

Regrouper et séparer : la participation des femmes comme mode d'*empowerment* en contexte d'après-guerre¹

Marie Saiget

Introduction

Cet article se propose d'étudier les effets des dispositifs² mis en place par les acteurs internationaux, ici l'organisation non gouvernementale (ONG) CARE International, dans le Burundi d'après-guerre civile, sur les formes de participation politique des femmes au niveau communautaire. Favorisent-ils l'*empowerment* politique et social de groupes sociaux marginalisés, ici les femmes, en contexte d'après-guerre ?

Dans un contexte où l'impératif participatif³ irrigue les conceptions et les pratiques démocratiques, principalement à l'échelle locale, et tendrait à s'ériger comme un nouveau paradigme de l'action publique (Bacqué, Rey, Sintomer, 2012), on peut s'interroger sur la diffusion et les effets de ce paradigme dans des contextes non démocratiques, particulièrement les sociétés d'après-guerre, ou d'« entre-deux-guerres »⁴, où le pacte social et politique – tout comme les conceptions autour de la paix et de la démocratie – sont en renégociation. Des travaux ont ainsi questionné la construction « par le bas » de la paix par la formation « des gens ordinaires » à la politique et la promotion des pratiques délibératives au niveau local (Lefranc, 2007), ou encore par la diffusion des approches participatives (Kothari, Minogue, 2002) et la reconstitution du capital social dans les sociétés d'après-guerre (Versvisch, Titeca, Vlassenroot, Braeckman, 2013). Des recherches ont également porté sur le réinvestissement des institutions traditionnelles de résolution des conflits, comme les Bashingantahe, des notables coutumiers au Burundi (Deslaurier, 2003). Néanmoins, peu de travaux académiques ont visé les dispositifs ciblant spécifiquement la participation des femmes à l'échelle communautaire, principalement parce que ces derniers sont encore rares, malgré un intérêt renouvelé ces dernières années. Pourtant, précisément du fait de leur caractère sporadique et expérimental, ces dispositifs constituent des objets pertinents à travers lesquels analyser les pratiques internationales de la participation en contexte d'après-guerre, et leurs effets localisés.

Les dispositifs actuellement mis en place concernent par exemple l'établissement de « contrats sociaux » ou dialogues communautaires, de réseaux de réponse et de résolution des conflits, et du « plaidoyer » sur des thématiques diverses en lien avec la paix. Ils se posent comme des

¹ Je remercie sincèrement Sophie Noyé ainsi que les deux évaluateurs anonymes pour leurs commentaires et leurs suggestions.

² J'entends par « dispositif » l'ensemble des discours et pratiques, principes, mesures et moyens mis en œuvre pour obtenir un résultat (définition remaniée du Grand Robert).

³ Je choisis de ne pas définir la notion de « participation », aux contours flous, mais préfère, à partir d'un cas d'étude, en montrer les diverses conceptions, applications, usages et effets en termes d'*empowerment* des femmes. Dans le domaine de la construction de la paix, les politiques visant à favoriser la participation des femmes recouvrent plusieurs domaines : des négociations de paix aux élections jusqu'au relèvement communautaire ; de l'échelle régionale à l'échelle micro-locale ; et différents acteurs : institutions internationales, ONG, acteurs étatiques, autorités locales, société civile, organisations locales, etc.

⁴ « L'entre-deux-guerres ne décrit pas une logique implacable qui n'offrirait d'autres répit aux populations que des entre-deux-guerres instables et violents mais une situation où les gens attendent la prochaine guerre en espérant qu'elle n'éclate pas. » (Debos, 2009, p. 35)

« forums de délibération entre les femmes, ainsi que des canaux par lesquels les femmes pourraient relayer leurs opinions et préoccupations » (Moser, 2007, p. 4). Les femmes sont ainsi pensées à la fois comme une catégorie d'action publique et des agents au service de leur propre *empowerment*. Il s'agit en effet de favoriser leur participation au niveau communautaire pour permettre une meilleure intégration économique, politique et sociale des femmes, et au-delà, favoriser une culture de paix démocratique. Les définitions de l'*empowerment* et ses implications, normatives et politiques, varient selon les acteurs qui s'en saisissent (Bacqué, Biewener, 2013, p. 94). Cette recherche ne vise pas à faire un inventaire ou à confronter ces conceptions, mais à questionner le lien entre participation et *empowerment*, entendu à la fois comme un état (avoir du pouvoir) et un processus (le processus d'apprentissage pour y accéder), individuel et collectif, social et politique. Il s'agit d'interroger la contribution des dispositifs de participation des femmes à la « démarche d'autoréalisation et d'émancipation des individus, de reconnaissance des groupes et des communautés et de transformation sociale » (Bacqué et al., 2013, p. 6). Dans quelle mesure ces dispositifs de participation favorisent-ils l'*empowerment* des femmes visées par ces dispositifs ? Les femmes utilisent-elles stratégiquement ces dispositifs de participation pour rendre part aux affaires de la communauté ? Cette participation a-t-elle des effets transformatifs sur le système politique et les structures sociales⁵ ?

Pour répondre à ces questions, je mobilise le concept d'*agency*, dont j'emprunte la définition à Catherine Achin et Delphine Naudier dans leur étude des mouvements féministes des années 1970 :

« L'*agency* conduit à articuler la capacité d'agir en politique et la dynamique du pouvoir qui la forge, à penser l'émancipation de rapports de domination comme capacité pratique d'être affecté et de produire des effets. La capacité d'agir s'opère dans un cadre normatif imposé, dans une interruption ou un renversement des régimes régulateurs. Enfin, cette capacité à développer une relation critique aux normes est soumise à certaines conditions "sociales" qui rendent possible la mise à distance des normes de genre et l'élaboration collective d'une vision alternative. » (Achin, Naudier, 2013, p. 128)

Cette définition a le mérite de situer l'*agency* dans les structures mêmes du pouvoir, et par là, de penser la « complexité, la réversibilité et la fragilité du processus d'émancipation » (p. 126). Il s'agit ainsi de « défaire l'homogénéité de la catégorie "femmes" » et de montrer la pluralité des « formes de réappropriation du pouvoir par les agents » (p. 127) et leur contingence. Dans cet article, cependant, je n'assimile pas strictement l'*agency* à l'idée de résistance au pouvoir. Comme développé par Saba Mahmood, il convient en effet de dépasser une conception occidentale et progressiste de l'*agency* et de la situer « non seulement dans les actes de résistance aux normes mais aussi dans les multiples façons dont on *habite* les normes » (Mahmood, 2009, p. 276 in Montenach, 2012, p. 9). Ainsi, « la capacité d'agir s'exprime également dans des pratiques visant la continuité, la stabilité et la reproduction sociale » et ne peut être réduite à l'« émancipation vis-à-vis des normes sociales » (Cervulle, Testenoir, 2012, p. 7).

⁵ J'entends par « système politique » à la fois la structure politique (l'ensemble des règles destinées à codifier la compétition politique) et son environnement, tels qu'analysés par F. G. Bailey (1971). La notion de « structures sociales » est employée de manière descriptive et fait référence aux relations qui unissent les individus et à leur organisation au sein de la société burundaise, ainsi qu'aux clivages qui traversent cette société, dans cet article, principalement en milieu rural.

Dans cette perspective, l'après-guerre pourrait constituer un contexte de critique des « régimes régulateurs » en faisant émerger d'autres formes de participation à la vie politique, et en permettant l'élaboration de visions alternatives de l'organisation sociale et politique. Ces dispositifs, à la lisière entre système participatif et système représentatif, permettraient aux femmes d'agir en politique, d'accéder « à une parole publique » et de développer leur « capacité d'agir collectif face à un État en plein bouleversement » (Montenach, 2012, p. 9). Néanmoins, plusieurs types d'*agency* s'expriment selon les capacités dont disposent les femmes et leur insertion dans les dispositifs, mettant en lumière une situation ambivalente à la fois d'*empowerment* politique et de maintien des normes sociales. Cette étude interroge également les liens entre systèmes participatif et représentatif, en cela qu'ils structurent les formes d'insertion des femmes dans l'espace public, largement dominé au Burundi par les institutions représentatives. À l'instar de la dichotomie résistance/soumission, je cherche à dépasser celle entre participation et représentation, et montre que l'*agency* politique des femmes se déploie aux interstices des systèmes participatif et représentatif et dans l'ambiguïté de leurs liens.

Je ne postule pas la représentativité des dispositifs analysés au Burundi et plus largement dans les contextes d'entre-guerres, mais questionne leur originalité, à partir de laquelle ouvrir des pistes de réflexion sur la fabrique et les effets de dispositifs de participation des femmes au niveau communautaire.

Encadré 1 : Le Burundi de l'après-guerre, un contexte politique et social en mouvement

Suite à l'assassinat du premier président élu démocratiquement en 1993, Melchior Ndadaye du parti historique d'opposition (le Front Pour la Démocratie au Burundi – FRODEBU), le Burundi connaît une guerre civile qui dure plus de dix ans. Ce petit pays de la région des Grands Lacs fait face depuis à d'énormes défis : réconciliation nationale et réintégration des réfugiés et déplacés, mise en place d'une justice transitionnelle, enjeu foncier, prolifération des armes légères, sous-développement, instabilité, répression et violences politiques – difficultés aggravées en 2010 par l'entrée en clandestinité des principaux leaders de l'opposition politique⁶, ainsi qu'en 2015, où la candidature de l'actuel président de la République, Pierre Nkurunziza⁷, à un troisième mandat présidentiel est fortement critiquée. Au niveau local, les partis politiques de l'opposition rencontrent des difficultés à s'implanter face au maillage important du parti au pouvoir et des pressions des ligues des jeunes burundais du parti au pouvoir, les Imbonerakure. Mais la contestation prend d'autres formes, comme à travers la diffusion de la Radio Publique Africaine (RPA), une radio privée lancée en 2000 par Alexis Sinduhije, aujourd'hui opposant politique exilé. D'importantes interventions internationales sont mises en place suite aux accords de paix d'Arusha en 2000 (missions et opérations de paix des Nations Unies, ou projets des ONG, comme CARE International, présente au Burundi depuis 1994). Elles imprègnent notablement les politiques mises en place, notamment la question de la participation politique, tant au niveau national que local⁸.

⁶ Parmi les plus importants, on peut citer le Parti de l'Unité et du Progrès National (UPRONA), fondé par le prince Rwagasore, le leader de l'indépendance ; le FRODEBU ; le Parti Pour la Libération du Peuple Hutu/Forces Nationales pour la Libération (Palipehutu-FNL), la branche militaire du Palipehutu, un parti pro-hutu qui signe un accord de cessez-le-feu en 2006 ; et le parti Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD), fondé en 2007 par Alexis Sinduhije.

⁷ Hutu et leader présidentiel du Conseil National de Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), issu de la rébellion la plus puissante de la guerre civile.

⁸ La colline est la plus petite unité administrative au Burundi, elle suit la zone, la commune, et enfin la province. Les entités collinaire et communale sont administrées par un conseil, dont les membres sont élus pour 5 ans.

De même, la société burundaise, et plus particulièrement la condition des femmes, a connu des évolutions, accentuées avec la guerre. Comme décrit dans le rapport du Burundi à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) : « Le statut de la femme burundaise est tributaire de l'organisation patriarcale de la société qui fait que l'éducation de la jeune fille est tournée vers l'intérieur au moment où celle du garçon est tournée vers l'extérieur » (CEDEF, 2007, p. 20). De plus, du fait d'un système patrilinéaire, et en l'absence d'une loi, les femmes burundaises, dont l'extrême majorité sont agricultrices, ne peuvent hériter de la terre, et donc accéder et gérer les fruits de leur travail. Malgré un niveau social bas relativement homogène en milieu rural, les expériences diffèrent selon l'ethnie (les Twa étant sensiblement plus touchés par la pauvreté que les Tutsi et Hutu), le statut social (selon que l'on est célibataire, mariée, divorcée ou veuve) et la région d'origine (les provinces du nord étant plus pauvres que celles du sud ou du centre du Burundi). Avec la guerre civile, ces structures sociales sont perturbées, avec des effets contradictoires sur la condition des femmes. La pauvreté des ménages est accentuée, notamment en milieu rural, et l'équilibre démographique modifié (surplus de femmes jeunes et de veuves). Cette situation a un impact important, entre autres, sur la multiplication des mariages informels (les hommes ne pouvant plus faire face aux dépenses engagées par le mariage) et de la polygamie en milieu rural, notamment dans les provinces de Kirundo, Muyinga, Ruyigi et dans la région du Moso et l'Imbo (CEDEF, 2007, p. 156), durement touchées par la guerre et/ou appelant une main-d'œuvre importante lors de la saison des récoltes (le phénomène de polygamie peut également être « saisonnier »). Cette situation de vulnérabilité est accentuée par les effets de la pression foncière, appauvrissant encore davantage les femmes non mariées ou isolées. Néanmoins, un certain dynamisme féminin est à noter, à travers le regroupement en coopératives économiques et en réseaux de défense de leurs droits, constitués pendant et après la guerre.

Le cas d'étude choisi, CARE International au Burundi, est une des premières ONG à s'être spécialisée dans le relèvement communautaire⁹ et à avoir ciblé spécifiquement « les femmes pauvres et vulnérables du Burundi rural ». Son approche, imitée ensuite par d'autres acteurs, nationaux et internationaux, se base sur la création de « groupes de solidarité »¹⁰, similaires aux tontines présentes en Afrique de l'Ouest, dans lesquelles les femmes épargnent et s'octroient des crédits¹¹. Ces groupes, non mixtes, agiraient comme des plateformes d'*empowerment* économique, ainsi que des espaces d'apprentissage à la résolution des conflits et la prise de décision dans les ménages et dans les communautés. Des réseaux de lutte contre les violences faites aux femmes sont également formés dans les communautés à partir des groupes de solidarité.

Encadré 2 : Observation participante à CARE International et entretiens de groupe

Profitant d'un stage effectué à CARE International au Burundi, cette recherche est basée sur des enquêtes de terrain effectuées dans 6 communes des 4 provinces (Kayanza, Ngozi, Kirundo et Bujumbura rural) où ont été mis en place les « groupes de solidarité » et réseaux de lutte

⁹ Cela depuis le milieu des années 2000, à une période où les programmes internationaux portaient principalement sur la participation des femmes aux élections nationales.

¹⁰ Il s'agit d'un projet de large ampleur initié depuis 2006 avec le projet *Umwizero* (portant sur l'*empowerment* économique des femmes), principalement dans les provinces du nord du Burundi : fin 2012, sur les 20 communes où CARE travaille, on pouvait comptabiliser plus de 2 500 groupes de solidarité opérationnels, rassemblant environ 68 000 femmes.

¹¹ La mise en place de ces groupes intervient de manière exogène, la société burundaise se caractérisant par des structures sociales relativement faibles à l'exception de la famille. Contrairement à certaines sociétés de l'Afrique de l'Ouest, il n'existe pas au Burundi de villages ou de coopératives agricoles, l'habitat est dispersé en parcelles sur les collines et organisé autour du noyau familial (Uvin, 2009).

contre les violences faites aux femmes par CARE, en mars et avril 2013. Ma position en tant que stagiaire m'a permis d'observer les manières de faire de l'ONG, mais également de collecter plus facilement des informations par un accès facilité aux collines.

Une dizaine d'entretiens de groupe ont été menés avec plusieurs « catégories » d'enquêté-e-s, telles qu'identifiées par l'ONG elle-même : femmes membres des groupes, femmes « leaders » (agents encadreurs des groupes ou femmes activistes), maris de femmes membres des groupes, femmes activistes contre les violences faites aux femmes. L'ONG a donc indirectement influencé la direction de la recherche menée, comme dans le choix des terrains, sur lesquels l'ONG faisait des descentes au moment de l'enquête, et par la mise à disposition de traducteurs (les coordinateurs de terrain, peu formés à cet exercice). Malgré ces contraintes limitant la qualité des données collectées, cette méthodologie a fait apparaître d'autres types d'informations, comme les prises de parole différenciées selon le statut dans le groupe et l'âge des enquêté-e-s, et la relation entre le personnel de CARE et les « populations bénéficiaires ». J'ai par ailleurs recoupé ces données avec celles figurant dans les rapports, qualitatives et quantitatives, parfois non publiques mais que l'ONG a bien voulu mettre à ma disposition. Enfin, j'ai effectué une vingtaine d'entretiens avec son personnel, ses partenaires et d'autres ONG et institutions internationales.

Dans cet article, je montre que les dispositifs étudiés, en organisant le regroupement des femmes et leur séparation des hommes, créent de *l'empowerment* politique sans néanmoins participer d'une transformation des structures sociales. D'une part, ils permettent l'élaboration de revendications à partir du partage d'expériences communes au sein des groupes, notamment les violences domestiques. D'autre part, ils favorisent la participation de ces femmes à partir de ces enjeux, longtemps invisibles sur la scène publique. Les groupes de solidarité constituent ainsi des plateformes à partir desquelles construire des revendications communes, et des canaux originaux de participation à la vie politique locale. Le développement de ces structures de participation parallèles, mais connectées aux institutions représentatives qui dominent la politique locale, a des effets sociopolitiques paradoxaux : ils produisent de *l'empowerment* politique, en suscitant une prise de parole politique « féminine » – mais un processus d'*empowerment* qui s'appuie sur des dynamiques importantes de hiérarchisation sociale entre femmes et la persistance des normes patriarcales.

Cet article se divise en trois sections. La première vise à réinscrire les dispositifs dans les débats normatifs qui structurent, à l'échelle locale, nationale et internationale, les politiques sur la thématique « femmes et post-conflit ». La deuxième s'intéresse à la fabrique et aux usages des dispositifs mis en place par CARE dans les provinces du nord du Burundi. Je montre comment les « groupes de solidarité » prennent progressivement une dimension politique, notamment à travers les utilisations qui en sont faites par leurs leaders dans le domaine de la résolution des conflits. Enfin, la dernière section propose une analyse des effets des dispositifs, entre brouillage du système politique et permanence des structures sociales.

Penser la participation communautaire des femmes dans l'après-guerre : outil et produit des transformations sociales et politiques

Le « post-conflit » comme fenêtre d'opportunité à la participation des femmes

L'après-guerre – ou le « post-conflit », terme plus communément employé par les praticiens¹² – est souvent présentée comme une période de transition : de la guerre civile à la paix, de l'urgence au développement, de démocratisation, mais également de balancement entre un changement profond des structures sociales et politiques, et un retour au *statu quo* et la persistance de la violence. Elle constituerait à ce titre une fenêtre d'opportunité pour ces pays de se reconstruire et de renégocier le pacte social et politique, ainsi que d'adopter des réformes perçues comme hors de portée dans le passé (Kumar, 1997, p. 1). Il s'agirait alors de rétablir les institutions politiques, économiques et sociales par le « haut », mais également d'agir par le « bas » sur la réconciliation du tissu social et la résolution des conflits.

Les contributions féminines dans ce contexte ont reçu depuis le milieu des années 1990 une attention croissante des acteurs internationaux, particulièrement l'Organisation des Nations Unies (ONU). Le mouvement, initié avec la plateforme d'action de Beijing en 1995, aboutit à l'adoption de la résolution 1325 par le Conseil de sécurité en 2000. Par cette résolution, la perspective « genre » est pour la première fois explicitement soulignée dans le domaine de la construction de la paix, selon deux axes : la protection des femmes ; la reconnaissance et la promotion de leur participation dans les processus de paix. Elle érige la participation des femmes en catégorie d'intervention, et recommande de « faire participer [les femmes] davantage aux décisions prises en vue de la prévention et du règlement des différends »¹³.

La valorisation de la participation de la femme repose sur l'idée selon laquelle les femmes disposeraient de perspectives, d'expériences et de capacités spécifiques ou différentes du fait de leur sexe, naturelles ou construites, qui rendraient leurs objectifs et modes d'action pacifiques et en feraient des agents de paix particulièrement efficaces¹⁴. Le communiqué du Secrétaire général des Nations Unies lors de l'adoption de la résolution 1325 est à ce titre illustratif :

« Les femmes, qui connaissent si bien le prix des conflits, sont également souvent mieux équipées que les hommes pour les prévenir ou les résoudre. Depuis des générations, les femmes ont joué le rôle d'éducatrices de paix, à la fois dans leur famille et dans leur société. Elles ont contribué grandement dans la construction de ponts plutôt que de murs.

¹² Le « post-conflit », comme le « renforcement de capacités » ou le « plaidoyer », sont des termes tirés du vocabulaire usuel des praticiens de la construction de la paix ou du développement. Ils renvoient à un discours et un ensemble de pratiques associés à un domaine professionnel spécifique, mais en circulation vers d'autres domaines et échelles d'action. Pour une exploration du terme de « plaidoyer », voir J. Siméant (2014). Dans cet article, à l'exception des notions d'« empowerment » et d'« agency » – également utilisés par les praticiens –, qui font l'objet de ma problématisation, j'emploie ces termes entre guillemets et de manière descriptive.

¹³ Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur « Les femmes, la paix et la sécurité », Conseil de sécurité des Nations Unies, 31 octobre 2000, S/RES/1325 (2000), §5. La résolution 1325 est complétée par la résolution 1889 de 2009 sur la question de la participation.

¹⁴ La rhétorique onusienne et ses instruments en matière de protection et de participation des femmes en contextes de guerre et de paix ont été particulièrement critiqués pour leur caractère essentialisant, la femme étant exclusivement perçue comme victime de violences sexuelles ou militante pour la paix (Hudson, 2010).

Elles ont joué un rôle crucial dans la préservation de l'ordre social alors que les communautés s'étaient effondrées. »¹⁵

Les femmes en tant que groupe exposé de manière spécifique à la violence et aux conflits auraient des relations différentes à la politique ; améliorer leur participation conduirait donc à une meilleure gouvernance et à une société plus égalitaire (Anderlini, 2007, p. 232). Selon cette perspective, la participation est envisagée comme le moyen d'atteindre une paix durable. Elle servirait également l'intégration des femmes, ces dernières investissant cette période de transformation sociale et politique pour jeter les bases de changements favorables à l'amélioration de leur condition. Ainsi, en Afrique et à l'exception de la Tanzanie, tous les pays présentant les taux les plus hauts de représentation des femmes dans les parlements sortent de conflits (Burundi, Mozambique, Namibie, Rwanda, Afrique du Sud et Ouganda) (Tripp et al., 2009, p. 5). Au Burundi, la Constitution de 2005 prévoit un quota de 30 % de femmes aux postes électifs, une des revendications centrales des femmes qui participèrent en tant qu'observatrices aux négociations de paix d'Arusha entre 1998 et 2000.

La valorisation de l'échelle locale

La participation ne se limiterait pas aux « structures visibles du pouvoir », mais devrait s'étendre aux « structures de pouvoir local », car les femmes auraient un rôle central dans l'essor économique des communautés : « Il revient de droit aux femmes de participer à la conception de la gestion des projets de développement local, aux initiatives formelles de paix et de réconciliation et aux structures de gouvernance locale » (Nduwimana, 2007, p. 70). Plus largement, la redécouverte du « local » (Chandler, 2013) se pose en réaction à l'impuissance des institutions internationales à impulser des changements de long terme et aux critiques face aux effets pervers de leur action au niveau national, dont un certain nombre de travaux ont montré le renforcement d'un cercle restreint d'élites souvent corrompues (Richmond, Mitchell et al., 2013).

Au Burundi, la valorisation de cette échelle intervient dans la seconde moitié de la décennie 2000 et appuie une certaine lecture de la transition guerre-paix des acteurs internationaux, comme celle de CARE International en 2010 :

« La restauration du tissu social à travers une meilleure solidarité communautaire, et une forte implication des groupes vulnérables, ici les femmes, soutenues par leurs propres efforts pour une pleine participation socioéconomique et politique, figurent parmi les priorités de cette période transitoire qui met un terme aux actions de l'assistanat post conflit et démarre le développement économique. » (CARE International au Burundi, 2011, p. 7)

Ainsi, la transition du « post-conflit » vers le « développement » marque un déplacement des interventions vers l'échelle locale, assimilée au « social », au « communautaire », au « concret »¹⁶. À ce niveau, les femmes apparaissent comme des agents exemplaires capables de créer des ponts entre la sphère sociale et la sphère politique :

¹⁵ (Je traduis) Kofi Annan, Press release SG/SM/7598, *Secretary-general calls for Council action to ensure women are involved in peace and security decisions*, 24 octobre 2000.

¹⁶ « À ce niveau, c'est la vie même, c'est concret » : Entretien, Responsable de l'axe « gouvernance, leadership et participation » à ONU Femmes, Bujumbura, 19 juillet 2012. L'émergence et les effets des approches participatives

« Les femmes responsables sont considérées moins corrompues que les hommes et ce sont d'excellents rassembleurs de gens en associations. Le pouvoir des femmes est caractérisé par une écoute attentive des doléances de la population et des décisions plus humaines. Les femmes responsables sont appréciées également comme de bonnes gestionnaires de la chose publique. Elles se préoccupent aussi de la défense des intérêts des autres femmes qui sont souvent ignorés ou oubliés par les hommes. » (Ndikumana, 2009, p. 6)

De même que dans la construction de la paix, leurs contributions au niveau local font l'objet d'un discours essentialiste et homogène des femmes comme catégorie sociale. Par ailleurs, cette participation est mise au défi des normes sociales et de la tradition, la présence des femmes n'est en effet pas automatiquement synonyme d'influence (Goetz, Hassim, 2003). En cela, leur participation substantielle est indissociable d'une transformation des structures sociales et politiques, comme le suggère la définition avancée par un personnel de CARE de l'*empowerment* :

« L'*empowerment* c'est [...] renforcer ce pouvoir en agissant selon trois angles différents : l'*agency*, les relations et la structure. Ces trois dimensions du changement sont très liées entre elles. Par exemple, le système patrilinéaire est une cause profonde, il faut donc agir au niveau des structures en travaillant les normes sociales. Il s'agit de modifier un ensemble politique et le système culturel. »¹⁷

CARE développe ainsi une approche théorique assez sophistiquée mobilisant les notions d'« *agency* », de « structure » et de « relations » afin de justifier le type d'intervention mené par la création de groupes de solidarité. La participation aux groupes vise à renforcer le « pouvoir » des femmes en agissant simultanément sur ces trois niveaux (CARE International, 2012, p. 18).

En résumé, la participation des femmes aux affaires de la communauté est pensée à la fois comme un outil et un produit des transformations sociales et politiques de l'après-guerre, dans le sens d'une paix durable qui intégrerait des groupes sociaux autrefois marginalisés. Le « local » est un niveau d'intervention particulièrement valorisé, car il permettrait d'articuler au plus près le social et le politique, la participation des femmes et leur *empowerment*. Si ce discours mérite d'être critiqué, il s'agit ici d'examiner la manière dont ces technologies sociales modifient les réalités sociales et politiques locales dans le contexte burundais. Les dispositifs de participation créés par CARE, tels qu'employés par les femmes, produisent-ils des formes émancipatrices d'*agency* ?

dans le secteur du développement sont finement analysés dans l'ouvrage critique *Development theory and practice* (Kothari, Minogue, 2002).

¹⁷ Entretien, Chargé de l'axe genre du *Women Empowerment Program* (WEP), CARE International, Bujumbura, 1^{er} août 2012.

Les groupes de solidarité comme espaces et vecteurs potentiels d'empowerment social et politique

Organiser la participation des femmes : regroupement, non-mixité et solidarité féminine

CARE utilise l'approche des « groupes de solidarité » comme « une méthodologie très efficace et puissante d'empowerment économique, social et politique des femmes » (CARE International au Burundi, 2012, p. 17). Comme le résume Isabelle Guérin, au sujet de certaines expériences de micro-finance, l'approche « groupe » – le premier principe organisateur – ambitionne de renforcer les capacités communes des femmes et leur pouvoir de revendication : « L'enjeu consiste à améliorer le quotidien matériel des femmes et de leurs familles tout en créant des espaces de discussion et de dialogue social permettant la contestation collective progressive des normes et de la domination » (Guérin, 2011, p. 56). Plusieurs étapes organisent la constitution des groupes :

- le ciblage des « femmes rurales et vulnérables » et la formation des groupes ;
- l'identification et l'élection par les membres des groupes des « agents encadreur »¹⁸, qui sont chargés de leur retransmettre les formations reçues de CARE ;
- l'attribution des rôles et statuts, l'accord sur les procédures et règlements.

Ce système organisé et hiérarchique est censé favoriser la durabilité des groupes ainsi que la participation de toutes les femmes, notamment les plus pauvres, à la vie économique et sociale des groupes.

Le deuxième principe organisateur se pose comme une réponse aux obstacles à la participation tels qu'analysés par CARE :

« Les groupes sont exclusivement féminins car les hommes ont tendance à récupérer tous les biens des groupes, à truster les positions du comité. Les femmes n'ont pas d'espace pour s'épanouir. C'est une barrière au leadership. [...] Ce sera comme si l'homme est toujours dans sa maison. »¹⁹

Si la non-mixité permet effectivement une prise de parole féminine au sein du groupe, elle a des effets paradoxaux. En effet, la mise à l'écart des hommes provoque l'inquiétude et même, au départ, une recrudescence des violences domestiques des hommes, qui se sentent discriminés par les projets et désinvestis de leur rôle traditionnel (Wallacher, 2012, p. 11-12). Les rapports mari-épouse, ou l'« entente dans le ménage » selon l'expression de mes enquêté-e-s, sont en effet une variable sociale importante, sinon la principale²⁰, de la participation aux groupes. En effet, celle-ci engage un processus de négociation au sein du foyer (avec le mari ou avec le père), qui détermine l'engagement ou non au sein du groupe en fonction des bénéfices attendus pour le ménage : intérêt économique (contribution aux revenus du ménage) ou social

¹⁸ Les « agents encadreur », comme les femmes activistes des réseaux de lutte contre les violences, font partie de cette catégorie des « femmes leaders », telle qu'employée par CARE, dont j'analyserai plus finement les ressorts dans la dernière partie de l'article.

¹⁹ Conversation informelle, Coordinateur de projet de la province de Ngozi, Ngozi (Ngozi), 19 mars 2013.

²⁰ D'autres facteurs, que je ne peux pas approfondir ici, viennent s'articuler aux rapports mari-épouse comme variables de la participation aux groupes, notamment l'âge et le statut social – les femmes âgées, divorcées ou veuves semblent présenter une liberté plus importante dans le choix de participer ou non.

(agrandissement du cercle social) ; et des coûts : pouvoir masculin menacé²¹, perte de temps pour la femme.

En organisant le fonctionnement des groupes de solidarité, les deux principes présentés, le regroupement et la non-mixité, préfigurent et orientent la construction de la notion de « solidarité féminine », déclinée de trois manières différentes par les enquêtées : l'identification et la réponse à des besoins communs, l'intégration sociale et l'acquisition de compétences. Être « solidaires », c'est d'abord se connaître et se regrouper pour répondre aux besoins pratiques de la vie quotidienne (« l'entraide mutuelle avec la participation collective dans les activités champêtres »), ainsi qu'aux besoins dits stratégiques (Molyneux, 1998) (« se donner des idées, des opinions », « défendre nos droits ou lutter contre les violences basées sur le genre »)²². La « solidarité », c'est ensuite l'intégration sociale. Car si les projets de CARE visent un groupe social conçu comme le plus homogène possible, de femmes « pauvres et vulnérables », la composition des groupes selon l'ethnie (hutu, tutsi et twa), l'âge et le statut matrimonial reste hétérogène. C'est par exemple ce que met en avant une enquêtée twa : « Moi, je suis Mtwa, avant j'étais marginalisée. Maintenant, je suis considérée et écoutée. Je suis appuyée. Avant je ne pouvais pas m'asseoir avec elles. »²³ La « solidarité » est enfin conçue comme un apprentissage. Être ensemble permet de mettre en commun les connaissances et de se « renforcer mutuellement »²⁴ : « Avant, venir dans les réunions ou se rencontrer, c'était tabou, nous restions dans l'ignorance. »²⁵ Les femmes membres des groupes de solidarité bénéficient en effet des restitutions des formations reçues de CARE par les agents encadreurs sur les thématiques de gestion des associations, l'épargne et le crédit, les droits humains et la santé sexuelle et reproductive.

Les intérêts à la participation aux groupes sont résumés dans les différentes déclinaisons du concept de « solidarité » présentées par les femmes membres des groupes. Les groupes se posent alors comme des espaces potentiels d'*empowerment* social et économique en favorisant l'entraide, l'intégration sociale des femmes et leur « renforcement en capacités ». Néanmoins, c'est surtout la dimension politique prise progressivement par les groupes qui les singularise des autres types de regroupement mis en place au niveau local.

Les usages politiques des groupes : résolution des conflits et entrée en politique par l'expertise

Dans les zones où ils sont implantés depuis la première phase des projets de CARE en 2006, les groupes se sont orientés vers la résolution des conflits et la défense des droits des femmes. À partir des groupes, des techniques originales de réponse aux violences faites aux femmes sont ainsi développées (De Boodt, 2009, p. 14). La question des violences domestiques est le premier enjeu inscrit à l'agenda des groupes ; elle suscite un partage d'expérience et par la délibération, un premier mode de résolution des cas vécus par les femmes concernées : « On se confie nos problèmes, surtout concernant les violences domestiques, on échange et on trouve

²¹ Entretien de groupe, Maris des femmes membres des groupes de solidarité, Maranyva (Kayanza), 21 mars 2013.

²² Compilation des données qualitatives tirées des entretiens avec des femmes membres des groupes de solidarité.

²³ Entretien de groupe, Femme membre du groupe « Twizerane », Maranyva (Kayanza), 21 mars 2013.

²⁴ *Ibid.* La réutilisation du vocabulaire spécifique de l'ONG illustre des dynamiques d'appropriation des modèles et des concepts internationaux par les populations visées par les projets.

²⁵ Entretien de groupe, Femme activiste et membre d'un groupe de solidarité, Mugonga-Manga (Bujumbura rural), 27 mars 2013.

un consensus. »²⁶ Au-delà des groupes, les « femmes leaders », avec l'appui de CARE, développent un mode de résolution des conflits par réseau, plus ou moins institutionnalisé selon les zones concernées. En province de Ngozi par exemple, des femmes membres des groupes, élues au conseil collinaire ou communal, font remonter les plaintes à ces deux niveaux, « apportent assistance et appui, et font le “plaidoyer” auprès des autorités politiques et administratives pour que des solutions soient trouvées et des sanctions prises »²⁷.

L'efficacité de ces réseaux – mesurée par la propension à faire remonter les plaintes des groupes jusqu'à leur prise en charge par les autorités – repose sur des alliances stratégiques entre leaders des groupes avec des personnalités politiques et/ou élu-e-s locaux/les selon des procédés divers : réunions, « plaidoyer »²⁸ et résolution au cas par cas. Ces modes de résolution, et indirectement, de participation aux affaires publiques, se situent ainsi à l'interface entre les institutions représentatives traditionnelles et la création de nouveaux dispositifs, articulés en réseau. CARE permet la mise en relation de ces différents niveaux et en soutient l'institutionnalisation et la structuration. Mais ces alliances peuvent également fonctionner de manière plus informelle et circonstancielle, comme en témoignent les mobilisations des femmes de certains groupes de solidarité dans la commune de Gihanga en province de Bubanza, à l'ouest du Burundi, survenues début 2011 contre la déviation d'un cours d'eau (Nzeyimana, 2011, p. 11).

L'efficacité de ces réseaux repose également sur l'activisme des « femmes leaders » (Diarra, 2008, p. 6). En cela, les formations dispensées par l'ONG, comme en gestion des conflits, rencontrent un intérêt particulier chez ces femmes, comme facteur de valorisation mais également car elles y trouvent les espaces pour établir des liens pour cette mission. Cette participation à la vie publique peut ainsi être interprétée comme une entrée en politique par l'expertise, construite à partir du partage d'expériences féminines communes : « Le chef dit : “Tu viens m'appuyer quand c'est un conflit sur les violences faites aux femmes”. On voit plus loin. »²⁹ Pour légitimer cette entrée, elles puisent ainsi dans trois registres d'intervention, comme présentés par Loïc Blondiaux dans le cas des conseils de quartier français : ceux de « l'expertise (parler parce que l'on sait), de la médiation (parler au nom du collectif) et du témoignage (raconter ce que l'on voit et ce que l'on vit) » (Blondiaux, 1999, p. 387). Au-delà, les groupes sont pensés comme une « initiation »³⁰ à la participation politique des femmes, c'est-à-dire une ressource politique, ou un bastion électoral, pour celles qui souhaitent se faire élire « grâce à la confiance des femmes du groupe »³¹. Dans l'exercice de fonctions politiques, cette appartenance apporte crédibilité et poids dans les décisions prises par les femmes politiques en opposition aux hommes politiques : « Les autres hommes ont vu qu'on était très solides, qu'on forme un mouvement contre les violences. Ils ont vu que j'étais soutenue par les autres femmes. Cette considération est beaucoup plus remarquée quand un conflit survient dans la colline. »³² Ainsi, l'agency politique de ces « femmes leaders » se construit de deux manières

²⁶ Entretien de groupe, Femme activiste et membre d'un groupe de solidarité, Mugonga-Manga (Bujumbura rural), 27 mars 2013.

²⁷ Entretien de groupe, Coordinateur de projet en province de Ngozi, Tangara (Ngozi), 19 mars 2013.

²⁸ Le « plaidoyer », un terme venant du vocabulaire des institutions internationales et réutilisé par les enquêté-e-s, désigne les pratiques d'approche des autorités locales, que ce soit lors d'événements officiels (journée du 8 mars, formations, réunions) ou au moyen de relations interpersonnelles.

²⁹ Entretien, Femme élue collinaire, agent encadreur et membre d'un groupe de solidarité, Tangara (Ngozi), 19 mars 2013.

³⁰ Entretien de groupe, Femme membre du groupe « Abahuzabikorwa », Busoni (Kirundo), 3 avril 2013.

³¹ Entretien de groupe, Femme membre du groupe « Twizerane », Maranyva (Kayanza), 21 mars 2013.

³² Entretien, Femme élue collinaire, agent encadreur et membre d'un groupe de solidarité, Tangara (Ngozi), 19 mars 2013.

à partir des groupes de solidarité : par l'acquisition et la valorisation de compétences et d'une expertise sur les violences ; et par la mobilisation d'un électorat « féminin ».

Dans l'expérimentation de cette fonction et pour légitimer leur présence dans la vie de la cité, les femmes leaders n'hésitent pas à réinvestir les stéréotypes et qualités dites « féminines », afin de se différencier des modes d'action dits « masculins », notamment quand ils sont perçus comme ayant des effets particulièrement contraignants pour les femmes. Le sujet de la corruption est en cela symptomatique d'un mode « féminin » d'exercice et de gestion des affaires publiques plus « transparent »³³ : « Avant, toutes les structures de décision étaient dirigées par des hommes. Ils exigeaient des pots-de-vin. Maintenant, les femmes sont impliquées et elles le font gratuitement³⁴. [...] Nous n'avons plus peur d'aller revendiquer nos droits. »³⁵

Les groupes de solidarité constituent des dispositifs de participation politique en tant que plateformes où les femmes échangent, mettent à l'agenda public des enjeux jusque-là invisibles et expérimentent d'autres modes d'action. Il convient à présent de considérer l'*agency* politique des femmes dans le contexte des possibilités et contraintes institutionnelles et sociales (Goetz, 2009, p. 217). Quels sont les effets de ces formes de participation sur le système politique et l'intégration sociale des femmes ?

Des effets ambivalents, brouillage du système politique local et permanence des structures sociales

Les liens entre système participatif et représentatif sont particulièrement étroits. Ainsi, l'ascension politique des femmes et leur influence ne sont évaluées qu'au prisme de leur présence dans les institutions représentatives, comme le suggère ce témoignage :

« J'ai participé aux séances de renforcement des capacités sur le leadership féminin pendant les élections de 2010. J'ai continué à être une militante courageuse. J'ai récemment été élue parmi les 15 femmes du Forum national des femmes³⁶. Je suis très fière car cela montre que la communauté a confiance en moi. »³⁷

La porosité des frontières entre systèmes participatif et représentatif s'illustre également dans les modes d'action politiques empruntés par les « femmes leaders » : des alliances sporadiques mais stratégiques entre femmes insérées dans différents espaces, social et politique, associatif

³³ Entretien de groupe, Mari d'une femme membre d'un groupe de solidarité, Maranyva (Kayanza), 21 mars 2013.

³⁴ Ou du moins exigent des sommes moins importantes – que peuvent payer les femmes –, comme le suggère un débat entre les femmes dans le groupe enquêté : Entretien de groupe, Femmes membres du groupe « Twizerane », Maranyva, (Kayanza), 21 mars 2013.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Le Forum national des femmes est une institution mise en place en février et mars 2013 au Burundi, conformément au Pacte de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) signé en 2006 par le Burundi. La Conférence est un mécanisme régional de suivi de la situation politique dans les Grands lacs, établi conjointement par le Secrétariat des Nations unies et l'Union africaine suite aux résolutions 1291 et 1304 du Conseil de sécurité des Nations unies de 2000. Le Forum se pose comme « un organe consultatif et un lieu institutionnel légitime qui favorise l'écoute et l'expression des intérêts de toutes les filles et femmes de toutes les couches sociales du Burundi » (article 3 du décret présidentiel du 21 novembre 2012, §1).

³⁷ Entretien, Femme activiste contre les violences faites aux femmes, élue au Forum national des femmes et trésorière d'un groupe de solidarité, Tangara (Ngozi), 19 mars 2013.

ou institutionnel. Ces formes hybrides de participation politique ont des effets ambigus sur le jeu politique local.

Des relations ambiguës avec le pouvoir politique

Le concept de « conflictualisation » est utile ici pour analyser les relations des dispositifs avec le pouvoir politique : entre négociation et confrontation ; entre récupération politique et constitution d'un contre-pouvoir. Comme l'analyse Loïc Blondiaux : « [C]es dispositifs n'ont de chance d'exister politiquement que s'il existe un conflit préalable ou que s'ils parviennent à susciter par eux-mêmes de la conflictualisation [...] : au plan pratique [nécessité de l'existence d'une controverse ou d'un conflit pour assurer une participation minimale] ; au plan normatif [capacité de la délibération à structurer la controverse et à refléter les positions] ; au plan des effets politiques [influence à condition de parvenir à susciter une mobilisation, à produire du conflit] » (Blondiaux, 2008, p. 144).

C'est en effet précisément du fait de l'existence de conflits, autour des violences domestiques subies par certaines femmes membres du groupe, ou concernant la gestion des biens communautaires, que les groupes de solidarité sont investis comme plateformes à partir desquelles mobiliser (les membres du groupe, mais également au-delà, les groupes agissant comme moyens de pression) et émettre des revendications relayées par les femmes leaders des groupes. Néanmoins, c'est le pouvoir politique qui pose les frontières de ce qui est mis à l'agenda de ce qui ne l'est pas, comme en témoigne le tabou relatif à la question foncière³⁸.

Si ces dispositifs n'« existent politiquement » qu'à partir de conflits nécessitant une résolution, cette résolution ne produit pas automatiquement de la conflictualisation, ou pas seulement. En effet, la résolution des conflits, comme je l'ai montré, s'opère principalement par la coopération avec les autorités locales. Ainsi, dans la majorité des entretiens réalisés avec des femmes membres des groupes, celles-ci s'attachent toujours à la fin de leur récit à remercier les autorités locales et saluer leur collaboration. Ce discours est à déconstruire, il traduit néanmoins un travail de négociation et de reconnaissance vis-à-vis des autorités locales, sans lequel l'action est difficile, voire empêchée.

Dans d'autres cas, comme celui des mobilisations des femmes en réaction à la déviation du cours d'eau, la résolution du conflit s'établit dans un rapport de force avec les autorités locales, qui se déploie jusqu'au niveau national. En effet, après que les autorités locales ont statué en faveur du riche entrepreneur qui souhaitait dévier le cours d'eau pour ses plantations de canne à sucre, les femmes des groupes ont fait appel à d'autres relais, comme la Radio Publique Africaine. Suite à cette médiatisation, la couverture du conflit prend une telle ampleur que le deuxième vice-président en personne intervient. Il prendra finalement une décision en faveur des femmes (Nzeyimana, 2011, p. 11 ; Entretiens). Cet exemple montre bien que la résolution des conflits peut parfois engager d'autres acteurs, médiatiques notamment, qui problématisent et généralisent le cas, produisent la controverse et construisent un rapport de force jusqu'à la confrontation directe avec le pouvoir politique.

³⁸ Un discours du président Pierre Nkurunziza, le 28 juillet 2011, défavorable à l'éventualité de l'adoption de la loi, remet en cause les mobilisations des femmes initiées depuis 1975 sur l'adoption d'une loi sur la succession des femmes à la terre, bloquant toute initiative sur le sujet même au niveau local, comme le suggère un entretien avec une femme chef de colline : « En matière de succession, nous n'avons pas la force d'inciter l'administration pour gérer en bonne et due forme ces violations » (Tangara, Ngozi, 19 mars 2013).

Mais la constitution de ces groupes comme acteurs politiques autonomes est mise au défi des appétences des partis politiques, particulièrement en contexte électoral. De nombreux rapports d'évaluation produits par l'ONG reviennent en effet sur le risque, les tentatives et les pratiques effectives de récupération politique des groupes par les partis, principalement le parti au pouvoir, le CNDD-FDD (Conseil National de Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie). L'activité des groupes en 2010, année électorale, a été largement mise en suspens, les libertés d'expression étant particulièrement restreintes, et certaines des membres étant menacées dès lors qu'elles ont été identifiées comme appartenant à des partis de l'opposition, tels le FRODEBU dans la zone de Rubiziri (Nzeyimana, 2012, p. 10). D'autres cas font même état de groupes de femmes espionnés ou menacés par les ligues des jeunes du parti au pouvoir (Nzeyimana, 2012, p. 11), les groupes de femmes pouvant être vus comme des menaces en tant que « femmes informées et éduquées n'hésitant pas à donner leur opinion » (CARE International, 2009, p. 29). Par ailleurs, des tentatives de récupération des groupes sont observées³⁹. L'exemple du Forum national des femmes est illustratif de cette dynamique de cooptation des femmes membres des groupes impulsée par le parti au pouvoir⁴⁰.

C'est au creux des liens entre dispositifs de participation et institutions représentatives que réside l'*agency* politique des femmes, que certaines d'entre elles s'insèrent dans le jeu politique local et contribuent à en brouiller les règles, en posant la question de la place politique des groupes sociaux. Plus largement, comme dans le cas français analysé par Cécile Blatrix, sans néanmoins parler de « démocratie », la participation ne serait pas « un simple avatar » de la représentation, mais tendrait « à complexifier l'action publique locale et à modifier le fonctionnement et les règles du jeu politique » (Blatrix, 2009, p. 116). Ce brouillage est néanmoins dissocié des structures sociales, dont la permanence sert les stratégies politiques et sociales d'ascension d'une élite politique féminine.

« Leaders » féminins et hiérarchisation sociale

Selon Michel Offerlé, « lorsqu'il est question d'une ouverture de la "classe politique" à la société dite civile [...] il n'est jamais alors question de la société tout court, mais de ceux qui, en son sein, sont des entrepreneurs » (1997, p. 22). Ces dispositifs ont en effet renforcé une élite féminine existante venant d'un cercle restreint d'individus, déjà connus dans la communauté, et disposant des capacités sociales (prestige social dans la communauté, femmes âgées moins dépendantes de leur mari) et techniques (capacités à comprendre les codes des projets) pour endosser le rôle de « leader ». L'histoire de Perpétue⁴¹ est illustrative des carrières de ces « femmes leaders » :

En 2002, Perpétue crée une association visant l'entraide dans les activités agricoles suite à la mise en œuvre d'un projet de CARE sur la colline. Progressivement, elle occupe des responsabilités croissantes dans le groupe, s'opposant notamment aux tentatives d'escroqueries de certains hommes membres, jusqu'à devenir la présidente de l'association. Elle peut ainsi « démontrer [ses] qualités de leadership » dans la bonne

³⁹ Conversation informelle, Coordinateur de projet en province de Kayanza, Ngozi (Ngozi), le 19 mars 2013.

⁴⁰ Ainsi, 60 % des femmes élues au Forum national des femmes des provinces de Kayanza, Kirundo, Ngozi et Muyiga où est mis en place le projet *Umwizero* sont des femmes membres des groupes de solidarité (Données de CARE International au Burundi dans le cadre du projet *Umwizero* pour les provinces citées).

⁴¹ Le prénom a été modifié. L'histoire de Perpétue n'est pas un cas exceptionnel, dans les entretiens que l'on a fait le même jour avec cinq autres « femmes leaders », toutes occupaient des postes à responsabilité dans les groupes et étaient également élues au Forum ou au conseil collinaire, la plupart en tant que membre du CNDD-FDD (Entretien de groupe, Femmes leaders, Tangara, province de Ngozi, 19 mars 2013).

gestion des investissements de l'association. En 2009, elle participe au projet *Umwizero* mis en œuvre sur sa colline, puis devient agent encadreur de plusieurs groupes peu après. Selon elle, « la communauté m'a choisie comme agent encadreur car elle me connaissait déjà. » En 2010, elle est élue chef de colline. En dehors de ses activités comme agent encadreur, elle fait « la sensibilisation pour le changement de comportement sur des sujets comme le vol ou la polygamie » et est très active sur les violences faites aux femmes⁴².

Ce témoignage montre que le « leadership » apparaît autant comme le produit d'un processus politique de désignation et d'exercice du pouvoir, que de la compétence technique enseignée en formation. La participation à une association est en effet une des étapes d'une longue carrière individuelle, parmi lesquelles figurent également l'élection ou l'activisme sur les violences faites aux femmes. Ces multiples casquettes ne sont pas échangées au cours du temps, mais sont bien souvent superposées les unes aux autres. Ainsi, Perpétue est aujourd'hui à la fois chef de colline, présidente d'un groupe, agent encadreur et présidente d'une association dans le secteur de l'agriculture et l'élevage.

Cette superposition des casquettes peut mener sinon à des conflits d'intérêts, du moins à un obscurcissement de la ligne directrice et des revendications portées, comme en témoigne un partenaire de CARE : « on retrouve les mêmes aux formations mais ils ne peuvent pas se dédoubler. Il y a un chevauchement et cela favorise un "vagabondage d'esprit" »⁴³. À cela s'ajoutent des effets importants de hiérarchisation sociale en favorisant l'accès des femmes leaders à l'information et aux ressources sociales, symboliques et matérielles, et en discriminant certaines catégories de femmes : les jeunes femmes – moins à même de saisir les opportunités à cause de leur dépendance dans le ménage ; et les femmes les plus pauvres, incapables de suivre le dynamisme du groupe et aux histoires de vie moins « exemplaires ».

L'enjeu final porte sur la capacité et la volonté de ces « femmes leaders » à transmettre effectivement les revendications des femmes membres des groupes. L'analyse des discours et stratégies mis en place par les « femmes leaders » pour faire face à différents types de situations suggère un processus d'*empowerment* social dans le sens d'une protection des femmes plutôt que d'une transformation des rapports sociaux de sexe⁴⁴. Ces stratégies s'accompagnent en effet d'un fort contrôle social de cette élite sur les autres femmes. Les solutions apportées contribueraient à conserver le *statu quo* plutôt qu'à le questionner, ainsi qu'à creuser encore davantage l'écart entre les femmes disposant de positions de décision dans les groupes, et celles qui en sont seulement membres.

Le cas d'étude de la polygamie, un phénomène répandu dans les provinces du nord, est symptomatique des débats sur l'*empowerment* social des femmes. Si la polygamie est constamment évoquée dans les rapports publiés par l'ONG ou les institutions nationales, ni ses causes, ni ses conséquences ne trouvent de réponses unilatérales⁴⁵.

⁴² Entretien, Femme chef de colline, Tangara (Ngozi), 19 mars 2013.

⁴³ Notes de terrain, Formation « Peace under construction », CARE International, Kirundo, 2-5 avril 2013.

⁴⁴ Sans l'approfondir, j'utilise l'expression « rapports sociaux de sexe » telle qu'entendue par D. Kergoat : « Les groupes sexués ne sont pas le produit de destins biologiques mais sont d'abord des *construits sociaux* ; ces groupes se construisent par tension, opposition, antagonisme, autour d'un enjeu, celui du travail. » (Kergoat, 2010, p. 63)

⁴⁵ Ainsi, une étude de CARE menée en 2009 ne parvient pas à apporter de conclusion tranchée sur les liens des politiques de légalisation des mariages avec l'*empowerment* des femmes, ou à proposer des mécanismes adéquats pour faire face aux potentiels effets pervers concernant le sort des deuxièmes, voire des troisièmes femmes, chassées du foyer (Ntacobakimvuna, 2009).

« En tant que chef de colline, je vois beaucoup, beaucoup, de cas de violences. Toutes les nuits on m'appelle "j'ai été battue à cause de cette autre femme". La stratégie qu'on développe est la suivante : toutes les femmes des groupes de solidarité se mobilisent. [...] Alors, en tant que chef de colline, je rassemble ces femmes [les femmes concubines] en assemblée générale dans les groupes. On débat de cette question ensemble, de cette femme qui détruit le ménage. Trois femmes ont déjà demandé pardon. Car ce n'est pas seulement la responsabilité de l'homme, c'est également celle de la femme ! Dans les assemblées générales, nous montrons les inconvénients de ces pratiques. Et si elles persistent et ne veulent pas quitter le foyer, on les chasse du groupe. »⁴⁶

Comme décrit dans cet extrait d'entretien, dans les collines, la résolution se fait d'abord au sein du groupe. Le groupe est utilisé comme un moyen de pression sociale pour appuyer la décision prise de manière « collective » (de fait par les « femmes leaders ») : chasser la deuxième femme. Puis elle s'opère au moyen d'un « plaidoyer » auprès des individus concernés, les épouses et leur mari, ainsi qu'auprès de l'administration ; au cas par cas, mais répondant aux normes suivantes : respect du mari, complémentarité de l'homme et de la femme, entente dans le ménage. Le succès d'un « plaidoyer » est mesuré en fonction de l'amélioration des relations entre le mari et sa femme, à travers la cessation des violences ou le retour du mari dans le foyer de la première épouse⁴⁷.

Ces stratégies ne visent donc pas uniquement à résoudre les cas de polygamie par l'imposition d'une certaine vision du problème dans les groupes, mais plus largement à en décourager la pratique : « Si on mobilise toutes les femmes des groupes de solidarité, les hommes ne trouveront plus de femmes pour les courtiser. »⁴⁸ L'autorité masculine n'est ainsi pas questionnée mais contournée par une discipline plus accrue du comportement des femmes. Par ailleurs, ces stratégies ont pour effet l'exclusion sociale des deuxièmes et troisièmes femmes, aucun mécanisme n'étant prévu pour accueillir les femmes chassées des ménages, si ce n'est, de manière ponctuelle, dans le cadre des groupes de solidarité. La dynamique homme/femme n'est ainsi pas pensée comme un enjeu structurel mais comme une question morale, où l'*empowerment* de la femme est d'abord un moyen d'amélioration de l'entente dans le ménage.

Comme le montre Saba Mahmood, l'*agency* en tant que capacité d'agir n'est donc pas nécessairement « synonyme de la résistance aux rapports de domination mais [...] [le] produit de rapports de subjectivation spécifique » (Mahmood, 2009, p. 37 in Cervulle, Testenoir, 2012, p. 7). Dans ce cas, la participation forge un processus d'*empowerment* aux effets ambivalents, la capacité d'agir en politique de ces « femmes leaders » s'appuyant sur l'adhésion aux normes dominantes et le maintien des rapports sociaux de sexe.

⁴⁶ Entretien de groupe, Femme chef de colline, Tangara (Ngozi), 19 mars 2013.

⁴⁷ Entretien de groupe, Femmes leaders, Tangara (Ngozi), 19 mars 2013.

⁴⁸ *Ibid.*

Conclusion

Le « modèle de l'*empowerment* », l'un des cinq idéaux types de démocratie participative identifiés par Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005, p. 296), fournit un modèle intéressant pour mettre en perspective les résultats de cette étude. Il présente les structures participatives comme fortement dissociées de l'État et ses institutions – la société civile disposant d'une forte autonomie –, constituant même dans leur forme la plus aboutie un quatrième pouvoir. Si le cas des groupes de solidarité répond partiellement à cet idéal type, plusieurs dimensions méritent d'être approfondies. En premier lieu, ces dispositifs renvoient effectivement à une logique *bottom-up* de participation des femmes à la décision, en tension avec une dynamique de professionnalisation impulsée par l'ONG, qui tend à en faire des prestataires de services⁴⁹. En deuxième lieu, comme dégagé dans le modèle, ces structures participatives peuvent créer au niveau local des effets réels d'*empowerment* des groupes dominés. Dans certaines zones du Burundi, parce qu'ils étaient implantés depuis longtemps, les groupes de solidarité ont en effet permis l'entrée en politique de groupes sociaux marginalisés, comme les femmes, qui ont investi les rôles associés à leur sexe, pour s'insérer dans des structures dans lesquelles elles étaient autrefois exclues. Ces dispositifs, organisés selon les principes du regroupement et de la non-mixité, ont ainsi favorisé l'émergence de nouveaux modes de participation, parallèles, mais fortement connectés aux institutions politiques.

Cet *empowerment* est avant tout politique et individuel, et ne s'accompagne pas d'une transformation des rapports sociaux de sexe. L'émergence des femmes comme actrices politiques ne doit pas invisibiliser les profondes divisions sociales et rapports de domination entre femmes, sur lesquelles s'appuie la capacité d'agir des dits « leaders » des groupes. L'*empowerment* politique de certaines femmes s'accompagnerait ainsi du dés-*empowerment* social d'autres, ce qui nous conduit à réfléchir aux liens entre ces deux processus, mais également à penser la pluralité des modes de subjectivation. Une piste explicative stimulante de la persistance des rapports de domination consisterait à envisager la production de « micro-pouvoirs » qui s'exerceraient au sein des groupes et de type « disciplinaire » – si l'on reprend la qualification de Michel Foucault –, à travers la surveillance, la pédagogie et la promotion des bonnes conduites féminines, et la sanction des autres, comme je l'ai montré sur le cas de la polygamie. Une autre piste pourrait être empruntée à l'instar de Daniel Gaxie ou Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen dans l'explication de l'abstention et considérer la participation politique des femmes comme « mobilisation », afin de mettre en évidence les caractéristiques socioéconomiques et les conditions sociales de leur insertion dans le champ politique (Gaxie, 1993 ; Braconnier, Dormagen, 2007). Enfin, la construction de figures de leaders féminins est à questionner, tant sur leur capacité à représenter les intérêts substantiels et différenciés des membres du groupe social duquel elles tirent leur légitimité, que sur leur pouvoir d'influence dans un contexte où leur succès politique individuel n'est envisagé qu'au prisme de leur présence au sein des institutions représentatives, quitte à ce que leur participation soit seulement descriptive.

⁴⁹ C'est du moins ce que suggérait un rapport de l'ONG en février 2013 (Heyde, 2013).

En conclusion, il convient de rappeler que l'entrée en politique de ces femmes a permis l'émergence d'enjeux autrefois invisibles, mais également de questionner les modes de régulation politique en place. C'est précisément ce brouillage qui constitue l'apport positif des dispositifs décrits dans cet article. Il pose la question du devenir incertain et des dimensions subjective et ambivalente de la participation politique des femmes en termes d'*empowerment*⁵⁰.

Bibliographie

- Achin C., Naudier D., 2013, « L'agency en contexte : réflexions sur les processus d'émancipation des femmes dans la décennie 1970 en France », *Cahiers du Genre*, 55 (2), p. 109-130.
- Anderlini S.N., 2007, *Women building peace : what they do, why it matters*, Boulder, Lynne Rienner.
- Bacqué M.-H., Biewener C., 2013, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte.
- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), 2012, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Bailey F. G., 1971, *Les règles du jeu politique : étude anthropologique*, Paris, Presses universitaires de France.
- Blatrix C., 2009, « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, 74 (2), p. 97-119.
- Blondiaux L. (dir.), 1999, *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, Presses universitaires de France.
- Blondiaux L., 2008, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaine », *Raisons politiques*, 30 (2), p. 131-147.
- Braconnier C., Dormagen J.-Y., 2007, *La démocratie de l'abstention*, Paris, Gallimard, 2007.
- CARE International au Burundi, 2009, *Umwizero : A positive future for women in Burundi, Programme Document*, CARE Burundi submission to CARE Norway for NORAD programme agreement funding, Bujumbura, CARE International.
- CARE International au Burundi, 2010, *Burundi 2010 elections : CARE Burundi supported the participation of women in decision maker at the grassroots level*, Bujumbura, CARE International.
- CARE International au Burundi, 2011, *Rapport de la revue annuelle 2010 du projet Umwizero*, Bujumbura, CARE International au Burundi.
- CARE International au Burundi, 2012, *Women's Empowerment Program : Mid-term review synthesis report*, CARE Norway.
- Chandler D., 2013, « Peacebuilding and the politics of non-linearity : rethinking "hidden" agency and "resistance" », *Peacebuilding*, 1 (1), p. 17-32.
- Cervulle M., Testenoire A., 2012, « Du sujet collectif au sujet individuel, et retour : Introduction », *Cahiers du Genre*, 53 (2), p. 5-17.
- Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 2007, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 18 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*,

⁵⁰ Je reprends ici à mon compte la question posée par Maxime Cervulle et Armelle Testenoire : « Comment dès lors renouer avec une vision collective de l'action, sans pour autant écarter sa nécessaire dimension subjective et l'incertitude politique propre à son devenir, son caractère potentiellement ambivalent par rapport à l'émancipation ? » (Cervulle, Testenoire, 2012, p. 12)

Rapport unique des États parties valant deuxième, troisième et quatrième rapports périodiques, Burundi, Distribution générale 6 mars 2007.

Debos M., 2009, *Des combattants entre deux guerres : sociologie politique du métier des armes au Tchad*, Thèse de doctorat sous la direction du Professeur Guillaume Devin, Paris, Institut d'Études Politiques de Paris.

De Boodt K., 2009, *Final Evaluation of the Kirumara I Project*, Bujumbura, CARE International.

Deslaurier C., 2003, « Le “Bushingantahe” peut-il réconcilier le Burundi ? », *Politique Africaine*, 92, p. 76-96.

Diarra M., 2008, *KIRUMARA program mid-term evaluation*, Bujumbura, CARE International.

Gaxie D., 1993, « Le vote désinvesti. Quelques éléments d'analyse du rapport au vote », *Politix*, 6 (22), p. 138-164.

Goetz A.-M., Hassim S., 2003, *No shortcuts to power : African women in politics and policy making*, Londres/Le Cap, Zed Books.

Goetz A.-M., 2009, *Governing women : women's political effectiveness in contexts of democratization and governance reform*, New York/Londres, Routledge.

Guérin I., 2011, « L'expérience vécue de la microfinance », *Cultures & Conflits*, 83, p. 39-56.

Heyde G., 2013, *Documentation/capitalisation du modèle « Nawe Nuze » groupes solidaires d'épargne et de crédit*, Bujumbura, CARE International au Burundi.

Hudson N., *Gender, human security and the United Nations : security language as a political framework for women*, Londres/New York, Routledge.

Kergoat D., « Le rapport social de sexe : de la reproduction des rapports sociaux à leur subversion », in A. Bidet (dir.), 2001, « Les rapports sociaux de sexe », *Actuel Marx*, 30, p. 60-75.

Kumar K., 1997, *Rebuilding Societies After Civil Wars : Critical Areas for International Assistance*, Boulder, Lynne Rienner.

Kothari U., Minogue M., 2002, *Development theory and practice : critical perspectives*, Houndmills, Palgrave.

Lefranc S., 2007, « Convertir le grand nombre à la paix », *Politix*, 80 (4), p. 7-29.

Molyneux M., 1998, « Analysing Women's Movements », *Development & Change*, 29 (2), p. 219-245.

Montenach A., 2012, « Introduction », *Rives méditerranéennes*, 41, p. 7-10.

Moser A., 2007, *Women Building Peace and Preventing Sexual Violence in Conflict-Affected Contexts : A Review of Community-Based Approaches*, New York, UNIFEM.

Mouffe C., 2000, « Féminisme, citoyenneté et démocratie plurielle », in L. Sgier, T.-H. Ballmer-Cao, V. Mottier (dir.), *Genre et politique : débats et perspectives*, Paris, Gallimard, p. 167-199.

Ndikumana V., 2009, *Analyse de l'implication de la femme dans la prise de décision au niveau local*, Bujumbura, Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Nduwimana F., 2007, *La Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité : Comprendre les implications, remplir les obligations*, New York, Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité entre les sexes et la promotion de la femme (OSAGI).

Ntacobakimvuna D., 2009, *Mariage légal et l'empowerment de la femme, quel lien ?*, Bujumbura, CARE International.

Nzeyimana G., 2011, *Interim Report : Kirumara II Annual Report 2011*, NGO Framework Programme 1980-02/2011 Burundi, CARE International Burundi, CARE Österreich.

Nzeyimana G., 2012, *Project report : Kirumara II, January 2010-December 2012*, Bujumbura, CARE International.

Offerlé M., 1999, « Professions et profession politique », in M. Offerlé (dir.), *La profession politique. XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 1999, p. 7-35.

- Richmond O. P., Mitchell A., 2012, *Hybrid forms of peace : from everyday agency to post-liberalism*, Basingstoke/New York, Palgrave MacMillan.
- Siméant J., 2014, « Interpreting the rise of international “advocacy” », *Humanity*, 2014, 5 (3), p. 323-343.
- Tripp A.M., Casimiro I.M., Kwezigira J.C., 2009, *African women’s movements : transforming political landscapes*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Uvin P., 2009, *Life after violence : a people’s story of Burundi*, Londres, Zed Books.
- Vervisch T., Vlassenroot K., Braeckman J., 2013, « Social Capital and Post-Conflict Reconstruction in Burundi : The Limits of Community-based Reconstruction », *Development and Change*, 44 (1), p. 147-174.
- Wallacher H., 2012, *Engaging Men : The Abatangamuco and Women’s Empowerment in Burundi*, Peace Research Institute Oslo (PRIO) and CARE International in Burundi.

Résumé

Cet article se propose d'étudier les effets des dispositifs mis en place par les acteurs internationaux, ici les « groupes de solidarité » de l'ONG CARE International dans le Burundi d'après-guerre civile, sur les formes de participation politique des femmes au niveau communautaire. Favorisent-ils l'*empowerment* politique et social de groupes sociaux marginalisés, ici les femmes, en contexte d'après-guerre ? Je montre que les dispositifs étudiés, en organisant le regroupement des femmes et la non-mixité, créent de l'*empowerment* politique sans néanmoins participer d'une transformation des structures sociales.

Mots clés : *Empowerment* ; dispositifs de participation ; groupes de solidarité ; leaders féminins

Summary

This article studies the effects of participatory devices settled by international actors, in this case CARE International's solidarity groups in Burundian post-war society, on the forms of women's political participation at community level. Do they foster political and social marginalized groups' empowerment, here women, in post-war contexts? I show that these devices, by organizing single-sex groups, produce political empowerment without challenging social structures.

Key words: Empowerment; participatory devices; solidarity groups; women leaders