

PETRA MEIER ET DAVID PATERNOTTE

(dir.)

**La professionnalisation
des luttes pour l'égalité :
genre et féminisme**


academia
L'Harmattan

Science 18
politique



D/2017/4910/10

ISBN: 978-2-8061-0330-7

© **Academia-L'Harmattan s.a.**

Grand'Place, 29

B-1348 LOUVAIN-LA-NEUVE

Tous droits de reproduction, d'adaptation ou de traduction, par quelque procédé que ce soit, réservés pour tous pays sans l'autorisation de l'éditeur ou de ses ayants droit.

www.editions-academia.be

LA PROFESSIONNALISATION DES ASSOCIATIONS LOCALES DE FEMMES DANS LA RECONSTRUCTION POST- CONFLIT AU BURUNDI : UNE STRATÉGIE DE SURVIE ?

Maria Martin de Almagro

En 2003, suite à la fin de la guerre civile au Burundi, de nombreuses ONG sont apparues pour fournir de l'aide humanitaire et coordonner la reconstruction post-conflit financée par des bailleurs internationaux. Ce chapitre étudie les défis discursifs et structurels d'une telle aide humanitaire, œuvrant à la reconstruction post-conflit pour le travail et les relations entre les ONG internationales et les groupes de femmes au Burundi. Il se concentre sur le processus de professionnalisation des groupes d'activistes féminines locales au Burundi, qui bénéficient de l'appui financier et humain des ONG internationales afin de travailler sur la mise en place de l'Agenda sur les Femmes, la Paix et la Sécurité des Nations Unies. Cet agenda comprend huit Résolutions, dont la première et la plus importante est la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Cette résolution accorde aux organisations locales de femmes un poids primordial dans la négociation des accords de paix et dans la reconstruction post-conflit, en les considérant comme ambassadrices de la paix. Ainsi, la Section 8 (b) demande aux acteurs, parties lors de la négociation et de la mise en œuvre d'accords de paix, « d'adopter des mesures venant appuyer les initiatives de paix prises par des groupes locaux de femmes et les processus locaux de règlement des différends et faisant participer les femmes à tous les mécanismes de mise en œuvre des accords de paix » (Conseil de Sécurité des Nations Unies 2000).

Pour une grande partie des études critiques, le processus de professionnalisation de ces organisations locales de femmes

entraîne un phénomène de dépolitisation à travers leur transformation en ONG de services, dans lesquelles le travail de mobilisation politique est substitué par des tâches techniques. C'est ce que l'on appelle l'ONGisation. Ce terme fait ainsi référence à l'institutionnalisation, la professionnalisation, la dépolitisation et la démobilisation des mouvements sociaux (Armstrong et Prashad 2005 ; Burrowes et al. 2007 ; Kamat 2004 ; Choudry et Kapoor 2013). D'une part, les groupes locaux informels se transforment en des ONG de plus en plus spécialisées et professionnelles. D'autre part, les méthodes de plaidoyer non institutionnelles du début font place à des stratégies de collaboration et de participation dans les institutions gouvernementales et internationales (Falquet 1997). Dans ce cadre, les critiques féministes du processus d'ONGisation des groupes locaux de femmes (Alvarez 2009 ; Mojab 2009 ; Jad 2004 ; Bagic 2004 ; Lang 1997) suggèrent que les activités de développement des capacités des groupes locaux remplacent petit à petit le travail de plaidoyer de ces groupes qui, avant leur rencontre avec des organismes internationaux, se focalisaient directement ou indirectement sur la mise en place de mesures pour l'amélioration des droits des femmes dans la société post-conflit et la réduction des violences contre les femmes.

Dans ce chapitre, je défends un autre point de vue sur l'ONGisation et les efforts pour inclure les femmes dans les positions de prise de décision dans un contexte de reconstruction post-conflit. Mon argument est le suivant : s'il est certain que le processus d'ONGisation entraîne souvent un processus de professionnalisation et de dépolitisation de la société civile locale, la professionnalisation permet aussi d'acquérir les stratégies et savoir-faire nécessaires pour utiliser les ressources économiques, médiatiques et dialectiques des organisations internationales et des bailleurs, ce qui permet de remettre en cause les rapports de pouvoir entre la société civile locale et les ONG internationales partenaires. Vue sous cet angle, la professionnalisation n'est pas un processus subi par les groupes informels de plaidoyer. Il s'agit plutôt d'une stratégie de survie de ces groupes, comprenant une dimension matérielle d'acquisition de ressources et une dimension symbolique (c'est-à-dire de prestige et légitimité). Ces dimensions découlent de la transformation d'un mouvement local informel en un mouvement

organisé avec un appui international. Cette stratégie de survie est donc hautement politique.

Ce chapitre part d'une approche féministe des théories institutionnalistes (Kenny 2007 ; Mackay et al. 2010). En prenant en compte l'existence de relations de pouvoir asymétriques et l'interaction entre les normes formelles et les pratiques informelles, les acteurs du développement sont considérés comme disposant d'un pouvoir d'action dans le cadre de certaines contraintes institutionnelles (Kenny 2007 ; Mackay et al. 2010 : 584). Il montre que la « sécurité de genre » est traitée comme un nouveau concept dans la résolution post-conflit et la sécurité internationale, et que sa mobilisation entraîne l'octroi de grandes subventions et l'appui des acteurs internationaux. Il souligne aussi que les groupements de femmes semblent s'éloigner de leurs agendas initiaux une fois qu'ils doivent faire face aux nouveaux processus de professionnalisation, qui sont associés à des opportunités de financement. Enfin, ce chapitre examine l'impact de la professionnalisation des associations locales et expose à quel point les structures de pouvoir sont présentes non seulement entre les agendas féministes internationaux et locaux et leurs stratégies, mais aussi à l'intérieur de ces différents agendas.

Ce texte s'appuie d'une part sur l'analyse de sources primaires comme des entretiens et de l'observation participante sur le terrain. Ces entretiens et l'observation participante permettent de saisir les instances d'action des bénéficiaires dans les processus d'intervention (Smirl 2008) et d'analyser les changements institutionnels et structurels découlant de l'ONGisation. Ils ont été réalisés pendant trois visites au Burundi en juin 2012, décembre 2012 et avril 2013 et font partie d'un projet de recherche plus vaste sur la mise en place de la Résolution 1325 en Afrique. Au total, une soixantaine d'entretiens ont été menés avec des femmes activistes, des représentants d'ONG internationales présents sur le terrain, des membres du personnel du BNUB (Bureau des Nations Unies au Burundi) et des membres du personnel du gouvernement burundais. Ce chapitre mobilise d'autre part des sources secondaires telles que des rapports d'ONG, des documents du gouvernement local et des articles académiques. Celles-ci sont utilisées comme appui contextuel, puisque les matériaux de marketing produits par les organisations de plaidoyer ont souvent l'habitude de représenter leurs bénéficiaires comme des victimes ou comme de reconnaissants destinataires.

Le chapitre commence par une brève présentation du conflit au Burundi, des accords de paix et des instruments internationaux mis en place pour inclure les femmes dans les affaires politiques et de sécurité du pays. Ensuite, il examine les dynamiques de coopération et de conflit entre les activistes « locaux » et « internationaux » à travers l'analyse du paradigme post-libéral de la reconstruction post-conflit. Cette deuxième partie se focalise sur ce que Simpson appelle les « facteurs très divers qui ont un impact sur les relations entre les organisations locales de femmes » (Simpson 2006 : 26). Enfin, ce chapitre identifie les effets du processus de professionnalisation des associations locales féminines au Burundi et met en évidence les structures de pouvoir entre les différents agendas féministes internationaux et locaux et à l'intérieur de celles-ci.

1. Le conflit burundais et son impact sur les femmes, la paix et la sécurité

Après son indépendance de la Belgique en 1962, l'histoire du Burundi fut marquée par l'oppression de la majorité Hutu par la minorité Tutsi, qui contrôlait le gouvernement et les forces armées (Ndikumana 1998). Après l'assassinat du premier président Hutu Melchior Ndadaye par des forces militaires Tutsi, une guerre civile a ravagé le pays. Celle-ci a duré officiellement jusqu'en 2000, lors de la signature des Accords d'Arusha. Les femmes ont été particulièrement affectées par les violences sexuelles, la prise en otages comme « femmes » des soldats du gouvernement ou des forces rebelles, l'enrôlement obligé dans les forces armées¹, la perte de leur mari et de leur famille ainsi que les déplacements dans des camps de réfugiés. Aujourd'hui,

1 Daley (2008 : 124) estime que 3,5 % des 14.533 combattants démobilisés étaient des femmes qui appartenaient à des groupes rebelles. Pour sa part, le Ministère des Droits de la Personne humaine et du Genre estime que 494 femmes et filles appartenant aux files du CNDD-FDD ont été démobilisées. Ministère des Droits de la Personne et du Genre, UNIFEM, "Étude nationale sur les violences faites aux femmes en période de conflit" (UNIFEM 2009 : 98).

la violence sexuelle reste un problème endémique (Amnesty International 2007).

Depuis le début de la guerre civile, la violence ethnique dans la capitale a été permanente, provoquant la balkanisation des quartiers et des collines. Ceci a entraîné la création de groupements de femmes, appartenant aux deux parties qui se donnaient pour but de cacher des enfants, partager la nourriture et transmettre des informations relatives à de futures attaques. Plus tard, ces groupements ont servi de lien entre la population locale et les organisations internationales, qui arrivaient sur le terrain pour les travaux de reconstruction et de maintien de la paix. Ces ONG internationales ont fourni à ces groupements des financements et de l'expertise, permettant de créer des associations reconnues par les autorités burundaises. C'est ainsi que les plus grandes associations de femmes, telles que Dushirehamwe !, le CAFOB (Collectif des associations et ONG féminines du Burundi), le Réseau Femme et Paix, l'ADDF (Association pour la Défense des Droits de la Femme) et l'AFJB (Association des Femmes Juristes du Burundi), ont vu le jour. De plus, le Centre pour les Femmes et la Paix a ouvert ses portes à Bujumbura en 1996 avec l'aide de Search for Common Ground et USAID.

Pendant longtemps, le Centre a été le seul endroit au Burundi où les femmes des deux ethnies pouvaient se rencontrer et échanger. Entre 1998 et 1999, International Alert, Women Waging Peace et ONU FEMME ont formé des centaines de femmes aux techniques de résolution de conflits et médiation (Harushiyakira 2006 : 267-268). Pour la première fois, des femmes de tous les groupes ethniques ont discuté de paix et réconciliation (Cockburn 2007 : 95-96). Depuis, les femmes revendiquent leur droit à participer aux processus de prise de décisions, des collines (un ensemble de cinq villages) jusqu'au Parlement national.

Exclues de toute participation au processus de négociation des accords d'Arusha mais appuyées par Nelson Mandela et par la première dame d'Afrique du Sud Zanele Mbeki, les organisations féminines ont organisé, avec le soutien d'UNIFEM et de la Fondation Mwalimu Nyerere, la Conférence pluripartite des Femmes burundaises pour la Paix en parallèle aux négociations de paix. L'objectif était d'assurer que les accords contiennent des dispositions relatives au genre. À l'issue de cette conférence, trente-huit femmes ont été désignées pour signer un communiqué revendiquant leur droit d'être présentes à la table des négoc-

ciations. Elles ont aussi proposé plusieurs recommandations, dont la moitié ont été insérées dans les accords (Barltrop 2008 : 22 ; UNIFEM 2000). Ces recommandations s'inspiraient des instruments internationaux sur les droits des femmes, comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) et le Programme d'action de Beijing.

Grâce à ces mobilisations, les femmes ont obtenu un quota de 30 % de représentation féminine au Gouvernement et au Parlement, qui a été inscrit dans la Constitution post-transition adoptée en mars 2005 (Ndikumana et Sebudandi 2012 : 56). Cependant, elles n'ont pas pu obtenir de quotas pour les postes politiques aux niveaux local et collinaire. Après les élections de 2005, les femmes occupaient 35 % des postes au Gouvernement, avec une femme comme ministre des Relations extérieures et une autre comme Deuxième Vice-présidente de la République.

Un Comité national de pilotage pour la mise en place de la Résolution 1325 fut aussi créé en 2007 avec l'appui financier de Femmes Africa Solidarité (FAS). Le plan d'action national a été adopté le 13 décembre 2011. Une politique nationale genre a été adoptée en 2010 et une nouvelle politique nationale genre 2012-2025 (Ministère de la Solidarité nationale du Burundi 2012) a été approuvée en 2012 par le Ministère de la Solidarité nationale. L'État burundais a également élaboré une stratégie nationale de lutte contre les violences sexuelles qui comprend une plateforme de partenaires (institutions publiques, bailleurs, ONG locales et internationales, Bureau des Nations unies au Burundi) visant l'échange d'informations et la création d'événements pour la lutte contre les violences sexuelles et les violences basées sur le genre. Toutes ces avancées en matière de genre et développement s'inscrivent dans le cadre de politiques internationales pour la démocratisation et la reconstruction post-conflit basées sur une conception post-libérale selon laquelle le soutien aux acteurs locaux – donc les associations locales de femmes et leurs initiatives – serait primordial.

2. Les dynamiques de coopération et de conflit entre activistes locaux et internationaux dans la reconstruction post-conflit au Burundi

La perception des politiques de reconstruction et de maintien de la paix au sein de la communauté internationale s'est transformée au cours de la dernière décennie, passant dans les années 1990 d'une paix libérale selon laquelle les efforts de réconciliation et de régénération du tissu social des sociétés post-conflits devaient être fournis par des acteurs externes (Bornstein et Munro 2003 ; Duffield 2005 ; Pugh 2000 ; Tellidis 2012) à une compréhension « post-libérale » (UNDP 2009 ; EU Directorate General for External Policies 2012), qui fait appel à la nécessité de reconsidérer l'importance de l'appartenance et du savoir-faire indigènes. Ce changement est basé sur l'idée que, plutôt que d'imposer des pratiques occidentales, les interventions internationales doivent donner les moyens aux agents locaux de développer des solutions issues de la base. De plus, la fin d'une guerre civile est conçue comme un moment d'opportunités sans précédent pour reconstruire les sociétés et adopter des réformes difficiles. Ainsi, des représentants de la société civile doivent être inclus dans les différents forums de prise de décision et les communautés et les organisations locales les plus marginalisées doivent disposer des instruments nécessaires pour négocier avec les institutions et bureaucraties nationales et internationales.

Cette section se concentre sur les associations locales de femmes, dont le nombre n'a cessé de proliférer après la fin du conflit. Cela s'explique notamment par les conditions posées par les agences d'aide pour que les organisations à base communautaire puissent obtenir des financements. En effet, dans la bataille pour la reconstruction et la démocratisation des pays post-conflits, les associations locales de femmes ont été construites comme partenaires clés, sous prétexte que des qualités intrinsèquement féminines feraient d'elles des ambassadrices de paix idéales (Martin de Almagro 2015).

D'une part, les programmes de reconstruction et les missions de paix des agences de coopération internationales ont utilisé l'agenda sur les Femmes, la Paix et la Sécurité, notamment la Résolution 1325, pour souligner le besoin d'inclure les femmes comme participantes de plein droit dans les processus

de prise de décision et de reconstruction et la nécessité d'appuyer les initiatives de femmes locales pour la construction de la paix (Martin de Almagro 2015). D'autre part, les associations locales des femmes doivent répondre, pour subsister, aux exigences des appels à projets financés par les agences de coopération internationale privées et publiques. Pour mieux y répondre et poussées par un désir de reconnaissance et de légitimation, elles développent des infrastructures organisationnelles : des bureaux, des moyens de communication, un organigramme et des départements avec des tâches bien définies. Le travail qui était précédemment réalisé par des bénévoles fondatrices des groupements se transforme en un poste avec un salaire. À ces postes viennent s'ajouter des postes auxiliaires comme celui de chauffeur, de comptable, etc. Des changements discursifs accompagnent ces transformations structurelles : le personnel de ces organisations féminines adopte le langage, les mots clés et les problématiques des ONG internationales et des bailleurs de fonds. Cela engendre l'émergence d'une stratégie de professionnalisation de la part d'un mouvement qui veut étendre ses activités féministes de la période de guerre et post-conflit aux tâches de la reconstruction et du développement afin de montrer son influence et sa respectabilité.

Une professionnalisation rapide est la conséquence logique de la dépendance financière des groupements de femmes. Cela alimente une concurrence entre ceux-ci pour obtenir ces financements, marginalisant les groupements qui ont eu des difficultés à s'adapter aux exigences discursives et opérationnelles des partenaires internationaux. Le résultat est une prédilection des ONG internationales et des bailleurs pour les deux ou trois groupements qui s'adaptent le mieux à leur manière de faire et de penser : « un phénomène qu'on peut voir à Bujumbura, c'est qu'ils ont commencé à sortir deux ou trois associations de référence vers qui tout le monde va » (entretien membre du personnel ONG internationale à Bujumbura). Cette évolution pose la question suivante : une telle concurrence entre groupements n'est-elle pas utilisée et recherchée par les organisations internationales afin de déterminer les groupements qui bénéficieront des capacités matérielles de se professionnaliser et de devenir partenaires, mais aussi de contrôler les identités et les orienta-

tions du mouvement des femmes qui deviendront légitimes dans la société post-conflit ?

3. L'adaptation au discours international : la féminisation de la reconstruction post- conflit

Cette section examine comment ces groupements locaux répondent aux attentes et aux stratégies de leurs partenaires internationaux afin de déterminer le rôle de la professionnalisation dans le processus de dépolitisation. Réconcilions-nous ! est une de ces associations de femmes². Deux femmes appartenant aux deux groupes ethniques du Burundi – une Hutu et une Tutsi – ont été employées par une ONG internationale pour la diriger et établir des contacts de référence dans chaque province (entretien ex travailleuse ONG internationale participante dans la campagne pour la mise en place de la Résolution 1325 à Bujumbura). L'objectif était de promouvoir la réconciliation des femmes des deux groupes ethniques à travers la création d'une identité unique de femme. Cette identité serait construite à partir du partage d'une même compréhension des événements du passé et d'un futur commun grâce à des formations et des ateliers de négociation et de médiation ainsi que de l'implication dans les affaires publiques et les processus électoraux, tel que recommandé par la Résolution 1325. La notion de cette femme plus pacifique et collaborative, plus apte à promouvoir la réconciliation (Hamilton 2000) de manière innovatrice et créative (Olsson 2001 ; Florea et al. 2003) sert les intérêts de l'autorité gouvernementale et des bailleurs internationaux. Ainsi, dans une logique selon laquelle l'autorité gouvernementale se traduit par la capacité de doter les citoyens locaux des moyens nécessaires pour qu'ils deviennent des sujets politiques assumant des responsabilités sociétales dans leur communauté, le travail avec les associations féminines aiderait à normaliser et à pacifier les relations entre les deux ethnies et à construire la paix dans les communautés locales. Les associations féminines constituent alors une nou-

² Le nom de l'organisation a été changé afin de garantir l'anonymat.

velle ressource pour l'amélioration de la paix et la sécurité. Comme en témoigne la citation suivante, cette logique est acquise par les leaders des associations locales elles-mêmes :

Et pourquoi utiliser ces associations de femmes ? Parce que les femmes sont beaucoup plus sensibles. [...] Et parce que les femmes ne sont pas des acteurs directs dans la guerre, elles seront capables de déterminer beaucoup plus facilement quelles ont été les causes de la guerre et elles seront capables de vous dire ce qu'elles ont vu et ce qu'elles ont pensé (Entretien travailleuse association nationale féminine à Bujumbura).

Cette leader burundaise fait partie d'une élite de femmes activistes éduquées et formées qui se retrouvent à la tête des ONG financées et créées par des ONG internationales. À leur tour, à travers leur participation dans les campagnes de prise de conscience du rôle des femmes dans la paix et la reconstruction, ces femmes locales ont accepté leur nouveau rôle d'ambassadrices de paix. Par exemple, la Résolution 1325 présente la participation des femmes dans la prise de décision dans la sphère publique comme la condition principale et *sine qua non* pour offrir une plus grande sécurité aux femmes et aux filles du pays. De ce fait, les leaders des organisations locales de femmes ont participé à des campagnes de plaidoyer financées par ONU Femmes et d'autres bailleurs internationaux, comme la campagne « Voulez-vous gagner les élections de 2010 ? ». Celle-ci consistait en la distribution de fascicules contenant les priorités des femmes dans la société post-conflit³.

Toutefois, les priorités des bailleurs changent et les associations et ONG internationales doivent danser au rythme dicté par ceux-ci. Une de nos interviewées explique qu'elle doit être toujours disponible pour aller à des consultations publiques ou privées avec les membres du gouvernement ou les ONG internationales. Elle accepte toujours volontiers les invitations à participer à des conférences et des *workshops* parce qu'elle pense qu'il faut être toujours visible afin que l'association continue à recevoir des financements : « C'est très important pour nous d'être visibles et de maintenir notre réputation. Si on t'oublie, et on t'oublie assez vite, l'organisation disparaît » (entretien travailleuse d'une association nationale féminine à Bujumbura). Elle

explique ainsi comment elle participe aux différentes réunions, apprend les discours des bailleurs et adapte son expertise à ceux-ci. La « sécurité de genre » et la Résolution 1325 constituent un des instruments privilégiés des bailleurs, auquel il faut absolument faire référence, même si l'on n'est pas une association qui travaille directement sur les violences faites aux femmes ou sur les quotas de genre en politique. Une des interviewées indique que les différentes associations de femmes du pays ont commencé à travailler toutes sur les mêmes sujets et à devoir adapter leur mission pour pouvoir inclure la reconstruction post-conflit et la Résolution 1325 d'une manière ou d'une autre :

Même aujourd'hui dans les provinces il y a toujours un membre de notre association qui travaille au quotidien, et qui fait des alertes précoces pour gérer les conflits au quotidien. Comme elles sont outillées en gestion des conflits, même en dehors du financement elles continuent à travailler, mais il y a beaucoup d'autres organisations qui ont commencé à faire la même chose. Pourquoi il y en a qui commencent là ? C'est parce qu'ils veulent mobiliser des fonds. Ils se disent « voilà, cette association arrive bien à mobiliser des fonds comme ça, donc on peut faire pareil ». Et alors ils veulent faire la même chose (Entretien travailleuse association nationale féminine à Bujumbura).

Comme expliqué dans la section précédente, les projets qui visent l'augmentation du nombre de femmes dans les hautes instances de prise de décisions politiques sont privilégiés par les bailleurs dans le cadre de la mise en place de la Résolution 1325. Selon ceux-ci, une augmentation du nombre de femmes dans les postes politiques se traduira par l'augmentation du nombre de politiques visant à améliorer la situation des femmes dans le pays. Les activistes locaux se méfient de cette philosophie, clamant qu'une fois qu'une femme devient membre d'un parti politique et qu'elle est en charge d'un portefeuille politique, elle doit allégeance au parti et non aux femmes. D'après une interviewée, le besoin d'adéquation aux différentes attentes, parfois contradictoires, a un grand impact sur les relations entre les activistes locaux et les internationaux :

Je pense qu'il y a des initiatives différentes... par exemple, la 1325 était supposée être à propos de l'information à la population. [...] Et je pense que cette partie-là était bien organisée. Bon, c'est vrai qu'on a plein d'autres attentes et que ces attentes

viennent bien évidemment des bailleurs, et que les gens dans les milieux ruraux avaient des attentes différentes des résultats finaux qu'ils voient (entretien travailleuse association nationale féminine à Bujumbura).

Cette citation montre clairement que le besoin de répondre aux attentes des bailleurs prime et que ce besoin aura comme conséquence primordiale une stratégie de mise de côté d'un certain type d'activisme au profit d'experts et de leaders d'organisations qui ont pu s'adapter au processus de professionnalisation nécessaire pour l'obtention de financement et de soutien extérieur.

4. L'appel aux leaders

La tendance à la professionnalisation et le besoin de montrer des résultats dans les efforts de reconstruction post-conflit ont conduit à une concentration de pouvoir dans les mains de ceux que l'on appelle « experts en genre et développement ». Il y a une forte rotation du personnel travaillant dans les bureaux locaux des ONG internationales et dans les bureaux des associations locales qui opèrent au Burundi. Ce phénomène est dû, en grande mesure, à la logique des bailleurs et aux temporalités de financement. Les individus et les organisations qui savent utiliser les discours de développement et de reconstruction privilégiés par les bailleurs auront toujours une place dans une ONG ou une association et trouveront toujours un nouveau projet. Ceci signifie aussi que l'individu qui fait aujourd'hui partie d'une ONG pourra, dans deux ans, travailler sur le même sujet au sein du gouvernement national et pour une agence des Nations Unies plus tard dans sa carrière. Ces personnes, qui ont souvent une éducation universitaire et ont passé du temps en Europe ou aux États-Unis, négocient les termes des projets de mise en place de la Résolution 1325, déclarant qu'ils ont le pouvoir de parler et représenter les associations locales et les femmes de la base qui sont, elles, rarement considérées comme des expertes de leur propre situation. À la question de « pourquoi vous avez décidé de travailler pour cette organisation ? », un interviewé répond par un haussement d'épaules en affirmant : « Parce qu'ils avaient une offre de travail ». Ces travailleurs ont été formés à la gestion et la

comptabilité, mais n'ont pas d'expérience comme activistes. Une logique de socialisation se développe, selon laquelle ces experts locaux privilégient le savoir-faire des ONG internationales et écartent les croyances, les normes et les pratiques qui vont à l'encontre de celles apportées de l'extérieur. Une interviewée qui travaillait précédemment dans des associations de la société civile locale et dans une agence des Nations Unies au moment de l'entretien explique : « Avant je ne pensais pas qu'avoir des femmes à des postes politiques allait changer le statut de la femme dans le pays, mais maintenant je sais que c'est vrai ».

Ce processus de socialisation à un discours d'appartenance à une communauté internationale de professionnels de la paix offre à ces femmes, jusqu'ici très fortement ancrées dans la région et disposant de peu de contacts à l'extérieur, l'autorité et la légitimité pour négocier au nom des Burundaises au niveau international. Il s'agit de la dimension symbolique de la professionnalisation comme stratégie de survie : le discours de la communauté internationale est utilisé parce qu'il octroie du prestige et de la légitimité. Le mouvement des femmes burundaises n'est plus un mouvement local informel, mais un mouvement organisé avec un appui international, que le gouvernement burundais aura beaucoup plus du mal à ignorer qu'auparavant. Une interviewée explique ainsi fièrement qu'elle a dû rappeler au Ministère burundais des Affaires étrangères ses obligations internationales : « Et moi j'ai dit au Ministère : « quand vous signez des textes vous êtes responsable, vous ne savez pas ce que vous signez, quand vous ratifiez des standards internationaux, sachez que vous êtes redevables » (Entretien travailleuse association nationale féminine à Bujumbura).

Cela signifie qu'outre le travail à l'origine de leur identité comme organisation féminine, ces organisations locales participent à des initiatives de reconstruction et de paix de plus en plus ambitieuses, main dans la main avec des organisations internationales, et qu'un vaste réseau de femmes et d'organisations féminines spécialisé sur le genre et sur la Résolution 1325 s'est mis en place dans le pays. Les agendas des groupements changent et commencent à inclure des projets et des priorités sur lesquels ceux-ci ne travaillaient pas auparavant. Une interviewée, membre de cette association, indique ainsi comment la Résolution 1325 a été intégrée systématiquement au programme de consultation relatif à la reconstruction post-conflit au Burundi :

« Je crois que la Commission [Peacebuilding Commission, Configuration du Burundi] s'est beaucoup nourrie du travail que les femmes faisaient » (entretien Secrétaire générale organisation féminine à Bujumbura).

Cependant, on observe souvent une volonté de concilier les intérêts régionaux et nationaux avec l'idéalisme propre aux mouvements des femmes et de paix. En conséquence, la rubrique « Femmes, Paix et Sécurité » constitue une sorte d'étendard afin de poursuivre un ensemble d'objectifs, qui ne sont pas tous intrinsèquement liés à la paix ou même aux droits des femmes. Par ailleurs, des études précédentes sur l'activisme féminin dans d'autres zones post-conflit comme le Caucase ont aussi souligné l'existence de tensions entre féminisme international et rôles nationaux de genre. Ces tensions sont palpables dans les transformations/variétés des discours sur l'activisme féminin, ainsi que dans les rôles adoptés par les activistes elles-mêmes. Comme l'écrit Ishkanian au sujet de l'Arménie, « selon l'audience, les ONG féminines » étaient des « femmes libérales et progressistes qui luttent pour un changement » ou « des mères attentionnées et protectrices qui travaillent pour un renouvellement spirituel et culturel de la nation » (Ishkanian 2004 : 270 ; Tohidi 2004). Cela s'applique aussi aux activistes burundaises.

Comme le développe la section suivante, malgré ces processus d'institutionnalisation et de professionnalisation, les activistes burundaises ont appris à s'approprier le discours international du potentiel féminin dans la sphère publique, surtout grâce aux campagnes telles que « Arashoboye » (« Elle aussi, elle est capable ») visant à ce que les femmes élisent et se fassent élire pendant les élections burundaises de 2010. La section suivante montre ainsi que la professionnalisation n'a pas conduit à une dépolitisation du mouvement. En effet, celui-ci a, à son tour, utilisé cette nouvelle identité de partenaires pour le développement post-conflit afin de s'aventurer dans d'autres initiatives de leadership féminin.

5. Les effets de la professionnalisation des associations locales de femmes comme actrices du développement

Les données ethnographiques indiquent un scénario où les efforts pour la mise en place de mesures pour assurer la « sécurité de genre » dépendent en grande partie de la manière dont les associations féminines locales gèrent leur personnel, leurs programmes et le financement obtenu, c'est-à-dire se professionnalisent. Il faut également souligner que ces associations doivent sans cesse répondre à de nouvelles demandes des bailleurs de fonds ou des partenaires internationaux et ce dans des délais très courts. C'est pour cette raison que, pour une large part, les projets mis en place par les ONG internationales partenaires de ces associations locales de femmes ont comme objectif le renforcement des capacités.

En même temps, grâce à ce renforcement des capacités, ces associations locales commencent à développer de nouvelles capacités de communication et de négociation. Certaines interviewées confirment des changements dans la nature du travail et des relations professionnelles. Par exemple, les associations locales de femmes bénéficient d'une plus grande visibilité et le gouvernement burundais les prend plus au sérieux alors qu'elles étaient précédemment considérées comme non crédibles. D'ailleurs, grâce à la dimension symbolique de la professionnalisation des groupements de femmes, les règles du jeu ont changé. Même si la campagne pour la « sécurité de genre » a des limites, les associations locales de femmes ont plus d'autorité et de légitimité qu'auparavant. Le tissu social dans les villages a été retissé et les femmes locales ont maintenant à leur disposition les outils nécessaires pour continuer la lutte à la maison et dans leur village (entretien ex-membre association nationale des femmes à Bujumbura).

Les dernières campagnes nationales pour le droit des femmes à l'héritage de la terre au Burundi en témoignent : la sécurité de genre proposée par la Résolution 1325 a été retraduite en termes de sécurité économique par les associations féminines les plus importantes du Burundi. En effet, la Résolution 1325 est si vague qu'elle offre la possibilité aux organisations féminines « de l'interpréter et de l'appliquer dans des domaines spécifiques,

dans un État en particulier, et en même temps de l'utiliser pour améliorer les objectifs de ces associations préexistantes à la Résolution » (McLeod 2012 : 145).

Même si la Résolution 1325 ne fait pas référence aux lois foncières, les associations féminines burundaises, créées grâce à l'appui international, ont argumenté que, sans droit à l'héritage, il n'y a pas de sécurité économique et que, sans sécurité économique, la sécurité physique défendue par la Résolution 1325 n'est pas possible. D'ailleurs, c'est grâce aux formations de sensibilisation à la sécurité de genre et au renforcement de capacités rédactionnelles proposées par les partenaires internationaux que les principales associations féminines burundaises ont pu rédiger le Plan d'action national pour la mise en place de la Résolution 1325 au Burundi. Dans ce plan, elles ont inclus un paragraphe sur la nécessité de créer une loi sur les successions. Suite à ce paragraphe, un projet de loi a été rédigé par l'Association des Femmes Juristes du Burundi et a été déposé au Parlement.

En conséquence, loin de dépolitiser les associations féminines burundaises, la professionnalisation et le renforcement des capacités ont permis l'inclusion de la sécurité socio-économique dans la campagne de mise en place de la Résolution 1325 et ont provoqué une hybridation de la compréhension des droits de femmes et de la sécurité, qui transforment les discours internationaux de paix et développement. Cela s'opère à travers une acceptation stratégique, par les associations locales, du rôle attribué par les ONG internationales et des pratiques professionnelles et du discours post-libéral sous-tendant la Résolution 1325. Ces associations parviennent donc à s'appropriier l'agenda de l'intervention internationale qui se focalise sur la participation active des femmes dans la reconstruction post-conflit et la lutte contre les violences basées sur le genre en temps de guerre. À l'inverse d'une acceptation aveugle de la norme internationale, les associations locales cherchent à protéger leurs intérêts politiques à travers les opportunités présentées par les ONG internationales.

Même si ce projet de loi foncière rédigé par l'Association des Femmes Juristes a été pour l'instant ignoré par les décideurs politiques, l'utilisation de leur nouvelle identité comme ambassadrices pour la paix et du concept de sécurité de genre proposé par une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies a donné à ces associations féminines la légitimité et l'autorité

nécessaires pour que les ONG internationales se sentent obligées d'appuyer la campagne pour le droit à la terre pour les femmes.

Ce modèle de professionnalisation présente toutefois des désavantages. Le modèle réduit le nombre d'associations de femmes dans le pays en même temps qu'il accroît leurs capacités et leur expertise. L'importance n'est pas d'avoir une communauté où les membres s'organisent pour améliorer les conditions de vie de la communauté et discuter des politiques que les pouvoirs publics veulent mettre en place, mais plutôt de créer un groupe de professionnels du plaidoyer et de collaborateurs du gouvernement pour la mise en place des politiques publiques. De cette manière, les associations locales suivent les instructions portant sur la manière de cadrer leur message afin de gagner l'attention des autorités nationales et des bailleurs de fonds, prodiguées par les bailleurs de fonds et les partenaires internationaux qui les ont formées. Cette division des tâches entre membres de la communauté et experts en plaidoyer est considérée comme positive par certains leaders des associations féminines burundaises, qui estiment que, grâce au mouvement des femmes et à sa professionnalisation, les femmes leaders ne sont pas seulement des activistes, mais aussi des professionnelles :

Je le vois comme un succès, le fait qu'on puisse se développer dans un secteur professionnel. On voit la femme avocate, on voit la femme officier, la femme de la reconstruction post-conflit et ça marche très bien. Ça nous fait avoir contrôle sur la situation et développer une coordination très efficace. Et ceci parce que je peux appeler la femme avocate et lui dire : « regardez, un de mes clients a besoin de ceci ou cela » [...] Alors le secteur professionnel est clé et il est un des succès du mouvement (entretien Secrétaire générale association nationale féminine à Bujumbura).

La transformation des associations de base en associations professionnelles détermine donc le type de structures et le type d'actions qui peuvent être utilisées afin de faire du plaidoyer. Ce processus de professionnalisation entraîne des formes de compétition et de rivalité entre groupes de la société civile : la société civile professionnalisée est en compétition pour les mêmes sources de financement et la même couverture médiatique (Cooley et Ron 2002). En outre, dans le cas du Burundi, il est crucial de construire une bonne réputation basée sur l'authenticité

des groupes locaux et de construire un réseau d'alliés subnationaux. Par conséquent, les associations de la société civile de l'après-guerre entrent encore plus souvent en compétition puisqu'elles dépendent de l'image d'authenticité qu'elles projettent à leurs partenaires internationaux. Or, comme je l'ai montré ci-dessus, plus les organisations locales de femmes se professionnalisent, plus elles s'éloignent de l'authenticité requise par les partenaires de la reconstruction de l'après-guerre.

6. Conclusions

Ce chapitre tente de montrer le fonctionnement du processus de professionnalisation des groupements de femmes dans des États post-conflit. En suivant la littérature sur le sujet, il indique que la professionnalisation peut contribuer à la marginalisation de certaines organisations de base dans le contexte local et anéantir l'expérience et les connaissances indigènes. De plus, les groupements qui se professionnalisent doivent accepter les priorités des agendas internationaux et adapter les leurs afin de recevoir aide financière et soutien institutionnel. Ainsi, les campagnes pour la participation des femmes dans le processus électoraux comme solution aux violences faites aux femmes sont acceptées dans le travail quotidien de ces associations locales de femmes et interfèrent avec les activités et les missions – visant une autonomisation socio-économique des femmes burundaises – que ces associations poursuivaient précédemment.

Ce chapitre montre aussi que la professionnalisation n'engendre pas nécessairement un processus de dépolitisation. Il s'agit plutôt d'une stratégie de survie hautement politique utilisée par les groupements locaux dans des pays post-conflits et composée de deux dimensions complémentaires : matérielle et symbolique. Dans sa dimension matérielle, la professionnalisation est l'option choisie afin de bénéficier des ressources économiques et médiatiques des partenaires internationaux pour le développement. Dans sa dimension symbolique, les groupements se professionnalisent parce que l'utilisation d'un discours et de concepts internationaux leur concède une légitimité et une autorité nouvelles vis-à-vis de leurs gouvernements national et local. Même s'il est certain que ces groupements doivent agir

selon des contraintes structurelles très strictes, cela n'implique pas pour autant que ceux-ci n'évaluent pas leurs possibilités et n'agissent pas de manière tant stratégique que politique. La professionnalisation se traduit par contre par l'adaptation à un certain agenda international pour le développement car, comme l'indique une interviewée, « tout l'argent des bailleurs allait dans la reconstruction post-conflit ».

En conclusion, les enjeux sont de nature différente. Il faut s'interroger sur les rapports de forces entre les ONG internationales et bailleurs d'un côté, et les organisations locales de l'autre. S'il est certain que la professionnalisation permet à certains groupements de bénéficier de plus de ressources matérielles et symboliques, leurs priorités et leurs projets sont toujours soumis à l'agenda international pour le développement. Ce chapitre montre que la participation des groupements locaux est essentielle pour la mise en place des politiques de développement et de reconstruction post-conflit onusiennes. Pour cette raison, les bailleurs de fonds exigent des rapports étroits avec une société civile autonome qui doit produire de bons résultats à court terme. Cependant, l'exemple des mesures favorisant la participation des femmes aux processus électoraux au Burundi illustre la façon dont le concept de « sécurité de genre » issu du discours international sur la reconstruction post-conflit permet la coordination d'agendas, de priorités et de discours différents (et annule de ce fait toute autonomie locale). Loin de s'opposer à la professionnalisation de la coopération au développement ou de son administration, ce chapitre souligne donc que, si les rapports de pouvoir restent intacts, la professionnalisation et le renforcement de capacités n'apporteront pas les fruits désirés et engendreront des coûts importants pour les associations locales qui y participent (Li 2007).

ENTRETIENS

1. Entretien travailleuse association nationale féminine, Bujumbura, Burundi, 10/06/2012.
2. Entretien Secrétaire générale association nationale féminine, Bujumbura, Burundi, 11/06/2012.
2. Entretien travailleuse association nationale féminine, Bujumbura, Burundi, 12/06/2012.

3. Entretien Secrétaire générale organisation féminine, Bujumbura, Burundi, 13/06/2012.
4. Entretien membre du personnel ONG internationale, Bujumbura, Burundi, 14/06/2012.
5. Entretien ex-membre association nationale des femmes à Bujumbura, Burundi, 9/06/2012.
6. Entretien ex travailleuse ONG internationale participante dans la campagne pour la mise en place de la Résolution 1325, Bujumbura, Burundi, 14/12/2012.

BIBLIOGRAPHIE

- Alvarez, S., « Beyond NGO-ization ? Reflections from Latin America », *Development*, vol. 52, n° 2, 2009, pp. 175-184.
- Amnesty International/ACAT, *Burundi : No Protection from Rape in War and Peace*, October 2007, disponible sur internet : <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR16/002/2007/en/6f9fbe2f-d37f-11dd-a329-2f46302a8cc6/afr160022007en.html>, consulté le 7/08/2012.
- Armstrong, E., Prashad, V., « Exiles from a Future Land : Moving Beyond Coalition Politics », *Antipode*, vol. 37, n° 1, 2005, pp. 181-185.
- Bagic, A., « Women's Organizing in Post-Yugoslav Countries : Talking about Donors », dans J. Gould, H. Secher Marcussen (dir.), *Ethnographies of Aid*, Occasional Paper Series, International Development Studies, Roskilde University, 2004, pp. 199-226.
- Barltrop, R., *The Negotiation of Security Issues in the Burundi Peace Talks*, Geneve, Centre for Humanitarian Dialogue, 2008.
- Bornstein, L., Munro, W., « Agency, Space, and Power : the Geometries of Post-conflict Development in Africa », dans M. Smith (dir.), *Globalizing Africa*, Trenton, Africa World Press, 2003, pp. 217-246.
- Burrowes, N., Cousins, M., Rojas, P. X., Ude, I., « On our own Terms : Ten Years of Radical Community Building with Sista II Sista », dans INCITE ! Women of Color Against Violence (dir.), *The Revolution Will not be Funded : Beyond the Non-Profit Industrial Complex*, Boston, MA. South End Press, 2007, pp. 215-234.
- Choudry, A., Kapoor, D., « Introduction », dans A. Choudry, D. Kapoor (dir.), *NGOization : Complicity, Contradictions and Prospects*, Londres, Zed Books, 2013, pp. 1-23.
- Cockburn, C., *From Where we Stand. War, Women's activism and Feminist Analysis*, Londres, Zed Books, 2007.
- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Résolution 1325 sur les Femmes, la Paix et la Sécurité*, 31/10/2000, S/RES/1325 2000.

- Cooley, A., Ron, J., « The NGO Scramble : Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action », *International Security*, vol. 27, n° 1, 2002, pp. 5-39.
- Daley, P., *Gender and Genocide in Burundi : The Search for Spaces of Peace in the Great Lakes Region*, Indianapolis, Indiana University Press, 2008.
- Duffield, M., « Introduction », dans Mark Duffield (dir.), *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, Londres, Zed Books, 2005, pp. 1-21.
- EU Directorate General for External Policies, *How the EU can Support Peaceful Post-Election Transitions of Power : Lessons from Africa*, Bruxelles, European Parliament, 2012.
- Falquet, J., « De l'institutionnalisation du féminisme latino-américain et des Caraïbes », *Cahiers du GEDISST*, vol. 20, 1997, pp. 131-147.
- Florea, N. B., Boyer, M. A., Brown, S. W., Butler, M. J., Hernandez, M., Weir, K., Meng, L., Johnson, P. R., Lima, C., Mayall, H. J., « Negotiating from Mars to Venus : Some Findings on Gender's Impact in Simulated International Negotiations », *Simulation and Games*, vol. 34, n° 2, 2003, pp. 226-248.
- Hamilton, H. B., « Rwanda's Women : The Key to Reconstruction », *Journal of Humanitarian Assistance*, 2000, disponible sur internet : <http://reliefweb.int/report/rwanda/rwandas-women-key-reconstruction>, consulté le 9/02/2015.
- Harushiyakira, S., *Local Business, Local Peace : the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector. Case study : Burundi*, Londres, International Alert, 2006.
- Ishkanian, A., « Working at the Local-global Intersection : the Challenges Facing Women in Armenia's NGO Sector », dans K. Kuehnast, C. Nechemias, (dir.), *Post-Soviet Women Encountering Transition : Nation-Building, Economic Survival, and Civic Activism*, Woodrow Wilson Center Press, vol. 1, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 262-287.
- Jad, I., « The NGO-isation of Arab Women's Movements », *IDS Bulletin*, vol. 35, 2004, pp. 34-42.
- Kamat, S., « The Privatization of Public Interest : Theorizing NGO discourse in a Neoliberal Era », *Review of International Political Economy*, vol. 11, n° 1, 2004, pp. 155-176.
- Kenny, M., « Gender, Institutions and Power : A critical review », *Politics*, vol. 27, n° 20, 2007, pp. 91-100.
- Lang, S., « The NGOization of Feminism », dans J. Scott, C. Kaplan, D. Keates (dir.), *Transitions, Environments, Translations : Feminisms in International Politics*, Londres et New York, Routledge, 1997, pp. 101-120.
- Li, T. M., *The Will to Improve. Governmentality, Development and the Practice of Politics*, Durham, Duke University Press, 2007.

- Mackay, F., Kenny, M., Chappell, L., « New Institutionalism through a Gender Lens : Towards a Feminist Institutionalism ? », *International Political Science Review*, vol. 31, n° 5, 2010, pp. 573-588.
- Martin de Almagro, M., « Negotiated Contestation in Peacebuilding : Maintaining or Transforming Systemic Narratives ? », *Critical Studies on Security*, vol. 3, n° 3, 2015.
- McLeod, L., « Feminist Organizations, Security Discourse and SCR 1325 », dans A. Kronsell, E. Svedberg, (dir.), *Making gender, making war : violence, military and peacekeeping practices*, Londres, Routledge, 2012, pp. 154-174.
- Ministère de la Solidarité Nationale du Burundi, *Politique nationale genre 2012-2025*, 2012, disponible sur internet : http://www.vicepresidence2.gov.bi/IMG/pdf/politique_nationale_genre_png_2012-2025_version_officielle.pdf, consulté le 23/07/2015.
- Ministère des Droits de la Personne et du Genre du Burundi, *UNIFEM, Étude nationale sur les violences faites aux femmes en période de conflit*, Bujumbura, Ministère des Droits de la Personne et du Genre du Burundi, 2009.
- Mojab, S., « Imperialism, « Post-War Reconstruction » and Kurdish Women's NGOs », dans N. Al-Ali, N. Pratt, (dir.), *Women and War in the Middle East : Transnational Perspectives*, Londres, Zed Books, 2009, pp. 99-128.
- Ndikumana, L., « Institutional Failure and Ethnic Conflicts in Burundi », *African Studies Review*, vol. 41, n° 1, 1998, pp. 29-47.
- Ndikumana, V., Sebudandi, C., *A la conquête de la parole. La participation des femmes dans la transition démocratique au Burundi*, Londres, International Alert, 2012.
- Olsson, L., « Mainstreaming Gender in Multidimensional Peacekeeping : A field Perspective », *International Peacekeeping*, 7(3), 2001, pp. 1-16.
- Plan d'Action National pour la mise en place de la RCSNU 1325 au Burundi, RDC et Rwanda*, 2012, disponible sur internet : http://www.fasngo.org/assets/files/B%201325_2nd%20Consultation.pdf, consulté le 28/07/2014.
- Pugh, M. (dir.), *Regeneration of War-Torn Societies*, Basingstoke, Macmillan, 2000.
- Simpson, M., « Local Strategies in Globalizing Gender Politics : Women's Organizing in Kyrgyzstan and Tajikistan », *Journal of Muslim Minority Affairs*, vol. 26, n° 1, 2006, pp. 9-31.
- Smirl, L., « Building the Other, Constructing Ourselves : Spatial Dimensions of International Humanitarian Response », *International Political Sociology*, vol. 2, 2008, pp. 236-253.
- Tellidis, I., « The End of the Liberal Peace ? Post-Liberal Peace vs. Post-Liberal States », *International Studies Review*, vol. 14, n° 3, 2012, pp. 429-3.

- Tohidi, N., « Women, Building Civil Society, and Democratization in Post-Soviet Azerbaijan », dans K. Kuehnast, C. Nechemias, *Post-Soviet Women Encountering Transition : Nation Building, Economic Survival, and Civic Activism*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2004, pp. 149-171.
- UNDP, *Governance in Conflict Prevention and Recovery : À Guidance Note*, New York, 2009, disponible sur internet : <http://apps.americanbar.org/intlaw/ilrc/Governance%20in%20Conflict%20Prevention%20&%20Recovery%20Guidance%20Note.pdf>, consulté le 3/08/2015.
- UNIFEM, *Mandela Ushers Women into Peace Process*, Communiqué de presse, 21/07/2000, disponible sur internet : www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=45, consulté le 7/07/2013.