

Ethique et humanitaire

Mise en œuvre des pratiques de consultation et de participation

Au cours des dernières décennies, l'aide humanitaire a pris un essor considérable. En même temps, elle s'est trouvée confrontée à un nombre croissant de critiques dont la plus significative est celle d'être perçue comme un système défini et imposé par l'Occident, fonctionnant sur un mode « descendant » et ayant de ce fait, une capacité d'écoute sélective.

Michèle Baumann

Professeur de sociologie
et santé communautaire.
Université de
Luxembourg
FLSHASE, L-7201
Walferdange

François Vié le Sage

Pédiatre.
Président de Pédiatres
du Monde,
pediatresdumonde@wanadoo.fr
www.pediatres-du-monde.org

Le rôle des populations touchées dans leur propre survie est l'un des défis les plus complexes auquel le monde des acteurs humanitaires doit faire face. En particulier : la prise en compte, durant tout le cycle de la gestion du projet, des points de vue des populations concernées, de leurs attentes, des besoins exprimés, des responsabilités, des compétences, est une condition indispensable à l'amélioration de la réponse humanitaire vue en tant que processus de réappropriation de la part des populations de leur pouvoir d'agir sur leur vie.

A cet égard, l'idée selon laquelle une implication active du public est une condition nécessaire pour assurer le caractère éthique de toute délibération et garantir l'acceptation des interventions par les populations est aujourd'hui reconnue, mais est-elle suffisante, est-elle toujours possible ?

Fondée sur la participation, l'éthique peut ainsi s'imposer aux acteurs de l'humanitaire comme contrepoids aux valeurs occidentales et institutionnelles et les aider à remettre en question les certitudes.

La question de l'intérêt de la consultation et de la participation des bénéficiaires dans les opérations humanitaires est régulièrement soulevée. Leur pratique est largement recommandée, notamment dans le code de conduite du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG humanitaires ; mais l'évaluation de la réalité montre qu'elles restent pourtant des pratiques limitées.

Cela s'explique en partie.

Premièrement, parce que : « participation et consultation » sont des termes qui ne sont pas faciles à définir au regard des diversités culturelles, politiques et opérationnelles des situations d'intervention.

Deuxièmement, parce que les concepts de « consultation » et de « participation » comprennent certains impératifs tels que la « transforma-

tion des compétences » et le développement individuel et communautaire de « l'empowerment » des bénéficiaires, c'est-à-dire l'appropriation ou l'autonomie du pouvoir d'agir.

Troisièmement, parce qu'appliquer ces concepts dans les contextes de conflits et d'urgence n'est ni simple, ni réaliste, ni même parfois compatible avec les valeurs humanitaires que les acteurs souhaitent défendre.

Peu de choses sont connues sur la réalité des pratiques des acteurs humanitaires et sur l'impact de ces approches participatives ; les « bonnes pratiques » se cherchent donc encore...

A partir de diverses expériences, une étude sur les conditions de mise en place d'une consultation et d'une participation des populations concernées par l'action humanitaire a été menée pour :

- analyser les pratiques de consultation et de participation existantes ;
- identifier les déterminants qui facilitent leur application sur le terrain ;
- repérer les enjeux, les contraintes et l'insuffisance des pratiques existantes et les facteurs en cause.

Le présent propos tente de mettre en évidence un ensemble de points communs issus des situations étudiées et de questions, tant techniques qu'éthiques, que soulèvent la consultation et la participation (pourquoi, avec qui, comment, quand, à quel risque) des populations à l'élaboration et la réalisation d'une action humanitaire.

QUELLE PLACE DONNER AU DEBAT ÉTHIQUE ?

Le débat sur la participation du public face aux enjeux éthiques n'a effectivement que peu de sens aux yeux de ceux qui considèrent que l'éthique doit demeurer entre les mains des experts. En revanche, il prend tout son sens lorsque l'on

définit l'éthique comme le lieu d'un débat ouvert conduisant à l'arbitrage d'un ensemble de valeurs pouvant être affectées d'un poids différent d'une situation à une autre, d'un pays à l'autre.

Le lieu de l'éthique est le premier préalable à la discussion et à la médiation, avec la diversité des convictions et des options qui s'y croisent et qui s'y confrontent dans le consensus, même provisoire, qui peut en résulter. Trouver des terrains d'entente, formuler des compromis pour élaborer des interventions viables ; une telle approche de l'éthique convient parfaitement à l'action humanitaire.

Un second préalable à l'approche humanitaire est la définition des enjeux éthiques en tant que conflits entre des valeurs qui seront fonction de l'importance que lui accorde une société donnée et qui feront l'objet d'un éventuel empiètement dans le cadre d'interventions justifiées au nom d'autres valeurs partagées.

La plupart des interventions de l'aide internationale, tout en étant éthiquement justifiables sur la base de leur pertinence épidémiologique et de leur efficacité, génèrent presque systématiquement des conflits de valeurs.

Les enjeux éthiques découlent principalement des conflits entre les valeurs véhiculées par l'institution normative qu'est l'aide humanitaire et certaines des valeurs populaires partagées par les populations bénéficiaires.

La consultation de la population trouve ainsi une première raison d'être dans l'identification et l'analyse de ces conflits de valeurs. La réflexion éthique a donc pour but de permettre aux personnes de faire des choix conformes à leur hiérarchie de valeurs.

Bref, l'une des premières formes de participation du public consiste à mettre à jour les valeurs fondamentales partagées par les populations concernées afin d'être en mesure d'identifier les incompatibilités d'avec les valeurs qui légitiment, aux yeux de l'action humanitaire, cette intervention et ses conséquences.

DEVELOPPER L'EMPOWERMENT DES POPULATIONS

La question de la pertinence de la participation des bénéficiaires renvoie au principe d'*empowerment*. Ce processus proactif est centré sur les forces, les droits et les habiletés des individus et de la communauté, plutôt que sur les déficits ou les insuffisances.

L'*empowerment* ou ce que l'on appelle aussi une forme d'autonomie se définit comme la façon par

laquelle l'individu accroît ses habiletés favorisant l'estime de soi, la confiance en soi, l'initiative et le contrôle. Certains parlent de processus social de reconnaissance, de promotion et d'habilitation des personnes dans leur capacité à satisfaire leurs besoins, à régler leurs problèmes et à mobiliser les ressources nécessaires de façon à se sentir en contrôle de leur propre vie. Les notions de sentiment de compétence personnelle, de prise de conscience et de motivation à l'action sociale y sont également associées.

Ce qui est essentiel pour le développement de l'*empowerment* des communautés, c'est d'ailleurs la prévention, la démocratie participative, les réseaux de soutien, les groupes d'entraide, etc.

DES RÉTICENCES...

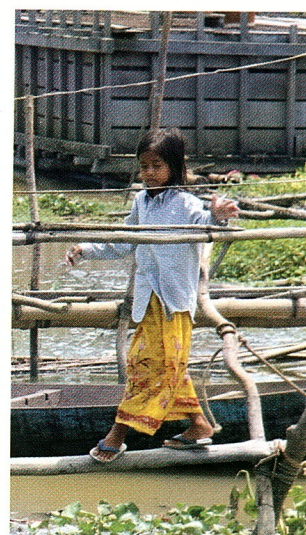
La question de la participation des populations soulève toujours de multiples interrogations.

- Le « public des bénéficiaires » est-il apte à participer à l'identification des besoins fondamentaux qui guideront l'analyse de la situation ?
- Les bénéficiaires qui font l'expérience directe des interventions de prévention sont-ils qualifiés pour participer aux délibérations où les valeurs éthiques sont débattues ?
- Quelle est la place des savoirs populaires dans les délibérations éthiques et aux choix des priorités qui les concernent ?
- Quel est le rôle des experts de l'humanitaire et des experts de la population concernée au premier plan par les retombées économiques, sociales, psychologiques des interventions ?
- Comment intégrer dans les démarches humanitaires une véritable préoccupation pour les considérations culturelles des populations impliquées ?
- Comment favoriser une vraie participation du public concerné par les retombées des interventions de prévention, de protection ou de promotion de la santé ?

CONSULTER ET PARTICIPER

Dans l'action humanitaire, la participation prend une signification variée selon l'angle d'observation. Pour la population des bénéficiaires, l'enjeu est d'être accompagné, écouté et aidé pour pouvoir s'organiser et trouver des solutions.

Pour les organisations de base et les ONG locales, l'important se trouve dans les consultations sur le « qui, quoi et comment » de l'aide, ainsi



que dans une implication des populations dans la mise en œuvre des programmes.

Les acteurs de l'action humanitaire voient dans la participation des formes concrètes d'écoute pour interpréter les besoins des groupes et entendre leurs attentes, un appui technique voire la co-exécution d'activités, jusqu'à une forme de partage de pouvoir.

Avec qui ?

Ici se pose le vrai problème : celui des rapports de force chez les bénéficiaires eux-mêmes. L'expérience montre qu'en général ce sont les dominants du groupe qui prennent la parole et se servent de cette prise de parole, comme aussi de l'aide apportée, pour asseoir encore plus leur dominance. Notre problème est en général de ne pas favoriser la domination d'un groupe sur l'autre. Or ces dominants sont en général ceux qui ont le plus la capacité de participer au débat avec les humanitaires : ils parlent un peu anglais, savent un peu écrire, ont un peu plus de moyen que les autres. Ceci d'autant que nous avons plus tendance à aller vers eux car perçus comme responsables...

Cette participation du public n'est donc pas sans soulever des difficultés pratiques, mais aussi des risques éthiques.

Au plan plus proprement éthique de nombreuses questions demeurent.

- Une question clé est celle de la compatibilité/incompatibilité entre pratiques participatives et respect des principes humanitaires. Par exemple, la recherche d'une efficacité et d'une efficacité maximale à court terme doit-elle se faire aux dépens de l'indépendance et de l'impartialité ? Si les valeurs véhiculées par la population sont incompatibles avec celles des professionnels, n'y a-t-il pas risque d'exacerbation d'un conflit entre savoir expert et savoir populaire ?
- L'utilisation de la participation dans le fonctionnement des organisations est elle-même une question cruciale. Peut-on avoir une approche participative avec les bénéficiaires si les valeurs culturelles de la société ne préconisent pas cette modalité dans l'établissement des rapports sociaux ?
- Comment faire quand un des impacts de la participation est la discrimination à l'encontre de certains groupes ? Comment assurer que la recherche d'une participation active des populations ne permette pas à certains groupes de manipuler l'assistance pour leur propre bénéfice ? Comment éviter un risque de discrimination en-

vers les minorités ? Les valeurs propres à certaines communautés ethniques ou religieuses ne risquent-elles pas d'être marginalisées parce que minoritaires au plan démographique ? Tout effort pour atteindre une résolution pratique satisfaisante pour tous les interlocuteurs est une cause perdue d'avance. Interpréter l'importance des valeurs sans tenir compte des significations préalables provenant de chaque communauté est pourtant une nécessité éthique.

- Comment les sélections pratiquées par les acteurs de l'humanitaire au nom d'une « vulnérabilité suspectée » peuvent-elles être en cohérence avec les stratégies collectives de survie pratiquées par les communautés ?
- Une dernière question est celle des dangers encourus par les agents locaux qui organisent la participation. Comment faire pour que l'implication des agents locaux dans les démarches participatives ne se traduise pas par une mise en danger de leur personne ? Il y a là un enjeu de protection évident.

Bien sûr, il n'existe pas de méthode de participation parfaite. Aucune expérience connue n'a résolu tous ces problèmes ni satisfait à toutes les exigences. En fait, ce dont il est question ici, ce sont les dangers d'une intervention sans partage des responsabilités. Lorsque les valeurs de certains groupes minoritaires risquent d'être mises de côté au profit de celles de la majorité ou des groupes numériquement ou politiquement plus importants, il existe un risque : celui de la « dictature de la majorité ». Or un programme humanitaire n'est pas automatiquement éthique puisque qu'il doit attendre bien souvent l'aval de la majorité.

Une éthique permet d'identifier les valeurs en présence et leur distribution dans diverses sous-populations ; elle permet aussi de décrire les modalités du raisonnement éthique. En aucun cas, elle ne peut remplacer le débat fondé sur le respect des valeurs qui serviront de guides à la discussion et la délibération sur l'acceptation ou non de telle ou telle intervention. En fait, ce dont il est question ici, ce sont les dangers d'une intervention sans partage des responsabilités.

Comment ?

Une consultation consiste tout simplement à impliquer les citoyens bénéficiaires dans les groupes qui vont délibérer sur le choix des priorités et des stratégies. Le point de vue du public est ici manifeste par sa participation directe à l'identification et à l'interprétation des valeurs qui guident

la gestion des projets. Ce niveau de participation suggère que des membres de la population concernée prennent une part active dans le processus de délibération éthique aux côtés des experts et des administrateurs de l'humanitaire.

Pourquoi ?

Pour les acteurs de l'humanitaire, la mise en place de cette participation reste difficilement applicable. Pourtant, les évaluations réalisées sur différentes situations ont montré combien il était bénéfique pour les interventions qu'une consultation et une participation des populations soient renforcées aux différentes phases du cycle des projets.

Elles permettent en particulier :

- de réaliser un diagnostic pertinent des problèmes collectifs plus ancrés dans une réalité sociale et culturelle ;
- d'impliquer la responsabilité des bénéficiaires dans la définition des stratégies d'intervention adaptées à leurs besoins ;
- de mettre en œuvre une programmation fonctionnant sur une responsabilité partagée entre les acteurs humanitaires et les bénéficiaires dans la gestion du projet ;
- de participer à la construction de l'*empowerment* communautaire dont les retombées ouvrent vers le développement.

Au niveau des structures sanitaires et sociales, l'objectif retenu est le renforcement de la capacité des intervenants à remplir leurs rôles de techniciens de la santé et d'accompagnateurs de la population dans son action sociale. Les stratégies opérationnelles deviennent la formation ou le recyclage en cours d'emploi des professionnels de la santé, l'appui financier et logistique aux structures sanitaires, le suivi et l'évaluation des activités.

L'expérience a démontré que les programmes qui associent la population à leur gestion ont souvent mieux réussi que d'autres. Il est souhaitable de développer chez certains membres de la communauté l'expertise nécessaire pour l'autogestion de programme au fur et à mesure qu'il évolue. En adoptant cette politique, on économise des ressources rares qui servent à soutenir des experts étrangers au milieu alors qu'une main d'œuvre locale valorisée offrirait de meilleures garanties au plan des coûts et des bénéfices pour la communauté.

RECOMMANDATIONS

Même si la mise en œuvre de pratiques participatives n'est pas évidente, n'oublions pas que l'importance donnée aux questions de partage de l'information, de transparence et de responsabilité envers les populations bénéficiaires de l'action est un des points essentiels du débat éthique et des aspects opérationnels de la participation dans l'action humanitaire.

POUR EN SAVOIR PLUS ...

- Baumann M., Cannet D., Châlons S. Santé communautaire et action humanitaire – Le diagnostic de santé d'une population. Médecins du Monde et Ecole de Santé Publique, Université de Nancy. Ecole Nationale de la Santé Publique. Rennes: éd. E.N.S.P. 2001:155 p. (www.ensp.fr)
- Gérard A. L'assistance humanitaire in: Brunswic H, Pierson M. Initiation à l'éthique médicale. Librairie Vuibert (2ème édition revue et corrigée) Paris, 2002:73-77. (www.vuibert.fr).
- Grünewald F. Président du Groupe URD, Directeur de l'Etude Globale sur la Participation et la Consultation des Populations dans l'Action Humanitaire (www.globalstudyparticipation.org).
- Hottois G, Missa JN. Nouvelle encyclopédie de bioéthique. Médecine Environnement Biotechnologie. Université De Broeck, 2001.
- Massé R. Ethique et santé publique. Enjeux, valeurs et normativité. Les Presses de l'Université de Laval Québec, Canada, 2004:413 p. (www.ulaval.ca/pul).

