent face à une pénurie qu'à une abondance de candidatures.**

### 6.2. Placer l'organisation partenaire en responsabilité face aux volontaires

Les affectations de CEP impliquent la mise en musique d'une relation à trois entre OP, OE et volontaire. La responsabilité de la direction de la mission est inévitablement partagée entre OP et OE. Les OE mettent en œuvre des schémas hiérarchiques variables : dans certains cas, le volontaire est clairement l'employé de l'OE et uniquement de celle-ci, alors que dans d'autres il répond (et signe un contrat) à la fois avec l'OP et l'OE. La relation avec le coordinateur local peut aussi différer selon les cas, entre responsabilité et facilitation.

Nous ne recommandons pas spécialement un schéma plutôt qu'un autre : celui-ci dépend de la culture des organisations (en fait de l'OE, car les cas où l'OP formule des exigences sur la contractualisation sont rares). Nous attirons toutefois l'attention sur le risque que le volontaire ne se sente pas suffisamment appartenir à l'OP si celle-ci ne joue pas un rôle central dans son encadrement et son instruction.

Dans cette relation de responsabilités un peu particulière, il nous paraît essentiel de lever clairement les ambiguïtés qui pourraient s'introduire dans la compréhension par chaque partie de ses prérogatives et devoirs. En particulier, les responsabilités d'encadrement et d'instruction des OP envers le volontaire doivent être formellement thématiques et validées. À défaut, il peut se produire que, au moins dans le cadre d'une première affectation, le représentant de l'OP se gêne à donner des instructions au volontaire et pense que celui-ci doit avoir une idée claire de la façon avec laquelle il envisage le travail qu'il doit mener. Les malentendus peuvent rapidement surgir, sachant en particulier que le volontaire vient d'un environnement qui favorise le feed-back alors même que l'environnement des Grands Lacs en est en général très avare.

Dans un contexte fragile plus qu'ailleurs, le guidage du volontaire par l'OP et par son personnel local est un facteur essentiel pour son immersion. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, les relations sociales y sont généralement moins fluides, marquées par plus de méfiance et de clivages, rendant l'insertion « naturelle » des volontaires moins aisée. Toutes proportions gardées, le représentant de l'OP porte une responsabilité quant à l'équilibre personnel du volontaire au-delà de son insertion professionnelle. Il doit être conscient. Il est également un pont culturel pour le volontaire, nous y reviendrons plus loin.

En termes de sécurité, l'OP est en première ligne de responsabilité et doit être consciente de cette charge qui lui incombe. Le fait qu'une OP compte dans son staff un volontaire (un « blanc ») peut, en cas de crise, devenir difficile à gérer. L'OP doit se sentir libre de s'en ouvrir au volontaire et à l'OE.

En ce qui concerne le travail, les OSC évoluant dans des contextes fragiles sont souvent moins structurées et cadrées : le volontaire peut se trouver rapidement perdu si l'OP ne joue pas pleinement son rôle d'instruction.

Il s'agit donc de définir avec clarté les périmètres de responsabilité entre l'OE et l'OP tant au niveau de la sécurité du volontaire, de son encadrement et de son instruction, ainsi que de thématiser formellement le partage des rôles et s'assurer que l'OP soit en situation de jouer sa fonction.

### **6.3. Plus qu'une stricte planification des actions en amont : la gestion permanente des besoins**

Comme nous l'avons vu au chapitre 4 et 5, les effets de la CEP sont maximisés lorsque l'appui reste flexible dans un cadre de coopération où les objectifs sont fortement partagés et où les enseignements et les leçons apprises sont tirés en ensemble (« dispositifs de continuité partenariale »). Cette approche signifie également que la définition d'un cahier des charges très précis en amont de l'affectation n'est pas une priorité. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il faille laisser du temps au temps à l'arrivée du volontaire sur le terrain : l'OP a souvent attendu longtemps avant l'arrivée du volontaire, une durée souvent mal comprise. Laisser du flottement dans l'action du volontaire, même avec l'intention louable de laisser

de la place à l'appropriation mutuel, pourrait être compris comme un manque de rigueur et d'exigence de l'OE envers le travail à délivrer par le volontaire auprès de l'OP.

#### Bonnes pratiques à encourager

- **Nous recommandons plutôt de maintenir volontairement flou le cahier des charges des volontaires en amont de l'affectation et de privilégier une esquisse de cahier des charges. Quoi qu'il en soit, la pratique montre que, à l'arrivée du volontaire, la situation du partenaire ainsi que ses besoins ont évolué et que, dès lors, le volontaire mène des actions différentes de celles qui avaient été planifiées. Le volontaire doit néanmoins être actif dès son arrivée afin d'éviter les potentiels malentendus quant à son niveau d'engagement.**
- **Les termes de références sont ensuite à inscrire dans une gestion permanente des besoins : au minimum tous les 6 mois, l'OE et l'OP doivent faire le point avec le volontaire sur les missions et tâches qui lui sont confiées.**

## 6.4. De la gestion de la sécurité

À l'évidence, en milieu fragile, les enjeux sécuritaires sont plus élevés qu'ailleurs<sup>23</sup>. En ce qui concerne la région étudiée, comme nous l'avons mentionné dans l'analyse de contexte (chapitre 2), il existe de forts contrastes entre, d'une part, le Rwanda, qui dispose d'un bon niveau de sécurité et, d'autre part, le Nord-Kivu, qui est en quasi situation de crise.

Toute gestion de la sécurité suppose une veille sécuritaire robuste. Comme nous l'avons rappelé à plusieurs reprises, en milieu fragile, l'identification des sources d'informations n'est pas aisée du fait de la faiblesse des organes d'information ordinaires, de l'omniprésence des rumeurs et du faible niveau global de confiance entre individus. En conséquence, il s'agit de combiner les sources d'information classiques (médias, Monusco pour le Nord-Kivu, publications d'ONG ...) avec les informations issues des réseaux. Il est très important que les volontaires – et les OE – soient en lien avec des personnes « avisées » aussi nombreuses que possible et d'horizons aussi diversifiés que possible. Par personne avisée, nous entendons des personnes qui disposent elles-mêmes d'un bon réseau et qui sont particulièrement bien insérées dans leur milieu. Cela peut être : des responsables d'OSC, d'autres coopérants, du personnel de la Monusco ou du CICR, des personnes à responsabilité dans l'administration ou les milieux économiques, des personnes des services de sécurité ... En cas de signaux d'alerte ou en cas de crise, les contacts directs permettent de récolter de précieuses informations sur les zones sûres et celles qui ne le sont pas, et faciliter la prévision de l'évolution de la situation. Certaines personnes gèrent des listes de diffusion d'informations de toutes sortes. Il ne faut pas hésiter à s'y abonner.

De manière générale, l'approche sécuritaire la plus saine est celle de la responsabilisation de chacun à son niveau : dans l'ordre, tout d'abord le volontaire, ensuite l'OP et enfin l'OE. Comme évoqué ci-dessus, l'OP doit être très clairement consciente de son rôle et de sa responsabilité sur la conduite sécuritaire, en particulier lorsque des décisions rapides doivent être prises et que l'OE ne peut être consultée. Le volontaire doit pouvoir faire confiance à l'OP sur ce plan, écouter ses recommandations et se conformer à ses instructions.

<sup>23</sup> Unité a élaboré des conditions à remplir par les OE en ce qui concerne la gestion de la sécurité des volontaires : Unité, *Standards minimaux pour la gestion des risques et de la sécurité*, 2016

Par ailleurs, de manière générale, des précautions doivent être prises à trois niveaux :

- **Le lieu de résidence :** Choisir des logements dans des zones réputées sûres dans des résidences sécurisées. L'OP peut être largement responsabilisée dans l'identification d'un logement potentiel. En ce qui concerne Goma, une résidence à Gisenyi de l'autre côté de la frontière est une option intéressante à envisager. Elle permet aux volontaires de résider dans un lieu tout à fait sécurisé, plus convivial, avec une ouverture intéressante sur le lac. L'obtention des visas nécessaires pour passer quotidiennement la frontière ne semble pas poser de problème particulier et les horaires sont étendus. Ceux-ci ont toutefois plusieurs fois varié ces dernières années selon la qualité des relations bilatérales entre le Rwanda et la RDC. L'avantage d'être en possession de ces papiers est de faciliter le passage de la frontière en cas de crise, puisque la sortie du territoire via Gisenyi est la seule option dans ce cas.
- **Les déplacements :** Les déplacements doivent bien entendu faire également l'objet d'une analyse sécuritaire. En ville de Goma, les précautions à prendre varient selon les quartiers et évoluent dans le temps. Ils doivent faire l'objet là aussi d'une veille permanente. Néanmoins, sur la base de l'expérience de ces dernières années, les déplacements de nuit paraissent difficiles sans véhicule personnel. En cas de résidence des volontaires à Goma, nous suggérons de fournir un véhicule pour assurer un niveau minimal de liberté de mouvement.
- **Les familles :** La résidence de familles avec enfants à Goma doit être envisagée avec beaucoup de précaution. En particulier parce que le lieu ne se prête pas volontiers à la convivialité, notamment du fait de la carence d'espaces publics ouverts et « family friendly ».

De manière générale, nous suggérons d'utiliser l'analyse du contexte pour identifier les enjeux de sécurité et les mesures à prendre. Nous ne proposons pas ici d'outil spécifique.

## 6.5. De l'importance de la prise de recul interculturelle

Nous avons déjà insisté sur l'importance de la préparation interculturelle des volontaires en amont des missions ainsi que sur le suivi en cours de mission (chapitre 4). Cette préparation doit porter aussi bien sur les aspects les plus attirants comme les plus dérangeants. Devraient notamment être thématiques : les relations entre hommes et femmes ; le rapport au pouvoir (notamment la culture du chef) ainsi que la communication entre individus (par exemple : savoir que les gens peuvent applaudir sans apprécier, que le feed-back n'est pas fréquent), la place de la religion dans la société, la prévalence de la corruption ...

### Bonnes pratiques à encourager :

- **Dans le cadre de la préparation au départ, nous suggérons de développer une collaboration avec des membres de la diaspora. Elle ne saurait à elle seule constituer la préparation interculturelle mais constitue néanmoins une opportunité d'apprentissage et de création de réseau qui n'est aujourd'hui pas exploitée.**

En cours de mission, il s'agit de favoriser un haut niveau d'échange autour des aspects interculturels. Cela passe par l'implication de l'OP. Elle doit prendre conscience du rôle de pont culturel qu'elle joue auprès du volontaire. Cela passe également par la mise en place d'espaces d'échanges collectifs et de prise de recul sur ces sujets, notamment à travers des ateliers d'échanges entre volontaires et OP. Une préparation robuste de l'OP est importante, spécifiquement pour les personnes qui vont collaborer avec le volontaire.

## 6.6. Quand un minimum de confort matériel, psychologique et sécuritaire vont de pair

La philosophie du volontariat telle que pratiquée par les organisations d'Unité implique que le volontaire dispose de moyens de vie suffisants mais modestes, globalement similaires aux homologues de l'OP avec qui il collabore. Néanmoins, cette approche peut trouver de sérieuses limites dans le cas de contextes fragiles. L'objectif est d'assurer non seulement la sécurité physique des volontaires mais également leur équilibre psychologique. Comme nous l'avons relevé dans le chapitre 2 (« Les éléments de fragilité du contexte des Grands Lacs »), les contextes fragiles peuvent engendrer un sentiment d'oppression chez les volontaires, que ce soit parce que les institutions assurant la sécurité sont défaillantes ou du fait de l'omniprésence de la méfiance dans les relations entre individus.

Dans les Grands Lacs, nous relevons deux cas où il nous apparaît évident qu'une approche spécifique doit être adoptée du fait des éléments de fragilité du contexte :

- **Les moyens de déplacement :** Habituellement, les volontaires ne disposent pas de leur propre véhicule alors que celui-ci paraît nécessaire en cas de résidence à Goma, sans quoi ceux-ci risquent d'être systématiquement confinés chez eux dès la nuit tombante.
- **Les voyages de ressourcement :** Du fait des relations sociales parfois étouffantes, le besoin de s'extraire du milieu suffisamment régulièrement est réel. Ceci d'autant plus que, même pour des terrains qui ne sont pas considérés comme fragiles, la durée des missions de 3 ans est considérée aujourd'hui en Europe comme longue par les candidats potentiels. Pour assurer un bon équilibre psychologique sur cette durée, il s'agit d'adopter le principe de la « marmite à vapeur » : faire régulièrement baisser la pression lorsque celle-ci augmente trop dangereusement. Pour ce faire, rien de tel que de se retrouver dans son propre environnement culturel qui rassure par le fait qu'on en maîtrise les codes. Nous conseillons de prévoir (et de financer) au minimum des voyages annuels en Suisse, et/ou dans la région (par exemple le Kenya, la Tanzanie ou l'Ouganda pour la région des Grands Lacs, qui offrent plus d'espace de liberté et de découvertes insouciantes). La fréquence de ces voyages devrait, dans la mesure du possible, être adaptée à la situation spécifique de chaque volontaire, mesurée par des entretiens approfondis avec la coordination locale et/ou la coordination suisse.

### Bonnes pratiques à encourager :

- **Sans les renier, nous recommandons d'appliquer avec pragmatisme les principes du volontariat dans les contextes fragiles. Des adaptations spécifiques des conditions matérielles nous paraissent indispensables pour garantir à la fois la sécurité physique et psychologiques des volontaires (notamment : mise à disposition d'un véhicule pour les volontaires basés à Goma, facilitation de voyages de ressourcement). Les indemnités devraient, dans la mesure du possible, être adaptées à ces besoins.**

## 6.7. Garantir la transparence et la concertation dans l'évaluation des missions

Les OE doivent garantir la transparence et la concertation dans l'évaluation des missions et sur les conséquences concernant le partenariat. Les échecs existent et les organisations « du Sud » redoutent des conséquences potentiellement dévastatrices sur leur réputation et leur survie dans le contexte délicat qui est le leur. Une gestion approximative des bilans peut mettre en danger la relation partenariale elle-même.

Cela ne signifie nullement que la transparence doit être totale : il est naturel qu'il existe des échanges bilatéraux protégés entre volontaires et OE, comme il en existe entre volontaires et OP et entre direction et staff des OP. Néanmoins, dans le cadre du partenariat, il doit être clair pour l'ensemble des partenaires, d'une part, quels sont les lieux, espaces et moments d'évaluation conjointe et, d'autre part, quels faits partagés engendrent quelles conséquences dans la relation de travail. Cette exigence est bien entendu valable dans le cadre de n'importe quel partenariat. Cependant, dans des contextes fragiles, elle prend une dimension bien particulière, car :

- Le niveau de confiance interpersonnel entre individus y est plus faible et que l'on y recourt plus à la rumeur. Tout manque de transparence ressenti, qu'il soit avéré ou non, va décupler les réactions et mettre rapidement en danger les bases même de la confiance qui doit faire la force du partenariat ;
- Les OP et OE agissant dans le domaine de la transformation des conflits et la consolidation de la paix œuvrent précisément à libérer la parole et à favoriser les débats constructifs, ce qui implique un devoir d'exemplarité en termes de transparence ;
- Les OP sont souvent déjà plus fragilisées dans ces contextes.

Nous recommandons de définir clairement un processus d'évaluation conjointe des missions entre OP et OE après la fin de la mission et la remise du rapport de la part du volontaire. Nous suggérons que ce bilan soit réalisé à partir du rapport du volontaire mais que celui-ci n'y soit pas directement associé, car il s'agit de tirer les leçons portant conséquence sur la suite du partenariat au-delà des résultats de la mission elle-même. Une attention particulière doit être portée à cette étape dans le cas d'un échec de la mission.

Le processus doit être conçu pour être léger, par exemple un entretien avec le coordinateur local et une formalisation écrite simple, par exemple une page A4 maximum (sachant qu'il existe déjà un rapport), qui pourrait être signée par les représentants de deux partenaires pour en souligner l'appropriation conjointe. Le rapport pourrait, le cas échéant, faire état de désaccords entre les conclusions tirées par chacun des deux partenaires.

Ce temps d'évaluation s'inscrit dans les « dispositifs de continuité partenariale » que nous avons recommandé à l'échelle du partenariat (chapitre 5). Il permet de créer des situations obligeant les partenaires à se mettre en situation de débat critique et constructif et de questionner les objectifs communs qui les lient.

## 6.8. Mettre en place des mécanismes robustes de transmission du savoir

Pour faire suite à la réflexion menée sur la mise en place de « dispositif de continuité partenariale » (chapitre 5), nous insistons sur l'importance de garantir que le savoir accumulé au cours des missions soit conservé au mieux au sein des OP et OE pour permettre l'amélioration continue de la connaissance du contexte, de l'interconnaissance entre partenaires et des bonnes pratiques.

Dans les cas étudiés, nous remarquons que les mécanismes en place pour assurer la transmission du savoir et la capitalisation des expériences ne sont pas toujours très développés. Or, il s'agit d'un enjeu spécifique dans un contexte fragile où les conditions-cadres peuvent évoluer rapidement et où il peut plus facilement qu'ailleurs se produire des discontinuités dans les appuis de l'OE à l'OP.

Dans la pratique, la gestion du savoir est souvent assurée de manière assez informelle, soit à travers la personne du coordinateur local, soit à travers une mobilisation en Suisse des anciens volontaires et à travers l'animation du tissu associatif et bénévole. L'avantage de processus informels est de permettre plus aisément la transmission de « ce qui ne s'écrit pas » et qui bien souvent est essentiel à la compréhension des enjeux réels du terrain. L'inconvénient est le risque de perte de savoir par manque de systématique : comment s'assure-t-on que l'on capte suffisamment le savoir développé par le volontaire et plus généralement par les acteurs gravitant autour de l'affectation ?

### Bonnes pratiques à encourager :

#### → Nous proposons ici plusieurs pistes qui peuvent constituer un cadre cohérent de gestion du savoir :

- Les « dispositifs de continuité partenariale » (voir chapitre 5) proposés favorisent l'appropriation des leçons apprises des missions par les OP et OE ;
- Les ateliers d'échanges entre volontaires et partenaires, s'ils sont systématiquement suivis par des publications ;
- Les rapports écrits sont plus souvent vécus comme une contrainte dont le but est uniquement de se conformer au processus qualité défini par les OE et leurs bailleurs. Nous suggérons de réorienter en partie les rapports de mission pour en faire des outils réellement au service de la capitalisation des expériences et de la mémoire institutionnelle dans lesquels on pourra aller chercher de l'information utile. Pour ce faire, il s'agit de développer des espaces écrits protégés qui resteront dans un cadre de confidentialité explicite (dont on sait notamment qu'ils ne seront pas partagés aux bailleurs !).
- L'organisation de missions spécifiques de capitalisation sur des thématiques précisées<sup>24</sup> pouvant être réalisées par des volontaires de courte durée ou des consultants pour une prise de recul favorable. Ces missions font l'objet de publications spécifiques. Elles peuvent être couplées à des ateliers thématiques d'échange entre volontaires et OP.

<sup>24</sup> Quelques pistes de sujets de capitalisation pertinents : « Quelle gestion de la sécurité personnelle par les volontaires eux-mêmes ? » ; « Quels sont les enjeux liés à la corruption dans la pratique de terrain et comment y faire face ? » ; « Comment gérer les différences culturelles de perception du pouvoir dans des démarches communes de promotion de la démocratie ? » ; « Comment assurer les appuis en communication institutionnelle dans les Grands Lacs ? » ; « La recherche-action dans les Grands Lacs » ...

- **Responsabiliser le coordinateur local spécifiquement sur la capitalisation et la gestion du savoir institutionnel.**
- **Systématiser les affectations de retour des volontaires longue durée une fois de retour en Suisse à des fins de capitalisation des expériences. Ces affectations sont utiles pour la réinsertion du volontaire, pour le renforcement institutionnel OE et de capitalisation des expériences et connaissances du terrain. Elles peuvent aussi être envisagées après des missions de courte durée, en particulier lorsqu'une succession de missions a eu lieu avec le même volontaire.**

Nous tenons à mentionner ici l'excellente pratique développée par Brot für die Welt à cet égard dans le cadre de son programme de Service civil pour la paix avec une série de publications très intéressante sur des sujets variés à la suite d'ateliers d'échanges. Ces sujets ne sont néanmoins pas toujours spécifiquement orientés sur la région des Grands Lacs et leur contexte spécifique.

Bien entendu, ces pratiques engendrent un travail conséquent et ont un coût non négligeable. Elles ne peuvent se développer qu'avec l'appui explicite des bailleurs de fonds qui bien souvent y voient un intérêt certain. Pour être réellement productives, elles nécessitent également que l'OE ait un programme Grands Lacs doté d'une masse critique de volontaires suffisantes, typiquement au minimum 4 ou 5 volontaires en permanence. Collaborer à plusieurs OE sur de telles approches n'apparaît pas impossible, mais néanmoins difficile à réaliser au vu de la sensibilité institutionnelle qui est liée à la gestion du savoir.

## 6.9. Le rôle de colonne vertébrale de la coordination locale

A de nombreux égards, nous avons souligné l'importance du rôle de la coordination locale<sup>25</sup>. Nous répertorions ici en quoi, dans un contexte fragile, leur contribution est spécifiquement nécessaire :

- Pour gérer les appuis à géométrie variable aux petites organisations ;
- Pour favoriser la connaissance des partenaires permettant la continuité partenariale ;
- Pour mettre sur pied et animer des analyses de contexte et des ateliers d'échanges avec les volontaires et les OP ;
- Pour assurer une inscription des affectations dans un maillage en réseau, notamment sur le plan de la sécurité ;
- Pour assurer le lien sur la durée avec les bailleurs (voir chapitre 7) ;
- Pour assurer la gestion du savoir institutionnel ;
- Pour permettre aux volontaires de disposer d'un « tiers référent » de confiance ;
- Pour gérer les aspects administratifs et légaux de la présence des volontaires, sachant que les permis de travail peuvent être plus difficiles à obtenir dans des contextes où les institutions dysfonctionnent, où la corruption est endémique et/ou où les OSC sont à la fois fragiles et contrôlées.

En matière de structuration des coordinations de volontaires, il existe deux modèles pour lesquels diffèrent l'enracinement culturel de la personne en charge de la coordination locale. Nous en présentons ici les principaux avantages-inconvénients :

<sup>25</sup> Sur les coordinations locales de projets de CEP en général, voir le manuel très complet d'Unité : E. Horbaty, *Accompagner et encourager. Un manuel pratique à l'usage des coordinatrices et des coordinateurs de la coopération par échange de personnes*, Unité, 2004-2007

a) Le coordinateur local est issu de la culture des volontaires :

Forces et risques d'une coordination locale issue de la culture des volontaires	
<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Offre aux volontaires un encadrement de compréhension culturelle rassurant.</li> <li>– Favorise la constitution d'une identité propre de l'OE dans le pays d'affectation. Peut faciliter l'élaboration d'une stratégie pays spécifique.</li> <li>– Favorise une meilleure capitalisation du savoir au sein de l'OE.</li> </ul>	<p><b>Risques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Risque d'un fonctionnement centré sur les besoins institutionnels de l'OE.</li> <li>– Faciliter l'intégration des volontaires au sein de l'OP peut se révéler plus difficile.</li> <li>– Rend plus difficile qu'une OP amène un feed-back négatif en cas de mécontentement avec un-e volontaire.</li> <li>– Peut créer une distance avec les OP qui peuvent se sentir exclues de la dynamique propre de l'OE sur le terrain.</li> </ul>

Tableau 8 : Forces et risques d'une coordination locale issue de la culture des volontaires

b) Le coordinateur local est issu de la culture locale :

Forces et risques d'une coordination locale issue de la culture locale	
<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Facilite le sentiment d'appartenance à l'OP de la part du volontaire.</li> <li>– Le coordinateur peut mieux comprendre certains mécanismes à l'œuvre chez l'OP, en particulier « ce qui ne se dit pas en français ».</li> <li>– L'OE profite du réseau préexistant du coordinateur.</li> </ul>	<p><b>Risques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– En cas de difficultés de communication interculturelle, le volontaire peut ne pas se sentir pleinement compris par le coordinateur.</li> <li>– Le coordinateur peut avoir un sentiment d'appartenance plus faible à l'OE, ce qui peut réduire la visibilité de celle-ci.</li> <li>– Le coordinateur peut être influencé par son réseau d'appartenance préexistant sa fonction pour l'OE.</li> <li>– Le coordinateur a une sensibilité plus faible des enjeux helvético-suisse, notamment du point de vue institutionnel.</li> </ul>

Tableau 9 : Forces et risques d'une coordination locale issue de la culture locale

Nous n'avons pas de recommandation à faire sur le choix d'un modèle ou de l'autre, bien que l'idéal soit, à nos yeux, un duo de coordinateurs de chaque « type » lorsque la taille du programme nécessite une telle charge de travail. Nous attirons toutefois la vigilance des OE sur l'existence de ces risques.

## 6.10. Un encadrement plus large: une équipe de backstopping?

Nous avons pu observer une formule très intéressante mise en place par Brot für die Welt dans le cadre de son programme SCP. Il s'agit d'une activité de conseil et de suivi (« backstopping ») assurée par des consultants extérieurs permettant de renforcer l'encadrement des volontaires. Leur rôle est de faciliter l'analyse conjointe du contexte, d'effectuer la veille sécuritaire, d'organiser et animer les ateliers d'échanges entre volontaires et OP, de concevoir les publications et d'assurer une part du travail de gestion du savoir.

Ce travail de backstopping est assuré par deux consultants, une « du Nord » et un « du Sud » pour un ensemble de volontaires et homologues des OP totalisant environ 40 personnes

de différents pays d'Afrique. Ils apportent leur connaissance fine du milieu ainsi que leur expérience et déchargent les coordinations locales des fonctions qui dépassent l'échelle des affectations et des partenariats.

#### Equipe de backstopping

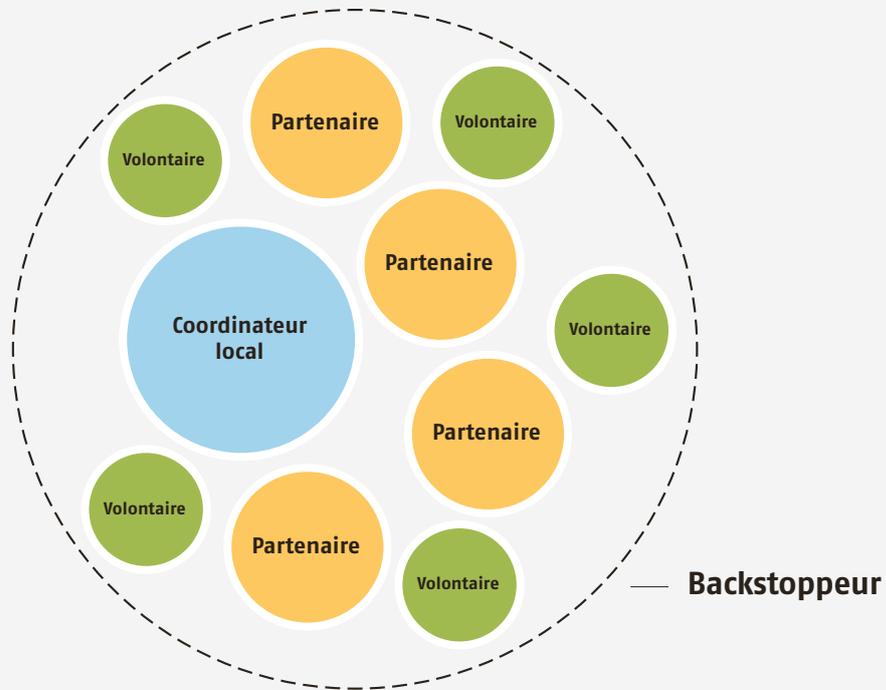


Figure 4 : Équipe de backstopping

#### Bonnes pratiques à encourager :

- Nous suggérons à Unité de réfléchir à la mise en place d'une telle structure de backstopping en regroupant certaines de ses organisations membres actives sur des terrains similaires, comme par exemple l'Afrique centrale et de l'Est. L'objectif est d'aider les OE membres d'Unité à fournir une partie des « prestations » additionnelles qui doivent être réalisées pour favoriser un travail efficace de la CEP en contexte fragile. Pour être réellement efficace et apporter une plus-value utilisable par chacune des OE d'Unité, les regroupements devraient se faire sur une base volontaire et autour de valeurs partagées qui auront été explicitées.

## 7. La relation avec les organismes de financement

Schématiquement, nous pouvons distinguer deux types d'organismes de financement (« bailleurs de fonds »)<sup>26</sup> dans leur relation avec les terrains au sein desquels ils financent des projets : les « bailleurs généralistes » et les « bailleurs spécialisés ».

Par « bailleurs généralistes » nous entendons des bailleurs qui n'ont pas de critère géographique dans le choix des actions qu'ils financent. Ils soutiennent souvent des actions dans des pays variés, voire très variés. Ils n'ont, en général, pas systématiquement développé de compétences spécifiques en rapport avec le contexte de ces pays. Dès lors, ils ne disposent pas de stratégie d'engagement dans ces pays et n'ont souvent pas d'approche particulière concernant les contextes fragiles. Ils sont basés en Suisse (ou dans d'autres « pays du Nord »). S'ils peuvent effectuer des visites de terrain, celles-ci sont plutôt ponctuelles et permettent plus de développer une sensibilité aux réalités du terrain plutôt que de véritables compétences actualisées dans le temps. Néanmoins, au vu de la proximité historique de la coopération suisse avec la région des Grands Lacs et le Rwanda en particulier, de nombreux bailleurs généralistes comptent encore au sein de leurs organes des personnes qui ont une expérience personnelle sur ce terrain.

Lorsque les organisations de la CEP sont financées par des bailleurs généralistes, il existe en général un décalage naturel dans la capacité d'analyser le contexte entre l'OE et le bailleur, ne serait-ce que par la difficulté pour le bailleur de suivre la situation en dynamique. Or, comme nous l'avons vu précédemment, l'analyse du contexte est un élément crucial dans le montage des projets en contexte fragile et peut avoir des conséquences sur leur design.

Pour une OE, la relation de financement avec ce type de bailleurs engendre différentes conséquences qu'il s'agit de prendre en compte pour en maîtriser les risques :

- Premièrement, une certaine imprévisibilité dans les décisions de financement. Tout d'abord, les contraintes d'un terrain fragile peuvent impliquer des particularités dans le projet qui peuvent être difficiles à accepter par le bailleur lorsque celui-ci ne dispose pas d'une vision du contexte complète, étayée et suivie dans le temps. Citons par exemple : la mise en place d'un dispositif d'accompagnement plus important et plus coûteux pour les volontaires, le besoin de répondre aux exigences imposées par les autorités qui peuvent ne pas concerner directement le domaine d'activité principal de l'OP ... Ces contraintes s'ajoutent aux spécificités budgétaires d'un projet de la CEP, ce qui peut provoquer du scepticisme auprès de bailleurs peu sensibilisés à cette forme de coopération. De plus, l'expérience individuelle des personnes travaillant au sein des organismes de financement peut avoir une influence importante dans les décisions de financement, au risque d'une forme d'arbitraire.

<sup>26</sup> Les organismes qui participent au financement des projets jouent bien souvent un rôle qui dépasse leur financement strict. Par exemple, Unité est un des principaux canaux de financement des projets d'Eirene Suisse, mais joue également un rôle important dans l'accompagnement institutionnel et le contrôle qualité. Ou encore, le BUCO de la DDC à Kigali peut participer au financement de certains projets de terrain mais est également un partenaire pour Eirene Suisse dans l'échange et l'analyse du contexte. Il joue aussi un rôle d'ambassade pour les volontaires, ce qui est crucial pour la sécurité notamment. Dans le présent paragraphe, nous limitons notre analyse au strict rôle de financement des projets. À noter également que certains organismes ne font qu'allouer des fonds mis à disposition par d'autres bailleurs (ex : Unité qui gère des financements de la DDC ou la FEDEVACO qui gère des fonds du canton de Vaud, de communes vaudoises et de la DDC). Toutefois, par souci de simplicité, nous les considérons ici comme des « bailleurs de fonds ».

- Deuxièmement, il existe un risque plus élevé de rupture de la continuité du soutien en cas d'évolution négative du contexte. Ces évolutions – et leur traitement médiatique – peuvent amener ce type de bailleur à considérer que son financement est l'objet de risques qu'il ne maîtrise pas. Ainsi, il pourrait être amené à retirer ou ne pas renouveler des financements au pire moment pour les OP.
- Par contre, la relation de financement avec un bailleur généraliste peut permettre une flexibilité dans le type de projets pouvant recevoir un financement. En effet, au contraire des bailleurs spécialisés, ceux-ci n'ont pas de politique de financement spécifique à la région et ne recourent en général pas aux procédures très contraignantes d'appels d'offre.

Par «bailleurs spécialisés», nous entendons des bailleurs implantés localement dans le pays et qui ont, dès lors, une grande connaissance des spécificités du contexte. En général, ils sont dotés d'une stratégie d'intervention qui définit clairement des priorités de financement. Au Rwanda en particulier, nombre de bailleurs spécialisés sélectionnent les projets par le biais de procédures d'appels d'offres. L'avantage de collaborer avec ce type de bailleurs est leur compréhension des spécificités du contexte et des conséquences potentielles dans le montage des projets. Par ailleurs des financements importants sont disponibles localement et cette tendance est en augmentation. Néanmoins, les marges de liberté sur le domaine d'action des projets peuvent être réduites puisque ceux-ci doivent se conformer aux politiques d'engagement des bailleurs. De plus, le niveau d'exigence sur la démonstration de pertinence des projets par rapport aux enjeux du contexte peut être élevé. Enfin, les contraintes administratives et de procédures peuvent être élevées en cas d'appel d'offres.

Sur la base des entretiens menés sur le terrain avec ce type de bailleurs et en recoupant les informations récoltées auprès des OP, des autres OE et des volontaires, il apparaît clairement que les «bailleurs spécialisés» valorisent positivement l'engagement des volontaires au sein des OP. D'une part, la présence de ces «éléments culturels occidentaux» est rassurante puisqu'elle offre une forme de garantie qu'un langage et des pratiques communément comprises seront adoptés quant au suivi et à la gestion des fonds octroyés, en particulier en ce qui concerne le reporting. D'autre part, le besoin en accompagnement des organisations de la société civile en matière de gestion financière est reconnu par ces bailleurs : dès lors, un-e volontaire au sein de l'OP amène la perspective d'un renforcement des capacités de l'OP à ce niveau, une meilleure autonomie de l'OP et donc de meilleures conditions de collaboration future entre le bailleur et l'OP. Il s'agit ici d'insister sur le fait que l'offre des bailleurs spécialisés ne trouve pas toujours suffisamment d'écho au sein des organisations de la société civile. Par exemple, un des récents appels d'offres publié par l'UE au Rwanda auprès de la société civile dans le domaine des médias n'a obtenu aucune réponse. Bien entendu, le manque de réponses adaptées à son offre questionne le bailleur sur la pertinence de son action alors même qu'il peut rarement réduire ses exigences en matière de gouvernance technique et financière des partenaires qu'il peut financer.

Puisque l'accompagnement des OE peut améliorer la relation entre les bailleurs et les organisations de la société civile, des perspectives gagnant-gagnant de collaboration entre Eirene Suisse et les bailleurs spécialisés pourraient être envisagées. Un travail d'identification systématique des bailleurs présents au Rwanda et au Nord-Kivu devrait alors être mené et des relations avec les bailleurs avec lesquels il existe une communauté de thématique de travail devraient être engagées en impliquant les OP. Bien entendu, ce travail de recherche de fonds devrait être mené depuis le terrain et faire spécifiquement l'objet des tâches dévolues au coordinateur local, voire de certains volontaires.

**Dans le cas de Eirene Suisse, la totalité des financeurs des projets dans les Grands Lacs sont des «bailleurs généralistes»** (FGC, FEDEVACO, Unité, fondations non spécialisées ...). Cette situation est le résultat d'une politique de recherche de fonds qui cible principalement des financeurs en Suisse et par le fait que la responsabilité de la recherche de fonds est dévolue à l'équipe présente au siège. Cette répartition des tâches favorise l'accès aux centres de décision des bailleurs de fonds généralistes en Suisse. Il s'agit d'une approche pertinente, puisque, avec une forte densité de fondations et l'implication élevée des collectivités locales dans la coopération au développement, la Suisse reste un pays où les OE peuvent trouver des financements importants. Néanmoins, cette stratégie centrée uniquement sur les financements généralistes suisses a des limites : elle ne permet pas l'accès d'Eirene Suisse aux fonds importants apportés par les bailleurs spécialisés implantés sur le terrain. Une délocalisation partielle de la recherche de fonds permettrait d'accéder à ces fonds avec à la clé des volumes potentiellement conséquents. Cette approche présenterait l'opportunité de construire conjointement les projets avec les OP, pour financer à la fois les activités «métier» de l'OP et l'accompagnement par l'OE dans le cadre de la CEP. La relation partenariale en serait alors grandement renforcée.

Nous relevons également les bonnes expériences qu'Eirene Suisse a pu acquérir en ce qui concerne la recherche de fonds auprès de bailleurs spécialisés, même avec des moyens réduits. Par exemple, l'affectation d'un civiliste pendant 6 mois a permis au Réseau des femmes œuvrant pour le développement rural de décrocher une réponse positive à un appel d'offres du Global Fund. Ce financement est intervenu dans une période difficile financièrement pour l'organisation. L'apport du volontaire est pleinement reconnu et valorisé par l'OP : outre l'obtention concrète du financement mentionné, le volontaire a accompagné l'OP dans la collecte d'information sur les appels d'offre (notamment via des recherches de base sur Internet), la création d'un répertoire des bailleurs et la mise en place d'un outil très simple de planification des délais des appels d'offre. Il a également collaboré au montage et à la rédaction des projets dans une structuration permettant de répondre aux conditions posées par les bailleurs. Incontestablement, bien que le Réseau des femmes soit une organisation implantée depuis des décennies au Rwanda, l'apport du volontaire a été très efficace dans ce cas, puisque pour un coût très faible, le renforcement des capacités a été très productif. Nous relevons aussi ici que, sur le plan méthodologique, les apports attendus par l'OP étaient très simples et qu'un volontaire au profil *junior* était parfaitement adapté pour y répondre. Néanmoins, l'OP a relevé que c'est la capacité de collaboration du volontaire, son esprit d'équipe et son autonomie qui ont été décisifs dans la transmission des compétences techniques.

#### **Bonnes pratiques à encourager :**

- **Diversifier les canaux de financements en développant une approche spécifique auprès de bailleurs spécialisés sur le terrain en parallèle de la stratégie de financement auprès des bailleurs généralistes en Suisse. Cette approche de financement suppose qu'une partie du travail de recherche de fonds soit décentralisée au niveau du terrain auprès de la coordination locale. Une grande proximité doit alors être garantie entre l'équipe de recherche de fonds au siège et sur le terrain pour garantir la cohérence dans la structuration et la présentation des projets à financer.**

- **Intensifier la collaboration avec les OP dans la recherche de financements d'activités impliquant la CEP, notamment en présentant des projets communs au sein desquels des lignes de financement sont prévues pour de l'accompagnement des OP par l'expertise de l'OE. Eirene Suisse pourrait ainsi accéder aux financements de bailleurs spécialisés basés dans la région et renforcer de manière substantielle la relation partenariale avec l'OP et la confiance mutuelle. La plus-value de la CEP en tant que forme spécifique de coopération serait alors pleinement mise à profit.**
- **Dans la relation avec les « bailleurs généralistes », les OE doivent accroître leurs efforts de pédagogie afin de faire comprendre les spécificités des contextes fragiles, l'importance de l'appui à la société civile et les coûts supplémentaires induits. Il s'agit de montrer de manière la plus explicite possible la cohérence dans l'articulation entre analyse du contexte, objectifs poursuivis et implications budgétaires des dispositifs concrets mis en place pour assurer la durabilité des projets.**

### **7.1. Négocier avec les bailleurs les moyens supplémentaires afin de rendre la CEP efficace en contexte fragile**

Les recommandations que nous adressons dans ce rapport<sup>27</sup> visent un renforcement des effets positifs de la CEP dans un contexte fragile tel que celui des Grands Lacs. Toutefois, celles-ci supposent des développements institutionnels parfois conséquents, un investissement dans la mise en place d'outils et une charge importante pour les faire vivre.

Nous avons observé des niveaux de soutien très variables à la CEP en contexte fragile de la part des coopérations étatiques : si la coopération allemande soutient de 75 % à 100 % les programmes du Service civil pour la paix et la coopération autrichienne à 70 %, la coopération suisse a fixé une limite stricte de 50 % aux programmes des OE d'Unité. Ces conditions sont très limitatives au vu des moyens supplémentaires nécessaires pour garantir l'efficacité des dispositifs de CEP en faveur de la transformation des conflits en contexte fragile. Elles pourraient amener les OE à ne plus privilégier la coopération dans des pays fragiles pour des motifs financiers. Il nous paraît qu'une telle perspective serait fort dommageable aux objectifs de la coopération suisse dans les contextes fragiles puisque, comme nous l'avons vu, la CEP y joue un rôle à forte valeur ajoutée.

#### **Bonnes pratiques à encourager**

- **C'est pourquoi nous recommandons aux OE de souligner l'importance de ces dispositifs et, dans la mesure du possible, d'en négocier le financement avec les bailleurs. Nous conseillons en particulier à Unité d'étudier la mise à disposition de fonds spéciaux dédiés aux contextes fragiles afin d'assurer ces « services » supplémentaires et de mieux garantir que la CEP promue par Unité se traduise en effets tangibles sur le terrain malgré les défis liés à ces contextes.**

<sup>27</sup> Par exemple : recrutement renforcé, fourniture de conditions matérielles supplémentaires, analyses de contexte conjointes et gestion des risques, ateliers d'échanges entre OP et volontaires, dispositifs de suivi/évaluation supplémentaires tels que ceux de continuité partenariale, éventuellement équipe de backstopping...

## 8. La diaspora : un acteur à impliquer

Les membres de la diaspora, par leur vécu, ont bien souvent développé des expériences et des compétences qui pourraient contribuer favorablement au renforcement des organisations locales. Inversement, les expériences développées sur terrain par les acteurs de paix pourraient s'avérer utiles pour favoriser plus de cohésion et de compréhension au sein des diasporas elles-mêmes qui connaissent souvent des divisions parfois en décalage face aux dynamiques vécues sur le terrain.

Les questions qui se posent sont les suivantes :

- **Comment la diaspora des Grands Lacs peut contribuer aux actions de paix sur le terrain ?**
- **Comment les actions locales peuvent alimenter la cohésion au sein de la diaspora ?**

Pour y répondre, nous avons organisé un atelier avec des membres de la diaspora rwandaise le 29 octobre 2016 à Genève, conjointement avec l'Initiative de Genève pour la paix dans les Grands Lacs (IdG-GL) et Eirene Suisse. Les réflexions apportées dans ce chapitre sont donc spécifiquement tournées vers le Rwanda, sachant que la structuration de la diaspora congolaise est fort différente.

### 8.1. Qu'est-ce que la diaspora ?

**Une diaspora en apparence très structurée, inclusive et mobilisée ...**

Par définition, la diaspora est composée des personnes qui vivent en dehors de leur pays mais qui gardent un lien physique et affectif avec le pays d'origine. L'histoire de la diaspora rwandaise est intrinsèquement liée aux conflits ayant eu lieu dans le pays : la diaspora émerge dès le début des conflits lors de l'indépendance. Elle prend une nouvelle dimension avec le départ massif de Rwandais au moment du génocide. Aujourd'hui, au Rwanda, la notion de diaspora inclut les personnes de nationalité ou d'origine rwandaises. La diaspora rwandaise est fortement organisée et structurée en réseau, le Rwandan Diaspora Network (RDN), qui comprend un comité mondial et des comités dans chaque pays de présence. Cette structuration répond à l'aspiration d'une partie de la diaspora et est promue vigoureusement par les autorités : le Ministère des affaires étrangères est ainsi doté d'une direction spécifique portant sur les relations avec la diaspora et, dans chaque ambassade, un référent officiel appuie les structures de diasporas locales.

**... mais une réalité de « diaspora disparate » faite à la fois d'une dynamique très active et de ressortissants qui se mettent « sous embargo »**

Cette mobilisation significative cache dans les faits une réalité très disparate et complexe. D'un côté, on trouve cette diaspora organisée et active. Elle est apolitique mais se retrouve globalement dans le dynamisme incarné par les autorités politiques du pays. Les personnes qui y sont actives sont souvent bien installées dans leur pays d'accueil et sont mues par une volonté forte de se reconnecter à leur pays d'origine. Elles jouent également un rôle de partage de la culture rwandaise dans leur pays d'installation. Les motivations des individus de cette frange de la diaspora peuvent être simplement de visiter les familles au pays, de réaliser des projets personnels comme la création d'entreprise ou d'association, ou encore la réinstallation au Rwanda. Ces personnes font face à de nombreuses probléma-

tiques lorsqu'elles se confrontent à leur pays d'origine, telle que la récupération de terres spoliées par exemple. Cette diaspora est souvent qualifiée de « diaspora positive ». Nous préférons parler de « diaspora active ».

De l'autre côté, une part significative des personnes de la diaspora ne semble pas se sentir concernée par cette dynamique. Cette partie de la diaspora est parfois qualifiée de « diaspora négative ». On y retrouve des personnes aux profils, aux parcours et aux motivations très hétérogènes. D'un côté, il y a une « diaspora d'opposition » qui se positionne sur un terrain idéologique et qui a une influence forte sur les facteurs de conflictualité du terrain. C'est notamment dans cette diaspora que l'on retrouve des sources de financement des FDLR<sup>28</sup>. Mais celle-ci reste minoritaire : la majorité est plus silencieuse et, si elle ne s'investit pas, c'est plus par peur que par rejet. Par exemple, nombre de personnes ayant obtenu le statut de réfugié politique ne profitent pas des facilités qui leur sont offertes pour retourner visiter leur pays par peur des contacts avec l'ambassade. Nous parlerons alors d'« une diaspora démobilisée » qui se met sous « embargo ».

Il faut encore relever que les diasporas connaissent de fortes spécificités selon les pays d'accueil. En Belgique, la structure sociologique de la diaspora (ethniquement, politiquement...) est assez similaire à celle que l'on retrouve au Rwanda, du fait d'une histoire fortement consanguine. En France, la diaspora est assez peu organisée, alors qu'une dynamique bien structurée est à l'œuvre en Suisse où la diaspora rwandaise est formée en association.

En définitive, une part substantielle de la diaspora est restée figée dans des conflits du passé, ce qui justifie une approche de transformation des conflits dans ces milieux en Europe. Les OE, du fait de leur expertise sur les enjeux de la région et de leur « neutralité », sont particulièrement bien placées pour jouer un rôle actif à ce niveau.

Dans ce qui suit, nous développons deux pistes de travail qui nous paraissent prioritaires si les OE souhaitent s'engager dans des collaborations avec la diaspora.

## 8.2. Une option de travail : impliquer les jeunes de la diaspora démobilisée

Au sein de la diaspora active, il existe actuellement une volonté forte d'impliquer la diaspora qui n'est pas mobilisée, en particulier les jeunes de la deuxième génération expatriée. Ces jeunes ont généralement des rapports complexes avec le Rwanda : certains se sont construits par opposition à la dynamique du Rwanda car ils appartiennent à des familles qui se sentent exclues. D'autres subissent des pressions de la part de leurs parents pour ne pas s'engager. Enfin, certains sont en rejet de la culture rwandaise, car ils ne se reconnaissent pas dans les malaises hérités de l'histoire : les traumatismes sont souvent mal gérés dans les familles et les tabous à cet égard sont nombreux, y compris dans les familles ethniquement mixtes ou métis. Cependant, dans la plupart des cas, ces jeunes sont en fait en fort questionnement face à cette part de leur identité et sont attirés par les activités qui peuvent les amener à clarifier leur rapport au pays d'origine. Ainsi, il existe à la fois un besoin et un potentiel pour amener les jeunes de la diaspora démobilisée à reconstruire un rapport pacifié et constructif avec leur pays d'origine. Les initiatives des autorités ou celles qui sont apparentées à celles-ci ont toutefois des difficultés à les atteindre du fait de

28 Groupe armé installé au Kivu, composé majoritairement de Hutus et opposé au régime rwandais actuel

la méfiance et des clivages qui perdurent. C'est pourquoi, grâce à leur légitimité et leur neutralité, les OE actives dans la région sont bien positionnées pour accompagner un processus de transformation des conflits au sein de la diaspora via la mobilisation des jeunes qui se sentent exclus.

### Bonnes pratiques à encourager

→ Nous recommandons la mise en place d'un programme en faveur de la mobilisation des jeunes de la diaspora rwandaise dont les grandes lignes seraient les suivantes :

1. Ateliers d'échanges en Suisse en tant que lieux où l'on parle ouvertement de l'histoire et de la mémoire.
2. Visites en Suisse de Rwandais du terrain spécialisés sur la transformation des conflits pour apporter des témoignages des actions du terrain (par ex. à travers des échanges Sud-Nord). L'objectif est de démystifier les peurs à propos de la situation actuelle au Rwanda.
3. Visites de re-sensibilisation au Rwanda par groupes durant une durée de l'ordre d'un mois.
4. Possibilité de réaliser une affectation individuelle de CEP au Rwanda.

Pour y parvenir, certaines conditions de réussite ont été identifiées :

- Les projets de retour sont des projets en groupe afin de rassurer les jeunes et de ne pas les positionner chacun individuellement de manière trop frontale face à la pression de la diaspora à la quelle il appartient.
- « Les jeunes sont jeunes avant d'être rwandais » : il s'agit de partir de leurs enjeux de jeunes, qu'ils partagent tous, quelles que soient leurs groupes d'appartenance, pour créer des projets fédérateurs.
- L'accompagnement des jeunes est essentiel afin de favoriser le changement personnel, l'indépendance face aux pressions des groupes d'appartenance et la capacité à se positionner au sein de groupes antagonistes.
- Ne pas mener des échanges qu'avec des Rwandais, mais y associer d'autres nationalités, notamment celles des Grands Lacs.
- Utiliser les appuis possibles au sein de la diaspora en mobilisant les structures existantes comme par exemple le réseau de l'Initiative de Genève pour la paix dans les Grands Lacs.

### 8.3. Une seconde piste de travail : Appuyer la structuration de la diaspora des Grands Lacs en Suisse

Les diasporas des Grands Lacs sont organisées et structurées de manière hétérogène. Leur action est principalement tournée autour de la valorisation et la transmission d'éléments culturels tels que la musique, la danse ... Leurs manifestations restent toutefois relativement cloisonnées. Par exemple, si la diaspora rwandaise de Suisse organise nombre d'événements culturels, ceux-ci restent plutôt confinés et n'ont pour l'heure pas de vocation d'échange interculturel, ni avec les autres diasporas des Grands Lacs ni avec les Suisses. En l'état, la mobilisation parfois intense des diasporas des Grands Lacs reste souvent le fait d'un entre-soi limité à la communauté concernée elle-même. Le cloisonnement est double: d'une part,

entre diasporas de la région des Grands Lacs, ce qui ne favorise pas la transformation de conflits internes à celles-ci<sup>29</sup>, et d'autre part, entre la diaspora et les Suisses, ce qui ne favorise pas l'intégration réussie des membres de la diaspora dans leur pays d'accueil.

Le désir de faire connaître et rayonner sa propre culture constitue un point d'ancrage très mobilisateur. La proximité culturelle des pays des Grands Lacs est un atout pour une collaboration entre diasporas des Grands Lacs dans un objectif de promotion culturelle commune – mais différenciée – en Suisse. Nous avons pu identifier l'intérêt existant auprès de différents leaders de la diaspora rwandaise en Suisse.

Par ailleurs, même lorsqu'ils sont bien mobilisés, les groupements de la diaspora font souvent face à des difficultés méthodologiques, de réseau, administratives et, plus globalement, de lien avec le milieu local suisse. Surtout que les diasporas burundaise ou congolaise sont nettement moins organisées que la diaspora rwandaise.

Les OE paraissent bien placées pour appuyer le développement des organisations de la diaspora sur la base d'un objectif de rayonnement culturel, en réalisant les activités suivantes :

- Facilitation du réseautage entre diasporas des Grands Lacs ;
- Appui aux démarches avec l'administration ;
- Promotion des manifestations auprès du public suisse et, plus globalement, de l'ancrage en Suisse ;
- Facilitation des contacts et du réseautage avec la société civile associative suisse et les élus locaux, c'est-à-dire l'ancrage en Suisse ;
- Accompagnement de la structuration et de l'animation des groupes dans une perspective institutionnelle (comme les OE le font sur le terrain avec les OP) ;
- Le cas échéant, mise en place d'actions de dialogue et de transformation des conflits en associant les OP du terrain ayant une expertise spécifique, par exemple à travers des échanges Sud-Sud.

Les risques à tenir en compte sont les suivants :

- Eviter que les projets de la diaspora soient instrumentalisés par des projets politiques ;
- S'assurer d'une forme de solidité et durabilité institutionnelle sachant que la structure de la diaspora est par essence volatile ;
- Confirmer le désir de développer des actions communes entre diasporas des Grands Lacs ;
- Bien identifier les leaders capables et motivés pour porter ces dynamiques. Ceux-ci ne sont pas forcément les représentants « officiels » de la diaspora ;
- Prendre en considération les éventuelles difficultés d'obtention des visa.

29 « Il est plus facile de travailler avec des Rwandais quand sont en présence d'autres nationalités »

**Bonnes pratiques à encourager :**

- **Nous recommandons de poursuivre le travail d'identification des actions actuelles menées au sein des diasporas des Grands Lacs en Suisse et du leadership qui est mobilisé ainsi que de l'intérêt de la démarche proposée avant de mettre en place des actions de soutien à leur structuration.**
- **Le développement d'actions avec la diaspora implique des coûts importants de développement qu'il faut parvenir à financer.**

## 9. Conclusions

Dans des contextes fragiles, les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel pour rassembler et mobiliser le corps social. Les OP œuvrent à favoriser le dialogue et la gestion concertée des conflits, indispensables ferments d'une démocratie active et d'une paix durable. Ils abordent avec courage les sujets « sensibles » pour créer une culture critique de débat et de négociation. Malheureusement, le contexte pèse lourdement sur leurs épaules. Dès lors, la question du type d'appui à leur fournir pour renforcer leurs actions se pose avec acuité.

Les OP font preuve d'une expertise démontrable en matière de gestion des conflits, prise en charge des traumatismes et accompagnement de groupes de dialogues. Elles développent des stratégies d'action appropriées face aux réalités de leur contexte. Elles maîtrisent leurs outils, comme par exemple la méthode de la thérapie sociale déployée au Rwanda par l'Association Modeste et Innocent en faveur de la restitution des biens pillés durant le génocide.

Toutefois, les organisations souffrent d'une forme d'isolement. La présence de volontaires est ainsi citée pour son effet déclencheur : l'échange humain avec des personnes provenant d'autres horizons permet une forme d'inspiration positive sur des pratiques différentes. Il favorise une amélioration de l'estime d'eux-mêmes des collaborateurs locaux qui manquent de feedback et prennent alors conscience de la valeur de leur travail. Il faut bien le reconnaître, la présence des volontaires améliore aussi la crédibilité envers les bailleurs de fonds qui se sentent rassurés de la présence au sein des organisations d'« éléments culturels occidentaux ». Enfin, la protection des collaborateurs est améliorée, car le réseautage international est un appui lorsque des menaces peuvent surgir.

Malgré leur grande capacité d'action en faveur de la paix et de la citoyenneté, les organisations ont souvent besoin d'améliorer les fonctions de support (celles qui leur permettent de faire leur métier). C'est le cas notamment de la communication, du reporting, de la capitalisation des savoirs, de la gestion et planification financière. Des compétences techniques très « occidentales » qui peuvent être renforcées favorablement par le savoir-faire pédagogique des volontaires.

La coopération par échange de personnes peut répondre à ces besoins d'accompagnement. Elle permet de créer la confiance sur la durée et favorise le changement au niveau technique et humain. Cependant, pour que ce type de dispositif déploie pleinement ses effets, plusieurs conditions doivent être respectées.

Tout d'abord, les organisations « du Nord » doivent faire preuve de lâcher prise par rapport aux exigences de planification des affectations des volontaires. Le temps du terrain n'est pas le temps helvétique. Les effets des missions sont réels et parfois très puissants, mais pas totalement maîtrisables en amont de la collaboration. Or, c'est précisément la flexibilité de l'appui qui est la valeur ajoutée de cette coopération : du fait de sa proximité, elle est la mieux placée pour répondre en temps réel aux besoins – parfois vitaux – des partenaires. Néanmoins, cette flexibilité d'appui exige un cadre où les partenaires partagent de manière claire des objectifs communs de coopération. Elle demande aussi des temps d'évaluation conjoints approfondis et des efforts accrus en matière de suivi et de capitalisation commune des leçons apprises.

Ensuite, les organisations « du Nord » doivent garantir la transparence et la concertation dans l'évaluation des missions. Les échecs existent et les organisations « du Sud » redoutent des conséquences potentiellement dévastatrices sur leur réputation et leur survie dans le contexte délicat qui est le leur. Une gestion approximative des bilans peut mettre en danger la relation partenariale elle-même.

Enfin, les organisations « du Nord » ne doivent pas surestimer leurs apports techniques et méthodologiques. En effet, l'expertise des volontaires est souvent mise en avant comme unique justification de l'envoi de personnel « au Sud ». On veut éviter l'image arrogante d'une coopération qui enverrait du personnel insuffisamment qualifié au Sud. S'il est évident qu'une sélection scrupuleuse des volontaires est nécessaire, celle-ci ne peut se focaliser uniquement sur l'expertise technique liée à un cahier des charges qui risque bien d'évoluer en cours de mission. Les attentes les plus profondes des partenaires vont au-delà et concernent en priorité le savoir-être : savoir partager ses propres atouts culturels, montrer son intérêt pour l'autre et son altérité, savoir prendre sa place mais aussi rester à sa place.

Être à même de cheminer ensemble est primordial pour se transmettre ce qui a de la valeur pour l'autre. La coopération par échange de personnes est un cadre magnifique pour y parvenir. Mais la valeur de cet échange reste un défi au quotidien. Un défi que le professionnalisme des organisations d'envoi peut indubitablement aider à rendre plus efficace.

Un résumé de cette publication est également disponible en allemand, anglais et espagnol et peut être téléchargé sous [www.unite-ch.org](http://www.unite-ch.org)

© 11.2017

Unité  
Association suisse pour l'échange  
de personnes dans la coopération  
au développement

Rosenweg 25, 3007 Bern  
info@unite-ch.org  
www.unite-ch.org

**Rédaction**  
Martin Schreiber

**Graphisme**  
Clerici Partner Design, Zürich

**Impression**  
Printoset, Zürich

**Papier**  
Inuit 100% Recycling –  
Tactile, 100g/m<sup>2</sup>

**Tirage**  
200 exemplaires

Tous droits réservés.



## À propos

Depuis cinquante ans, Unité, l'Association suisse pour l'échange de personnes dans la coopération au développement, veille à la qualité des engagements de volontaires au travers de standards, évaluations, appuis institutionnels, études et formations.

Elle est formée d'une vingtaine d'organisations membres. En partenariat avec la Direction du Développement et de la Coopération (DDC), elle s'engage en faveur d'une coopération efficace, durable et équitable avec les partenaires du Sud.

**Unité**  
Association Suisse pour l'échange de personnes  
dans la coopération au développement

Rosenweg 25, 3007 Berne  
Téléphone +41 (0)31 3811219  
info@unite-ch.org

[www.unite-ch.org](http://www.unite-ch.org)

