

De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi*

*Marc-Antoine Pérouse de Montclos***

Qu'il s'agisse de secours d'urgence ou d'une action de reconstruction et de développement à plus long terme, l'aide humanitaire vise en principe à soulager les souffrances et à soutenir des populations très pauvres, parfois en danger de mort. On s'attend donc à ce qu'elle réponde aux besoins observés dans les situations de crise. À l'épreuve du terrain, il s'avère cependant que, dans bien des cas, elle n'a pas pour principal objectif de « satisfaire » les « bénéficiaires » mais les bailleurs de fonds qui établissent des priorités à partir de constats réalisés et exprimés par les décideurs plutôt que les autochtones. Dans les pays en guerre, notamment, certains auteurs ont ainsi critiqué une aide « imposée » sans consulter au préalable les populations concernées [Harrell-Bond, 1986]. D'autres ont relevé que les opérations de secours obéissaient pour beaucoup à des considérations économiques et politiques [Pérouse de Montclos, 2001]. Quoi qu'il en soit des motifs et des modalités, la relation entre humanitaires et bénéficiaires mérite en tout cas d'être analysée de plus près.

Les agences de secours interviennent en effet sur des marchés captifs, laissant aux autochtones le seul choix d'accepter ou de refuser les intrants qui leur sont proposés. À la différence des entreprises, elles ne sont pas sanctionnées par des consommateurs, des investisseurs ou des actionnaires susceptibles d'acheter d'autres produits, de couper les financements des opérateurs ou de faire chuter leurs cours en bourse. Elles ont pour véritable clientèle des donateurs et des bailleurs qui continuent de toute façon à leur verser des fonds malgré l'incapacité – voire le refus – d'améliorer et de coordonner les secours en tirant les leçons des erreurs passées.

* Je tiens particulièrement à remercier Ghislain Benrais, de l'institut CSA (Conseils Sondages Analyses), et Salvator Nduwimana, du Ministère burundais du développement communal, sans qui cette étude n'aurait jamais pu avoir lieu. Mention doit aussi être faite des dix enquêteurs et des deux chauffeurs dont la bonne volonté a garanti le bon déroulement de l'expérience sur des terrains minés. Enfin, je suis reconnaissant à mes collègues de l'Université du Burundi, Julien Nimubona et Alexandre Hatungimana, d'avoir bien voulu conseiller et appuyer une pareille démarche.

** Chercheur en sciences politiques, Institut de recherche pour le développement (IRD), UR 102, perouse@bondy.ird.fr

Des études statistiques confirment ainsi que les associations de solidarité internationale ne démarrent pas leurs programmes en fonction des besoins observés mais de la solvabilité et de la visibilité des communautés concernées, quitte à favoriser la duplication des projets et à se concentrer dans une région donnée pour, en cas d'échec, « diluer » les responsabilités aux yeux des bailleurs [Fruttero, 2005].

Les récipiendaires de l'aide : un marché captif et sans droits

« Contrairement au monde des affaires, écrivait par exemple une chercheuse de MSF (Médecins sans frontières), c'est la satisfaction du donateur et non du client qui assure la viabilité financière d'une action humanitaire [Terry, 2002]. Pour intervenir dans les situations de crise, les agences d'aide dépendent du bon vouloir des pays industrialisés, soit directement en faisant appel à la générosité des particuliers, soit indirectement en recevant des subventions gouvernementales. Structurellement, elles sont donc amenées à soigner leur image de marque et à se présenter comme indispensables. Dans la plupart des cas, elles essaient alors de masquer les effets pervers de l'aide et privilégient les relations avec les donateurs plutôt que de s'inquiéter de l'adéquation de leur offre avec la demande des populations ciblées par leurs programmes »¹.

Le constat, en l'occurrence, s'applique autant aux OIG (Organisations intergouvernementales) qu'aux ONG (Organisations non-gouvernementales). Dans la mouvance onusienne, notamment, « la culture organisationnelle du HCR (Haut Commissariat aux Réfugiés), explique un spécialiste, ne permet guère de rendre des comptes aux réfugiés que cette agence a pour mandat de protéger. Il est même arrivé que l'institution se retrouve à promouvoir des politiques desservant les intérêts des populations qu'elle était censée défendre » [Loescher, 2001 : 362]. En effet, le fonctionnement du HCR dépend très largement des intérêts stratégiques des États, bien plus que d'une évaluation comparée des besoins humanitaires à travers le monde. Sur proposition du secrétaire général de l'ONU et avec l'approbation de l'Assemblée générale, la nomination du Haut Commissaire, en particulier, est éminemment politique : elle ne répond nullement à un souci démocratique de représentativité, ne requiert pas de qualifications précises et ne se décide pas au mérite mais en fonction des pressions des principaux bailleurs de fonds, à savoir les Européens du Nord, les Japonais, les Suisses et les Américains, qui veulent placer leur candidat à la tête de l'organisation (les États-Unis se réservant quasi-systématiquement le poste de commissaire adjoint). Les ressources financières du HCR sont à l'avenant. Leur utilisation reflète les exigences de donateurs soucieux d'aider certains réfugiés plus que d'autres pour répondre aux objectifs de leur politique étrangère².

Certes, les questions de financement n'expliquent pas seules la priorité donnée aux bailleurs par rapport aux bénéficiaires. « Les ONG, écrit Philippe Lavigne

1. Toutes les citations utilisées dans cet article à partir de textes anglais ont été traduites par l'auteur.

2. En 1999, année record, 80% des contributions au budget du HCR étaient ainsi liées à une affectation géographique particulière.

Delville, ont leurs propres projet et vision des changements à promouvoir, elles ont comme les autres du mal à accepter de les modifier lorsque les populations leur font comprendre qu'elles veulent autre chose. Elles sont aussi constituées de techniciens et de professionnels, partageant une vision développementiste selon laquelle il faut des apports extérieurs, même pour stimuler un "autodéveloppement endogène". Elles sont enfin parfois prisonnières des projets qu'elles ont définis et de leurs engagements par rapport à leurs bailleurs » [La vigne Del Ville *et al.*, 2000 : 26].

Nonobstant l'inertie bureaucratique et les aspects financiers du système, plusieurs facteurs expliquent pourquoi les opérateurs de l'aide se retrouvent à contourner les populations concernées par leurs activités. De pair avec la fin de la guerre froide et le triomphe de l'ère libérale, d'abord, l'émergence d'un droit d'ingérence humanitaire a en quelque sorte institutionnalisé l'habitude de « court-circuiter » les États du Sud. Les pays en développement, par exemple, ne sont pas conviés à participer aux évaluations que commanditent les bailleurs de fonds institutionnels [Stokke, 1991]. Les rapports analysant l'impact de l'aide ne sont pas traduits dans les langues locales et rarement mis à disposition des autorités sur place. Les partisans du « monopole occidental » arguent qu'une telle posture garantit l'indépendance des évaluateurs, supplée au manque de compétences sur place et permet de ne pas partager des informations sensibles avec des dictatures susceptibles d'en faire un usage dévoyé.

D'une manière générale, répondre à la demande des populations du Sud présente toujours le risque de placer les opérateurs humanitaires en porte-à-faux relativement à leurs propres valeurs, notamment à propos de l'excision des femmes, de la liberté religieuse ou des droits de l'homme. Le cas de l'Afghanistan est souvent cité à ce propos. Du temps où le pays était occupé par l'Armée Rouge, les organisations humanitaires ont d'abord travaillé auprès de réfugiés et de moudjahidine dont les valeurs tribales et islamiques étaient très éloignées d'une modernité occidentale qui, paradoxalement, était plus proche des idéaux égalitaires et anti-féodaux du gouvernement communiste à Kaboul³. Après l'arrivée au pouvoir des étudiants coraniques, les taliban, il a ensuite fallu composer avec le nouveau régime et admettre la séparation des sexes dans les écoles ou les hôpitaux, quitte à mettre en place une aide à deux vitesses et à enfreindre les principes des pays démocratiques en matière de lutte contre les discriminations [Mertus, 2000].

Autre difficulté, les attentes des populations en situation de crise excèdent de beaucoup la capacité de réponse de la communauté internationale. Dans cette perspective, il ne servirait à rien de demander l'avis des bénéficiaires : structurellement, ceux-ci ne pourraient jamais être satisfaits, ni de leur sort tragique, ni de l'aide reçue, forcément insuffisante. Au-delà des conflits d'intérêts avec les bailleurs ou les communautés locales, certains humanitaires arguent également que les spécia-

3. Dans le Bélouchistan, par exemple, le HCR a distribué ses rations alimentaires par l'intermédiaire des chefs, les *mâlek*. Malgré l'approche égalitaire et individualiste des Nations Unies, une telle procédure a ainsi conforté le système hiérarchique et clientéliste des Durrani originaires de la région de Kandahar. Cf. Centlivres, Pierre & Micheline [juil. 1999], « État, Islam et tribus face aux organisations internationales : le cas de l'Afghanistan 1978-1998 », *Annales HSS* n° 4, p. 945-65.

listes des interventions en urgence n'ont de toute façon pas le temps d'enquêter et de se préoccuper de la représentativité de leurs interlocuteurs. Les querelles sont aussi d'ordre méthodologique à propos des approches participatives que revendiquent les ONG qui s'inscrivent plus dans la durée : un éventail qui va de la simple consultation des habitants jusqu'à l'appropriation (*empowerment*) d'un projet par la population qui en contrôle le déroulement. En milieu rural, en particulier, les tenants des enquêtes lourdes se sont pendant longtemps disputé avec les partisans des diagnostics rapides (*rapid rural appraisals*), que l'on range aujourd'hui dans la catégorie des méthodes actives de recherche et de planification participative (*participatory learning and action*). Les premiers vantaient le caractère exhaustif et représentatif de leur approche ; les seconds, les mérites d'une démarche moins onéreuse, moins « chronophage » et plus fiable. En pratique, cependant, ces diagnostics participatifs n'ont guère réussi à éviter les écueils habituels. Soit ils ont reflété les préoccupations des bailleurs de fonds, soit ils ont repris à leur compte la position des dominants et entériné les inégalités existantes, soit ils ont échoué à traduire des besoins mal exprimés et masqués par des malentendus culturels. Dans tous les cas, ils n'ont présagé en rien de la viabilité et de la pérennité d'un projet dans lequel se seraient investi les populations concernées.

Des opérateurs juges et parties

En affinant l'analyse, il s'avère finalement que l'évitement des bénéficiaires court d'un bout à l'autre de la chaîne de décision d'une action humanitaire, depuis le démarrage d'un programme jusqu'à son évaluation ex post. Aussi étonnant que cela puisse paraître, le système n'a pas fondamentalement changé à mesure qu'il prenait de l'ampleur et tentait de se moderniser. En 1981, déjà, une étude de l'agence de coopération américaine USAID (*United States Agency for International Development*) relevait que les évaluations habituellement entreprises consistaient essentiellement à quantifier l'aide et à interviewer les responsables des ONG occidentales plutôt que les autochtones, les bénéficiaires des projets et les autorités locales [Smith, 1984 : 146]. Au cours des années 1990, encore, plus de la moitié des évaluations des activités d'USAID étaient réalisées par des consultants américains sans faire appel à des contributions extérieures [Cracknell, 2000 : 307]. Conduite sous l'égide de l'agence de coopération danoise DANIDA (*Danish International Development Agency*) et régulièrement citée comme un modèle du genre, la grande évaluation des opérations humanitaires dans l'Afrique des Grands Lacs après le génocide rwandais de 1994 est typique à cet égard : des 620 interviews réalisées par les enquêteurs, 480 l'ont été avec les opérateurs de l'aide et seulement 140 avec les premiers intéressés, à savoir les bénéficiaires des secours.

Dans le contexte de la mondialisation post-guerre froide, l'ONU, les États et les ONG ne pouvaient certes pas rester insensibles aux exigences grandissantes de la société civile en matière de transparence et de recours. Chercheurs et activistes devaient bientôt exiger la mise en place de procédures d'arbitrages obligeant les organisations internationales à répondre de leurs actes et à verser des dédommagements lorsqu'elles finançaient des programmes néfastes pour l'environnement et

les populations du Sud [Raffer et Singer, 1996 : 208]. En septembre 1993, la Banque Mondiale créait ainsi un bureau des réclamations pour recevoir les plaintes des citoyens que les projets de l'institution auraient lésés [Fox et Brown, 1998]. L'année suivante, le HCR se dotait quant à lui d'une inspection générale. Dans la foulée d'une conférence réunie à Genève en mars 2000, les ONG, enfin, mettaient en place une structure, le HAP (*Humanitarian Accountability Partnership*), qui devait initialement tenir lieu d'ombudsman pour les bénéficiaires.

Toutes ces initiatives n'ont cependant pas bouleversé le fonctionnement d'un système dans lequel les agences d'aide étaient juges et partie de la qualité de leurs prestations. Du côté de la Banque Mondiale, d'abord, les possibilités du bureau des réclamations (l'Inspection Panel) ont été limitées statutairement par un mode de saisine fort restreint, un champ d'investigation qui ne couvrait pas tous les départements de l'institution et un principe de non rétroactivité qui excluait d'enquêter les projets déjà engagés. En trois ans, l'Inspection Panel n'a vu passer que cinq plaintes dont quatre ont été déclarées non recevables ! Sur un total de quatorze plaintes reçues en cinq ans d'activités, cinq ont été classées sans suites, six ont fait l'objet d'une recommandation pour enquête et trois ont effectivement donné lieu à une investigation de la Banque, qui a finalement renoncé à un seul projet, à savoir la construction du barrage d'Arun III au Népal [Fox, 2000].

Au HCR, la situation n'est pas plus probante. Les observateurs constatent que son bureau des évaluations n'est guère écouté et que l'inspection générale traite en priorité les réclamations émanant de l'institution elle-même, ou bien des gouvernements et des ONG occidentales. Ainsi, les réfugiés ne représentaient que 1 % des plaintes reçues par le HCR en 2003 [Pallis, 2005 : 22]. Au HAP, les procédures d'évaluation par les pairs révèlent également de sérieuses limites puisque, statutairement, les doléances des bénéficiaires ne sont pas étudiées par une instance indépendante mais par l'ONG incriminée⁴. La remarque s'applique d'ailleurs au mode d'analyse des programmes humanitaires. Les rares enquêtes publiées, outre qu'elles ne répondent pas aux critères scientifiques habituels, ont en l'occurrence été réalisées par les opérateurs eux-mêmes et donnent naturellement des résultats positifs pour les agences concernées : entre 65 % et 95 % de satisfaction pour les cliniques de l'ONG suisse Medair au Darfour, par exemple⁵.

Théoriquement, pourtant, personne ne nie l'intérêt de concevoir et évaluer l'aide humanitaire en fonction de son contexte social et pas seulement des desiderata des bailleurs [Beaudoux *et al.*, 1992]. À quelques exceptions près, la plupart des ONG disent qu'elles font participer les populations à leurs projets. Les praticiens admettent eux-mêmes que l'évaluation des programmes requiert un minimum de distance critique⁶. Le bureau d'études Evalua constatait ainsi : « un

4. Sur une structure au fonctionnement similaire du côté français, à savoir le Comité de la Charte, voir Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [2005], « Les ONG humanitaires sur la sellette », *Études* n° 4036, p. 31-40.

5. *Humanitarian Accountability Partnership Newsletter* n° 5, août 2005, p. 3.

6. Des tentatives d'évaluations indépendantes et non rémunérées par les bailleurs ont d'ailleurs vu le jour. Sur le HCR et les ONG, voir, respectivement, les sites de RSD (<http://www.rsdwatch.org/>) et de l'OAHR (<http://www.observatoire-humanitaire.org/>)

très petit nombre d'interviews avec des "bénéficiaires" (loin des oreilles des ONG), avec des journalistes, avec des enseignants, avec des autorités locales... nous en ont dit bien plus, sur l'impact, que des dizaines d'entretiens avec les personnes dont la vocation est de travailler dans le développement. Une alternative, rarement appliquée mais semble-t-il efficace, est celle des enquêtes conduites... auprès des habitants, études de satisfaction par exemple »⁷.

Une enquête de satisfaction au Burundi

Le Burundi, précisément, a permis de tester ce genre de démarche. Une enquête y a en l'occurrence été menée en août 2005 dans les camps de Muyange et Nyabigina, qui se composent à parts à peu près égales de déplacés internes et de réfugiés revenus de Tanzanie. Les résultats et la méthodologie ont été mis en ligne sur Internet⁸. En excluant les questionnaires invalidés, 344 personnes ont été interrogées, soit près de 20 % de la population des sites étudiés⁹. En l'absence de données fiables sur le profil socio-démographique des habitants du lieu, qui se caractérisent par un fort taux de rotation, il n'a pas été possible de construire un échantillon représentatif. Il a donc fallu adopter la méthode des quotas sur la base des paramètres du genre, de l'âge et du nombre d'enfants à charge.

D'une manière générale, les enquêtes dans des camps de déplacés ou de réfugiés se heurtent à de nombreux obstacles. Outre les difficultés d'accès au terrain de l'étude, le nouvel arrivant, qu'il soit Blanc ou Noir, est souvent perçu comme le représentant envoyé par une organisation humanitaire établir les listes des bénéficiaires de l'assistance internationale. Aussi sa venue risque-t-elle de biaiser les réponses des sondés, qui ont par exemple tendance à gonfler le nombre d'enfants à charge déterminant le volume d'aide reçue. Du fait que l'enquête s'est déroulée en août, la saison sèche a également pu influencer à la hausse l'énumération des besoins en eau. L'analphabétisme n'a pas non plus facilité la tâche en ce qui concerne la connaissance de l'acronyme des organisations humanitaires. Certains habitants du site ont délibérément exagéré leur ignorance pour sanctionner les ONG qui, selon eux, ne les avaient pas assez aidés. D'autres ont fourni des réponses identiques à leurs voisins en espérant correspondre ainsi au « profil souhaité » pour bénéficier d'une assistance.

Le système privilégie en effet certaines catégories de populations bien précises. Le HCR, qui a capté l'essentiel des financements humanitaires de la communauté internationale pour le Burundi en 2005, cible en priorité les rapatriés

7. « Les pratiques d'évaluation des acteurs français du développement et de l'humanitaire », Paris, séminaire organisé par le F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations), décembre 2002.

8. <http://www.observatoire-humanitaire.org/etudes/burundi.htm>

9. Selon les recensements des camps du Burundi par le FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la population) en 2002 puis OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) en 2005, Muyange comptait 3 443 habitants en 2002, 6 996 en 2004 et 839 en 2005 ; Nyabigina, 2 073 en 2002, 2 798 en 2004 et 940 en 2005. La diminution très sensible de la population des deux sites en 2005 est due à la réinstallation de leurs occupants (notamment les rapatriés de Tanzanie) dans les collines environnantes.

et non les déplacés internes ou les autochtones dans le besoin, à qui il réserve officiellement un quota de 25 % de son assistance. Un tel positionnement contribue évidemment à brouiller les identifications des uns et des autres. Certains, simples déplacés, ont acheté une carte de réfugié en Tanzanie et se sont faits enregistrer comme rapatriés à la frontière pour bénéficier de l'aide à la réinstallation du HCR. D'autres sont allés dans les camps de déplacés afin de faciliter leur réintégration, ou parce que leur habitation laissée vacante avait été occupée par des squatters. Les rapatriés, eux, ont parfois préféré rester anonymes et ne pas être identifiés comme réfugiés. Une fois de retour au pays, leur crainte était d'être suspectés d'avoir combattu avec les rebelles ou participé aux massacres de 1993, ou encore de se retrouver face à leurs tortionnaires, aucune loi ne prévoyant de juger les criminels de guerre.

Dans un tel contexte, l'objectif de l'enquête, précisons-le tout de suite, n'était pas seulement de mesurer le taux de satisfaction vis-à-vis des « services parapublics » fournis par les ONG. L'idée, plus générale, était d'étudier la perception des agences d'aide par les bénéficiaires, notamment en ce qui concerne leur neutralité. L'assistance internationale à l'Afrique des Grands Lacs revêt en effet une dimension stratégique qu'il faut analyser pour mieux comprendre les réponses des sondés. Depuis l'Indépendance, l'histoire tumultueuse du Burundi a produit de nombreux déplacements forcés de population, tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur, vers la Tanzanie, le Rwanda ou le Congo-Zaïre. On estime que le conflit a déraciné près d'un quart de la population burundaise dans la période qui a suivi l'assassinat du président hutu Melchior Ndadayé en octobre 1993. Proches de la frontière tanzanienne d'où opéraient les mouvements rebelles, les sites de Muyange et Nyabigina sont assez significatifs à cet égard. La commune où ils sont situés, Nyanza-Lac, a été très touchée par la guerre à partir de 1997 [Induwimana, 2003]. En 2002, elle était une de celles qui, toutes proportions gardées, recensait le plus grand nombre de réfugiés rapatriés de Tanzanie, d'une part, et de camps abritant des déplacés internes, d'autre part (avec 19 des 42 sites officiellement établis dans la province de Makamba). Les occupants de Muyange et Nyabigina ont donné des réponses assez équilibrées de ce point de vue : seulement 5 % habitaient déjà là avant la crise de 1996 et 42 % sont arrivés à partir de 2003, quand ont démarré les procédures de rapatriement depuis la Tanzanie. En outre, 44 % ont indiqué résider en Tanzanie avant de revenir au Burundi, chiffre qui recoupe bien les données concernant les dates d'arrivée.

Les enjeux politiques de l'aide

Des déplacements de populations aussi massifs ont évidemment eu d'importantes répercussions politiques qui projettent les enjeux de l'aide humanitaire à deux niveaux. Les secours, d'abord, ciblent des foyers sinistrés qui constituent le vivier des mouvements rebelles et dont le contrôle s'avère essentiel sur le plan militaire. Dans un pays très pauvre, ensuite, l'aide représente une formidable manne économique, toujours susceptible d'être détournée à des fins mafieuses ou guerrières.

À dire vrai, aucune de ces caractéristiques n'est spécifique au Burundi. Mais chacun de ces deux points mérite explication.

L'enjeu stratégique des populations déplacées par le conflit, en premier lieu, concerne autant les rapatriements que les mouvements de fuite vers l'extérieur du pays. De fait, les réfugiés constituent traditionnellement l'ossature des mouvements d'opposition armée. Ainsi, avant la signature des accords de paix d'Arusha en août 2000, la quasi-totalité des quelque 8 000 combattants mobilisés par les rebelles en lutte contre le pouvoir à Bujumbura était des Hutu ayant fui les massacres de 1972, 1988 et 1993. Historiquement, la plupart des partis d'opposition se sont formés en exil, qui s'agisse du Pardehutu (Parti démocrate hutu) d'Albert Nyakazina en 1965, du Mopreba (Mouvement des étudiants progressistes burundi) en Belgique à la même époque, ou du MHLB (Mouvement hutu de libération du Burundi) et de la BANU (Burundi African National Union) en Tanzanie en 1972. Les pogroms génocidaires de 1972 ont joué un rôle fondateur. Au Rwanda, notamment, le régime à dominante hutu au pouvoir à l'époque a naturellement sympathisé avec les victimes d'une armée burundaise aux mains des Tutsi. C'est donc à Kigali que Rémy Gahutu devait lancer les prémices d'un parti politique, l'organisation *Tabara*. Expulsé par les autorités rwandaises lors d'un rapprochement diplomatique avec le Burundi en 1979, ce dernier se replia ensuite sur la Tanzanie, où, l'année suivante, il fonda le Palipehutu (Parti de libération du peuple hutu) dans le camp de réfugiés de Mishamo.

On assista alors à un véritable jeu de chaises musicales dans la région. De plus en plus visible, l'activisme de l'opposition burundaise devint vite gênant pour Dar es-Salaam. Arrêté par les autorités tanzaniennes en 1989, Rémy Gahutu mourut un an plus tard dans des circonstances troubles, tandis que le président du Palipehutu, Étienne Karatazi, devait partir en exil au Danemark et que, dans les camps de réfugiés, une dissidence extrémiste, l'Union du peuple burundais (*Ubumwe bw'Abarundi*), se dotait d'une branche armée (le Frolina) sous la conduite de Clément Nderayabandi. Résultat, les FNL (Forces nationales de libération, la guérilla du Palipehutu) furent obligées de revenir au Rwanda sous le commandement de Kabura Cossan. Mais, en 1994, le génocide rwandais et le changement de régime à Kigali les obligèrent de nouveau à opérer depuis la Tanzanie... et le Zaïre. La seule constante, en la matière, est d'avoir toujours recruté parmi les réfugiés burundais, auxquels s'ajoutèrent bientôt quelques soldats de l'ancienne armée rwandaise (désormais condamnée à l'exil) et les hommes du CNDD (Conseil national pour la défense de la démocratie), mouvement créé en 1994 par Léonard Nyangoma et rival du Palipehutu...

De façon significative, le contrôle de la population n'a pas seulement été un enjeu essentiel pour les guérillas basées dans les pays voisins, mais aussi pour les gouvernements à Bujumbura. À défaut d'avoir accès aux camps de réfugiés, le pouvoir s'est beaucoup préoccupé de maîtriser les procédures de rapatriement [Nimubona, 2004]. Il en avait déjà été ainsi avec l'appel à la réconciliation du colonel Jean-Baptiste Bagaza en 1977 pour les victimes du génocide de 1972, et l'aide au retour proposée par le major Pierre Buyoya en 1988 pour les Hutu qui

avaient fui au Rwanda la répression de l'armée après des massacres de Tutsi dans les provinces frontalières de Ngozi et Kirundo. L'ouverture démocratique du Burundi en 1990 a également eu des conséquences sur ce plan, avec la création en 1991 d'une première Commission dirigée par un Hutu et chargée du retour et de l'intégration des réfugiés, suivie d'une seconde Commission mise en place dans la foulée de l'élection du président Melchior Ndadaye en 1993.

Après le coup d'État de 1996 et le retour au pouvoir de Pierre Buyoya, le contrôle des populations déplacées par le conflit n'a rien perdu de son intérêt stratégique, bien au contraire. Sur la scène intérieure, d'abord, l'armée a pratiqué la tactique de la terre brûlée et regroupé de force des villageois placés sous sa « protection » afin de priver les rebelles du soutien de la paysannerie. Sur la scène internationale, ensuite, le pouvoir a négocié à Arusha un accord prévoyant le retour des réfugiés mais pas de loi sur le jugement des criminels de guerre, notamment des militaires gouvernementaux. À l'instar des précédentes procédures de rapatriement, l'appel de 1977 ou l'amnistie de 1988, on a privilégié la paix au détriment de la justice, quitte à garantir l'immunité des auteurs de massacres. Autre caractéristique, déjà notée lors des exercices de 1977 et 1991, on n'a pas cherché à rendre à leurs propriétaires les biens laissés vacants et occupés après le départ de leurs occupants légitimes. Pour éviter la mésaventure de 1993, lorsque le retour désordonné et improvisé des réfugiés avait entraîné des expropriations sauvages et de fortes tensions, l'accord d'Arusha, conclu en l'an 2000, a simplement essayé de prévenir les litiges fonciers en favorisant la restauration de l'habitat dispersé pour les déplacés et la villagisation à proximité des terres d'origine pour les rapatriés réinstallés sur de nouveaux sites. La communauté internationale s'est engagée en ce sens en fournissant une aide à la construction de logements et en appuyant des activités génératrices de revenus pour assurer progressivement l'autonomie financière des rapatriés.

Les enjeux économiques de l'aide

La reconstruction du Burundi a, de ce point de vue, mis en évidence le formidable enjeu économique de l'assistance internationale dans un pays ravagé par la guerre. Aux secours humanitaires envoyés pendant la période la plus intense de la crise (1996-2000) sont en effet venus s'ajouter les financements de programmes de développement à plus long terme. Le nombre d'ONG enregistrées dans le pays témoigne bien d'une pareille expansion. En 1992, le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) en recensait 18, dont 5 nationales et 13 internationales [Fischer, 1993 : 85]. Par la suite, la croissance du secteur non lucratif a autant touché les ONG burundaises qu'étrangères. Avant la crise de 1993, l'ouverture démocratique du pays et le démantèlement du régime de parti unique avaient permis la création de nombreuses associations couvrant des domaines d'activités assez variés, depuis la défense des droits de l'homme avec la Ligue Iteka, agréée par les autorités en février 1991, jusqu'à l'assistance sociale avec l'OPDE (Œuvre humanitaire pour la protection et le développement de l'enfant en difficulté), lancée

en septembre 1990 par un haut fonctionnaire du nom d'Athanase Rwamo. Après les troubles de 1993-1996, une seconde génération d'ONG burundaises devait ensuite voir le jour grâce aux financements de la communauté internationale, qui permirent l'établissement rapide de structures souvent moins enracinées dans la société civile mais mieux disposées à sous-traiter les programmes des bailleurs de fonds.

La croissance est tout aussi spectaculaire du côté des ONG internationales, dont le nombre est officiellement passé de 47 en 1996 à 62 en 2001 et 63 en 2004¹⁰. Une telle présence a évidemment d'importants effets d'entraînement économique sur le commerce, le marché de l'emploi et l'immobilier. À Bujumbura, la presse locale s'est ainsi plainte de ce que les humanitaires, en réglant leurs achats en devises, faisaient monter le prix des loyers et contribuaient à chasser du centre-ville les habitants les moins fortunés. Comme dans d'autres pays très soutenus par la communauté internationale, l'arrivée massive d'ONG a également eu des conséquences inflationnistes car le personnel local a été recruté avec des salaires plus attractifs que dans la fonction publique¹¹.

Surtout, l'aide au Burundi a suscité bien des convoitises et a souvent été détournée avant de parvenir aux populations dans le besoin, quitte à financer des partis politiques ou des groupes armés. Le coulage, la corruption et la fraude n'ont épargné aucun des opérateurs du système, instances gouvernementales aussi bien qu'ONG. Dès le début de la crise, le premier responsable du ministère de la réinstallation et de la réinsertion des déplacés et des rapatriés, créé en 1994, était inculpé et interné pour des malversations. Des ONG locales ont également connu des cas flagrants d'escroquerie. Après l'élection irrégulière de son conseil d'administration en décembre 2001, par exemple, l'Association burundaise pour la défense des droits des prisonniers enregistrait un trou de quelque 16 millions de francs burundais en mai 2003, lorsque son trésorier Samuel Iryivuze (un beau frère du président Domitien Ndayizeye) s'enfuyait en Tanzanie avec la caisse. Les ONG internationales, elles, ont pu servir à couvrir des trafics en tous genres grâce aux exonérations fiscales et aux exemptions de droits douaniers dont elles jouissaient. Brièvement poursuivi par la justice, Jérôme Ndayizeye (un beau frère du directeur du Bureau de coordination des ONG au ministère des relations extérieures) a ainsi importé pour son propre compte des vivres détaxés au nom d'Action Contre la Faim. Quelques fois, les détournements ont eu lieu au bout de la chaîne logistique humanitaire, à l'instar de l'aide alimentaire française et américaine revendue en contrebande au Rwanda (les États-Unis ayant la particularité d'avoir envoyé du maïs transgénique non étiqueté). D'autres fois, ils ont été programmés avant même leur entrée au Burundi. Pour revendre les surplus dans les pays voisins, les « mafias du médicament », notamment, ont importé plus que nécessaire et elles sont très vraisemblablement responsables de l'assassinat, en 2001, du représentant de l'Organisation Mondiale de la Santé, Kassi Manlan, qui s'apprêtait à dénoncer leurs trafics.

10. Les chiffres varient un peu selon les sources : en 2004, 57 étaient listées dans l'annuaire du téléphone et 52 enregistrées par le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

11. Les autorités ont d'ailleurs réagi en réactualisant, en juillet 1993, le droit du travail relatif aux employés burundais des organisations humanitaires internationales.

Le point de vue des bénéficiaires

Dans un tel contexte, il n'est guère surprenant que les occupants de Muyange et Nyabigina se plaignent des détournements de l'aide. Leurs doléances recourent d'ailleurs les récriminations observées dans d'autres camps de déplacés, où plus de 63 % des personnes interrogées estimaient que les vivres étaient revendus sans parvenir aux nécessiteux [Ndayikengurutse, 2002]. À Muyange et Nyabigina, les listes de bénéficiaires établies par les autorités locales et théoriquement avalisées par la population concernée permettent en l'occurrence aux chefs de zones de favoriser les membres de leur lignage et de leur clientèle. Les résultats de l'enquête montrent notamment que les *nyumbakumi* (« responsables de dix foyers ») ont l'habitude de demander un *bakchich* pour sélectionner les candidats présentés aux ONG comme étant susceptibles de recevoir une aide. La corruption s'avère si prégnante que les occupants de Muyange et Nyabigina considèrent que le rétablissement de listes équitables est, par ordre de priorités, leur troisième besoin le plus important, après l'habitat et le soutien à l'agriculture, mais avant l'alimentation, la santé, la scolarité et l'eau.

Certes, il ne faut pas extrapoler. L'enquête est difficilement généralisable en dehors du Burundi. Menée en zone rurale, elle aurait par ailleurs gagné en lisibilité si des sondages similaires avaient pu être conduits en milieu urbain. Une comparaison aurait alors permis de vérifier l'hypothèse selon laquelle les masses paysannes sont plus favorables aux humanitaires que les élites citadines. En effet, dans bien des villes du tiers-monde, spécialement les capitales, de nombreux indices témoignent d'une réelle méfiance, voire d'une franche hostilité à l'égard des agences d'aide occidentales : peut être parce que la fierté nationale et le souverainisme des habitants y sont plus développés et donc plus susceptibles d'être heurtés par « l'ingérence humanitaire » ; peut être, aussi, parce que la bourgeoisie marchande issue de la bureaucratie d'État se sent plus directement concurrencée par une assistance internationale dont les préceptes s'opposent ouvertement aux tendances monopolistiques des anciens régimes de partis uniques.

Au Burundi, en l'occurrence, l'empreinte des humanitaires est particulièrement visible à Bujumbura, où les bureaux des ONG occidentales sont concentrés dans un quadrilatère digne d'un quartier d'ambassades. Là, la presse locale ne manque pas de mettre en cause la neutralité et l'intégrité des expatriés en les suspectant des pires abus sociaux ou sexuels et en les accusant de venir en Afrique gagner de l'argent pour échapper au chômage en Europe¹². Les autorités, elles, restent vigilantes face à des organisations qui tentent souvent de contourner les représentants de régimes autoritaires ou mal légitimés. Chargé d'agréer les ONG occidentales enregistrées par le ministère de l'intérieur, le ministère des relations extérieures,

12. Les histoires ne manquent pas dans la rubrique des faits divers. Il est par exemple arrivé que des représentants d'ONG sans le sou partent en « oubliant » de payer leur note d'hôtel et de rembourser les Burundais à qui ils avaient emprunté de l'argent. Cf. *Net Press* 20/8/2000.

notamment, prend bien soin de contrôler l'arrivée des expatriés en réglementant leurs activités et en leur accordant des visas au compte-gouttes¹³.

Bien entendu, la relation des humanitaires avec les bénéficiaires directs de leur aide est assez différente. Les occupants des « camps » de Muyange et Nyabigina ont pour caractéristique commune d'être en contact assez régulier avec cinq ONG (dont trois religieuses) qui travaillent dans la province de Makamba : deux américaines, ADRA (Adventist Development and Relief Agency) et l'IRC (International Rescue Committee), une norvégienne, le NRC (Norwegian Refugee Council), une hollandaise, Cordaid (Catholic Organisation for Relief and Development Aid), et une britannique, Tearfund (The Evangelical Alliance Relief Fund). La visibilité des opérateurs n'est certes pas uniforme. Les ONG les plus connues des habitants de Muyange et Nyabigina sont, par ordre décroissant d'importance, ADRA, le NRC, Cordaid, l'IRC et Tearfund. Un tel classement correspond très vraisemblablement à la nature des activités et au mode opératoire de ces organisations.

Assez faciles à identifier, ADRA et le NRC fournissent en l'occurrence des matériaux de construction pour réhabiliter les écoles et soutenir la réinstallation des rapatriés sur leur colline d'origine. Cordaid, quant à elle, s'occupe de la santé et gère des dispensaires établis à Muyange et Nyabigina à partir de 2002. L'IRC et Tearfund, en revanche, sont moins présentes dans les camps. En 2004, l'IRC a ponctuellement distribué des bâches pour aider les rapatriés à construire des abris provisoires. Depuis lors, l'organisation n'est plus sur place. Tearfund, pour sa part, a financé jusqu'en 2005 un centre de complément nutritionnel qui se trouvait à l'écart des camps et ne bénéficiait qu'aux femmes enceintes et aux enfants.

D'après les réponses obtenues au cours de l'enquête, il n'y a pas de corrélation entre la notoriété d'une ONG et sa bonne réputation. La plus connue n'est pas forcément la mieux appréciée. Les taux de satisfaction varient ainsi entre 59 % pour ADRA et 70 % pour Cordaid. Globalement, ces résultats sont assez positifs et positionnent les ONG occidentales dans le rôle de « bienfaiteurs » (*abagiraneza*) [Mujambere, 2003 : 24]. Mais 89 % de la population sondée estiment que les humanitaires auraient pu faire mieux pour répondre aux besoins. En outre, les habitants ne pensent pas que les ONG étrangères soient plus efficaces qu'un organisme public comme la CNRS (Commission Nationale de réhabilitation des sinistrés). Surtout, 43 % jugent qu'elles ne sont ni neutres ni équitables. Une proportion non négligeable (26 %) trouve qu'elles privilégient certains groupes, notamment les riches. Et environ un quart considère que les ONG religieuses, en particulier, poursuivent une mission évangélicatrice et qu'il faut donc être chrétien (25 %), voire se convertir (19 %) à leur Église pour bénéficier de leur aide.

13. Ces derniers, qui étaient officiellement 252 en 2004, ne bénéficient pas de l'immunité des diplomates et sont tenus de répondre à des exigences précises : avoir entre 24 et 60 ans, une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le secteur concerné, une « moralité irréprochable » et un diplôme de licence s'ils sont le représentant légal d'une ONG. Pour exercer leurs activités, ils doivent aussi ne jamais avoir été expulsés du Burundi et ne peuvent pas passer au service d'une autre agence d'aide sans renouveler leur demande d'agrément auprès du ministère des relations extérieures.

De la neutralité des ONG

De tels résultats donnent évidemment à réfléchir car ils questionnent la prétendue impartialité de l'action humanitaire et recourent les conclusions de précédents sondages menés au Burundi¹⁴. Plusieurs éléments fournissent des explications à ce propos. Il y a d'abord, bien sûr, le comportement de certains opérateurs qui, par aveuglement ou par conviction politique, n'hésitent pas à se compromettre avec les belligérants. Dans les camps de réfugiés burundais de Gikongoro au Rwanda en 1993, par exemple, on a vu le personnel local d'une ONG occidentale s'entraîner avec l'armée rwandaise en vue de former des milices et préparer des attentats au Burundi [Bradol et Vidal, 1997 : 72]. Après l'assassinat du président élu Melchior Ndadaye par des mutins tutsi en 1993, les bailleurs de fonds de l'aide ont ensuite instrumentalisé les secours en les utilisant comme des sanctions positives ou négatives pour récompenser les bonnes volontés et punir les fauteurs de troubles pendant les négociations de paix qui devaient aboutir à la signature des accords d'Arusha en 2000.

Du côté burundais, il existe par ailleurs de fortes suspicions qui replacent forcément les intervenants extérieurs dans un contexte politique donné. Traditionnellement, les actions de secours ne sont pas perçues comme désintéressées. Entre celui qui demande de l'aide (*gusaba*) et celui qui en donne (*kusaba*, un mot qui signifie aussi « contrôler ») se créent en effet des liens d'allégeance qui illustrent parfaitement la théorie de Marcel Mauss sur le don et le contre-don [Laely, 1997]. Le « bénéficiaire » est toujours redevable de l'assistance qu'il reçoit et s'insère dans un réseau de pouvoir clientéliste lorsqu'il est secouru par un « protecteur ». À travers un pareil prisme, l'aide « moderne » a vite été comprise comme un soutien délibéré à une des parties au conflit. Bien que les regroupements forcés aient fini par brouiller les identifications ethniques et politiques à l'intérieur des camps montés par la junte de Pierre Buyoya à partir de 1996, les sous-entendus raciaux et militaires du vocabulaire employé à propos des « sinistrés » (le terme générique le plus neutre) en disent long à cet égard. Par « déplacés », on a entendu des Tutsi réinstallés dans des sites protégés par l'armée, à la différence des « dispersés » hutu qui se méfiaient des soldats gouvernementaux et préféraient se cacher en brousse. Les mots « réfugiés », « dispersés », « regroupés » et « rapatriés » ont en revanche désigné des Hutu suspectés de sympathies pour les rebelles ou, à tout le moins, d'accointances avec l'opposition. Résultat, les formations « tutsi », telles l'Uprona (Union pour le progrès national) et le Parena (Parti pour le redressement national), ont défendu les « déplacés » face à des « dispersés » assimilés à des guérilleros en puissance. À l'inverse, le Frodebu (Front pour la démocratie au Burundi) à dominante hutu a vu dans les « déplacés » des agents du pouvoir tutsi [Royer, 2004 : 278-9].

Dans ces conditions, le seul positionnement spatial des ONG a suffi à ranger les humanitaires dans un camp politico-ethnique. D'un côté, les opérateurs qui avaient leurs bureaux à Bujumbura, fief du pouvoir, ont été accusés d'employer exclusivement

14. Plus de 90% des 200 déplacés interrogés sur cinq sites différents en 2002 pensaient également que les ONG n'étaient pas neutres. Cf. Ndayikenguritse, Éric [nov. 2002], *Les ONG dans le conflit burundais : cadre, méthode et philosophie de travail de 1995 à nos jours*, Bujumbura, Université du Burundi, mémoire de licence d'Histoire, polycop., p. 53.

du personnel tutsi recruté dans la bourgeoisie locale. D'un autre côté, on a reproché aux ONG d'aider en priorité les réfugiés hutu à l'extérieur du pays plutôt que les déplacés tusti dans des sites protégés par l'armée, où elles ont refusé de construire des structures permanentes et restreint leur assistance à des soins de première urgence. Le pouvoir, en particulier, a vivement réagi aux pressions de la communauté internationale en vue de démanteler les campements insalubres où les militaires avaient commencé en 1996 à parquer les villageois hutu suspectés de soutenir les rebelles qui attaquaient les positions gouvernementales depuis les camps de réfugiés à la frontière. Nelson Mandela, principal médiateur du conflit à l'époque, a qualifié ces regroupements de camps de concentration et les bailleurs de fonds ont refusé d'en financer le développement.

À l'intérieur des frontières du Burundi, les agences d'aide ont également été suspectées de privilégier les régions hutu plutôt que tusti. Les autorités, notamment, considèrent que, « profitant de la paralysie des structures gouvernementales observée au début de la crise [d'octobre 1993], les nouvelles ONG se sont implantées de façon anarchique sur le territoire national, ce qui a conduit à une mauvaise répartition des aides par rapport aux besoins »¹⁵. De fait, les interventions humanitaires n'ont pas été équilibrées sur le plan géographique et elles ont évolué au gré des événements. Au début, les efforts se sont d'abord concentrés sur le Nord car les massacres de 1993 avaient relativement épargné les provinces du Sud. En 2000, encore, la sécheresse du Bugesera devait attirer son contingent d'ONG dans le Nord. Puis, à partir de 2003, l'attention s'est davantage tournée vers le Sud à cause des programmes de rapatriement des réfugiés depuis la Tanzanie. Les inégalités régionales n'en demeurent pas moins flagrantes. D'après les chiffres du ministère des relations extérieures, une des dix-sept provinces du Burundi, Karusi, reçoit à elle seule quatre fois plus que la moyenne nationale. Le constat s'avère d'autant plus étonnant que, d'habitude, la région de la capitale accapare la majeure partie de l'aide dans un bon nombre de pays en développement. Ce n'est pas le cas au Burundi, où les parts de Bujumbura et Karusi dans le total du montant investi par les ONG occidentales et déclaré aux autorités étaient respectivement de 12,2 % et 15,7 % en 2001, 11,1 % et 22,3 % en 2002 et 9,6 % et 16,4 % en 2003.

Des questions de facilités d'accès, d'opportunités logistiques et de contraintes économiques expliquent sans doute un tel biais. Une des plus sinistrées lors des massacres de 1993 et une des premières à avoir expérimenté la politique de regroupement forcé des militaires tutsi à partir de 1996, Karusi est bientôt devenue une des provinces les plus sûres du pays, où allaient donc démarrer des projets de développement avec des financements sur plusieurs années. Mais on peut aussi faire une lecture politico-ethnique de la situation. Karusi est une place forte hutu qui a davantage séduit des humanitaires politiquement corrects et soucieux de ravitailler les victimes plutôt que les populations rangées dans le camp des bourreaux : par contraste, les ONG occidentales n'ont pas caché leurs réticences à travailler dans la province de Bururi, un fief tutsi.

15. Bureau national de coordination des ONG [mai 2001], *Guide des ONG internationales au Burundi*, Bujumbura, Ministère des relations extérieures et de la coopération, p. 15.

Conclusion

Les conclusions de l'enquête conduite à Muyange et Nyabigina sont assez significatives de ce point de vue. Près de la moitié des occupants des deux camps considère en effet que les ONG internationales ne sont ni neutres ni équitables. De plus, la demande des déplacés n'est pas seulement matérielle mais aussi politique puisqu'elle dénonce le fléau de la corruption et met en évidence la part de responsabilité des ONG dans les détournements de l'aide. Même involontairement, les humanitaires participent du problème du fait d'un manque de vigilance et de rigueur quant aux modalités de distribution des intrants au niveau des employés ou des intermédiaires locaux, les fameux *nyumbakumi*. Le constat nous ramène au problème de fond évoqué dans la première partie de cet article, à savoir l'évaluation des programmes d'aide. Du donateur au récipiendaire, tout dépend de la personne chargée d'apprécier une action humanitaire : le bailleur, l'opérateur ou le bénéficiaire. Au niveau international, la corruption ne constitue pas un obstacle majeur pour les décideurs qui se préoccupent d'abord de l'incidence diplomatique de leur aide et se focalisent sur les quantités écoulées plutôt que la qualité. Au niveau national, le coulage n'empêche pas non plus la poursuite des activités des opérateurs qui rendent exclusivement des comptes aux bailleurs de fonds. En revanche, il a des conséquences dramatiques pour les bénéficiaires qui, localement, se voient privés de tout ou partie de l'aide.

L'enquête de Muyange et Nyabigina a également d'autres implications pour les humanitaires. Elle confirme d'abord qu'il est parfaitement possible d'intégrer l'avis des bénéficiaires dans des procédures d'évaluation, et ce pour un coût raisonnable¹⁶. Ceux-ci devraient être les interlocuteurs obligés de tout processus d'évaluation. Leur présence ne s'impose pas que pour des raisons « morales », mais aussi pratiques : ils sont évidemment les mieux renseignés sur la situation du terrain et l'éventuel succès ou échec d'un programme. À meilleure preuve, ils ne confondent pas les intervenants et parviennent à distinguer les ONG en dépit d'un impressionnant foisonnement d'acronymes et de logos.

L'enquête démontre ensuite que les humanitaires, quoiqu'il en soit de leur discours institutionnel, ne peuvent pas vraiment être neutres et qu'ils ne sont pas perçus comme tels par une bonne partie de la population. Le fait a son importance à l'heure où les ONG se plaignent de plus en plus d'être attaquées par les belligérants des conflits dans lesquels elles interviennent. Dans des contextes où toute action est très vite politisée, il convient certainement de mieux assurer l'impartialité des opérateurs. Le développement de la capacité d'analyse des agences d'aide serait une piste à explorer : ce qu'on pourrait appeler de « l'intelligence humanitaire », au sens stratégique et anglo-saxon du terme.

16. L'enquête a, en l'occurrence, coûté 5 000 Euros, sans rapport avec les tarifs pratiqués par les organisations onusiennes ou les cabinets de consultants avalisés par l'Union européenne.

BIBLIOGRAPHIE

- BEAUDOUX É. *et al.* [1992], *Cheminevements d'une action de développement : de l'identification à l'évaluation*, Paris, Harmattan, 203 p.
- BRADOL J.-H. & VIDAL C. [déc. 1997], « Les attitudes humanitaires dans la région des Grands Lacs », *Politique africaine* n° 68.
- CENTLIVRES P. & M. [juil. 1999], « État, Islam et tribus face aux organisations internationales : le cas de l'Afghanistan 1978-1998 », *Annales HSS* n° 4, p. 945-65.
- CRACKNELL B. E. [2000], *Evaluating Development Aid*, London, Sage, 386 p.
- FISHER J. [1993], *The road from Rio : sustainable development and the nongovernmental movement in the Third World*, Westport (Conn.), Praeger, 263 p.
- FOX J. [2000], « The World Bank Inspection Panel: Lessons from the first Five Years », *Global Governance* vol. 6, n° 3, p. 279-318.
- FOX J. & BROWN L. D. (éd.) [1998], *The struggle for accountability : the World Bank, NGOs, and grassroots movements*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 570 p.
- FRUTTERO A. & G., Varun [juil. 2005], « The strategic choices of NGOs : Location Decisions in Rural Bangladesh », *Journal of Development Studies* vol. 41, n° 5, p. 759-87.
- HARRELL-BOND B. [1986], *Imposing Aid. Emergency Assistance to Refugees*, Oxford, Oxford University Press, 440 p.
- LAELY T. [1997], « Peasants, Local Communities, and Central Power in Burundi », *Journal of Modern African Studies* vol. 35, n° 4, p. 695-716.
- LAVIGNE DELVILLE P., SELLAMNA N.-E. & MATHIEU M. [2000], *Les enquêtes participatives en débat*, Paris, Karthala, 543 p.
- LOESCHER G. [2001], *The UNHCR and world politics : a perilous path*, Oxford, Oxford University Press, 431 p.
- MERTUS J. [2000], *War's offensive on women : the humanitarian challenge in Bosnia, Kosovo, and Afghanistan*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press, 157 p.
- MUJAMBERE A. [oct. 2003], *Mémoire d'une population déplacée : le cas du site du chef-lieu de la commune Busoni*, Bujumbura, Université du Burundi, mémoire de licence d'Histoire, polycop.
- NDAYIKENGURUTSE É. [nov. 2002], *Les ONG dans le conflit burundais : cadre, méthode et philosophie de travail de 1995 à nos jours*, Bujumbura, Université du Burundi, mémoire de licence d'Histoire, polycop.
- NDUWIMANA S. [déc. 2003], *Vécu et mémoire politique d'une population victime de la guerre. Cas des déplacés du site de Muyange (commune de Nyanza-Lac)*, Bujumbura, Université du Burundi, mémoire de licence d'Histoire, polycop., 116 p.
- NIMUBONA J. [2004], « Mémoires de réfugiés et de déplacés du Burundi : lecture critique de la politique publique de réhabilitation », in Guichaoua, André (ed.), *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, Paris, Karthala p. 213-45.
- PALLIS M. [2005], *The Operation of UNHCR's Accountability Mechanisms*, New York, Institute for International Law and Justice, 38 p.
- PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A. [2001], *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Complexe, 208 p.
- PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A. [2005], « Les ONG humanitaires sur la sellette », *Études* n° 4036, p. 31-40.
- RAFFER K. & SINGER H. W. [1996], *The foreign aid business : economic assistance and development co-operation*, Cheltenham, Elgar, 236 p.

- ROYER A. [2004], « Les déplacements internes au Burundi : la gestion de l'incertitude », in Guichaoua, André (ed.), *Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale*, Paris, Karthala, p. 269-376.
- SMITH B. H. [1984], « US and Canadian PVOs as Transnational Development Institutions », in Gorman, Robert (ed.), *Private voluntary organizations as agents of development*, Boulder (Colo.), Westview Press, p. 115-64.
- STOKKE O. (ed.) [1991], *Evaluating development assistance : policies and performance*, London, Frank Cass, 298 p.
- TERRY F. [2002], *Condemned To Repeat ? The Paradox Of Humanitarian Action*, Ithaca, Cornell University Press, 282 p.

ANNEXE

Questionnaire

Ce questionnaire cible les adultes et respecte leur anonymat. Le patronyme et le prénom des sinistrés ne servent qu'à éviter les répétitions en garantissant que les enquêteurs n'interrogent pas plusieurs fois la même personne.

Nom :		Homme <input type="checkbox"/>	Femme <input type="checkbox"/>
Prénom :		Âge :	
Année d'arrivée dans le camp :		Nombre d'enfants à charge :	
Lieu de résidence avant l'arrivée à Muyange	Lieu de résidence avant la guerre		

Quelles sont les organisations humanitaires travaillant à Muyange ?

Pour chacune des organisations que je vais vous citer, dites-moi si vous la connaissez :

- | | | | | |
|---|-----|--------------------------|-----|--------------------------|
| IRC (International Rescue Committee) | Non | <input type="checkbox"/> | Oui | <input type="checkbox"/> |
| ADRA (Adventist Development and Relief Agency) | Non | <input type="checkbox"/> | Oui | <input type="checkbox"/> |
| NRC (Norwegian Refugee Council) ou CNR (Conseil norvégien des réfugiés) | Non | <input type="checkbox"/> | Oui | <input type="checkbox"/> |
| TEARFUND (The Evangelical Alliance Relief Fund) | Non | <input type="checkbox"/> | Oui | <input type="checkbox"/> |
| CORDAID (Catholic Organisation for Relief and Development Aid) | Non | <input type="checkbox"/> | Oui | <input type="checkbox"/> |

Pour chacune des organisations connues, dites-moi si vous en êtes satisfait :

IRC (International Rescue Committee)	Non	<input type="checkbox"/>	Oui	<input type="checkbox"/>
ADRA (Adventist Development and Relief Agency)	Non	<input type="checkbox"/>	Oui	<input type="checkbox"/>
NRC (Norwegian Refugee Council) ou CNR (Conseil norvégien des réfugiés)	Non	<input type="checkbox"/>	Oui	<input type="checkbox"/>
TEARFUND (The Evangelical Alliance Relief Fund)	Non	<input type="checkbox"/>	Oui	<input type="checkbox"/>
CORDAID (Catholic Organisation for Relief and Development Aid)	Non	<input type="checkbox"/>	Oui	<input type="checkbox"/>

Qu'attendez-vous de plus de ces organisations humanitaires ?

Les organisations humanitaires aident en fonction de leurs possibilités. Sachant que leurs moyens sont limités, pensez-vous qu'elles auraient pu mieux faire ?

Oui Non

Les organisations humanitaires vous paraissent-elles neutres et équitables ?

Oui Non

Sinon, quels groupes de population en particulier privilégient-elles ?

Certaines organisations humanitaires ont également une mission évangélique.

Selon vous, faut-il être chrétien pour bénéficier de leur aide ? Oui Non

Selon vous, faut-il se convertir à leur Église ? Oui Non

Qu'est-ce qui vous paraît plus efficace :

Les organisations humanitaires étrangères

La CNRS (Commission Nationale pour la réhabilitation des sinistrés)

Les deux

Précautions d'emploi

- Cette enquête vise à mieux comprendre les besoins des sinistrés.
 - Les questionnaires sont distribués par 11 étudiants qui, chacun, interrogent 30 sinistrés en trois jours, soit un total de 330 personnes sondées.
 - Faute de connaître la composition des habitants de Muyange, l'enquête privilégie la méthode des quotas.
 - Dans chaque foyer, on n'interrogera qu'une personne pour éviter les réponses semblables.
 - Suivant la méthode des quotas, on interrogera de façon équilibrée des hommes et des femmes répartis en trois classes d'âge en fonction du nombre d'enfants à charge.
-

