

ANALYSE INTERMEDIAIRE (Axe 1)

CFSI Programme SCP 2

Capitalisation – Axe 1 « Construction d'une voix collective »

L'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) accompagne depuis 2006 CFSI dans la capitalisation de son programme Société civile et participation (SCP). Il co-anime ce processus de capitalisation - devenu permanent au sein des projets du programme SCP 2 - et restitue des éléments d'analyse qui aboutiront en 2013 à la publication d'un fascicule final sur « les conditions d'efficacité et d'effectivité du dialogue avec les pouvoirs publics pour des politiques publiques légitimes et efficaces. » Structurée autour deux axes de questionnements entre 2011 et 2013¹ cette capitalisation donne lieu au présent travail d'analyse, entendu comme une première étape, intermédiaire et préalable à l'analyse transversale finale. Conformément à la démarche retenue dans le cadre du programme SCP, ce premier document servira de support aux discussions du séminaire international du 12 juin 2012. Sa mise en débat à cette occasion constitue ainsi une étape à part entière du processus de capitalisation.

Le premier temps de la capitalisation (axe 1) est consacré à la question de la construction d'une voix collective. L'enjeu est ici « de parvenir à transcender la diversité des intérêts de chacun et la faire converger vers la construction d'un mouvement collectif à la fois pérenne, autonome et ancré dans les réalités locales, qui puisse apparaître comme un interlocuteur politique ». Cette phrase issue du cadre de capitalisation, résume parfaitement le défi auquel sont confrontés les partenaires du CFSI : se rendre légitime et efficace pour peser sur les décisions publiques.

Le défi est important et la pratique montre qu'il n'est pas facile à relever. C'est ce que souligne le travail d'analyse effectué dans le cadre du processus de capitalisation par les différents partenaires, et complété par les missions de terrain auprès des projets pluri-annuels réalisées par les chargés de recherche (Atelier international d'étudiants).

¹ L'Axe 1 « Construction d'une voix collective » est ainsi traité de 2011 à 2012, tandis que l'Axe 2 « Participation aux politiques » le sera de 2012 à 2013.

Les partenaires interrogés² reviennent en effet avec sincérité et ouverture sur leurs expériences dans l'identification d'objectifs et d'intérêts communs, sur les difficultés de représentation au sein des espaces collectifs, sur les obstacles dans l'élaboration de stratégies communes, ou encore sur le manque de ressources pour assurer leur fonctionnement. Comment construire et rendre légitimes et efficaces ces structures collectives ? Comment peuvent-elles intervenir sur les décisions publiques ? Comment mettre en œuvre une co-construction des politiques publiques ?

Ce document offre quelques réponses à ces questions. Il aborde également la question essentielle du rôle des partenaires français dans ce processus de long terme et les enjeux qu'il soulève, notamment en matière d'autonomisation des acteurs locaux.

Axe 1 : Construction d'une voix collective

Le premier axe du processus de capitalisation concerne les modes de construction d'une voix collective au sein de la société civile.

La construction d'une voix collective, capable de fédérer une diversité d'acteurs ou d'organisations au niveau régional, national ou transnational, apparaît pour la plupart des projets engagés comme le moyen de se construire comme interlocuteur politique.

Pourtant, cette dynamique de rassemblement et de mise en lien fait bien souvent face à des forces centrifuges : les acteurs concernés peuvent être dans une situation de concurrence dans leurs activités, dans l'accès à des financements extérieurs ou dans leur visibilité vis-à-vis des pouvoirs publics. Ils peuvent également avoir une perception bien différente des objectifs de cette démarche collective, de l'intérêt spécifique qu'ils en retirent, et des valeurs qu'ils cherchent à défendre.

L'enjeu est donc de parvenir à transcender la diversité des intérêts de chacun et la faire converger vers la construction d'un mouvement collectif à la fois pérenne, autonome, et ancré dans les réalités locales, qui puisse apparaître comme un interlocuteur des pouvoirs publics.

Les différents partenaires du programme Société Civile et Participation ont exprimé une série d'interrogations dans ce sens que nous vous proposons sous la forme de 4 « fiches capitalisations ».

² Nous remercions tous les acteurs concernés qui ont permis d'effectuer un véritable travail de capitalisation.

I- Construction d'une vision commune

*La définition de la vision commune et des objectifs qui fondent la démarche collective est largement dépendante du **contexte général** dans lequel elle se déroule. Pour les projets, l'existence d'un environnement favorable a été essentielle. En Guinée, par exemple, l'ouverture nationale en faveur d'une meilleure prise en compte des organisations de la société civile a fortement contribué à leur structuration et à leur mobilisation. De même, le processus de décentralisation (notamment à travers le code des collectivités) donne la possibilité aux collectivités de s'organiser en des ensembles plus vastes pour mutualiser leurs efforts. Il a aussi permis de susciter une dynamique à la base, surtout à Kindia où les organisations paysannes sont les plus nombreuses et dynamiques.*

Au delà du contexte favorable, la construction d'une vision collective a avant tout été rendue possible par l'existence d'un besoin, d'intérêts et de valeurs communs. Mais aussi par l'existence d'une culture de mobilisation collective et par des pratiques de concertation. Comme pour tous les aspects de la construction d'une voix collective, le rôle du partenaire français a été déterminant.

1/ Un besoin commun

Pour tous les projets, la construction d'une vision commune a été déclenchée par un travail de diagnostic identifiant un besoin commun. A Madagascar (AFDI), c'est l'élaboration d'un diagnostic et d'une capitalisation des expériences passées qui a permis d'identifier certains objectifs partagés : le renforcement de l'accès aux services agricoles, le développement de l'aval de la production, la valorisation du savoir paysan ou encore l'implication des responsables paysans dans la prise de décision. A Madagascar toujours, le projet CITE a adopté une démarche ascendante à partir de besoins identifiés collectivement dans le cadre d'un diagnostic partagé sur les problématiques communes à tous les artisans. Au Brésil, le projet est parti d'un diagnostic sur l'accès des communautés les plus défavorisées aux politiques publiques de formation et d'insertion professionnelle dans l'État de La Paraíba. En Guinée, les collectivités locales sont parties du constat qu'elles n'avaient pas de relations entre elles et qu'il leur était nécessaire de se regrouper pour mener le développement local (« *un seul doigt ne peut qu'indiquer le caillou et pour le prendre il faut au moins cinq doigts* »). Ce besoin était aussi une réaction des élus des collectivités face au dynamisme des organisations de la société civile (OSC) qui, de fait, tendaient à prendre en charge le développement à la base. Parallèlement, les OSC, et notamment les organisations paysannes, souhaitent participer davantage aux politiques locales et aboutir à une meilleure prise en compte de leurs activités dans les plans de développement locaux élaborés par les collectivités. C'est cette

convergence de besoins et d'intérêts qui a permis la promotion de l'idée d'intercollectivité. Enfin, au Mali, *« le contexte actuel, caractérisé par une cristallisation et une relative instrumentalisation du débat politique sur les migrations, a exacerbé ce besoin d'asseoir une vision régionale portée par l'Assemblée régionale de Kayes (ARK) »*.

2/ Des valeurs communes

L'existence de valeurs communes a été identifiée comme un facteur important dans la définition des objectifs et du sens partagé de la voix collective. Ces valeurs peuvent se traduire par le partage d'un véritable esprit associatif (comme pour le projet AFDI à Madagascar) mais elles peuvent aussi prendre une dimension plus formelle. A Madagascar, les artisans ont adopté une charte de responsabilités. Dans le cadre du projet GDRD au Mali, une charte a été élaborée afin de garantir le respect d'un certain nombre de principes et de valeurs communs : *« L'adhésion à l'espace est logiquement conditionnée par une totale adhésion aux valeurs de la plateforme »*. Dans la gouvernance des espaces collectifs, l'éthique et la responsabilité des acteurs apparaissent centraux. Mais la construction de valeurs communes se heurte à certaines résistances. Dans le cas du projet au Mali par exemple, elle implique de déconstruire certaines idées reçues et une vision formatée de la migration et donc une prise de distance par rapport à certaines conceptions afin de dépassionner les débats.

3/ L'inscription dans une histoire collective.

Une des leçons tirée des projets est que l'existence préalable d'une culture du travail en réseau a facilité le développement de la voix collective. Ce fut le cas de la Fédération des initiatives menées par les OSC sur la formation et l'insertion professionnelle ou encore de la plate-forme des organisations paysannes à Kindia (CCOPK). L'inscription dans la continuité d'une démarche collective a également été centrale au Mali où *« L'ARK, qui assurait le co-portage du projet EDUCOV-SUD, s'en est servi comme socle pour regrouper les acteurs régionaux (dont les migrants) autour d'une plateforme commune »*.

4/ Une approche de concertation dans la durée

La concertation est un élément clé de la réussite de la construction d'une vision commune aux différentes parties prenantes à l'élaboration d'une voix collective. Au Brésil, la planification du projet s'est faite de manière collective, autour d'un partage des diagnostics. Ceci a favorisé une plus grande ouverture des acteurs concernés, l'objectif étant de *« cesser de regarder seulement son univers mais d'élargir sa vision pour une performance collective via un réseau »* (ESSOR). En Guinée, seule la création d'un cadre de concertation continu a permis de mobiliser tous les

acteurs vers l'intercollectivité en recherchant des points de vue consensuels. Ces forums de dialogue permettent d'harmoniser les points de vue et de souligner la nécessité d'une vision commune.

5/ Un appui extérieur déterminant

L'appui externe s'est également révélé décisif comme déclencheur de la construction d'une voix collective. En apportant des moyens susceptibles de favoriser l'expression et la définition du besoin, les partenaires français ont joué un rôle clé pour donner réalité aux projets. Guinée 44 a, par exemple, permis la tenue d'un voyage d'échange et de réunions préparatoires qui ont favorisé la finalisation du projet d'intercollectivité pour la région de Kindia. Au Brésil, Essor a favorisé l'identification des lacunes individuelles et la promotion d'une discussion collective en faveur d'une fédération d'acteurs. Cet aspect de l'appui extérieur sera abordé plus en détails ci dessous (« Rôle des partenaires français »).

II – Modalités d'organisation et de mobilisation de la voix collective

1/ La composition de la voix collective :

La composition de la base sociale recouvre une définition plus ou moins large, parfois vague (base sociale, membres, adhérents, acteurs, parties prenantes) et ce, notamment parce qu'elle s'inscrit dans un processus évolutif (association, groupement, réseau, plateformes, etc.). Partant d'un noyau d'acteurs (migrants, artisans, organisations paysannes, collectivités locales, etc.), les projets tendent au fil de leur construction et de la mise en place de leur dynamique de réseau vers une **ouverture à d'autres parties prenantes**. Ainsi à Madagascar (CITE), la base sociale est constituée initialement par « des groupements d'artisans (majoritairement féminins, notamment dans la vannerie et la soierie) », mais a tendance à s'ouvrir à « *de nouveaux membres, soucieux de promouvoir le statut d'artisan, opérant sur une filière porteuse retenue et adhérant au processus de valorisation et protection des créations artisanales* ». Alors, « *une fois le processus bien avancé, le réseau prend en compte toutes les parties prenantes : les opérateurs partageant les mêmes ressources ou matières premières (ex : exploitants forestiers avec les apiculteurs), les autres organismes d'appuis locaux et les autorités locales, etc. (...) et dépasse le cadre restreint des bénéficiaires du projet (OSC d'artisans)* ».

Cette tendance à l'ouverture à une diversité d'acteurs peut susciter des craintes, comme par exemple à Madagascar, quant au maintien de la qualité des produits.

La question de l'association de pouvoirs publics à la voix collective et du portage institutionnel est un point fort de ce questionnement sur la composition de la voix collective. Il y a là tout un équilibre à trouver entre l'atout de cette participation en termes de portée de l'action et d'incidence sur les politiques publiques et, d'un autre point de vue, la nécessaire préservation d'une indépendance (voir *infra*). En Guinée, au Mali, tout comme à Madagascar, l'association avec les pouvoirs publics - pour la plupart autorités décentralisées - est un parti pris. Il est assumé et encadré, comme en témoignent les dispositifs juridiques ou procéduraux mis en place dans ces pays, afin de « cadrer les échanges puis la collaboration avec les autorités locales » (textes juridiques très clairs, choix du statut d'association, Charte, formation à la vie associative et la gouvernance d'association, les leader et membres du bureau n'adhèrent à aucune organisation politique, etc.).

La logique d'ouverture soulève également la question de la comptabilisation du partenaire français dans la composition de la voix collective. Pour la plupart, l'acteur français doit garder son rôle d'accompagnement et ne doit pas être représenté ; pour d'autres il doit être membre. S'agissant du projet au Mali (EMDK), « *le partenariat*

évolue vers un certain équilibre qui permettra au partenaire Nord de se positionner en acteur du territoire, à l'instar des autres membres ». Cette idée d'intégration progressive du partenaire à titre de membre, comme étant acteur et partie prenante à part entière, localement et parmi d'autres, a rarement été exprimée. Cela suggère une identité de posture et de responsabilité avec les autres adhérents de la voix collective et donc un rapport différent dans la relation partenariale.

2/ Les modalités de sélection des membres et des représentants de la voix collective :

Si l'amorce d'une voix collective repose souvent sur l'informel et l'association de personnes ressources *intuitu personae*, en revanche, c'est autour de processus davantage formalisés que s'organise la sélection des membres et des représentants sur le plus long terme. Au Mali, *« le foisonnement d'acteurs associatifs et institutionnels travaillant sur le phénomène migratoire »* a conduit à la définition *« d'un dénominateur commun entre les membres et de critères d'adhésion »*. Au delà de l'exigence de cohésion interne, il s'agit également d'une préoccupation quant à l'impact de la voix collective, afin d'éviter *« l'éclatement de logiques d'action »*.

Les dispositifs mis en place varient selon les projets. Dans certains cas (Mali, Madagascar) une Charte promeut les valeurs, principes et obligations qui conditionnent l'adhésion des membres ou reconnaît officiellement leur implication. On retrouve également au Mali l'idée forte de consensus, autour de laquelle *« les participants sont identifiés par chaque organisation membres. La personnes ainsi désignée prend part à tous les échanges »*. L'importance des valeurs et des engagements amènent à la définition de critères de sélection, qui peuvent être par exemple, *« d'ordre économique, social ou institutionnel »* (Madagascar – CITE). Cette exigence dans le processus de sélection des membres et des représentants de la voix collective va de pair avec celles de sa légitimité et de sa représentativité, notamment dans le dialogue avec les pouvoirs publics. A Madagascar (CITE) le processus d'élection confère ainsi *« aux représentants élus démocratiquement, la reconnaissance d'une légitimité et d'une légalité »*. Il en va de même au Brésil.

En revanche, le niveau d'éducation, l'analphabétisme ou encore le refus des responsabilités sont autant d'obstacles à la sélection de représentants. Le système patriarcal peut quant à lui freiner l'intégration des jeunes et le renouvellement de la base sociale, fragilisant ainsi l'ancrage social et la pérennité de la voix collective. Il en va de même de l'importante rotation des représentants *« qui empêche la stabilité du processus »*.

Se pose aussi la question, récurrente dans les différents projets, de la **responsabilisation** des représentants. La responsabilisation, souvent consécutive à la logique de décentralisation ou de délégation, favorise l'ancrage social et la mobilisation des membres de la voix collective. La Charte permet d'en formaliser certains des engagements. En revanche, c'est en termes de dispositifs de suivi et de

contrôle de ces engagements que des mécanismes restent à inventer. Les outils de contrôle et de sanction sont en effet peu évoqués. Au Mali, on admet à ce titre qu'il est « *difficile de veiller au respect des engagements des membres* » et que « *le contrôle de leurs actions, en adéquation notamment avec les valeurs promues dans la Charte constitutive* » reste très complexe. A Madagascar, une sanction financière, « Dina », a été instaurée dans certaines associations en cas d'absence « *afin d'éviter les absentéismes et favoriser les participations* ».

3/ Les modalités d'échanges et d'animation au sein du réseau :

Pour l'ensemble des projets, les dispositifs d'animation ou d'échanges au sein de la voix collective sont portés par certains principes et valeurs, affirmés avec force, comme par exemple : le principe du débat contradictoire, la liberté d'expression, la pratique du consensus, le respect de la vision des acteurs, le principe d'apprentissage mutuel. Les **méthodologies** d'animation du réseau de la voix collective font, quant à elles, l'objet d'un véritable savoir en construction. Les espaces investis ou constitués pour ces échanges sont divers. Qu'il s'agisse de lieux formels ou informels, d'espace de dialogue ou de concertation, au niveau local ou national, voire régional et international.

L'expérience, voire l'expertise, du partenaire français joue ici un rôle important. Dans le cas du Mali, le GRDR est porteur d'une expertise reconnue en termes d'animations d'échanges « double-espace » s'agissant de la migration, mais aussi d'animation de réseaux, de plaidoyer et de concertation. Cet accompagnement est avant tout méthodologique et s'inscrit en réponse à un besoin évolutif des acteurs sans interférer sur leur propre questionnement ou mode de pensée. La formation y joue à ce titre un double rôle d'animation et de renforcement des compétences de la voix collective.

De façon générale, de nombreux moyens et attentions sont consacrés à cette animation, qui constitue un véritable vecteur de cohésion et cohérence interne à la voix collective mais également une condition de la mobilisation des membres, représentants et acteurs pertinents pour l'action. En revanche, l'envergure de ces réseaux, qui s'étendent au delà d'un territoire local, implique un éloignement géographique « couteux et contraignant » ainsi que de « possibles lourdeurs méthodologiques » et, dans le cadre de l'EMDK au Mali, « rendent difficile la systématisation de la participation des migrants » qui interviennent auprès de différents espaces, en région de Kayes, en Afrique, et en France.

4/ Les modalités de mobilisation :

Ces modalités répondent quant à elles à divers registres qui vont de la sensibilisation à l'interpellation, ou encore de plaidoyer. Au Mali, le GRDR a recours à des missions

de plaider et des rencontres ponctuelles sur le territoire régional mais aussi national et international. Des rencontres avec d'autres plateformes en Afrique sont notamment organisées dans un souci d'articulation avec d'autres espaces de concertation. Cette préoccupation pour l'intégration et l'articulation des différentes échelles de territoire, d'acteurs et d'action est un élément fort des différents projets étudiés. A cheval entre l'animation du réseau et la mobilisation de la voix collective, il répond à la double exigence d'**impliquer les acteurs à la base** et celle de **garantir l'ouverture du réseau** et de la voix collective pour garantir une portée et un impact plus large, notamment dans le dialogue avec les pouvoirs publics. Au Mali comme à Madagascar, toute une série de dispositifs (plateformes de concertation, espaces de dialogues, ateliers multi-acteurs, réunions périodiques, rencontres ponctuelles) est ainsi mise en place dans une logique de décentralisation du débat et d'intégration des échelles territoriales (niveau local, régional, international).

Afin de garantir la mobilisation des acteurs, en Guinée, l'association des organisations paysannes tout comme des pouvoirs publics se fait tout au long du processus de prise de décisions. Les pouvoirs publics sont ainsi « *associés aux réunions préparatoires à l'intercollectivité* » et sont consultés « *sur un plan informel dans l'attente de la formalisation de la structure pour la création d'un cadre de dialogue* ». S'agissant de la mobilisation des pouvoirs publics et de l'impact de la voix collective sur les politiques publiques, l'élaboration de stratégies d'action communes aux membres de la voix collective permet de dépasser les divergences internes en termes d'intérêts particuliers, mais assure également un dialogue efficace avec les pouvoirs publics sur la base de dispositions « *claires, définies et comprises par tous les membres du réseau à tous les niveaux (national, régional, local)*. » (Ex : Madagascar – CITE).

5/ Les modalités de restitution :

La restitution est une étape fondamentale, parfois peu mentionnée et pour laquelle tout un dispositif reste à construire. Pour certains, elle est « *le garant de l'intégration de la vision portée par l'organisation et non pas par les individus* ». Cet aller-retour vers la base de la voix collective paraît indispensable pour veiller à l'enracinement du mouvement collectif et sa pérennité. Sans cette restitution, l'implication et la mobilisation peuvent ne plus avoir de sens pour le collectif et rester circonscrites à l'initiative et à l'engagement d'individus. Sans cette étape, pas d'apprentissage collectif. A Madagascar, le double système de communication et de restitution, de la base aux représentants et inversement est prévue dans les activités. La reddition des comptes à la base, la transmission de l'information (jusque dans les marchés) ou encore le dialogue en « focus group » quant aux comptes rendus sont ainsi organisés. Ces dispositifs favorisent l'ancrage social de la voix collective et sa pérennité. Ces mécanismes sont également privilégiés en Guinée et au Mali.

6/ Les outils de l'organisation, de gestion et de la mobilisation

L'ensemble des projets a recours à **un panel diversifié d'outils** de communication, d'échanges ou de mobilisation. On notera ainsi l'usage de différents supports de communication à l'écrit et à l'oral, qu'il s'agisse de la téléphonie mobile, de l'Internet, mais aussi de médias locaux ou nationaux via les radios, la télévision ou encore la presse écrite. Le développement de l'accessibilité et de l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) est un enjeu important pour la gestion de ce travail d'animation, de mobilisation en réseau, de plaidoyer et de portage politique. C'est le cas par exemple du site Internet du GRDR qui constitue à ce titre une interface privilégiée pour l'EMDK (Mali). Des attentes sont formulées vis à vis de l'enjeu de ces technologies pour l'animation et la mobilisation de plateformes de concertation.

En revanche, la communication orale et téléphonique peut être propice à une certaine « déperdition de l'information et/ou perte des données émises ». A Madagascar, on insiste ainsi sur l'importance des réunions régulières pour favoriser le partage de l'information et éviter cette déperdition. Dans ce projet, d'autres dispositifs d'information et de communication ont été développés, qu'il s'agisse du *« porte à porte, de l'affichage, des séances de coaching, des échanges en focus group, de réunions ou ateliers matérialisés dans les antennes du CITE ou décentralisés au niveau régional, des partenariats avec les médias (radios de proximité ou médias nationaux), des formations, des visites d'échanges ou encore de procès verbaux et compte rendus de réunions »*. Concernant ce dernier point, on ne manquera pas de rappeler que l'écrit, notamment dans la formalisation des décisions et consensus, demeure un support important pour la construction de la voix collective.

7/ La structuration de la voix collective

Le rapport entre informalité et formalisation de la voix collective est au centre des questionnements relatifs à la structuration de la voix collective. En effet, il semble que pour la plupart des projets pluriannuels (Madagascar, Guinée, Mali) **la formalisation** constitue une étape décisive de la professionnalisation de la voix collective et de sa représentativité vis à vis des pouvoirs publics et des autres acteurs. A Madagascar, cette préoccupation est au fondement de la constitution de la voix collective. Dans ce projet, la structuration s'est faite dans le cadre d'un processus, par étapes, avec le souhait « de concilier fonctionnalité, légitimité, représentativité puis légalité (formalisation) de la voix collective. On notera que du fait de leur activité commerciale, les coopératives ont quant à elle procédé à une formalisation immédiate. En Guinée, *« la formalisation est capitale à la survie de l'intercollectivité »*. Elle est une condition pour rendre la structure légitime et efficace aux yeux des pouvoirs publics et de ses membres : *« sans la formalisation nos rapports avec l'administration et entre nous même ne seront pas règlementés »*. A

l'inverse, au Brésil, il n'y a pas de volonté de formaliser « *pour permettre un dialogue et que le cadre collectif ne soit pas monopolisé par une seule institution* ». Enfin, la formalisation est aussi un vecteur de mise en place d'une gouvernance interne et de réaffirmation des valeurs et principes fondamentaux communs, notamment à travers la rédaction d'une Charte constitutive ou d'un règlement intérieur.

On notera également la préférence pour l'adoption d'une **logique en réseau**, dans laquelle l'ouverture à une diversité d'acteurs pertinents, privés ou publics, et l'intégration des différents niveaux d'échelles de territoire et d'action est centrale. La centralisation constitue donc clairement une limite à la construction et au déploiement de la voix collective. Au Brésil, on mentionne ainsi l'impact d'«une trop grande centralisation dans la gouvernance qui pourrait contribuer à la frustration de certains représentants envers lesquels le manque de confiance ne permet pas de dialoguer avec les pouvoirs publics ». Le choix de la décentralisation qu'il soit en termes d'ancrage social, de responsabilités, de modalités d'animation et de mobilisation ou encore d'impact est donc celui qui semble le mieux se prêter à cette logique de réseau.

Le partenaire français semble jouer la plupart du temps un rôle d'accompagnement ou encore de facilitation dans la mise en place de ce réseau. Il constitue ainsi un appui méthodologique, organisationnel et financier, qui a tendance à évoluer pour laisser progressivement plus d'autonomie et de responsabilité aux parties prenantes du projet localement (voir infra).

III- Autonomie de la voix collective

L'autonomie des espaces collectifs est un impératif majeur pour les différents partenaires du CFSI. En effet, d'une part, elle garantit la liberté de parole, les prises des décisions et l'efficacité dans l'action. D'autre part, elle permet d'inscrire le travail dans la durée. Néanmoins, on observe que cette indépendance souhaitée n'est pas toujours une réalité. Dans la majorité des projets observés, elle est plutôt progressive et conditionnée par de nombreux facteurs organisationnels, techniques, politiques et financiers.

1/ Le facteur organisationnel

Les organisations partenaires du Mali, de la Guinée et Madagascar insistent sur la nécessité d'une formalisation institutionnelle des espaces collectifs. Selon elles, les procédures et les textes juridiques qui encadrent l'organisation de l'espace collectif favorisent l'autonomie. Au Mali, par exemple l'espace collectif a été institué en association. En effet, selon le partenaire GRDR « *Le statut d'association de l'espace sert de garde fou et l'existence d'un cahier de procédure permet de concilier la volonté d'autonomie des membres avec la nécessité d'efficacité qui guide le choix de rattachement à une institution publique.* » En Guinée, on se réfère également largement aux textes juridiques garants du fonctionnement et de l'organisation de l'espace collectif. En revanche, au Brésil la situation est différente. Les organisations partenaires sont moins favorables à la formalisation. Selon elles, celle-ci peut entraver « la fluidité du dialogue » et « risquer l'appropriation de l'espace par une seule institution. »

2/ Le facteur technique

C'est unanime au sein des projets, l'autonomie passe par une conscientisation politique et collective. Or, celle-ci se traduit par la formation des acteurs, un renforcement de leurs compétences et un « appui conseil rapproché ». Au Brésil, on développe l'accès à la connaissance. En Guinée on insiste sur le renforcement des compétences. Par ailleurs, au-delà de la formation, on travaille au Mali et Madagascar sur la responsabilisation des acteurs (chartes de responsabilités) et sur l'élaboration de plans concertés avec l'ensemble des acteurs. Ainsi des stratégies techniques claires sont mises en place.

3/ Le facteur politique

Aucun des espaces collectifs organisés au Brésil, Guinée, Madagascar ou Mali n'a encore été récupéré politiquement. Néanmoins, en Guinée, certains craignent une possible réappropriation de l'espace par des autorités publiques : *« les intérêts individuels de certains cadres de l'Etat central freinent la dynamique et tentent de conserver leur pouvoir dans un système opaque »*. Au Mali, l'initiative du portage institutionnel par l'ARK *« fait l'objet de réserves et de craintes auprès des acteurs qui sont soucieux de maintenir l'indépendance et la flexibilité de l'espace »*. A Madagascar, on se trouve plutôt dans une logique d'anticipation pour contrer l'instrumentalisation. D'une part, *« les échanges avec les autorités locales doivent être cadrés »* et d'autre part, les partenaires malgaches insistent sur l'ouverture à l'ensemble des acteurs du développement local sans distinction.

4/ Le facteur financier

C'est au Brésil et en Guinée que l'on s'approche le plus d'une indépendance financière. En effet, au Brésil l'espace collectif existe et se suffit à lui-même indépendamment du partenaire français. En Guinée, un fond intercommunal a été adopté, il pourrait garantir une certaine autonomie. Néanmoins, sa mise en œuvre dépendra des mécanismes de prise en charge des collectivités elles-mêmes. Au Mali et à Madagascar, la situation est un peu différente. La pérennité financière des espaces collectifs serait assurée par une institution en particulier mais aussi grâce à la recherche d'autres partenariats. Sur ces deux derniers projets, l'autonomie n'est pas encore tout à fait assurée. Elle est en cours. :

L'autonomie représente une lourde tâche pour les différents partenaires mais cela reste une priorité. La formation et la responsabilisation des membres de ces espaces collectifs peuvent aider à y parvenir. Par ailleurs, le facteur financier est sérieusement pris en compte. L'autonomie demeure alors une grande source de légitimité de cette voix collective.

IV- Éléments transversaux

1/ Les contraintes à la construction de la voix collective

Les facteurs de blocage, dans leur diversité, sont caractéristiques des modes de gouvernance d'un réseau ou d'un espace collectif. Il ressort de l'analyse qu'ils sont quasiment toujours de même nature, quel que soit le thème ou le contexte géographique du projet étudié. S'intéresser à ces blocages, c'est aussi s'intéresser aux solutions mises en œuvre pour y répondre. Les blocages sont en effet souvent source d'apprentissage et d'innovation.

Cinq types de blocage peuvent être identifiés à partir des données actuelles de la capitalisation. Ils sont relatifs aux questions suivantes : représentation et légitimité, articulation et structuration d'acteurs, formation des acteurs, valeurs et éthique et fonctionnement et efficacité de l'action.

a. Représentativité et légitimité des espaces collectifs

La construction d'un espace collectif oblige à associer un ensemble d'acteurs bien souvent divers et avec des intérêts spécifiques. D'une part, le choix des membres à l'intérieur de l'espace est souvent difficile. D'autre part, il faut garantir la représentation et la légitimité de l'espace face à l'extérieur. Au Mali, par exemple, les partenaires expriment une difficulté de choix des membres de l'espace face à la diversité des associations ou des institutionnels qui travaillent sur le champ migratoire. En Guinée, certains se plaignent de l'absence de représentation des jeunes au comité de l'intercollectivité et affirment méconnaître les conditions d'éligibilité des membres du comité. D'ailleurs dans ce même espace nommé « intercollectivité », les élus membres n'évoquent pas la participation des organisations sociales alors que d'autres, comme les responsables du projet, revendiquent leur présence. Il n'existe pas de consensus sur le mode de désignation des membres. Par ailleurs, il existe une certaine difficulté à s'assurer de la restitution des débats auprès des membres des organisations par ceux qui les représentent. Enfin, à Madagascar ou au Brésil sont évoqués les difficultés de choix quant au niveau de formation mais aussi à la stabilité et la permanence des membres au sein de l'espace.

b. Articulation et structuration d'acteurs

La bonne représentation et légitimité des membres d'un espace collectif ne garantissent pas nécessairement l'entente entre les acteurs. L'ensemble des projets évoque la compétition existante entre les organisations sociales et les pouvoirs publics. En Guinée, les partenaires interviewés craignent une forme de paternalisme de ces acteurs publics sur les autres. Au Brésil, les pouvoirs publics voient un rôle

limité des organisations sociales : ils estiment qu'ils sont plus « des récepteurs de fond que de vrais alliés sur la stratégie. » On observe ensuite une réticence de certaines organisations sociales à intégrer ce type d'espace. Selon ces dernières, les logiques de chacune peuvent être en effet entravées. Elles craignent comme à Madagascar, par exemple, « d'être englouties et de perdre leur identité, leurs valeurs ». De plus, les contraintes administratives, ou les impôts qui incomberaient aux organisations pour se regrouper (comme dans le cas du groupement paysan à Madagascar) font reculer nombre d'entre elles face au projet collectif. Enfin, pour l'ensemble des acteurs, il s'agit de s'adapter à un nouveau cadre collectif, de faire des concessions, d'entrer dans des négociations et des logiques de compromis. Ces changements de comportement nécessaires ne vont pas de soi pour de nombreux acteurs. Il n'est pas évident de passer de l'individuel au collectif.

c. Formation des acteurs

Le faible niveau de formation des acteurs qu'ils s'agissent des élus locaux mais aussi des membres des organisations sociales est une question cruciale. Dans le cas guinéen, on note que les élus locaux sont parfois moins bien formés que les représentants d'organisations sociales. Dans le cas brésilien, on note la méconnaissance par les organisations sociales des modalités d'élaboration et d'exécution des politiques publiques et leur absence de qualification pour orienter le contrôle social. La formation et le renforcement des compétences sont nécessaires pour la crédibilité et le travail de l'espace collectif. De nombreux ateliers, de nombreux programmes de formation sont alors mis en place par les différents projets. La formation est une grande part de l'action des partenaires pour renforcer les différents espaces politiques.

d. Fonctionnement et efficacité de l'action

Le bon fonctionnement et l'efficacité de l'action des espaces collectifs dépendent des outils techniques mis à disposition, des moyens de communication entre les membres mais également des ressources financières disponibles. Comme détaillé dans la première partie de ce document, de nombreux outils de communication (radio, déplacements, ateliers de travail, internet) ont été inventés par les différents partenaires. Par ailleurs, des méthodes de travail sont essayées pour renforcer les prises de décision collectives. En ce qui concerne les ressources, cela varie d'un projet à l'autre mais il est évident qu'elles conditionnent non seulement l'autonomie mais également l'action de ces espaces.

2/ Temporalité de la construction de la voix collective :

Il ressort clairement des projets que la construction d'une voix collective s'effectue dans la durée. Elle s'inscrit dans le cadre d'un processus. Au Mali par exemple, « La mise en place de la plateforme a été précédée d'un projet d'éducation au Co développement au Sud visant la production et la diffusion de connaissances sur les migrations en région de Kayes. Suite à ce projet, la perspective de l'animation de la

concertation régionale sur la migration s'est imposée comme un préalable à l'intégration de ce phénomène dans les politiques publiques régionales ». A Kindia, ce n'est « *qu'autour du troisième forum que l'idée d'intercollectivité est née* ».

Le facteur temps est également déterminant pour créer du consensus entre les acteurs concernés, alors qu'ils ont souvent des intérêts différents et sont souvent dans des logiques de concurrence. C'est progressivement que les points de vue réciproques évoluent et tendent à se rapprocher sur des enjeux communs. A Kindia, un tel processus de dialogue a permis le développement d'un modèle original d'intercollectivité associant toutes les collectivités, y compris la Commune urbaine, mais aussi des acteurs de la société civile.

Il ressort aussi qu'au cours du processus, les premiers résultats obtenus par la voix collective contribuent à son renforcement. Ils font en effet évoluer encore davantage les perceptions en faveur d'une démarche collective. Au Brésil, les organisations de la société civile perçoivent ainsi que le travail en réseau les renforce, élargit leur champ de visibilité et rend légitime l'action collective. En Guinée, les premiers résultats ont conforté la légitimité de l'idée d'intercollectivité. A Madagascar, l'impact de la structuration des artisans contribue à consolider sa légitimité, aussi bien auprès de sa base sociale, qui tend à s'élargir, qu'auprès des pouvoirs publics et des marchés.

3/ Rôle des partenaires français

Il ressort des projets que les partenaires français se caractérisent par leur **ancrage** au sein des contextes où ils interviennent. Leur rôle a été déterminant dans la conception et la mise en œuvre des projets. Il a essentiellement consisté en un appui technique et financier pour accompagner les partenaires locaux. Une valeur ajoutée des partenaires français réside dans leur capacité à **faciliter des dialogues structurés** entre les différentes parties prenantes des projets, aussi bien entre les acteurs de la voix collective qu'entre celle-ci et les pouvoirs publics. « *Le rôle du partenaire du Nord est de faciliter ces animations en mettant son expertise au service des aspects méthodologiques et organisationnels. De ce fait, il n'est pas question pour le GRDR de véhiculer ses propres analyses mais plutôt de permettre aux acteurs de formuler leurs propres questionnements et leurs discours. L'accompagnement du GRDR est une réponse aux sollicitations des acteurs qui sont évolutives. Le principal besoin des acteurs est un appui à l'animation et à l'opérationnalisation du dispositif. Mais cet appui ne doit pas influencer sur les modes de penser des acteurs* ».

Si les projets restent dans l'ensemble encore largement dépendants des partenaires français, ces derniers tendent à **promouvoir l'autonomisation** des partenaires locaux. Un trait commun aux projets est donc le **caractère évolutif des partenariats** au fil du temps. Les partenaires français se restreignent ainsi dorénavant à un rôle d'appui conseil et limitent leurs interventions directes dans le cadre des projets au profit des acteurs locaux. « *Le GRDR améliore la qualité de son accompagnement*

en responsabilisant davantage les membres et en maintenant une position d'appui-conseil légitimé par son expertise dans le domaine. Le partenariat évolue vers un certain équilibre qui permettra au partenaire du Nord de se positionner en acteur du territoire à l'instar des autres membres ».