

ANALYSE TRANSVERSALE

CAPITALISATION DU PROGRAMME SOCIÉTÉ CIVILE ET PARTICIPATION (2010-2013)

*Comité Français pour la Solidarité
Internationale (CFSI)*

Analyse rédigée par l'IRG - octobre 2013



*Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Institute for Research and Debate on Governance
Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*

Avec le soutien de



AFD

www.afd.fr

Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Agence française de développement (AFD). Son contenu relève de la seule responsabilité du CFSI et de l'IRG et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'AFD.

Remerciements

Parce que ce sont eux qui ont été les acteurs de la capitalisation et qu'ils ont œuvré pour la faire vivre au sein de chacune de leurs initiatives, nous tenons à remercier très chaleureusement les projets annuels et projets pluri-annuels du programme « Société civile et participation » (2010-2013) du CFSI. Leurs efforts dans la mise en œuvre collective du processus, en interne à leurs projets et à l'échelle du programme, ainsi que la qualité des réponses qui nous ont été retournées ont été précieux pour notre étude.

Cette analyse est aussi la leur.

SOMMAIRE

8 LISTE DES ACRONYMES

9 RÉSUMÉ EXÉCUTIF

15 INTRODUCTION

17 PRÉSENTATION

23 LE PROCESSUS DE CAPITALISATION

31 ANALYSE TRANSVERSALE

33 I. DES CONTEXTES FAVORABLES À LA PARTICIPATION

Le foisonnement et la structuration des organisations sociales

Un ancrage régional favorisé par les politiques de décentralisation

39 II. LA CONSTRUCTION DE VOIX COLLECTIVES

L'élaboration d'une vision partagée

- Des valeurs partagées pour surmonter les différences
- Des objectifs et intérêts communs pour fédérer l'action collective

La structuration des réseaux

- Une diversité de réseaux
 - Les réseaux sectoriels
 - Les réseaux pluri-acteurs
 - Les réseaux inter-échelles

Encadré : La structuration d'un réseau inter-échelles à Madagascar :
Les groupements d'apiculteurs

Les modalités de gouvernance interne : gagner en efficacité et en cohésion

- Sélection des membres et responsabilisation interne
- L'animation du réseau

Encadré : Mali - Le « Thé Palabre », une méthodologie du dialogue inclusif
et dépassionné

L'enjeu de la formalisation

Encadré : Formaliser pour exister : l'Intercollectivité à Kindia

Encadré : Au Mali, le statut de l'organisation est un enjeu de reconnaissance et d'indépendance

53

III. ENGAGER LE DIALOGUE AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

L'OUVERTURE DU DIALOGUE

Encadré : Réactiver les instances de dialogue sur l'insertion professionnelle à Pombal et Patos, Brésil

LA MISE EN PLACE DU DIALOGUE

Encadré : Forcer la porte du dialogue avec l'État au Mali
Une nécessaire démarche constructive

INFLUENCER LES POLITIQUES PUBLIQUES

Une exigence de crédibilité

Encadré : Au Brésil, pour être reconnues, les organisations doivent être formées

La construction d'un plaidoyer collectif

63

IV. LES EFFETS DE LA PARTICIPATION ET DU DIALOGUE SUR L'ACTION PUBLIQUE

LES EFFETS SUR LES ACTEURS

Montée en compétences

Émergence de nouveaux acteurs

Encadré : À Kindia, les jeunes se font entendre au sein de l'Intercollectivité
Reconnaissance mutuelle, confiance et responsabilisation

LES EFFETS SUR LES INSTITUTIONS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

La transformation des cadres institutionnels de l'action publique

La transformation des politiques publiques

Vers plus de suivi et de contrôle citoyen des politiques

71

V. LES ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX DE LA CAPITALISATION

L'importance du pluri-acteurs

Partir d'un enjeu spécifique de politique publique

Tenir compte des rapports de force

Adopter une approche de changement social dans la durée

Le rôle du partenaire français : appuyer le changement

79

ANNEXE : TABLEAU DE PRÉSENTATION DES PROJETS DU PROGRAMME SCP 2

Liste des acronymes

AFD : Agence française de développement
AFDI : Agriculteurs français et développement international

AMAIG : Association des Maires du Guidimakha (Mauritanie)

AMEDD : Association malienne d'éveil au développement durable (Mali)

AMSSF/MC : Association Marocaine Solidarité Sans Frontières /Micro-crédit

APEK Agriculture : Association pour la Promotion Économique de Kindia (Guinée)

ARK : Assemblée régionale de Kayes (Mali)

CAJEGK : Coordination des associations de jeunesse guinéennes de Kindia (Guinée)

CCOD : Conseil de concertation des ONG de développement (Congo)

CCOPK : Cadre de concertation des organisations paysannes de Kindia (Guinée)

CENI : Commission électorale nationale indépendante

CETR : Conseils d'État du travail et du revenu

CFSI : Comité Français pour la Solidarité Internationale

CIDDEF : Centre de formation et de documentation sur les droits de l'enfant et de la femme (Algérie)

CITE : Centre d'information technique et économique (Madagascar)

CMTR : Commissions/Conseils municipales(aux) du travail et du revenu

CNOSCG : Conseil national des organisations de la société civile guinéenne

CPD : Conseil préfectoral de développement (Guinée)

CRK : Conseil régional de Kayes (Mali)

CRP (projet) : Centre de ressources pour la presse (Congo)

CUCG : Collectif des Unions de. Coopératives de Guidimakha (Mauritanie)

EACD : Egyptian Association For Comprehensive Development (Égypte)

EMDK : Espace migration et développement en région de Kayes (Mali)

ESSOR : Soutien, formation réalisation

FEMAFARC : Fédération des écoles et maisons familiales rurales du Cameroun

FFKM : Conseil des églises chrétiennes (Madagascar)

GEPE : Genre et Economie Pluri'Elles

GERES : Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarités

GRDR : Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural

GRET : Groupe de recherche et échanges technologiques

IBGE : Institut brésilien de géographie et de statistique

IFAC (programme) : Information, formation et appui conseil (Madagascar)

IRG : Institut de recherche et débat sur la gouvernance

MAE : Ministère français des Affaires étrangères

MDP : Maison des Paysans (Madagascar)

MFR : Maisons familiales rurales

OMAPI : Office malgache de propriété industrielle (Madagascar)

ONG : Organisations non gouvernementales

OSC : Organisations de la société civile

PASSAG (projet) : Projet d'appui à la société civile pour l'émergence d'une politique régionale de souveraineté alimentaire au Guidimakha (Mauritanie)

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PRODES : Programme Décennal de Développement Sanitaire (Mali)

ROPPIA : Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest

SCP : Société civile et participation

SERA (projet): SEhatra sy Rafitra ho an'ny Asatanana (Appui à la concertation artisans-pouvoirs publics) (Madagascar)

UE : Union européenne

UFABALT : Union familiale des associations de Logone et Tandjilé (Tchad)

UNACREF : Union nationale des centres ruraux d'éducation et de formation (République centrafricaine)

UNMFREO : Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (France)

UTSS-CAD : Union tunisienne de solidarité sociale – Comité d'aide au développement (Tunisie)

Résumé exécutif

Dans le cadre de la convention programme « Société civile et participation (SCP 2) » (2010-2013) du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI), 18 projets ont été soutenus avec pour double objectif : (i) développer les conditions préalables au dialogue entre les OSC et les pouvoirs publics et (ii) promouvoir la concertation pluri-acteurs en vue d'un impact sur les politiques publiques. C'est sur ce thème des conditions d'effectivité et d'efficacité de la participation des organisations de la société civile pour des politiques publiques plus légitimes que la capitalisation a porté tout au long de ces quatre années.

Elle a eu pour vocation d'animer un processus permanent d'apprentissage et de réflexion au fil de l'action conduite par ces projets. Conçue et réalisée « par » et « pour » les acteurs, la capitalisation a été menée sur la base d'une démarche participative. Cette dimension collective de la capitalisation et la nécessité de prendre un temps de recul tout en étant plongé dans l'action, n'ont pas toujours été évidentes à garantir. Pourtant, l'utilité du caractère permanent du processus a été unanimement saluée pour le dialogue qu'il a ouvert au sein des projets, touchant ainsi du doigt certaines difficultés ou priorités utiles pour l'orientation stratégique des actions.

C'est en partant des contextes spécifiques des pays¹ (Partie 1), que l'analyse de capitalisation a choisi d'aborder la question de la construction d'une « voix collective » (Partie 2) et celle du dialogue avec les pouvoirs publics (Partie 3) comme étapes de la participation des sociétés civiles à l'action publique, avant d'en envisager les effets sur les acteurs et sur les politiques publiques (Partie 4). Enfin, c'est autour de quelques enseignements transversaux que se conclue cette réflexion (Voir analyse).

DES CONTEXTES FAVORABLES À LA PARTICIPATION

Bien des obstacles à la participation des sociétés civiles à l'action publique relèvent de contextes socio-politiques. Il en va ainsi des situations de fragilité des États, des crises politique, économique ou sociale, ou encore de climats de corruption, de dictature, de tendance au clientélisme, etc. Sans les omettre, nous pouvons également considérer certains facteurs contextuels comme étant propices à ces relations de dialogue, à savoir notamment, l'ouverture politique tendant vers le multipartisme et le vote de nouvelles Constitutions. Plus généralement, la considération que l'action publique n'est plus réservée au seul acteur étatique favorise la participation de la société civile, d'acteurs privés voire même des citoyens.

Le cadre juridique et normatif, règlementant le statut des associations et ONG par exemple, contribue également au foisonnement et à la structuration des organisations sociales. Les partenaires internationaux soutiennent d'ailleurs largement le renforcement de la société civile dans leurs programmes de coopération internationale. Qu'il s'agisse de groupements, formels ou non, de plateformes ou autres réseaux nationaux, on constate que les OSC s'imposent progressivement en acteurs légitimes de l'action publique.

Les politiques de décentralisation encouragent elles aussi les processus participatifs, voire les rendent obligatoires pour certaines politiques sectorielles. Elles contribuent également à l'ancrage territorial des OSC, à une échelle régionale pour la plupart des projets du programme SCP.

1. Du fait de leur pluri-annualité (30 à 33 mois), les quatre projets triennaux menés au Brésil, en Guinée, à Madagascar et au Mali ont fait l'objet d'une étude plus approfondie dans le cadre de la capitalisation, notamment s'agissant de leurs contextes socio-politiques et institutionnels.

Ces logiques de proximité, favorisent une meilleure adéquation des institutions et des politiques aux contextes locaux.

Mais au delà de contextes globaux, c'est à l'échelle des projets qu'il faut voir quelles sont les principales conditions à leur participation à l'action publique. C'est tout l'enjeu de la construction de « voix collectives » crédibles et légitimes, et de l'instauration d'un dialogue effectif avec les pouvoirs publics.

LA CONSTRUCTION DE VOIX COLLECTIVES

Pour être capables de fédérer une diversité d'acteurs ou d'organisations, et parvenir à la construction de leur voix collective, les projets se heurtent à bien des logiques centrifuges. C'est autour de valeurs partagées et d'une éthique commune, formalisées à travers des Chartes notamment, que les acteurs construisent leur socle commun. Les temps de dialogue, en amont de la conception de l'action, ou encore les diagnostics initiaux sont autant de voies qui participent à l'élaboration de cette vision partagée. Un objectif commun et fédérateur pour ces organisations : peser sur les politiques publiques.

Une fois formés, ces réseaux se caractérisent par une grande diversité de structuration. Ils peuvent être sectoriels et représenter un groupement d'acteurs, professionnels ou catégoriels (Ex. : artisans, jeunes, paysans). Mais l'enjeu de l'oxygénation interne, du besoin de compétences et d'action du réseau les amène la plupart du temps à s'ouvrir à une dimension pluri-acteurs. Cette ouverture stratégique n'est pas pour autant facile à réaliser. Elle entraîne des résistances, des réticences en termes de perte de valeurs ou d'identité. Les autorités publiques y sont représentées et actives, dans la participation tout comme le portage institutionnel de ces espaces. On constate que ces enceintes pluri-acteurs constituent des voix collectives à part entière, avec une identité, des objectifs et des modes de représentation propres. À cela s'ajoute la dimension inter-échelles. Du fait de l'interdépendance des problématiques du local au global, ces réseaux se déploient. Cet élargissement de leur base sociale et de leur représentativité concourt ainsi à une meilleure efficacité de leur action, de leur influence et de leur impact. En contrepartie, cela suggère une capacité d'adaptation et d'ouverture indispensable pour dépasser les enjeux catégoriels.

L'organisation interne des voix collectives est quant à elle pensée pour assurer leur cohésion interne et gagner en efficacité. Pour veiller à une responsabilisation des membres et garantir une représentation équilibrée, leur sélection s'élabore sur la base de critères d'identification, d'exigence de transparence et d'insistance, voir de contrôle, sur le respect des engagements. Le dispositif d'animation est, quant à lui, le ressort fondamental de la cohésion et de la cohérence interne de la voix collective. Impliquer les acteurs à la base et s'assurer de la restitution des actions auprès des bénéficiaires est une condition de l'implantation et de la capacité de mobilisation de ces réseaux. Les partenaires français, à travers les formations ou l'accompagnement méthodologique, contribuent fortement à ces dispositifs d'animation. Enfin, pour veiller à leur ancrage social, leur ouverture pluri-acteurs et leur indépendance, ces réseaux insistent sur la formalisation comme enjeu fort de leur structuration. Même si elle est porteuse de lourdeurs, celle-ci va jusqu'à conditionner pour certains l'existence de la voix collective et sa pérennité.

La construction de la « voix collective » apparaît ainsi comme une exigence pour engager le dialogue avec les pouvoirs publics. Si cette reconnaissance se présente comme un préalable au dialogue, elle en est aussi le résultat. La participation aux politiques publiques contribue en effet à renforcer la capacité et la crédibilité de la voix collective.

ENGAGER LE DIALOGUE AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

L'initiative du dialogue revient avant tout aux organisations de la société civile, souvent du fait de démarches individuelles liées à la personnalité ou au leadership de certains acteurs des voix collectives. S'il est plus facile d'aller vers les autorités locales, identifier le « bon interlocuteur », face à une architecture administrative et politique souvent complexe ou instable du fait des crises politiques, reste un enjeu de taille pour les organisations sociales. Cela implique une démarche constructive, de mise en confiance et de compréhension des dispositifs d'action publique, qui requiert du temps.

Une fois formalisés, les cadres de concertation dans lesquels s'organise le dialogue pluri-acteurs, permettent la confrontation et l'échange des points de vue, jusqu'à parvenir à une définition concertée des objets et objectifs du dialogue. Les partenaires français jouent un rôle de facilitateur dans l'expression des différents points de vue. Au delà du cadre formel, ces espaces de concertation se nourrissent également de relations informelles périphériques qui les consolident.

Elles permettent une ouverture du dialogue mais font parfois courir le risque d'une captation de l'espace au profit d'intérêts privés. Ainsi, elles rappellent combien ces enceintes sont des espaces de pouvoir dans lesquelles se jouent des rapports de force, qui font évoluer la nature du dialogue.

Au cœur de l'objectif d'influence sur les politiques publiques se pose la question de la crédibilité et avec elle, des compétences des organisations de la société civile. Ces compétences conditionnent l'autonomie des voix collectives et leur force de proposition.

L'appui et l'expertise des partenaires sont à ce titre déterminants.

De cette exigence d'efficacité de la voix collective, dépend la reconnaissance par les pouvoirs publics. Pour ce faire, l'animation, la communication et la médiatisation sont autant de leviers qui favorisent une forte capacité de mobilisation, utile à l'action de plaidoyer.

Enfin, c'est aussi à travers la construction d'alliances, à différentes échelles territoriales, que se renforce la capacité d'influence des voix collectives.

De cette structuration des voix collectives et de ces dispositifs de dialogue, en cours de développement pour la plupart des projets du programme SCP, il reste difficile de mesurer un impact sur l'action publique. Pourtant, bien qu'ayant des trajectoires et des temporalités différentes, il se dégage de ces expériences un certain nombre d'effets sur les acteurs et les politiques publiques.

LES EFFETS DE LA PARTICIPATION ET DU DIALOGUE SUR L'ACTION PUBLIQUE

Les effets sur les acteurs

À l'occasion du processus de participation, les acteurs impliqués dans le dialogue ont incontestablement gagné en compétences. Leurs savoirs faire et expertises techniques, professionnels et politiques se sont renforcés.

Dotés d'une meilleure lecture de la complexité des politiques publiques et des contraintes des décideurs, ces acteurs anticipent mieux les réactions des autorités publiques, s'adaptent et parviennent à se mouvoir dans un paysage politique donné.

Les pouvoirs publics eux aussi voient leurs compétences renforcées à travers les échanges d'expertise. Cela favorise une synergie et une complémentarité des compétences, au profit d'une meilleure capacité collective.

De nouveaux acteurs, directement concernés par ces politiques publiques, émergent de ces dynamiques de mobilisation et de participation. C'est le cas des migrants au Mali, de la jeunesse en

Guinée, des artisans à Madagascar, des chômeurs au Brésil, mais aussi des collectivités locales, des acteurs économiques ou encore des simples citoyens.

Cette rencontre entre acteurs, favorise la transformation des perceptions réciproques. Les différents acteurs apprennent à mieux se connaître et dépassent leurs idées reçues et leurs intérêts particuliers pour œuvrer ensemble. Il en résulte une reconnaissance mutuelle et une confiance qui responsabilisent les acteurs et les inscrivent dans une démarche constructive.

De part et d'autre, l'écoute est renforcée et on abandonne l'opposition frontale au profit d'un dialogue constructif. Les espaces de concertation sont donc propices au développement d'une culture de travail en commun, entre un spectre d'acteurs élargi. Il en ressort une meilleure connaissance des besoins des populations.

Les effets sur les institutions et les politiques publiques

Les dispositifs d'action publique se trouvent modifiés par l'ouverture du dialogue à une pluralité d'acteurs, et notamment par l'interaction entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics. Dans certains cas, ces acteurs émergents sont associés à tous les niveaux de la prise de décision. On constate également, que les décideurs sont désormais touchés plus directement que lorsque les démarches de plaidoyer étaient éparses et isolées.

Plus globalement, de nouvelles pratiques de concertation et de co-construction de l'action publique tendent à se diffuser au delà du simple cadre de l'espace de dialogue.

Ces cadres de concertation permettent également d'infléchir la nature des politiques publiques, à l'échelle régionale mais aussi parfois jusqu'à l'échelle nationale.

Les politiques sont transformées à l'issue du dialogue, et les propositions alternatives sont d'autant mieux reçues que les décideurs publics sont aussi membres des espaces de dialogue.

En Guinée, on constate également des résultats dans l'allocation des budgets et des ressources publiques. Par ailleurs, ces dispositifs de concertation contribuent à l'apaisement des conflits sociaux sur un territoire donné.

Ces effets se présentent ainsi comme autant d'éléments qui tendent à renforcer la crédibilité des espaces de dialogue.

Cette reconnaissance se diffuse également à l'extérieur, vis à vis des pouvoirs publics nationaux ou encore d'autres acteurs du développement (organisations locales ou internationales).

Enfin, la participation d'acteurs non étatiques amène les décideurs publics à veiller à une action publique plus juste et transparente.

Prendre part aux décisions est ainsi considérée par les projets comme un meilleur moyen de contrôle. Ces pratiques et leurs effets restent pour l'heure très informels, ponctuels et limités. Pour autant, une pratique de participation légitime s'est progressivement installée dans les territoires. En créant des précédents, les projets contribuent à la construction d'un savoir-faire collectif sur le suivi et la co-production de l'action publique.

L'évolution des projets, loin d'être linéaire, a tout de même conduit à des démarches de co-production de l'action publique. De ces processus en construction, et malgré des rapports de force toujours très présents et des contextes très différents, certains enseignements transversaux ont pu être tirés.

LES ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX DE LA CAPITALISATION

Un des enseignements majeurs du programme SCP est d'avoir permis aux projets de s'inscrire dans une dynamique coopérative de changement social. De l'objectif de participation de la société civile aux politiques publiques ressort tout d'abord l'importance du pluri-acteurs dans les espaces de dialogues et dans les politiques publiques. Cela contribue à une culture de dialogue entre les acteurs de la société civile et les institutions publiques et figure comme un élément clé de légitimation de l'action publique. Au delà de la mise en place de dispositifs de dialogue, la participation de la société civile se structure autour d'un enjeu spécifique de politique publique. Cette entrée, sectorielle et/ou territoriale le plus souvent, facilite l'instauration d'un dialogue, d'une expertise et de projets communs sur un enjeu précis. Pour autant, il ne faut pas manquer de souligner combien la participation de la société civile aux politiques publiques est un enjeu de pouvoir et combien les espaces de dialogues sont des espaces de pouvoir. Tenir compte des rapports de force et des contextes dans lesquels ils se jouent est essentiel pour comprendre l'évolution et la transformation des politiques publiques vers une meilleure prise en compte des demandes sociales. Ces évolutions renvoient à une approche en termes de processus, inscrite dans la durée, considérée comme essentielle pour la réussite des projets. Ainsi, sans qu'il n'y ait de modèle clé en main de la participation de la société civile aux politiques publiques, la nécessaire logique de « tâtonnement », le facteur temps et la dynamique d'apprentissage collectif contribuent au changement social, des modes de faire et de penser, dans la durée. Pour appuyer le changement, se pose alors la question du rôle du partenaire français. À la fois catalyseur de processus et facilitateur de dialogue, le rôle d'appui du partenaire français connaît un changement de posture. Il tend vers une logique de partenariat, impliquant de ce fait une adaptation, pas toujours facile, des perceptions et des pratiques.



01

INTRODUCTION

Présentation

LE COMITÉ FRANÇAIS POUR LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE (CFSI)



Le CFSI regroupe 23 organisations agissant pour la solidarité internationale. Les membres du CFSI s'unissent pour affronter ensemble et avec leurs partenaires des pays du Sud les

ses membres dans différents pays. Ce sont ces organisations locales qui trouvent des solutions pour influencer sur les politiques et améliorer la situation des plus pauvres. Le CFSI leur propose des partenariats et un soutien pour s'organiser, renforcer leurs compétences, gagner en autonomie et être les acteurs de leur propre développement.

enjeux du futur :

- la justice sociale pour réduire la pauvreté et les inégalités croissantes ;
- l'économie au service de l'Homme et non pas l'inverse ;
- le partage équitable et la gestion durable des ressources naturelles de la planète.

Convaincu du rôle moteur des organisations de la société civile, le CFSI appuie des projets menés par des associations partenaires de

Complétant son engagement international, le CFSI se fait l'écho des préoccupations des acteurs de terrain et des organisations partenaires au Sud en menant chaque année, en France et en Europe, la campagne **ALIMENTERRE** pour sensibiliser l'opinion publique et les responsables politiques aux causes de la faim et aux moyens de la combattre.

www.cfsi.asso.fr

L'INSTITUT DE RECHERCHE ET DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE (IRG)



L'IRG est un espace international de réflexion et de proposition sur la gouvernance publique basé à Paris avec un pôle à Bogota.

L'IRG travaille en réseau avec des partenaires à travers le monde, dans une perspective interculturelle, interdisciplinaire, inter-acteurs et inter-échelles. L'IRG alimente le débat sur la gouvernance, ouvre de nouveaux axes de recherches et d'expertise et aide à l'élaboration de politiques publiques.

Il propose des formations, des publications et organise des espaces de dialogues internationaux.

Les activités de l'IRG sont organisées autour de quatre programmes :

- légitimité et enracinement des pouvoirs ;
- coproduction de l'action publique ;
- réforme des institutions.
- analyse et évaluation de la gouvernance.

www.institut-gouvernance.org

LE PROGRAMME SOCIÉTÉ CIVILE ET PARTICIPATION - SCP 2 (2010-2013)

Le programme « Société Civile et Participation » vise à encourager le dialogue entre les organisations de la société civile, et avec les pouvoirs publics, pour un renouveau des pratiques de coopération et une meilleure efficacité, crédibilité et légitimité des sociétés civiles. Il prend appui sur une convention programme tri-annuelle, avec le soutien de l'AFD et en partenariat avec l'IRG. Fort d'une première expérience (2006-2010), le programme SCP a renouvelé cet exercice de 2010 à 2013 avec un double objectif² : (i) développer les conditions préalables au dialogue entre les OSC et les pouvoirs publics ; (ii) promouvoir la concertation pluri-acteurs en vue d'un impact sur les politiques publiques.

Par souci de continuité avec les années précédentes³, certains secteurs ont fait l'objet d'une attention particulière : agriculture et développement rural ; formation et insertion professionnelle ; accès aux droits ; développement multisectoriel au niveau local en milieu urbain ou rural. Toutefois, aucune priorité sectorielle n'avait été exigée par le CFSI. Au final, 18 projets ont été soutenus dans une vingtaine de pays sur les continents africain, asiatique et sud américain. Ils sont répartis en deux catégories : (i) les projets « annuels », financés pour une durée de 10 à 18 mois ; (ii) les projets « pluri-annuels », financés pour une durée de 30 à 36 mois.

LES PROJETS ANNUELS

Les projets annuels concernent essentiellement le renforcement des conditions « préalables » au dialogue avec les pouvoirs publics. Leurs actions visent à améliorer la crédibilité des organisations de la société civile et à favoriser leur contribution à des processus pluri-acteurs de participation aux politiques publiques.

14 projets annuels ont été soutenus entre 2010 et 2013 (Voir tableau de présentation Annexe p.80). Ils se répartissent majoritairement en Afrique, avec une présence au Vietnam également. Trois d'entre eux ont une vocation sous régionale : en Afrique de l'Ouest (Projet GRET/ROPPA), en Afrique centrale (Projet UNMFREO/ FEMAFARC-Cameroun, UNACREF-République centrafricaine, UFABALT-Tchad) et en Afrique du Nord (Projet Batik/ CIDDEF-Algérie, UTSS-CAD- Tunisie, EACD-Égypte, AMSSF/MC -Maroc).

Les secteurs d'intervention de ces projets sont variés. Les projets initiés par Batik en Afrique du Nord (Projet GEPE - Accès à l'emploi et genre) ou au Vietnam (Projet de réseau d'OSC pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises) revêtent une dimension économique et sociale. Syfia international, au Congo, intervient à travers deux projets successifs (Projets Syfia/CRP) qui valorisent la dimension média et citoyenneté, en renforçant les interactions entre OSC-journalistes et pouvoirs publics. L'aspect développement agricole et rural est abordé sous divers angles : celui de la formation professionnelle (Projet UNMFREO en Afrique centrale), celui de la politique agricole et commerciale (Projets GRET/ROPPA en Afrique de l'Ouest, GRET/CCOD au Congo) et celui de l'offre de services agricoles (Projet AFDI- Maison des Paysans à Madagascar).

Ce secteur est complété par un axe d'intervention spécifique sur les énergies renouvelables avec le projet GERES /AMEDD sur les agro-carburants à base de Jatropha au Mali.

2. Cf Résumé du programme, fiche de communication du programme, Convention Programme AFD – CFSI (22/07/10).

3. Voir Appel à initiatives pour la phase 2 à l'attention des membres du CFSI – Programme SCP Société civile et participation.

Le GERES intervient également au Sénégal (Projet GERES/Le Partenariat) sur des problématiques liées au climat et à l'environnement. Cette préoccupation pour l'environnement se retrouve dans le projet du GRET au Vietnam qui traite de développement local (Projet GRET/HaDevA, Centre Song Hong, CRD, Areca).

La dimension développement local-territorial se voit aussi abordée à travers des secteurs variés tels que la petite enfance (Projet ESSOR-AIFA en Guinée Bissau), le renforcement d'OSC faitière (Projet GRDR/CONGAI en Guinée Bissau) ou encore les questions de souveraineté alimentaire dans la région du Guidimakha en Mauritanie (Projet GRDR/ CUCG, AMAig).

LES PROJETS PLURI-ANNUELS

Les projets pluri-annuels concernent quant à eux des dynamiques existantes depuis le programme SCP 1 et des initiatives plus « avancées » en termes de dialogue pluri-acteurs. L'objet du soutien du programme SCP 2 à leur égard est de faire évoluer une politique spécifique. Les projets pluri-annuels ont ainsi pour objectif de mettre en œuvre un dialogue productif avec les pouvoirs publics sur un enjeu précis. **Quatre projets pluri-annuels ont été soutenus au Brésil, à Madagascar, au Mali et en République de Guinée.** Ils ont fait l'objet d'une étude plus approfondie dans le cadre de la capitalisation et sont brièvement présentés ci-après.

BRÉSIL : PROJET ESSOR/AMAZONA

Accès aux politiques publiques de formation et insertion professionnelle dans la paraíba (brésil). partager des initiatives et construire des partenariats durables.

À travers le programme SCP1 (2006-2009), Eссор avait identifié la grande fragilité des organisations de la société civile (OSC) et des institutions publiques dans la compréhension des dispositifs qui facilitent l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des politiques publiques de formation. Dans le cadre du programme SCP2, depuis 2010, Eссор travaille à la relation entre pouvoirs publics et OSC dans ce même champ.

Considéré comme l'un des plus pauvres du Brésil, l'État de la Paraíba a bénéficié en 2009 du plus grand nombre d'investissements fédéraux notamment en matière de formation et d'insertion professionnelles.

Le projet, d'une durée de trois ans, est mis en oeuvre dans deux municipalités, Patos et Pombal, qui se situent à l'intérieur des terres ainsi qu'à João Pessoa, capitale et ville côtière de l'État de la Paraíba. Il implique une grande diversité d'acteurs publics (gouvernement de l'État de la Paraíba, mairies) et sociaux (organisations responsables du projet, organisations partenaires dans les villes d'action, organisations bénéficiaires) ainsi que des institutions mixtes (Conseils d'État du travail et du revenu - CETR et Commissions municipales du travail et du revenu - CMTR).

Ses objectifs sont les suivants :

- Mobiliser un réseau d'organisations sociales pour mener des actions concrètes d'aide à l'emploi et engager un dialogue avec les autorités de la région ;
- Maintenir les familles dans la région ;
- Mener un travail de rapprochement des acteurs publics : notamment mairies, secrétariat d'État, CETR et CMTR ;
- Mieux connaître les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion professionnelle et jouer un rôle d'appui, d'influence.

Projet SERA : Sehatra sy Rafitra ho an'ny Asatanana ou Appui à la concertation artisans-pouvoirs publics.

À Madagascar, le secteur de l'artisanat est un enjeu pour le développement économique du pays. Il concerne près de 1/8^e de la population malgache. Pourtant, l'informalité des artisans, la faible connaissance de leurs droits et obligations et enfin, l'absence de réglementation assurant une protection et une valorisation de leurs productions sont autant d'obstacles au développement de ce secteur.

Le CITE – Centre d'information technique et économique – est une ONG malgache au bénéfice des très petites entreprises et artisans malgaches et des communautés locales, notamment les plus vulnérables. Il contribue au développement de l'entrepreneuriat et de l'esprit d'entreprise à Madagascar sur des filières porteuses (artisanat, industries légères, agro-alimentaire, les technologies de l'information et de la communication, le tertiaire, etc.). Avec un siège à Antananarivo, il dispose d'un réseau de 14 antennes décentralisées pour mener ses actions.

Pour appuyer les petites entreprises artisanales en région, le GRET et le CITE ont initié en 2007 un premier projet IFAC⁴, soutenu par le programme SCP 1 du CFSI pour une durée d'un an (2009).

Ce soutien a permis le lancement de trois plateformes de concertation public-privé au sein de trois antennes du CITE. De ces plateformes, sont remontées des problématiques communes aux différentes filières artisanales (bois, vannerie, soie, miel) qui ont servi à la formulation des objectifs du projet SERA, soutenu par le programme SCP 2.

Le projet SERA concerne les filières soie, vannerie et miel et implique leurs différents acteurs : artisans, associations de consommateurs, collecteurs, transformateurs, bureau des normes, Office malgache de la propriété industrielle, ministère de l'élevage, autorités locales décentralisées et déconcentrées, etc. Il s'appuie sur le réseau d'antennes du CITE pour :

- accompagner des apiculteurs, des vanniers, des tisserands dans la structuration ou la redynamisation d'enceintes collectives (groupements, unions, fédérations, plateformes) ;
- former (gouvernance des OSC, plaidoyer, mise en place de signes de qualité, formations techniques) ;
- servir d'interface (espace de concertation, facilitation et accompagnement) à la mise en place d'un dialogue entre acteurs, et avec les pouvoirs publics, contribuant (i) à la reconnaissance et la protection réglementaire du statut de l'artisan, (ii) à la protection et à la valorisation des productions artisanales, et (iii) à la mise en place de solutions concertées pour développer leur filière d'activité.

4. Le programme IFAC : Information, formation et appui conseil aux micros et petites entreprises est un programme (2007-2011) du GRET et du CITE de 867 000 € financé en majeure partie par l'Union Européenne (75%), par les deux partenaires et par le CFSI.

Processus participatif pluri-acteurs de formulation d'une stratégie migratoire régionale

Implanté au sein de la première région malienne d'émigration vers l'Europe, l'EMDK (Espace migration et développement en région de Kayes) est un espace de réflexion créé en 2008 à l'initiative de l'Assemblée régionale de Kayes (devenue en 2012 Conseil régional de Kayes – CRK).

Il regroupe les principaux acteurs travaillant sur le phénomène migratoire dans la région, à savoir : les élus locaux (communes, cercles, région), les migrants (notamment en France, en Côte d'Ivoire et au Gabon) et les associations d'anciens migrants (à Kayes), les organisations de la société civile locale, les bureaux d'études spécialistes de la thématique, les services techniques de l'État (statistique, éducation, santé, hydraulique, etc.), les coopérations décentralisées, les ONG nationales et internationales.

L'EMDK a été mobilisé à l'occasion d'un partenariat de plus long terme entre l'ARK et le GRDR sur les questions de co-développement ou encore dans le cadre de l'initiative conjointe PNUD-UE sur les migrations (2009).

Le programme SCP 2 s'est inscrit dans la continuité de ce partenariat pour appuyer cet espace à partir des diagnostics établis par les précédents projets sur l'impact de la migration sur le développement de la région.

L'objectif retenu est de « contribuer à une participation quantitative, qualitative et active des acteurs locaux aux processus décisionnels sur les migrations en région de Kayes et au Mali, et ainsi participer au développement régional ⁵ ».

Pour ce faire, le projet prévoit :

- d'améliorer la structuration de l'espace ;
- et de consolider la démarche d'animation participative.

Il s'agit *in fine*, que les membres de l'EMDK puissent « contribuer effectivement aux prises de décisions sur les migrations en région de Kayes, qu'ils puissent participer à l'élaboration de la politique migratoire malienne et influencer les politiques migratoires internationales (accords bilatéraux avec le Mali ou conventions internationales telles que la Charte mondiale des migrants) ».

RÉPUBLIQUE DE GUINÉE:

PROJET COOPÉRATION ATLANTIQUE-GUINÉE 44 / MULTI-PARTENARIAT

Les collectivités unies au cœur du développement local de la Préfecture de Kindia

Le contexte sociopolitique guinéen a rendu difficile la mise en œuvre effective de la décentralisation. Pour répondre à leur rôle de service public de proximité, les dix collectivités de la Préfecture de Kindia ont décidé de s'unir pour peser davantage dans les débats avec les services déconcentrés de l'État, dans un objectif de développement local. Implantée depuis 20 ans en Guinée, l'association Coopération Atlantique-Guinée 44 a appuyé à Kindia la mise en place de cette intercollectivité, ainsi que la structuration de deux plateformes sectorielles (Jeunesse/Éducation et Développement rural) associant les acteurs sociaux et les autorités locales. Le projet soutenu dans le cadre du programme SCP 2 s'appuie sur cette dynamique, dans l'objectif d'un développement rural intégré et concerté, et vise à :

5. GRDR Kayes - Appel à manifestation d'intérêt – Programme « société civile et participation » CFSI.

- « Favoriser la mise en œuvre concrète de la décentralisation par le renforcement du partenariat entre les 10 collectivités et avec les acteurs de la société civile dans la définition d'une politique publique de développement rural intégrée et concertée.
- Favoriser la démocratie locale notamment à travers la participation citoyenne à la vie de collectivités par la mise en place d'un contrôle citoyen des politiques publiques locales.
- Capitaliser et partager l'expérience des collectivités de Kindia en matière de participation citoyenne à l'échelle nationale et internationale.⁶ »

C'est à partir de ce vivier de projets, de contextes, d'acteurs et d'expériences qu'a été menée la capitalisation du programme SCP 2, conçue comme un outil de mutualisation et d'apprentissage collectif.

6. Coopération Atlantique-Guinée 44 - Appel à manifestation d'intérêt – Programme « société civile et participation » CFSI.

Le processus de capitalisation

La capitalisation est un processus de réflexion et d'apprentissage sur une action menée. Les acteurs impliqués prennent du recul sur leur expérience, la partagent avec d'autres et en tirent des leçons. En cela, la capitalisation se distingue de la dimension normative de l'évaluation qui vise à apprécier la réussite ou l'échec d'une action. Elle se distingue également d'un exercice de communication, tourné vers l'extérieur, qui implique la valorisation des seules dimensions les plus positives et visibles des actions menées.

Dans le cadre du programme SCP 1, le CFSI avait sollicité l'IRG pour une première capitalisation a posteriori de cinq études de cas dans deux pays : Colombie et Madagascar. À l'occasion de la deuxième édition du programme SCP (2010-2013), le CFSI et l'IRG ont souhaité mener un processus de capitalisation **intégré** aux activités des projets pluriannuels et annuels, et **permanent** tout au long de la vie des projets soutenus. Ce choix visait à éviter la reconstitution a posteriori des expériences et la tendance qui l'accompagne de "réécrire l'histoire" du projet en fonction de son actualité. Il a nécessité une adaptation des objectifs, de la démarche et du dispositif de capitalisation dont il s'agira aussi de tirer des enseignements.

LES OBJECTIFS DE LA CAPITALISATION

Le processus de capitalisation avait un double objectif thématique et opérationnel. Il visait tout d'abord à tirer des enseignements des expériences concrètes des projets sur le thème structurant du programme : la participation de la société civile aux politiques publiques.

Deux axes ont ici été abordés par la capitalisation, afin notamment de mieux prendre en compte l'évolution des projets :

- Axe 1 : « Construction d'une voix collective » ;
- Axe 2 : « Participation aux politiques publiques ».

Parallèlement, la capitalisation du programme SCP répondait également à un objectif **collectif d'apprentissage mutuel, entre pairs** à partir d'échanges d'expériences et de pratiques (obstacles et réussites) partagés lors de temps collectifs prévus au sein des projets et dans les activités du programme SCP.

Il faut souligner ici que la capitalisation, bien qu'elle s'appuie sur les expériences spécifiques des projets, notamment des projets pluriannuels, est de nature transversale et porte sur l'ensemble du programme SCP 2. En conséquence, les éléments produits par les projets ont avant tout alimenté une analyse transversale du programme SCP 2.

La capitalisation ne pouvait dès lors répondre aux attentes plus spécifiques relatives aux dynamiques internes de chaque projet.

LA DÉMARCHE ET LE DISPOSITIF DE CAPITALISATION

La capitalisation du programme SCP 2 repose sur le vivier des projets pluri-annuels et annuels, à partir du croisement des récits des expériences de chacun (leurs défis, leurs difficultés, leurs innovations). Elle s'est voulue dans ce cadre :

un processus d'apprentissage conçu et réalisé « par » et « pour » les acteurs.

Sur la base d'une **démarche participative** tout d'abord, les principaux questionnements de la capitalisation ont été élaborés conjointement avec les acteurs des projets en début de programme (novembre 2010).

La préoccupation était de concilier les exigences d'une capitalisation liée au programme dans son ensemble, avec les besoins de réflexion plus spécifiquement utiles à chaque projet.

Concevoir le processus de capitalisation de manière **permanente** supposait une animation et une réflexion continue sur les thématiques de la capitalisation, et une **adaptabilité** des questionnements à l'évolution des projets et de leur maturité.

Le dispositif de capitalisation a donc été pensé autour d'**outils** conçus pour faire remonter les expériences, les pratiques et les éléments de contexte, à partir de **l'écrit** (fiches de capitalisation), de **l'oral** et de **temps plus informels** (atelier international d'étudiants et missions de terrain), de **regards croisés** (interacteurs, interculturel, interdisciplinaire ; séminaires internationaux) et **comparés** (études de cas comparatives, analyse transversale).

LES FICHES DE CAPITALISATION

Pour mutualiser les expériences des différents membres du programme SCP autour d'un cadre de questionnement commun, **8 fiches de capitalisation** (Voir Annexe dans la version numérique sur le site <<http://www.institut-gouvernance.org>>) ont été formalisées.

Ces fiches ont été pensées et élaborées collectivement avec les partenaires du programme, en fonction des deux axes principaux de la capitalisation, et se répartissent selon les thèmes suivants :

Axe 1 « Construction d'une voix collective » :

- Fiche n°1 : Définir les objectifs et valeurs partagés
- Fiche n°2 : Ancrer et pérenniser l'existence d'une voix collective
- Fiche n°3 : Garantir l'expression d'un intérêt partagé
- Fiche n°4 : Définir les modes de gouvernance et de représentation

Axe 2 « Participation aux politiques publiques » :

- Fiche n°5 : Se préparer au dialogue
- Fiche n°6 : Etre reconnu comme interlocuteur

- Fiche n°7 : Organiser le dialogue
- Fiche n°8 : Appréhender l'impact du dialogue

Enfin, pour que les enseignements du processus de capitalisation en tant que tel (« Capitalisation de la capitalisation ») soient utiles à la réflexion collective, une fiche additionnelle sur les « **Modalités et impacts du processus de capitalisation** » a également été ajoutée.

Pour tenir compte des différences de durée et de réalisations entre les projets annuels et pluri-annuels, les exigences de rédaction des fiches de capitalisation ont été adaptées:

- **les projets annuels** ont rempli **4 fiches** de leur choix entre les axes 1 et 2 en fonction de leur pertinence par rapport à l'action menée ;
- **les projets pluri-annuels** ont retourné les 4 fiches de l'Axe 1 lors de la première année de capitalisation et les 4 fiches de l'Axe 2 à la fin de la deuxième année du projet, soit **8 fiches** en totalité.

Le travail de réponse aux questionnements des fiches s'est effectué dans le cadre d'un exercice commun aux partenaires du projet (organisation française et organisation « Sud »). Il a mis en avant les éventuels obstacles et difficultés rencontrées ainsi que les solutions innovantes développées pour y faire face.

Au total, ce sont **65 fiches** de capitalisation qui ont été exploitées pour la capitalisation du programme SCP 2.

L'ATELIER INTERNATIONAL D'ÉTUDIANTS

L'atelier international d'étudiants a été pensé pour favoriser un dialogue de proximité plus informel avec les projets pluri-annuels. **Trois doctorants et une étudiante en master, ressortissants des pays des projets pluri-annuels** (Brésil, Madagascar, Mali, République de Guinée), ont été mobilisés de 2011 à 2013 afin d'accompagner cet exercice de capitalisation en se rendant au plus près des organisations partenaires.

Coordonnés par l'équipe de l'IRG, ces étudiants se sont basés sur des recherches documentaires, des entretiens et des missions de terrain (dont une mission conjointe avec l'IRG) pour réaliser différents documents (rapports pays, rapports de mission, fiches d'entretien, fiches d'expérience), et contribuer aux produits de la capitalisation. **Le dialogue régulier avec les projets et la dimension comparative** de la capitalisation en ressortent tout deux renforcés.

LES MISSIONS DE TERRAIN DE L'IRG

En 2013, l'équipe de l'IRG a réalisé des missions de terrain **en République de Guinée** (27 mars - 4 avril), à **Madagascar** (5 au 13 avril) et **au Brésil** (12 au 19 avril).

Pour des raisons liées au contexte politique au Mali, la mission de terrain a été remplacée par une série d'entretiens à distance (skype et téléphoniques – 19 au 26 avril et 14 au 31 mai).

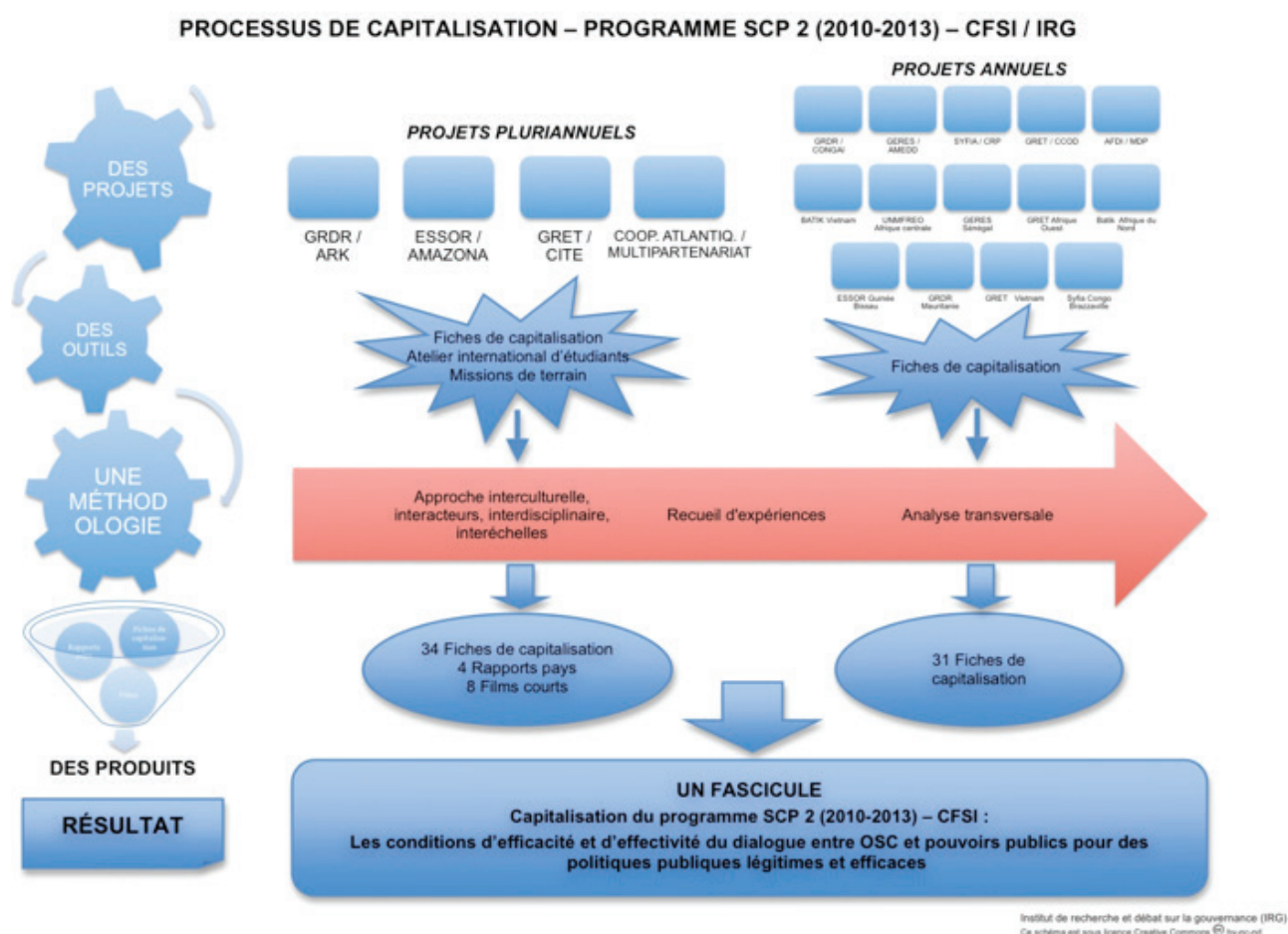
Ces échanges, individuels et collectifs quand ils ont été possibles, ont permis de mieux saisir les diverses dimensions des projets pluri-annuels.

Grâce notamment à l'excellence de l'accueil et de l'organisation de la part des projets, ces missions de terrain ont été essentielles pour la capitalisation.

LES SÉMINAIRES INTERNATIONAUX

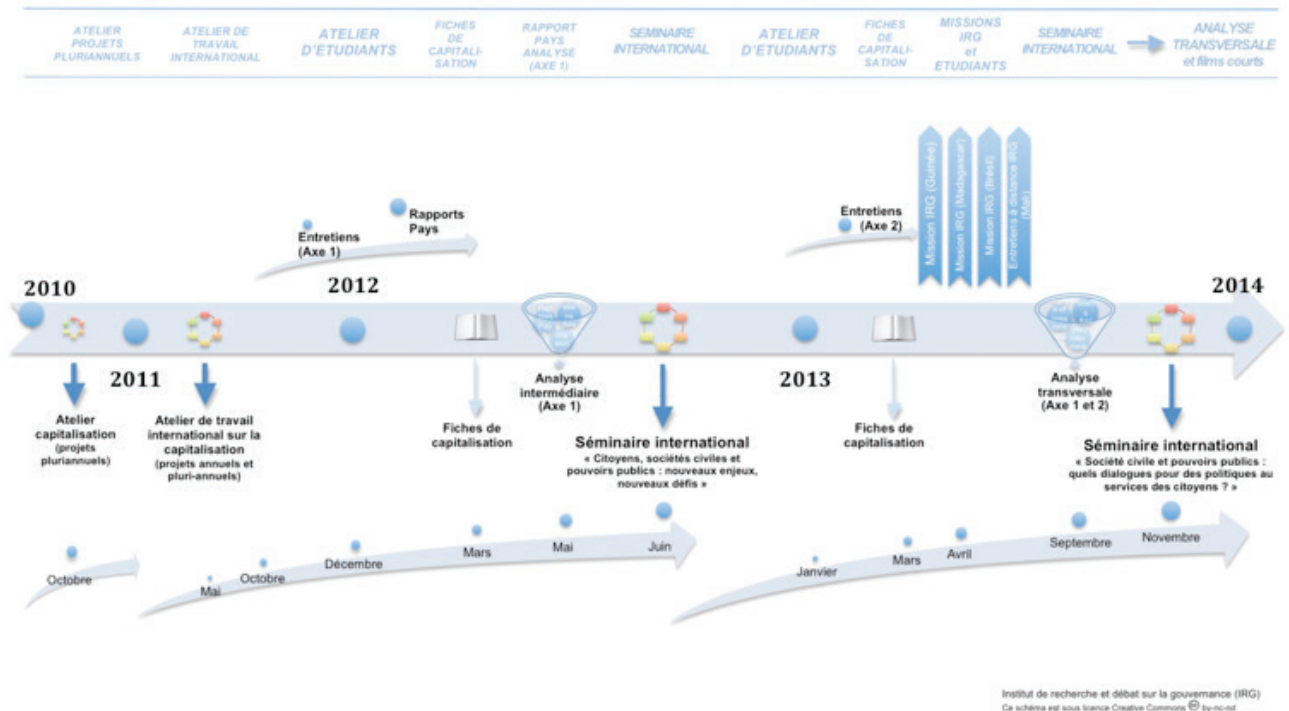
Enfin, parce qu'un des objectifs de la capitalisation était de favoriser un apprentissage collectif, des séminaires internationaux, dédiés à la capitalisation et à sa restitution, ont permis **un partage des enjeux et des leçons entre les membres du programme SCP et avec les membres du CFSI**. Trois séminaires internationaux auront été organisés en ce sens depuis 2011, dont un de restitution intermédiaire de la capitalisation (Juin 2012) et un de restitution finale (novembre 2013).

Deux rencontres internationales de valorisation et d'ouverture du débat autour des enjeux de la capitalisation auront également rassemblé des interlocuteurs extérieurs au programme SCP (acteurs de la société civile française, européenne et internationale, secteur privé, collectivités locales, pouvoirs publics, universitaires, etc.) : en juin 2011 sur le thème : « Citoyens, sociétés civiles et pouvoirs publics : nouveaux enjeux, nouveaux défis⁷ » et en novembre 2013, pour la clôture du programme « Société civile et participation », sur le thème : « Société civile et pouvoirs publics : quels dialogues pour des politiques au service des citoyens ? ».



7. Voir les actes de la rencontre : <<http://www.cfsi.asso.fr/thematique/citoyens-societes-civiles-et-pouvoirs-publics-nouveaux-enjeux-nouveaux-defis>>.

Chronogramme (2010-2013) - Processus de capitalisation Programme Société civile et participation - CFSI



LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU PROCESSUS DE CAPITALISATION (CAPITALISATION DE LA CAPITALISATION)

Au fil du processus de capitalisation, les retours des projets sur les modalités et impacts de la capitalisation ont permis de tirer un certain nombre d'enseignements relatifs au processus de capitalisation.

LES DIFFICULTÉS D'UNE DÉMARCHE PERMANENTE

Le caractère permanent du processus de capitalisation, conduit en même temps que les activités du projet, **requiert du temps et un certain recul** sur l'action qu'il n'est pas évident d'avoir alors qu'on est plongé dans la mise en œuvre. Cela explique notamment que les projets de court terme aient eu des difficultés à mener cet exercice : seulement la moitié d'entre eux (soit 7 projets annuels sur les 14 au total) y ont répondu.

Cette dimension continue de la capitalisation demande également **un dispositif d'animation à part entière** afin de systématiser l'échange d'informations.

La communication, entre l'IRG et les projets, et plus généralement entre les membres du programme SCP 2 à l'occasion de cette capitalisation auraient ainsi pu être renforcée davantage.

En outre, **les temps des séminaires et rencontres internationaux étaient trop courts et ponctuels** pour permettre un véritable partage d'expériences transversal et un apprentissage collectif au niveau de l'ensemble du programme SCP.

Une adaptation du processus de capitalisation suite au bilan d'étape intermédiaire de 2012 aura permis d'y répondre en partie. L'enjeu est donc de concevoir, dès l'origine, **la capitalisation comme partie intégrante des activités des projets**, afin que ses objectifs et sa mise en œuvre puissent être davantage appropriés par l'ensemble des acteurs impliqués.

UNE DÉMARCHE À APPROPRIER

La présentation de la capitalisation au sein des équipes des projets a souvent été faite par leurs responsables, plus en lien avec le CFSI et l'IRG.

Il a fallu de leur part beaucoup de pédagogie pour expliquer la démarche de capitalisation et insister notamment sur le fait qu'elle se distingue de l'évaluation.

L'appropriation de la démarche demande donc du temps.

Pour les projets annuels, on observe par exemple nettement une meilleure compréhension et maîtrise collective de la méthodologie de la capitalisation à partir du deuxième exercice (Axe 2). Généralement, les efforts déployés ont été nombreux de la part des projets pour veiller à cette appropriation aussi large que possible de la capitalisation en interne.

L'appropriation du processus de capitalisation impliquait aussi qu'il soit **plus lisible aux yeux des projets**. Or, les questions posées dans les fiches – pourtant élaborées par les projets eux mêmes – étaient multiples et complexes.

L'écrit a en outre parfois été un obstacle en lui-même. Remplir les fiches de capitalisation a donc très souvent nécessité un travail de simplification.

En conséquence, de par leur qualités rédactionnelles, ce sont davantage les instances de coordination, voire les instances dirigeantes des projets, qui ont été mobilisées dans le processus de capitalisation, limitant ainsi une appropriation plus large.

Néanmoins, **l'enjeu de la mise en œuvre collective de la capitalisation au sein des projets a été central** pour la plupart de ceux qui se sont livrés à cet exercice.

UN APPRENTISSAGE COLLECTIF

Indéniablement, c'est pour **le dialogue interne qu'il a ouvert au sein des projets** que l'utilité du processus de capitalisation a été la plus reconnue. Des dispositifs participatifs et ascendants ont ainsi été mis en œuvre pour aller au plus près des parties prenantes des projets dans toute leur diversité : les entretiens individuels et les échanges collectifs autour des questionnements des fiches de capitalisation, l'occasion des rencontres internationales pour se retrouver, les allers-retours entre les responsables et les équipes des projets.

Ce dialogue a permis pour certains « d'écrire pour la première fois sur les difficultés » rencontrées.

La capitalisation est perçue comme « **une démarche nouvelle de production de connaissances à l'interne** ». Elle permet, voire « oblige », les partenaires à « prendre du temps et un recul sur le projet et sa mise en œuvre ». Le partage d'expériences et de pratiques qui en a résulté a été utile pour la conduite du projet. Cette capitalisation a ainsi contribué à « faire émerger de nouvelles idées et faire ressortir les impacts du projet ».

Elle a **favorisé l'expression de points de convergence**, favorables à la formulation d'orientations stratégiques pour les projets. Les questionnements de l'axe 2 de la capitalisation auront pu également servir de « **grille de lecture du processus d'élaboration des politiques publiques** », aidants pour revoir l'échelle prioritaire d'action du projet.

Pour les projets pluri-annuels, une véritable dynamique collective s'est ainsi construite autour de la capitalisation. Pour autant, le dispositif reste assez contraignant à mettre en œuvre et **mériterait d'être davantage pensé à l'échelle des projets.**

Le travail de capitalisation a donc cherché à combiner les différents niveaux d'analyse, en partant de l'expérience de chacun des projets pour arriver à une réflexion transversale sur l'ensemble du programme SCP.

*L'analyse débute par une présentation générale des contextes socio-politiques et institutionnels dans lesquels s'inscrivent les projets et les dynamiques de participation des OSC aux politiques publiques qu'ils mettent en œuvre (**Partie I**).*

*La construction de voix collectives (**Partie II**) et le dialogue avec les pouvoirs publics (**Partie III**) sont ensuite envisagés comme deux étapes fondamentales de cette participation.*

*Elles s'inscrivent en cela dans la logique des questionnements des fiches de capitalisation (Axe 1 et Axe 2). L'analyse se poursuit avec la question essentielle des effets de la participation et du dialogue sur l'action publique (**Partie IV**), avant de se clore par quelques enseignements transversaux relatifs à la participation des sociétés civiles aux politiques publiques (**Partie V**).*



02

ANALYSE TRANSVERSALE

Des contextes favorables à la participation

Selon des modalités et un rythme propres à chaque pays, le Brésil, la Guinée, Madagascar et le Mali⁸ ont connu ces dernières décennies une ouverture politique qui s'est traduite par le vote de nouvelles Constitutions, l'ouverture au multipartisme, ou encore la mise en place de réformes institutionnelles. Ils se sont inscrits ainsi dans une dynamique mondiale où l'action publique n'est plus réservée au seul acteur étatique : organisations de la société civile et acteurs privés y participent désormais de manière plus ou moins affirmée selon les contextes et les secteurs.

Dans ces pays, le programme SCP trouve alors un terreau favorable à la co-production de l'action publique. Les projets bénéficient en effet d'un cadre juridique qui favorise la participation. D'une part, parce qu'il permet le foisonnement de nombreuses associations et organisations sociales ; d'autre part, car il facilite les logiques de proximité à travers la mise en œuvre de processus de décentralisation.

LE FOISONNEMENT ET LA STRUCTURATION DES ORGANISATIONS SOCIALES

Dans les quatre pays, on observe **un développement foisonnant d'organisations et d'associations** de tout type. Au Mali, le nombre d'ONG a presque doublé entre 1999 (585) et 2010 (1016)⁹.

Au Brésil, selon l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (IBGE), les organisations de la société civile ont augmenté de 8% entre 2006 et 2010.

Elles sont davantage présentes dans les villes que dans les campagnes et 17,7% d'entre elles sont liées à l'éducation professionnelle.

En Guinée, une mosaïque d'organisations sociales s'est développée depuis le milieu des années 1980 (Voir encadré).

En revanche, à Madagascar, les organisations d'artisans sont encore peu nombreuses et rarement d'envergure nationale.

8. L'analyse contextuelle est ici restreinte aux quatre pays concernés par les projets pluri-annuels : Brésil, Guinée, Madagascar et Mali. Elle s'appuie notamment sur les rapports pays élaborés dans le cadre de l'atelier international d'étudiants.

9. Enregistrement à la cellule d'Appui au Développement à la base, rapport pays Mali élaboré par Kadari Traoré.

FOISONNEMENT DES ORGANISATIONS EN GUINÉE

En Guinée, la société civile s'est largement développée suite à l'ouverture politique du milieu des années 1980.

Elle est actuellement composée de multiples organisations très variées qui peuvent être présentées selon la typologie suivante :

- *Les groupements communautaires dont le nombre est évalué à environ 3500. Ce sont des coopératives ou groupements opérationnels qui pratiquent des activités génératrices de revenus entrant dans l'amélioration des conditions de vie des populations.*
- *Les ONG et les associations sont des organisations privées à but non lucratif. Elles mettent en œuvre des projets de développement et œuvrent à l'auto promotion de la population à la base. Elles sont indépendantes vis à vis des pouvoirs publics. Elles sont dotées d'une liberté d'action et doivent avoir une utilité sociale.*
- *Les associations professionnelles recouvrent une catégorie qui comprend une large gamme de structures de défense des droits et intérêts de leurs membres et des tiers. Il s'agit du patronat, des chambres de commerce, des chambres d'agriculture, ou encore des centrales syndicales*

Une première explication de cette augmentation tient **au cadre juridique et normatif national qui est particulièrement favorable aux OSC et à leurs regroupements.**

Au Brésil, les organisations sans but lucratif qui ont pour finalité le développement d'actions pour le bien commun sont regroupées dans le « troisième secteur ».

Elles se distinguent ainsi des activités de l'État (premier secteur) et des activités du secteur privé (deuxième secteur). Toutes les organisations peuvent alors s'inscrire au Cadastre National et bénéficier du statut d'intérêt public.

À Madagascar, la loi 96-030 qualifie le régime des OSC et organise leur structure interne. En Guinée, en 2005 deux lois ont été adoptées par l'Assemblée Nationale pour réglementer les ONG. Elles déterminent les modalités de constitution, d'organisation et de fonctionnement des associations. La tutelle des OSC est assurée par le Ministère de la décentralisation. Enfin, au Mali, la création des associations est régie par la loi du 5 août 2004.

Le développement de ces organisations résulte aussi très largement de **l'appui extérieur important qu'elles reçoivent**. En effet, depuis les années 2000, et notamment les accords de Cotonou¹⁰, les acteurs de la coopération internationale appuient de nombreuses organisations des sociétés civiles dans le cadre de leurs différents projets.

De même, la mise en place des Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté nécessitait, au moins en principe, la participation de représentants de la société civile.

Le renforcement de cette dernière est ainsi devenu un axe majeur des programmes de coopération, dans le double objectif de consolider des contre-pouvoirs démocratiques et de favoriser une plus forte participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques locales et nationales. Dans cette optique la structuration en réseaux des organisations de la société civile a été largement promue.

L'émergence de plateformes, conseils et autres réseaux nationaux caractérise également cette dynamique. Le CNOSCG (Conseil national des organisations de la société civile guinéenne) en Guinée, le Conseil de la société civile ou/et la coordination nationale des associations féminines au Mali, le CNOSC (Conseil national des organisations de la société civile) ou le FFKM (Conseil des églises chrétiennes) à Madagascar sont devenus des interlocuteurs de poids auprès des autorités.

Dans les différents pays, l'idée est donc de favoriser des dialogues entre OSC, mais aussi de se constituer en interlocuteurs des acteurs publics nationaux et internationaux.

Les OSC sont dès lors de plus en plus impliquées dans l'action publique où elles s'imposent comme des acteurs légitimes.

Cette évolution se traduit aussi par la création d'espaces de dialogue et de concertation (Voir encadré) qui prennent des formes variées selon les contextes, mais favorisent les interactions entre les différents acteurs de l'action publique.

10. L'accord de Cotonou entre l'Union européenne et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) a été signé le 23 juin 2000 dans l'objectif de rétablir les équilibres macro-économiques, de développer le secteur privé, d'améliorer les services sociaux, de favoriser l'intégration régionale, de promouvoir l'égalité des chances hommes-femmes, de protéger l'environnement et d'abolir de manière progressive et réciproque les entraves aux échanges commerciaux.

STRUCTURATION D'ESPACES DE CONCERTATION AU BRÉSIL

Au Brésil, la Constitution « citoyenne » de 1988 intègre le principe de la participation et du contrôle social et inaugure une nouvelle phase de la démocratie brésilienne, la démocratie participative, marquée par la co-gestion entre État et société civile. Plusieurs dispositifs constitutionnels ont été prévus pour créer des espaces favorables à la participation sociale aux 3 niveaux de l'État fédéral (Fédération, États, Municipales) :

- *Les Conseils de Politique Publique sont chargés de veiller à la mise en place de programmes du gouvernement. Ils sont composés par des représentants du secteur privé, du gouvernement et une composition majoritaire de la société civile. Ils peuvent avoir une fonction consultative, fiscale, normative ou délibérative. De nombreuses politiques publiques de dimension nationale sont formulées en s'appuyant sur les délibérations et recommandations de ces conseils. Dans le domaine des politiques publiques de formation et d'emploi, il existe les Conseils des États du Travail et Revenu (CETR) à l'échelle des États, et les Commissions Municipales du Travail et Revenu (CETR) au niveau municipal.*
- *Les conférences nationales traitent de thématiques variées : éducation, économie solidaire, santé, droits de l'Homme, par exemple. Elles existent à plusieurs échelles (fédérale, régionale et municipale), et se caractérisent par le nombre important d'acteurs qu'y participent.*
- *Les Ouvidoria sont des espaces d'interaction entre société civile et gouvernement sur des sujets ciblés.*

UN ANCRAGE RÉGIONAL FAVORISÉ PAR LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION

La décentralisation constitue un autre facteur favorable de la participation des OSC aux politiques publiques. Elle a également permis de renforcer les initiatives au niveau régional. En Guinée, l'Intercollectivité de Kindia est née du processus de décentralisation et du code des collectivités locales qui, dans son article 58, donne effectivement la possibilité aux collectivités de « s'organiser en des ensembles plus vastes pour mutualiser les efforts ».

Au Brésil, la Constitution fédérale votée en 1988 lors de la fin de la transition démocratique met également en avant le principe de la décentralisation et une répartition du pouvoir politique à trois niveaux : fédéral, national et local, afin de favoriser l'adéquation des lois et des institutions au contexte local.

Au Mali, la décentralisation est devenue effective avec la loi du 4 novembre 1996 portant création des Communes¹¹. La participation de la société civile demeure une conditionnalité de la mise en œuvre des compétences transférées vers les collectivités locales.

Différents textes (lois et décrets) ont consacré des dispositions explicites qui imposent tout un ensemble de processus participatifs dans les différentes politiques sectorielles.

Toutefois, l'application des textes reste problématique comme l'a notamment révélé la crise au Nord du pays. Les nouvelles autorités issues des élections présidentielles de juillet 2013 ont d'ailleurs entrepris de procéder aux États généraux de la décentralisation dans les mois à venir.

Les réflexions qui sont déjà en cours, devraient tenir compte à la fois de la capacité des collectivités à se rendre viables, mais aussi des dynamiques locales capables de soutenir les réformes.

Les quatre projets pluri-annuels appuyés par la convention programme SCP2 s'inscrivent dans ce contexte décentralisé et dans **une dynamique territoriale**.

Au Brésil, il s'agit d'une intervention dans deux municipalités de la région La Paraíba, région la plus pauvre du pays. Au Mali et en Guinée, les projets sont mis en œuvre au niveau territorial, réciproquement dans la région de Kayes et dans la préfecture de Kindia.

À Madagascar, l'initiative concerne six régions du pays et le dialogue avec les instances publiques s'effectue surtout au niveau local.

Cette dimension locale des projets est alors porteuse de **logiques de proximité qui favorisent les dynamiques participatives**. Cependant, malgré ce cadre général favorable à la participation, les contextes dans lesquels elle s'inscrit peuvent néanmoins limiter sérieusement l'effectivité de sa mise en œuvre.

*Outre la fragilité inhérente aux contextes de crise tels qu'ils ont récemment pu prévaloir au Mali, à Madagascar et en Guinée, les dynamiques de participation sont aussi contraintes par la **fragilité institutionnelle des OSC et des pouvoirs publics**. Les OSC ne bénéficient en effet pas toujours des ressources organisationnelles et humaines pour élaborer des propositions et se faire entendre auprès des pouvoirs publics. De leur côté, les institutions locales demeurent instables et, en général, disposent d'une capacité limitée pour assumer leurs responsabilités.*

*La décentralisation a donc aussi des limites. De plus, **les dispositifs et les mécanismes de participation aux politiques publiques sont loin d'être toujours effectifs.***

11. Le pays est divisé en 761 collectivités dont 37 communes urbaines, 666 communes rurales, 8 régions administratives, 49 cercles et le district de Bamako qui a un statut particulier et est composé de 6 communes urbaines. L'administration est représentée au niveau de la région par le gouverneur, au niveau du cercle par le préfet et au niveau communal par le sous-préfet. Elle assure à leurs niveaux respectifs, la tutelle administrative, l'appui conseil et la mise à disposition des services déconcentrés aux Collectivités Territoriales.

Les espaces « institutionnalisés » de participation sont en effet parfois inexistants, même lorsqu'ils ont été prévus par la loi.

Quand ils existent, ils ne sont pas forcément investis par les OSC qui n'ont pas toujours accès à l'information publique et ne disposent pas des données nécessaires pour comprendre les enjeux des politiques publiques. De plus, ils sont très souvent contraints par les logiques partisans et les stratégies de pouvoir des différents acteurs.

Si l'environnement socio-politique et institutionnel global est souvent favorable à la mise en place d'une participation des sociétés civiles aux politiques publiques, ce sont avant tout les contextes spécifiques aux projets qui vont conditionner la réussite ou l'échec de leur mise en œuvre. Aussi bien la construction de « voix collectives » crédibles et légitimes que l'instauration d'un dialogue effectif avec les pouvoirs publics, seront dépendants des enjeux et des logiques de pouvoirs propres à chaque situation.

La construction de voix collectives

La construction d'une voix collective, capable de fédérer une diversité d'acteurs ou d'organisations au niveau régional, national ou transnational, est au cœur de la plupart des projets soutenus par le programme SCP 2. Cependant, cette dynamique est loin d'être linéaire et se heurte à des logiques centrifuges qui menacent l'identité commune.

L'enjeu est alors de parvenir à transcender la diversité des intérêts de chacun.

C'est autour de l'élaboration d'une vision partagée et de la mise en place d'un mode de gouvernance adapté que la voix collective pourra se structurer et se constituer en interlocuteur des pouvoirs publics.

L'ÉLABORATION D'UNE VISION PARTAGÉE

Socle de la voix collective, la vision partagée se construit progressivement, dans la durée, au sein d'espaces de dialogue où sont débattus et s'affrontent les différents points de vue.

C'est autour de valeurs et objectifs partagés que les organisations de la société civile, et parfois certains pouvoirs publics, parviennent à se rassembler.

A. DES VALEURS PARTAGÉES POUR SURMONTER LES DIFFÉRENCES

Les réseaux identifiés dans le cadre des projets sont de nature très diverse.

Ils associent des organisations individuelles, parfois des collectifs d'organisations, voire des institutions publiques, aux trajectoires, perceptions et intérêts distincts.

Aussi, bien des obstacles se présentent à leur construction.

À la volonté de « faire ensemble » s'opposent souvent des pratiques individualistes, des querelles d'ego et des logiques de pouvoir où « chacun veut avoir une paternité sur les autres ».

À cela s'ajoute **l'inévitable problématique des intérêts divergents voire « concurrents »** (ou du moins perçus comme tels par les acteurs) : à Madagascar, par exemple, « les apiculteurs souhaitent l'introduction de produits vétérinaires contre le varroa et le Ministère veut promouvoir le miel biologique ». **Le contexte socio-politique** peut également contribuer à une certaine méfiance entre les acteurs, notamment dans les relations avec les autorités publiques.

C'est notamment le cas lorsque **les logiques partisans** s'immiscent au sein des organisations de la société civile (Afrique du Nord), ou encore du fait d'un débat sensible, « connoté et passionné », comme dans le cas de la politique migratoire au Mali.

Enfin, « la difficile acceptation de l'idée de mettre les moyens en commun au regard de la disproportion de ressources entre les collectivités » a pu freiner la mise en place de l'Intercollectivité en Guinée.

Pour surmonter la contrainte de la diversité des acteurs impliqués, la plupart des projets étudiés se réfèrent aux **« valeurs » qui sont partagées malgré toutes ces différences.**

Ces valeurs sont diverses suivant les projets : égalité homme-femme en Afrique du Nord, esprit associatif à Madagascar, justice sociale, principe du contradictoire et du consensus au Mali, professionnalisme au Congo Brazzaville, et plus largement transparence, équité, indépendance.

Le projet GEPE, à dimension sous-régionale entre quatre pays d'Afrique du Nord, témoigne de ce dépassement des différences grâce à la construction d'un socle éthique commun :

« Finalement, à force d'échanger, de se connaître et des efforts de chacun, nous avons pu dépasser ces différences. Tous les partenaires partagent les mêmes valeurs et les mêmes définitions de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le domaine économique et de l'empowerment féminin. »

Au Mali et dans le projet SERA à Madagascar, **des Chartes (Charte constitutive ou charte des responsabilités) ont été formalisées pour affirmer les valeurs et une éthique qui font sens** aux yeux des membres du réseau. Dans le cas malien, « l'existence d'une charte facilite la mise en cohérence des visions individuelles. L'adhésion à l'espace est logiquement conditionnée par une totale adhésion aux valeurs de la plateforme ». Cependant, les valeurs et principes prônés comme socles fondateurs de ces espaces collectifs ne doivent pas être seulement déclaratifs. Ils doivent pouvoir se concrétiser dans les actes des principales parties prenantes, impliquant une forme de contrôle des engagements des membres plus difficile à mettre en œuvre.

B. DES OBJECTIFS ET INTÉRÊTS COMMUNS POUR FÉDÉRER L'ACTION COLLECTIVE

Au-delà d'un socle éthique partagé, les mouvements collectifs doivent également **s'entendre sur des objectifs et des intérêts communs**.

La formulation d'un **diagnostic initial** en est le point de départ.

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.

Pour la Maison des paysans à Madagascar, « la mise en cohérence des imaginaires et des intérêts de chacun, compte tenu de la diversité des zones et des compétences, résulte d'un long processus de construction d'un projet professionnel ».

L'action collective ne va en effet pas de soi.

Pour éviter l'approche conflictuelle, les MFR en Afrique centrale « essaient de faire participer les réticents au collectif, en définissant avec eux une problématique partagée comme point de départ d'un dialogue, ou de s'appuyer sur les acteurs qui évoluent positivement pour en faire en bouger d'autres (alliés potentiel) ».

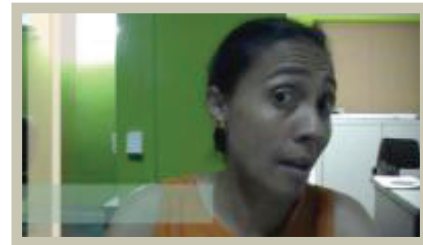
Dans le cas de l'EMDK au Mali, il s'agit d'« amener chacun à adhérer et participer en montrant qu'il y avait bien construction commune et non leadership d'une organisation sur les autres ».

Les temps collectifs de dialogue ou de concertation, organisés en amont des projets, sont donc fondamentaux dans la gestion des rapports de force, de la diversité des intérêts et des perceptions. Souvent appuyés ou facilités par les partenaires extérieurs, ils permettent la définition de problématiques communes, en « trouvant des terrains d'entente entre points de vue divergents » ou encore en choisissant des « objectifs à relever comme défi, servant l'intérêt de tous et démontrant la force de la voix collective » (Projet SERA Madagascar).

Peser sur les politiques publiques est un argument d'intérêt commun pour la construction de la voix collective. En Guinée, « les organisations paysannes ont expliqué aux collectivités l'intérêt qu'elles pouvaient retirer de l'Intercollectivité en termes de ressources financières, au delà de l'impôt : peser sur les décisions publiques ».

Cette idée forte de mutualisation des moyens, de « l'union qui fait la force », pour être entendu et avoir un effet sur les politiques publiques, est l'objectif final et commun à tous ces réseaux :

« Seul on va plus vite, mais ensemble on va plus loin » disait un interlocuteur guinéen.



Regrouper autour de problématiques et d'objectifs communs.

L'exemple des artisans à Madagascar

Haingonirina Randrianarivony – Projet SERA (Madagascar)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-52.html>.

LA STRUCTURATION DES RÉSEAUX

Les réseaux se caractérisent par leur diversité. Ils se structurent autour de valeurs et objectifs partagés, précédemment évoqués, mais aussi à travers l'adoption de modalités de gouvernance interne qui leur permettent de se poser en interlocuteurs crédibles de la décision publique.

A. UNE DIVERSITÉ DE RÉSEAUX

Les voix collectives se construisent dans la spécificité de leurs contextes, acteurs et objectifs. Elles se caractérisent donc par une certaine diversité, selon qu'elles s'organisent sur des bases sectorielles, pluri-acteurs ou inter-échelle. Ces trois dimensions pouvant d'ailleurs se recouper.

Les réseaux sectoriels

Les réseaux sectoriels **représentent des groupements d'acteurs, souvent professionnels ou catégoriels**. Leur base sociale peut ne concerner qu'une seule catégorie d'acteurs : paysans, artisans, jeunes. C'est le cas, par exemple, du Cadre de concertation des organisations paysannes de Kindia (CCOPK) ou encore de la Coordination des associations de jeunesse Guinéenne de Kindia (CAJEGK), qui regroupent respectivement les paysans et les jeunes des dix communes de la préfecture de Kindia.

Dans le cadre du projet de Maison des Paysans à Madagascar, **les critères de représentation** spécifient notamment qu'il faut « être paysan à part entière, n'ayant pas d'autres activités que d'être paysans ».

Toujours à Madagascar, dans le projet SERA, les artisans sont sélectionnés sur la base du volontariat et de « critères d'ordre économique, social/institutionnel, opérant sur une filière porteuse retenue (miel, soie, vannerie) et adhérant au processus de valorisation et protection des créations artisanales ». Il est à noter que ces différents groupements sont liés les uns aux autres dans leurs différentes échelles de représentation, comme par exemple le regroupement des unions en fédérations.



Apiculteurs – Groupement apicole Miarisoa – Anjepy (Madagascar)
© Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG)

Cette représentation sectorielle, catégorielle, et « mono-acteur » **comporte toutefois certaines limites en termes de compétences, d'oxygénation ou d'action du réseau.**

La Maison des paysans les soulève explicitement en pointant « la contradiction de certains critères » qui voudraient que la représentation soit limitée « aux paysans à part entière » alors que « compte tenu du niveau d'instruction des paysans élus, ils ont des problèmes pour apporter de nouvelles idées, de nouvelles stratégies pour faire fonctionner l'association. »

Les réseaux pluri-acteurs

Parfois, dans leur évolution, certains réseaux sont portés à **s'ouvrir à d'autres acteurs, par opportunité, par stratégie, ou pour se doter de nouvelles compétences.**

Les réseaux deviennent alors **pluri-catégoriels.**

Au Brésil, l'ouverture à une diversité d'acteurs est une force du projet qui regroupe des organisations sociales de base (femmes, jeunes, paysans), des organisations intermédiaires et des représentants des pouvoirs publics.

Cependant, **l'ouverture de la dynamique collective n'est pas évidente pour tous les acteurs.**

Au Congo Brazzaville, elle a été source de difficultés, tant du point de vue des habitudes de travail, que du fait que « les trois OSC associées étaient peu ouvertes sur l'extérieur et n'avaient ni les mêmes compétences, ni les mêmes besoins, ni le même rythme de travail que les journalistes... »

La crainte « d'être engloutis, de perdre leur identité et leurs valeurs »

est aussi une cause de tension lors de l'ouverture des réseaux à d'autres catégories d'acteurs ou enceintes, à des échelles d'intervention différentes.

À Madagascar, les artisans sont méfiants à l'égard de cette ouverture car ils craignent notamment que cela ne nuise à la qualité de leurs produits.

Pour autant, on observe une tendance à l'association de nouveaux membres, « notamment les opérateurs partageant les mêmes ressources ou matières premières (Ex. : les exploitants forestiers avec les apiculteurs), les autres organismes d'appuis locaux et les autorités locales, etc. (...) dépassant ainsi le cadre restreint des bénéficiaires du projet (OSC d'artisans) ».

Cette dynamique d'ouverture des groupements d'artisans malgaches, impulsée par le projet SERA, a débouché sur la création d'un nouvel espace collectif d'action et de représentation à caractère pluri-acteurs : les plateformes régionales et nationales (Ex. : filière miel).

Il s'agit entre autre d'établir des « alliances » avec des représentants des consommateurs et de concerter avec le Bureau des normes et l'Office Malgache de la Protection Industrielle pour promouvoir la qualité et la protection des produits artisanaux.

Ces enceintes pluri-acteurs tentent ainsi de forger des voix collectives à part entière, avec leurs propres objectifs de plaidoyer, leur propre mode de fonctionnement et de représentation.

Pour certains projets, **la dimension pluri-acteurs concerne également les autorités publiques**. Cette implication va de leur simple participation à la voix collective (Brésil), à un rôle de portage institutionnel, comme pour l'EMDK au Mali. En Guinée, l'association de l'Intercollectivité de Kindia est constituée sur la base de trois collègues qui, outre la société civile, représentent aussi les élus et les services déconcentrés et décentralisés.



Genèse de l'Intercollectivité à Kindia

Yaya Keïta – Projet Intercollectivité de Kindia (Guinée)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-49.html>.

Les réseaux inter-échelles

La tendance des organisations de la société civile à s'isoler des autres acteurs et à se limiter à un périmètre d'action restreint est un écueil clairement identifié par les projets.

Aujourd'hui il n'est plus concevable qu'elles restent repliées sur leurs territoires tant les problématiques sont communes, du local au global.

Or, cette interdépendance des préoccupations et des solutions incite à l'ouverture.

Tous les projets ont donc pour **caractéristiques communes de jouer sur les différents niveaux d'échelles, du local au national, voire même à l'international** pour le cas de l'EMDK au Mali. Pour ce projet malien, cela se justifie du fait de la dimension transnationale intrinsèque à la problématique migratoire et de l'intérêt d'associer les réseaux internationaux (Côte d'Ivoire, Afrique centrale, France) de maliens issus de la région de Kayes.

Au Congo Brazzaville, Syfia international veille à travailler à plusieurs niveaux également : « local (journal local réalisé par Syfia et son bureau à Brazzaville, le CRP), national (articles, émissions et débats radiophoniques diffusés dans les médias et organisations de la société civile de tout le pays), régional (venue à Brazzaville d'un formateur du bureau de Syfia en RDC) et international (diffusion d'articles dans des journaux africains, belges, français, suisses). »

Comme le mentionne le projet GERES au Mali, « le fait de partir du niveau local au niveau national avec une participation des acteurs locaux à chaque niveau constitue un moyen de laisser la porte ouverte entre les différents niveaux. »

Effectivement, à travers ces jeux d'échelle, c'est bien l'interaction et l'articulation – c'est à dire la mise en cohérence – entre les réseaux qui est recherchée.

Cette ouverture et ces échanges déploient l'efficacité de l'action, élargissent la base sociale et la représentativité des réseaux, et par ricochet, leur influence et l'impact qu'ils peuvent avoir sur les politiques publiques. C'est le cas par exemple, dans le projet SERA à Madagascar

où, dans un souci d'efficacité, les groupements « mono-acteurs » d'artisans se sont structurés en miroir des différents échelons administratifs pour faciliter leurs interlocutions avec les pouvoirs publics (Voir encadré). Ça l'est aussi en Guinée où l'échelle préfectorale de l'Intercollectivité de Kindia s'articule, à travers les réseaux de jeunes et de paysans, avec les territoires des quartiers, districts, et des communes.



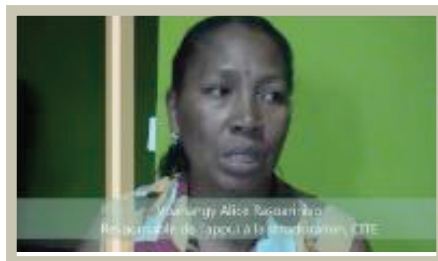
Pourquoi se structurer en plateforme ? Expérience de la plateforme miel à Madagascar

Regards croisés – Projet SERA (Madagascar)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-59.html>.

Ce changement d'échelle implique souvent un changement de « perceptions de valeurs et d'objectifs, surtout quand on passe du milieu rural au milieu urbain », comme le souligne le projet SERA à Madagascar. La dimension inter-échelles des projets **suggère donc un nouveau temps de mise en commun et de partage des besoins, des imaginaires et des visions de chacun.**

Cette diversité des types de réseaux souligne la pluralité des enjeux et leur inévitable imbrication. Les réseaux ne sont en effet pas figés ni cloisonnés. Ils nécessitent une **capacité d'adaptation et d'ouverture indispensable pour dépasser les enjeux catégoriels.** Gérer ces interactions pluri-acteurs nécessite dès lors des modalités de gouvernance interne qui favorisent la mise en cohérence de la voix collective.



Les différents niveaux de structuration des artisans à Madagascar

Alice Rasoarinivo – Projet SERA (Madagascar)

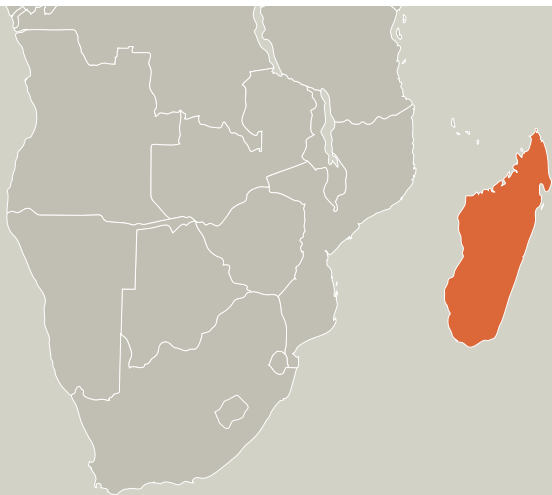
<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-50.html>.



Les obstacles à la structuration de la filière miel à Madagascar

Raelina Rakotonandrasana – Projet SERA (Madagascar)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-53.html>.



LA STRUCTURATION D'UN RÉSEAU INTER-ÉCHELLES À MADAGASCAR : LES GROUPEMENTS D'APICULTEURS

À Madagascar, le projet SERA (Appui à la concertation artisans-pouvoirs publics) coordonné par le CITE (Centre d'Information technique et économique) aide à la redynamisation de différentes filières professionnelles (miel, soie, vannerie).

À travers des soutiens financiers et des appuis techniques, le projet a favorisé la structuration des groupements locaux d'apiculteurs à différentes échelles : le groupement ou l'association, au niveau communal/quartier ; l'union, au niveau district ; la fédération et la plateforme, aux niveaux régional et national.

Grâce à cette présence aux différents niveaux administratifs, les artisans peuvent engager un dialogue avec les pouvoirs publics, les services techniques, les représentants de consommateurs, ou encore des organismes scientifiques et commerciaux. Il s'agit de profiter de ces espaces pour contribuer à l'élaboration d'une politique nationale malgache qui tienne compte des intérêts et besoins de chaque acteur engagé dans la production de miel.

B. LES MODALITÉS DE GOUVERNANCE INTERNE : GAGNER EN EFFICACITÉ ET EN COHÉSION

Le fonctionnement efficace du réseau suppose une certaine responsabilisation de ses membres ainsi que la mise en place de dispositifs d'animation indispensables à sa cohésion interne.

Sélection des membres et responsabilisation interne

Dans la plupart des cas, le premier cercle à l'initiative de la structuration des réseaux repose sur **une sélection informelle et intuitu personae**. En Guinée, c'est autour d'un « noyau » et de « leaders locaux » que se sont « consolidées les unions de producteurs » et que « l'Intercollectivité a été propulsée ». Ce n'est que progressivement, avec l'ouverture à d'autres parties prenantes notamment, que **les critères d'identification viennent à se préciser**, voire même à se formaliser à travers des Chartes, des règlements intérieurs. 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 » autour des valeurs, des principes et des obligations promus par la Charte constitutive de l'EMDK.

Ces critères se réfèrent aux valeurs partagées, mais peuvent aussi être d'ordre « économique, social ou institutionnel », comme à Madagascar (Projet SERA).

C'est souvent l'importance d'une « élection consensuelle et inclusive, selon des critères définis », qui garantit « la légitimité et la légalité des représentants élus démocratiquement ».

Malgré des modalités de sélection des membres, des représentants et des exécutifs, **certains projets déplorent une représentation encore « déséquilibrée ».**

Dans le projet de Maison des Paysans à Madagascar on reconnaît que « la société rurale est aussi une société patriarcale axée sur le respect des anciens, ce qui a des implications dans la désignation des représentants ».

Au Brésil et à Madagascar (Projet SERA) on mentionne également le poids que peuvent avoir dans le système de présentation des facteurs tels qu'« un niveau d'éducation et d'instruction trop bas, la pauvreté ou encore la fuite des responsabilités » et dans un autre registre « l'instabilité des représentants » qui empêche parfois la stabilité des processus.

Enfin, **la vie du réseau dépend du respect, pas toujours assuré, de leurs engagements par les membres.** Si, comme à Madagascar (projet SERA), une sanction financière, « Dina », a été mise en place « afin d'éviter les absentéismes et favoriser les participations », les outils qui favorisent le respect des engagements promus par les membres restent peu fréquents et difficiles à mettre en place. L'EMDK au Mali admet ainsi 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.

La responsabilisation des membres se traduit également par **une exigence de transparence dans la gestion des fonds et dans l'information sur leur disponibilité.**

Au Mali (Projet EMDK), on déplore cette absence de visibilité : « on ne nous a jamais dit combien de millions ont été investis dans l'espace ».

Dans le projet SERA (Madagascar), pour favoriser une gestion financière plus transparente, on tente de répondre en insistant sur « la responsabilisation et la formation en vie associative et en gestion d'association », ainsi qu'en établissant une « rémunération (via la caisse de l'OSC) au prorata des participations des membres au bon fonctionnement de l'OSC. »



Formation des membres des comités communaux de sélection – Kindia (Guinée)
© Coopération Atlantique – Guinée 44

L'organisation de la voix collective nécessite un **dispositif d'animation et d'échange effectif, vecteur de cohésion et cohérence interne**. Dans le projet brésilien, on relève la « nécessité de pouvoir compter sur une équipe de coordination active et mobile ». En Afrique centrale, le réseau des MFR souligne l'importance de

« l'animation avant et pendant les réunions, qui a été essentielle pour amener chacun à adhérer et participer, en montrant qu'il y avait bien construction commune et non leadership d'une organisation sur les autres ».

Les dispositifs d'animation au sein des réseaux reposent sur des méthodologies spécifiques, souvent appuyées par les partenaires extérieurs. Ils sont également fondés sur les principes affirmés par ces voix collectives : le débat contradictoire, la liberté d'expression, la pratique du consensus, le respect de la vision des acteurs, l'apprentissage mutuel. Pour l'EMDK au Mali, « le fait de prôner une approche participative pour la formulation des politiques publiques exige de l'EMDK une application exemplaire de ces mêmes principes en son sein. Ses modalités d'animation et de gestion doivent ainsi refléter la participation, la transparence et la concertation. »

Les partenaires français participent fortement à ces dispositifs d'échanges et d'animation.

L'expertise reconnue du GRDR en termes d'animations d'échanges « double-espace » s'agissant de la migration (c'est à dire, le lien entre les migrants et les acteurs de leur territoire de départ ou d'origine), mais aussi d'animation de réseaux, de plaidoyer et de concertation, profite ainsi à la dynamique de l'EMDK. Cela est particulièrement visible à travers la pratique du « thé-palabre » (Voir encadré). **La formation peut également répondre à ce besoin de compétences** pour l'animation du réseau. Pour autant l'accompagnement méthodologique du partenaire français (GRDR, GRET par exemple) ou local (CITE), doit **veiller à trouver un difficile équilibre quant à son rôle dans l'animation des voix collectives**. Son appui vise à répondre à un besoin évolutif des acteurs, en évitant de s'y substituer et d'interférer sur leur mode de pensée.

Impliquer les acteurs à la base est une exigence essentielle de l'animation des réseaux.

Il faut veiller à ce que « la majorité des membres participe à la formulation des propositions, et non pas uniquement les dirigeants des OSC », rappelait-on à Madagascar (Projet SERA).

Et la Maison des Paysans d'insister sur le fait que « certains élus avec de fortes responsabilités se trouvent pris dans des spirales qui les éloignent de leur base, ils en oublient parfois la vision qu'ils venaient défendre en prenant leurs responsabilités ».

Au Brésil, on reproche un excès de centralisation dans la gouvernance ce qui génère une « frustration de certains représentants auxquels on ne fait pas confiance pour dialoguer avec les pouvoirs publics ».

L'exigence de restitution envers les bénéficiaires et les membres des réseaux est donc une condition de leur mobilisation.

Le projet de l'EMDK au Mali souligne cette importance et cette difficulté : « Il existe une certaine difficulté à s'assurer de la restitution des débats aux organisations par les participants qui les représentent. »

Le projet organise notamment des rencontres avec les associations de ressortissants (Afrique centrale/Ouest, France) pour permettre un « lien direct entre l'EMDK et ses membres déployés à l'extérieur des frontières nationales ». En Guinée, cette restitution prend forme dans le cadre « de réunions publiques de partage d'information ».

À Madagascar (projet SERA), un double système de communication est mis en place : « des représentants vers la base (reddition de comptes, transmission d'information et dialogue sur les comptes rendus) et de la base vers les représentants (lors des réunions, via les équipes locales du CITE, ou des contacts oraux informels) ».

MALI – LE « THÉ PALABRE », UNE MÉTHODOLOGIE DU DIALOGUE INCLUSIF ET DÉPASSIONNÉ

Mis en place en 2008 à l'initiative de l'Assemblée régionale de Kayes avec l'appui du GRDR, l'Espace Migration et Développement de la région de Kayes (EMDK) est un lieu de réflexion sur une thématique qui concerne la première région malienne d'émigration vers l'Europe. L'EMDK a souhaité se rendre au plus près des populations pour alimenter les politiques régionale et nationale migratoires. À travers une approche concertée, l'espace donne la parole aux jeunes, aux femmes, aux anciens, aux migrants, aux élus locaux, aux commerçants, aux services déconcentrés de l'État, etc. à l'occasion de « thés palabres » itinérants.

Genèse des « Thés-Palabres »

Les thés palabres sont inspirés d'une tradition conviviale en Afrique subsaharienne qui se caractérise par l'impérieuse nécessité d'échanger, dialoguer, s'opposer (souvent) avant de prendre des décisions consensuelles. Héritée de la pratique ancestrale de « l'arbre à palabre¹ », l'initiative d'organiser ces « thés palabres » a d'abord été pensée en Portugal et diffusée en Europe (Portugal, Portugal, Portugal) par le GRDR.

Elle permet aux associations de ressortissants de se retrouver au sein d'un cadre d'animations thématiques, convivial, pour analyser et débattre autour de problématiques concernant les liens « migration-citoyenneté-développement ».

Le partage des expériences et des savoirs acquis favorise l'anticipation des difficultés et la construction de pistes de réflexion et solutions communes.

Le GRDR joue uniquement un rôle d'accompagnateur, à la recherche de techniques d'animation innovantes, ludiques et pédagogiques, permettant d'aborder des sujets difficiles tout en assurant la prise de parole des acteurs présents dans leur diversité. L'initiative du thé palabre revient quant à elle, à des associations partenaires qui, de manière volontariste, s'approprient l'événement, assurent le choix de la thématique et « portent » la rencontre du début à la fin.

Aujourd'hui, ces associations et les collectivités locales se sont appropriées la méthode et la font vivre sans que le GRDR n'ait besoin d'intervenir².

1. L'« arbre à palabre » est appelé au Mali en langue nationale Bamanankan « Guèlè Kan » et évoque les réunions des communautés villageoises pour interpellier, débattre des problèmes d'actualité, établir des unions.

2. cf Note méthodologique – Thé Palabre (17 p.), disponible au GRDR.





Thé Palabre – Travaux de groupe – Kayes (Mali)
© GRDR (Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural)

Les « Thés Palabres » en Afrique de l'Ouest

C'est en Afrique de l'Ouest que cet outil d'animation a été réadapté, sur les questions de « sécurité/souveraineté alimentaire » (Projet PASSAG-Mauritanie) comme sur les « problématiques migratoires » (Projet EMDK-Mali).

L'objectif était à la fois d'être au plus près des acteurs (ancrage territorial de proximité) et de favoriser leur implication forte dans les débats et l'élaboration des recommandations qui en découlent.

Pour l'EMDK, le « Thé palabre » est un outil de dialogue qui mobilise un large éventail des forces vives concernées par les migrations, parmi lesquelles : les élus et les techniciens des collectivités comme des services publics (statistique, éducation, santé, hydraulique, développement rural, etc.), les membres des associations actives sur la thématique migration-développement (notamment les associations de migrants « de retour ») et des représentants des migrants « à l'étranger » (en Europe comme en Afrique – Côte d'Ivoire, Sénégal, Gabon, Congo).

Lors du Thé palabre, il n'y a pas de « petit acteur », la parole de chacun compte.

Ces éléments de discussion et de recommandation remontent ensuite au niveau du Conseil régional qui s'en saisit pour élaborer sa politique migratoire régionale (état des lieux, principes politiques clefs, objectifs et dispositifs à mettre en place) et tenter d'impulser de nouvelles idées pour la politique nationale migratoire en cours d'élaboration.

Pour toute information supplémentaire :

EMDK (arkmali@yahoo.fr) et GRDR (mali@grdr.org).

L'enjeu de la formalisation

Si les liens interpersonnels jouent un grand rôle dans la constitution des réseaux, **la formalisation reste un enjeu fort de leur structuration**. Dans le projet SERA d'appui aux artisans à Madagascar, on conçoit la formalisation comme « une étape de la professionnalisation de l'OSC » : « l'informalité et le faible niveau de structuration du secteur artisanat (vannerie, soie) handicapent la légitimité et la représentativité des artisans ». En Guinée comme au Mali, la formalisation touche à l'existence même et à la pérennité de la voix collective. Ainsi à Kindia, c'est son statut d'association qui donne corps à l'Intercollectivité :

« la formalisation est capitale pour la survie de l'Intercollectivité »

(Voir encadré). À Kayes, la formalisation est marquée par « l'élaboration et la signature de la Charte », mais dans une perspective de pérennité de l'espace, la question de son statut juridique et de sa capacité à « monter des projets et chercher des financements » se pose vivement.

FORMALISER POUR EXISTER : L'INTERCOLLECTIVITÉ À KINDIA

À Kindia, en Guinée, la mise en place de l'Intercollectivité supposait de se faire reconnaître et devenir de véritables interlocuteurs de l'administration déconcentrée. Elle nécessitait une formalisation juridique.

En s'appuyant sur le code des collectivités locales, le comité provisoire de l'Intercollectivité a décidé de se constituer sous forme d'association. Ce statut lui permettait en effet d'associer différents types d'acteurs à l'initiative des seules communes. Il est aussi la condition d'une reconnaissance institutionnelle et donc d'une participation aux politiques publiques sur le territoire de la préfecture.



Mise en place du Comité communal de sélection – Mambia (Guinée)

© Coopération Atlantique – Guinée 44

L'exigence est bien « d'être fonctionnel avant d'être formel », mais la légalité que confère cette existence « officielle » renforce et participe de la légitimité et de la représentativité de ces réseaux. **La formalisation permet également d'élargir l'ancrage social** de ces derniers au delà du « premier cadre restreint des bénéficiaires directs du projet ».

Elle favorise aussi leur ouverture pluri-acteurs, comme à Madagascar où les artisans ont été amenés à intégrer, dans les plateformes régionales et nationales, des producteurs, des consommateurs, des opérateurs, des pouvoirs publics locaux et déconcentrés.

Ce « cadre formel » est d'autant plus important pour le réseau dans la perspective d'un dialogue avec les pouvoirs publics. C'est ce qui souvent « rend la structure légitime et efficace aux yeux des pouvoirs publics et de ses membres ».

Face aux pouvoirs publics, la formalisation apparaît également comme **un facteur d'indépendance**. Le statut juridique d'association de l'EMDK sert ainsi « 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 » (Voir encadré). *A contrario*, en Algérie, l'absence de statut autonome du CIDDEF le place dans une situation fragile, de dépendance à l'égard des autorités.

AU MALI, LE STATUT DE L'ORGANISATION EST UN ENJEU DE RECONNAISSANCE ET D'INDÉPENDANCE

Pour la création de l'EMDK au Mali, il a été imaginé un dispositif « non étatique » pour faciliter l'entrée en dialogue avec l'État. Ce statut associatif est également important par rapport à l'ancrage institutionnel de l'EMDK auprès du Conseil Régional de Kayes (CRK). Ce fort rattachement à une institution publique est une force car il confère notamment « une porte d'entrée dans l'administration » et un certain « respect de la part des autres collectivités partenaires ». Pour autant, l'EMDK doit veiller à une juste distanciation avec le CRK, pour conserver son indépendance et la pertinence de ses propositions. À travers la question du statut juridique de l'espace se joue donc l'équilibre de la relation avec la collectivité locale à laquelle il est lié.



Cependant, **la formalisation est porteuse de certaines lourdeurs**, comme par exemple à Madagascar où les artisans ont pu se sentir « assujettis à des obligations » telles que les procédures d'attribution de label (filère soie). Il importe donc « d'échanger, de se comprendre et de construire solidement la stratégie commune, avant de se formaliser et fixer les règles qui régissent les actions ». Certains acteurs refusent d'ailleurs une formalisation trop rapide.

Ainsi, en Afrique centrale, « les MFR françaises ne poussent pas spécialement à aboutir à cette formalisation en association car cela bride souvent les initiatives, faisant tout reposer sur le Président et limitant le collectif. Un réseau informel est donc plus vu, côté France, comme une solution intéressante, au moins dans un premier temps pour que cela ne se fasse pas au détriment du projet

collectif de fond. » Cette souplesse se retrouve au Congo (Projet CCOD), où « l'absence de formalisation au départ a permis de relativiser les tensions de leadership, le socle identitaire du groupe d'animation s'étant construit chemin faisant et non d'emblée sur des documents administratifs qui ont eu tout leur sens par la suite lorsqu'il a fallu porter le débat vers le conseil départemental ». Enfin, dans certains cas comme au Brésil, il n'y a « pas eu de volonté de formaliser pour permettre un dialogue fluide et pour que le cadre collectif ne soit pas monopolisé par une seule institution ».

La structuration de la voix collective autour d'une vision partagée se traduit progressivement par le renforcement de la légitimité du réseau vis à vis de sa base. Cette reconnaissance interne permet également d'acquérir une reconnaissance vis-à-vis de l'extérieur, condition indispensable au dialogue avec les pouvoirs publics. Cependant, si cette reconnaissance est un préalable à ce dialogue, elle en est aussi le résultat. La participation aux politiques publiques contribue en effet à renforcer la capacité et la crédibilité de la voix collective. Engager le dialogue avec les pouvoirs publics permet dès lors à la voix collective de se structurer encore davantage et de s'institutionnaliser dans un rôle de partenaire incontournable de l'action publique.

EN RÉSUMÉ

LA CONSTRUCTION DE VOIX COLLECTIVES

1/ Bâtir sur des valeurs partagées et une éthique commune

- . Surmonter les différences et les concurrences
- . Définir des objectifs communs pour servir l'intérêt de tous

2/ Des réseaux de différentes natures et fortement imbriqués

- . Des réseaux catégoriels et des réseaux pluri-acteurs
- . L'articulation des échelles d'action

3/ L'organisation interne : à la recherche de cohésion

- . La sélection des membres et leur responsabilisation
- . L'animation des échanges et l'implication des acteurs à la base
- . La formalisation une exigence pour engager le dialogue avec les pouvoirs publics

Engager le dialogue avec les pouvoirs publics

L'analyse porte ici sur l'ouverture d'un dialogue effectif avec les pouvoirs publics comme enjeu central de la participation aux politiques publiques. Au sein de ces espaces, les jeux d'influence se mettent en place, dans le cadre de négociations politiques autour d'un enjeu particulier de politique publique. C'est à l'occasion de ces rapports de pouvoir que de nouvelles modalités de l'action publique, de dimension pluri-acteurs, tendent à se développer.

L'OUVERTURE DU DIALOGUE

Le dialogue avec les pouvoirs publics s'inscrit parfois dans des cadres déjà existants. Les projets cherchent alors à les accompagner et à les alimenter (GERES, Mali), ou encore à les réactiver comme dans le cas des CMTR au Brésil (Voir encadré). Mais le plus souvent, l'ouverture du dialogue s'est traduite par l'émergence d'un nouvel espace, essentiellement mis en place sous l'impulsion des organisations de la société civile.



Visite de capitalisation – Paraíba (Brésil) © Amazona

RÉACTIVER LES INSTANCES DE DIALOGUE SUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE À POMBAL ET PATOS, BRÉSIL

Réactiver les instances de dialogue sur l'insertion professionnelle à Pombal et Patos, Brésil

Le projet brésilien « Accès aux Politiques Publiques de Formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba (Nord-Est du Brésil) » mené par ESSOR en partenariat avec l'AMAZONA constate une fragilité des instances de suivi et contrôle des politiques publiques de formation et d'insertion professionnelles. En effet, ces commissions municipales du Travail et du Revenu (CMTR), instances paritaires composées de représentants du secteur public, privé et syndical soit n'existent pas, soit n'exercent pas leurs fonctions. Avec deux associations partenaires locales, ESSOR et AMAZONA décident alors de réactiver et mobiliser les CMTR des localités de Pombal et Patos. Un plan d'action a donc été élaboré avec les représentants de ces commissions.

Il s'agit de participer régulièrement aux réunions du CMTR et de réaliser des activités de formation sur le fonctionnement de ces espaces de dialogue. Par ailleurs, un important travail de sensibilisation et de communication est effectué pour informer les communautés de l'existence et importance de ces espaces de dialogue.

Cette stratégie de renforcement des commissions paritaires a eu des effets notoires. D'abord les associations ont acquis une légitimité auprès des pouvoirs publics. D'autre part, des alternatives aux politiques locales sur l'emploi et la formation professionnelle peuvent être proposées.

A. LA MISE EN PLACE DU DIALOGUE

Aller vers les autorités publiques - nationales ou plus facilement locales - et les mettre en confiance revient avant tout aux organisations de la société civile. Ce sont le plus souvent ces dernières qui sont à l'initiative du dialogue. Or, cette démarche n'est pas évidente pour certaines organisations de la société civile

qui considèrent les pouvoirs publics « comme des décideurs inaccessibles » (Projet SERA Madagascar).

Selon les contextes et les enjeux, face à une architecture administrative et politique souvent complexe, **il est également difficile de trouver le « bon interlocuteur »**. Pour impliquer les acteurs étatiques de la politique migratoire au Mali les débuts furent ainsi compliqués : « Au début on n'avait pas de porte d'entrée c'est-à-dire on ne savait pas où, comment et par quelle porte entrer dans les bureaux de l'administration » (Voir encadré). En Algérie, dans le cadre du projet GEPE, le CIDDEF¹² s'est trouvé contraint de se recentrer sur le niveau régional en l'absence d'agrément national.

Instaurer le dialogue **implique parfois de changer d'interlocuteur** : à Madagascar, l'équipe du CITE explique le mécanisme qu'elle a adopté : « Changement d'interlocuteur au niveau des OSC, en choisissant les « bons leaders » et les plus hauts niveaux de structures (fédération) pour porter l'action de plaidoyer. Quand la situation stagne au niveau régional (autorités locales non décideurs et ne servant pas de relais aux pouvoirs centraux), changement d'interlocuteur au niveau des ministères en ciblant les plus hauts responsables, ayant le pouvoir décisionnel. »

C'est souvent par **des initiatives individuelles, qui tiennent à la personnalité et au leadership de certains acteurs** que les voix collectives peuvent engager le dialogue. En Tunisie, « le rôle du Président au démarrage des actions de la CAD a été déterminant dans la reconnaissance » (Projet GEPE Afrique du Nord). Dans bien des cas également, les relations interpersonnelles qui pouvaient exister entre représentants de la société civile et décideurs publics ont largement contribué à faciliter les interactions. À Madagascar, on constate qu'« au début du projet SERA, les dialogues se déroulaient dans le cadre informel des ateliers pluri-acteurs, souvent organisés dans les locaux du CITE même ». En outre, dans cette mise en place du dialogue, l'appui des partenaires internationaux à l'identification des acteurs institutionnels et à l'obtention de rendez vous avec ces derniers a été fondamental.

FORCER LA PORTE DU DIALOGUE AVEC L'ÉTAT AU MALI

Au Mali, l'expérience de l'Espace Migration et développement en Région de Kayes (EMDK) s'est construite autour des ressources issues de la migration : « Ce sont d'anciens migrants qui ont propulsé l'espace ». Dès l'origine, l'interlocution avec l'État a nécessité de surmonter de nombreux obstacles. À commencer par l'identification du bon interlocuteur : « On ne savait pas à qui s'adresser parmi l'État, le ministère des Affaires étrangères, l'administration territoriale, la Direction nationale des collectivités territoriales, qui sont tous des interlocuteurs ». Ensuite, l'EMDK a dû s'imposer comme interlocuteur de l'État : « Au début, nous n'étions pas impliqués, ni informés. Il a fallu aller à la rencontre des acteurs au niveau national et faire connaître la pertinence de notre démarche. Les acteurs nationaux ne sont pas venus vers la région, mais ce fut l'inverse ». De même, « lors de l'élaboration de la politique nationale sur la migration, on n'a pas voulu nous associer. Nous avons été obligés de forcer la porte parce que des agents du ministère avaient dit qu'on n'est pas légitime et qu'ils ne nous reconnaissaient pas ».



12. Le CIDDEF n'a pas d'agrément pour ses activités. C'est l'association Ait Menguellet (association culturelle de Kabylie) qui « héberge » les activités du CIDDEF et est signataire des conventions de partenariat. Si le CIDDEF entretient de bonnes relations avec les pouvoirs publics, il est fragilisé par cette absence de statut autonome et donc son existence est dépendante de l'agrément des autorités.

B. UNE NÉCESSAIRE DÉMARCHE CONSTRUCTIVE

Engager le dialogue avec les pouvoirs publics implique du temps et une « mise en confiance ». Cela suppose d'établir une relation constructive avec les pouvoirs publics, basée sur la confiance, l'écoute et l'ouverture.

Cela est particulièrement vérifiable dans le cas du Brésil où les organisations sociales et les autorités publiques n'avaient pas pour habitude de travailler ensemble.

Au Congo Brazzaville, « pour influencer davantage sur les autorités, il faut que ces dernières n'aient pas le sentiment d'être mises de côté, il faut donc faire l'effort d'aller vers elles, de leur donner la parole, de les informer ».

En Guinée, l'Intercollectivité est née d'une volonté de « bâtir des relations constructives », à partir d'un constat plus général de « déficit de dialogue entre les élus locaux et les organisations de la société civile ».

Cette démarche de concertation, commune à la plupart des projets du programme SCP, s'inscrit dans un cadre formalisé, garant du mode de fonctionnement du dialogue pluri-acteurs.

La création de cadres de concertation permet ainsi aux différents acteurs de « confronter, d'échanger leurs arguments, d'explicitier leurs points de vue ».

Elle leur permet plus précisément de définir, de façon partagée, les objectifs, les objets et les modalités du dialogue. Ainsi, au Mali, la « planification concertée du processus de dialogue pluri-acteurs a abouti à l'adoption d'une feuille de route consensuelle » et décline « les thématiques à aborder, les objectifs et les modalités d'animation du processus de dialogue (échancier, coûts, lieux, rôle) ».

L'animation du dialogue, souvent facilitée par les partenaires (français et/ou local), est ici essentielle pour organiser l'expression des différents points de vue.

Le principe du débat contradictoire est par exemple un pilier de l'EMDK (Mali), maintes fois rappelé par les diverses parties prenantes.

Ce dernier s'articule d'ailleurs avec des valeurs sous-jacentes à la société malienne, comme l'autorité des aînés.

La combinaison des deux assure à la fois la prise de parole de tous – y compris des jeunes – et l'expression de tous les arguments, tandis que le respect des « anciens/ainés » tempère le ton de discussions souvent passionnées.

Le cas de l'EMDK souligne aussi que l'ouverture du dialogue « favorise une mise en liens permanente des acteurs régionaux impliqués dans les thématiques migratoires.

Ce qui entraîne fort logiquement des alliances informelles mais performantes entre des acteurs souvent complémentaires ».

Le cadre formel s'alimente ainsi de relations informelles périphériques qui sont source de consolidation des espaces de dialogue.

En Égypte, « la relation formelle est complétée par des rencontres informelles avec certains représentants locaux des ministères (Ex : Directeur d'affaires sociales du quartier El Marg.) ».

Cette flexibilité de l'informel résulte largement de relations interpersonnelles, de parenté, d'amitié, de voisinage, de proximité, d'intérêts voire de connivence.

Si elle permet de faciliter les dialogues, cette informalité fait néanmoins courir le risque d'une trop grande personnification, néfaste à leur pérennisation.

Elle peut également favoriser des pratiques peu transparentes et aboutissant à une captation de l'espace de dialogue au profit d'intérêts privés.

Les espaces de concertation sont en effet aussi des espaces de pouvoir dans lesquels les rapports de force conditionnent et font évoluer la nature du dialogue.

INFLUENCER LES POLITIQUES PUBLIQUES

A. UNE EXIGENCE DE CRÉDIBILITÉ

La question des compétences est au cœur de la capacité des OSC à participer à l'action publique. Dans les différents contextes, on constate une faiblesse des niveaux d'instruction des membres « qui limite la participation de tous » (Projet SERA Madagascar) et entrave la compréhension des enjeux. La méconnaissance des processus d'élaboration des politiques publiques est un obstacle majeur à l'efficacité de l'action de ces organisations et s'alimente des perceptions négatives, voire des préjugés, entre acteurs sociaux et autorités publiques.

Au Brésil, « l'absence de qualification des CMTR ne permet pas d'orienter les politiques publiques, ni d'exercer le contrôle social ».

Si les compétences humaines et connaissances des OSC à la base ne doivent pas être dévalorisées, leur développement est un enjeu crucial pour gagner en autonomie et en force de proposition, donc en crédibilité (Voir encadré).

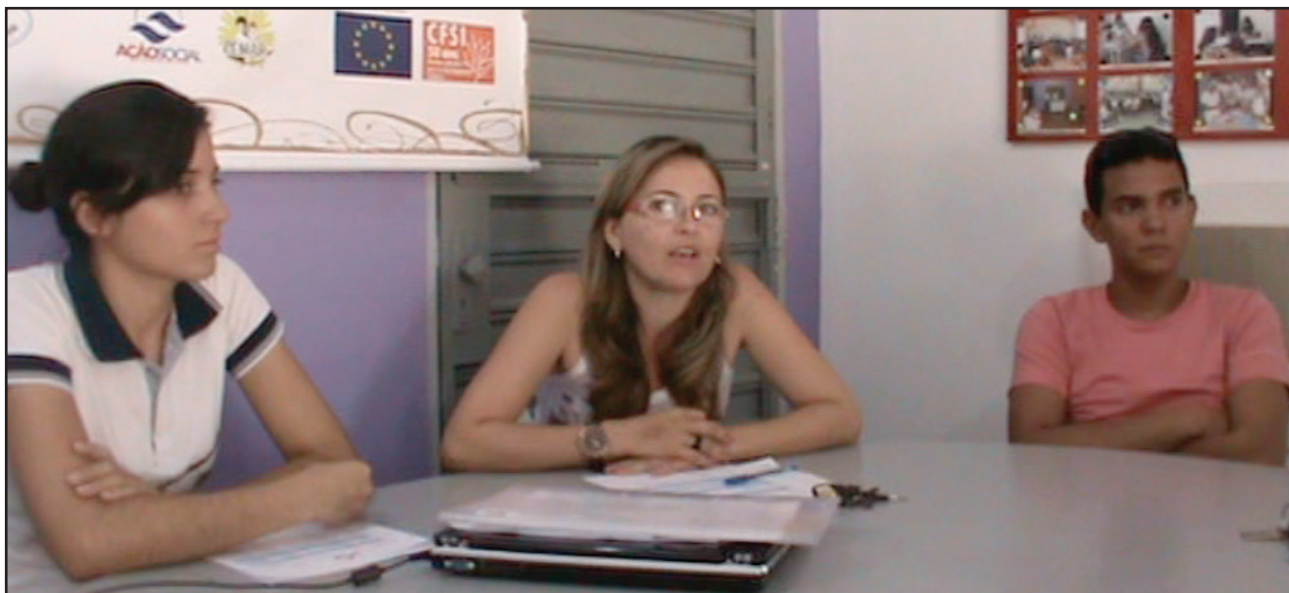
L'appui des partenaires a été déterminant dans ce développement de l'expertise.

Il s'est traduit par des formations, parfois « en lien avec la diaspora, en partenariat de coopération décentralisée », des voyages d'échanges, des échanges avec des experts ou entre pairs.

Au Mali par exemple, l'EMDK « s'investit dans le renforcement des compétences de ses membres, notamment par des actions de formation, de voyages d'échange et de diffusion d'informations, qui sont généralement sous-tendus par une approche valorisant le vécu et l'expérience propre à chaque membre ». Renforcer l'expertise technique des voix collectives est une condition d'un dialogue plus équilibré avec les pouvoirs publics.

Au Mali, le projet GERES a ainsi mobilisé recherche et action pour avoir une base commune d'information et de connaissances sur le jatropha curcas¹³.

Dès lors, les compétences, l'expertise, la production de connaissances, d'études ou de diagnostics **permettent la formulation de propositions, source de crédibilité pour les OSC.**



Banque de l'emploi (*Banco de emprego*) - Paraíba (Brésil)
© Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG)

13. Le *Jatropha curcas* est une espèce d'arbuste pérenne présente dans les régions tropicales et sub-tropicales, et fait l'objet d'étude pour son utilisation en qualité d'agrocarburant.



AU BRÉSIL, POUR ÊTRE RECONNUES, LES ORGANISATIONS DOIVENT ÊTRE FORMÉES

Le projet brésilien « Accès aux Politiques Publiques de Formation et d'insertion professionnelle dans la Paraíba (Nord-Est du Brésil) » mené par ESSOR en partenariat avec l'AMAZONA considère qu'une organisation formée et institutionnellement forte sera davantage entendue par les pouvoirs publics.

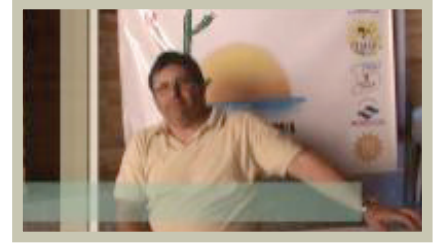
En 2011-2012, Essor, Amazona et leurs partenaires proposent un cycle de formation aux 38 organisations de base qui appartiennent à leur réseau. À la demande de ces dernières, ils centrent le contenu de la formation sur les aspects juridiques, financiers et institutionnels d'une organisation. Ils proposent également des outils pour la mobilisation et l'accès aux ressources publiques. Par ailleurs, une introduction aux politiques publiques sur l'emploi et l'insertion professionnelle est offerte.

Néanmoins, la formation organisationnelle n'est pas l'unique garantie d'une participation des organisations aux politiques publiques. Celles-ci doivent également assurer une présence constante dans les instances de concertation avec les pouvoirs publics et pérenniser une pratique de contrôle et de veille sur l'action publique. Ce serait une deuxième étape nécessaire dans la construction de la mobilisation et de la revendication.

Pour le projet SERA à Madagascar, il s'agit « d'être capable d'apporter des propositions alternatives réalistes et cohérentes avec la stratégie ou politique nationale. »

La reconnaissance par les pouvoirs publics se fonde en effet prioritairement sur des considérations d'efficacité de la voix collective. Ainsi au Mali, la capacité à « formuler des propositions constructives et pertinentes pour alimenter les débats sur la migration contribue à créer un climat de confiance avec les décideurs publics qui perçoivent progressivement la crédibilité et la fiabilité de l'EMDK pour l'enrichissement de la politique migratoire ».

C'est sur la base de telles propositions, et d'une capacité de mobilisation, que peut alors se construire un plaidoyer pour transformer une politique.



Reconnaissance et légitimité aux yeux des pouvoirs publics

Frédéric Barbotin – Projet ESSOR/AMAZONA (Brésil)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-55.html>.

B. LA CONSTRUCTION D'UN PLAIDOYER COLLECTIF

Outre une capacité organisationnelle, **la voix collective nécessite une forte capacité de mobilisation pour mettre en place une action de plaidoyer.**

La mobilisation constitue en effet un des principaux vecteurs de crédibilité et donc de reconnaissance des réseaux : « La crédibilité auprès des pouvoirs publics passe par notre capacité de mobilisation sur un territoire donné » (Essor-Amazona, Brésil).



Comment capter l'intérêt des pouvoirs publics à travers la mobilisation d'une voix collective ?

L'exemple du cadre de concertation des organisations paysannes de Kindia
Aboubacar Pastoria Sylla – Projet de l'Intercollectivité de Kindia (Guinée)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-47.html>.

Cette mobilisation passe tout d'abord par l'animation du réseau lui-même (voir partie II-2-b-ii) et notamment par une bonne restitution du dialogue avec les pouvoirs publics auprès de la base. Mais elle nécessite aussi **d'associer les membres du réseau autour d'un objectif précis de plaidoyer.** Dans le cadre du projet de l'EMDK, il y a par exemple une « volonté de faire participer les migrants aux actions conduites par l'EMDK ainsi qu'aux débats nationaux et régionaux sur la migration. D'où la forte mobilisation des ressortissants de la région de Kayes en France, en Afrique centrale et en Côte d'Ivoire. »

La capacité de mobilisation d'une base sociale constitue « un moyen pour faire pression sur l'État ».



Pour une politique migratoire plus légitime au Mali : plaidoyer de l'EMDK

Salifou Konaré – Projet EMDK (Mali)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-57.html>.

La communication et la médiatisation constituent des outils privilégiés de cette mobilisation citoyenne quels que soient les contextes. En Algérie, « la médiatisation est la stratégie la plus efficace pour interpeller et influencer les pouvoirs publics pour qu'ils prennent en charge les problèmes. Nous utilisons la presse et les émissions de radio et de télévision (sur les chaînes publiques) ». Au Congo Brazzaville, « nous sommes persuadés qu'avant d'être mobilisé, le public doit être bien informé, sous peine d'être manipulé » (Projet Syfia/CRP).

En Guinée Bissau, le recours aux radios communautaires et nationales « permet d'atteindre les différentes couches de la société et par conséquent d'obtenir des résultats positifs dans les activités ». Les formes de « communication de masse » se relèvent en revanche contreproductives à Madagascar (Projet SERA) si elles n'ont pas été « concertées avec les pouvoirs publics ou que certains journaux en déforment les informations ».

La médiatisation fait ainsi partie intégrante des stratégies de plaidoyer.

Enfin, pour peser sur les politiques publiques, **la mobilisation implique de mettre en place des stratégies d'alliance à différentes échelles territoriales.**

C'est dans cette logique que la « plateforme miel » a pu se constituer au niveau national à Madagascar dans le cadre des objectifs de plaidoyer national (Projet SERA).

Pour certains projets, la mobilisation s'inscrit également au niveau international.

C'est le cas de l'EMDK au Mali qui organise des rencontres avec d'autres plateformes en Afrique (Côte d'Ivoire, Sénégal, Mauritanie, Afrique centrale).

En Algérie, des liens existent au niveau international en « mobilisant beaucoup la parole des bi-nationaux surtout présents en Europe » et avec le réseau « Maghreb égalité », même si ce dernier s'est essoufflé.



Plateforme nationale miel – Groupe de travail – Antananarivo (Madagascar)

© Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG)

Le plus souvent initiée par les organisations de la société civile, le dialogue avec les pouvoirs publics est un processus qui se construit progressivement dans la durée. Il exige comme préalable l'existence d'une voix collective structurée et crédible. Cependant, dialogue et structuration se nourrissent l'un de l'autre. Si la structuration facilite l'accès au dialogue, l'existence même de ce dernier favorise en effet la mobilisation des différents acteurs. Cette mobilisation étant d'autant plus forte que le dialogue produit des résultats.

EN RÉSUMÉ

ENGAGER LE DIALOGUE AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

1/ Les organisations de la société civile à l'initiative du dialogue

- . L'importance des initiatives individuelles, du leadership et des relations personnelles*
- . La difficile identification du « bon interlocuteur »*

2/ Un dialogue pluri-acteurs qui implique une démarche constructive

- . Une relation de dialogue qui nécessite du temps, de la confiance et de l'écoute mutuelle*
- . L'importance de l'animation et des relations informelles pour gérer la confrontation des points de vue*

3/ Une exigence de crédibilité pour influencer les politiques publiques

- . Des compétences pour un dialogue effectif avec les pouvoirs publics*
- . La formulation de propositions comme base d'un plaidoyer*

4/ Une capacité de mobilisation pour construire un plaidoyer collectif

- . Communiquer et médiatiser pour influencer les pouvoirs publics*
- . Mettre en place des alliances pour peser sur les politiques publiques*

Les effets de la participation et du dialogue sur l'action publique

La construction de la dynamique de dialogue est un processus de long terme et dont l'impact sur l'action publique est difficile à mesurer.

Néanmoins, appréhender cet impact, même de manière générale, est essentiel pour donner du sens aux mobilisations des acteurs.

La légitimité et la pertinence des espaces de dialogue dépendent donc étroitement des résultats qu'ils produisent, aussi bien au regard des objectifs visés que des effets indirects qu'ils ont pu susciter.

Les projets observés dans le cadre de cette capitalisation ont des trajectoires et des temporalités différentes quant à la mise en place d'espaces de dialogue.

Les effets sont donc très variables suivant les contextes, la façon dont le dialogue a été engagé, le type d'acteurs investis.

En outre, ils sont encore en développement.

Ce sont en effet avant tout des processus qui ont été lancés et qui ne sont pas achevés.

Néanmoins, plusieurs types d'effets peuvent d'ores et déjà être identifiés, ils concernent aussi bien les acteurs impliqués dans le dialogue que les politiques publiques qui en résultent.



Effets du dialogue sur la participation de la société civile

Regards croisés

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-58.html>.

LES EFFETS SUR LES ACTEURS

A. MONTÉE EN COMPÉTENCES

Incontestablement les OSC engagées dans les processus de participation ont gagné en compétences.

Elles ont renforcé leur savoir-faire et leur expertise techniques, professionnels et politiques : « technique » parce qu'elles connaissent davantage les textes publics et juridiques liés à la décentralisation en Guinée

(« Tout ce que les jeunes ne savaient pas, l'Intercollectivité a permis de rendre plus clair »),

ou les textes relatifs à l'emploi et à la formation professionnelle au Brésil ; « professionnels » parce qu'elles maîtrisent les outils de plaidoyer mais aussi les techniques d'animation et de promotion du dialogue ou parce qu'elles imposent leurs thématiques au début d'un processus de dialogue.

Par exemple, à Madagascar, avant SERA ce sont les autorités locales qui prenaient l'initiative du dialogue, aujourd'hui ce sont les organisations ; enfin « politiques » parce qu'elles ont une meilleure lecture de la complexité des politiques publiques et des contraintes des décideurs.

Elles anticipent mieux les réactions des autorités publiques et leurs ambitions politiques et parviennent ainsi à « éviter l'instrumentalisation politique négative par les pouvoirs politiques ».

Les OSC apprennent donc à s'adapter et à se mouvoir dans un paysage politique donné.

Or, toutes ces compétences débouchent progressivement sur une autonomisation des démarches de concertation pluri-acteurs.

Dans une moindre mesure, souvent car ils ne sont pas la cible principale des projets, **les pouvoirs publics peuvent aussi bénéficier d'un renforcement de compétence.**

En Guinée par exemple, dans le cadre des échanges pluri-acteurs de l'Intercollectivité, les élus et les fonctionnaires locaux profitent de l'expertise des organisations paysannes sur le développement rural. **Les espaces de dialogues facilitent ainsi une complémentarité et une synergie des compétences qui permet de renforcer une capacité collective** sur un enjeu de politique publique.



Effets du dialogue sur les acteurs

Regards croisés - Projet ESSOR/AMAZONA (Brésil)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-60.html>.

B. ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS



Atelier interne de capitalisation avec les jeunes – Kindia (Guinée)

© Coopération Atlantique – Guinée 44

Autour des dynamiques de mobilisation et de participation, **les différents projets ont favorisé une plus forte implication d'acteurs directement concernés par les politiques publiques, mais auparavant restés en marge** : les chômeurs au Brésil, les artisans à Madagascar, les jeunes en Guinée, ou encore les migrants au Mali. En Guinée, la création de l'Intercollectivité a largement renforcé la structuration de la jeunesse de Kindia comme acteur politique incontournable, et capable, grâce à une prise de parole dorénavant affirmée, de « contrebalancer les décisions publiques ».

De même, pour les organisations paysannes, « grâce au soutien des maires et des jeunes acquis dans le cadre de l'Intercollectivité, le CCOPK participe dorénavant au Conseil préfectoral de développement. Il faut le dire, on est devenus incontournables ».

Au Mali, l'EMDK a appuyé la participation de la Coordination des fédérations des associations de migrants de la région de Kayes au débat sur les politiques migratoires nationales et régionales

notamment en l'invitant à l'atelier régional de restitution de l'Avant Projet de la Politique nationale migratoire, organisé par l'État Malien.

Cette implication des migrants est un enjeu fort pour l'adéquation entre les politiques formulées et les réalités de la migration, dépassant ainsi des images stéréotypées qui biaisent parfois les réflexions.

Par ailleurs, au-delà de cette montée en puissance des OSC, **on assiste également, selon les cas, à une plus forte implication dans le dialogue des collectivités territoriales (à travers notamment les élus locaux), des acteurs économiques (comme les artisans à Madagascar) ou encore de simples citoyens.**

À KINDIA, LES JEUNES SE FONT ENTENDRE AU SEIN DE L'INTERCOLLECTIVITÉ

Dans le cadre du processus de création de l'Intercollectivité, la Coordination des associations de jeunesse guinéennes de Kindia (CAJEGK) – structure coordonnant toutes les associations de jeune de la Préfecture – a décidé de s'implanter dans toutes les Communes de la Préfecture. Des élections sont alors organisées depuis la base afin de désigner les représentants pour siéger à l'Intercollectivité. Selon le président de la CAJEG de Kindia, « il fallait bien que les structures de jeunesse soient informées et renforcées à la base pour qu'elles puissent prétendre à une participation dans les activités de l'Intercollectivité ».

Forts de cette représentation, les jeunes ont mis sur la table un document de plaidoyer, appuyé par l'ensemble des acteurs de l'Intercollectivité. Cette démarche leur a alors permis d'obtenir une subvention de cent millions (100.000.000) de francs guinéens pour les actions de jeunesse. Un succès inimaginable il y a quelques années : « avant il était difficile de penser que l'administration pouvait accepter le dialogue avec les jeunes. L'Intercollectivité a été le moment important pour nous pour organiser et engager un dialogue avec le pouvoir public ».

Depuis, à travers l'Intercollectivité, la collaboration s'améliore entre les jeunes et les autorités de l'État à Kindia, comme en témoigne cette déclaration : « de nos jours, les jeunes sont devenus de plus en plus importants dans notre démarche de l'Intercollectivité. Ils sont conviés à toutes les réunions où il est question de prendre une décision dans le cadre du développement de la Préfecture. Les ONG intervenant à Kindia, nous les élus et l'administration publique ne faisons rien actuellement sans les jeunes ». Cependant, dans un environnement marqué par la prééminence des « aînés », les jeunes doivent en permanence réaffirmer leur position.





La jeunesse, acteur légitime de l'Intercollectivité de Kindia

Mariama Ciré – Projet de l'Intercollectivité de Kindia (Guinée)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-46.html>.



Reconnaissance de la jeunesse par les pouvoirs publics

Sékou Doumbouya – Projet de l'Intercollectivité de Kindia (Guinée)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-44.html>.

C. RECONNAISSANCE MUTUELLE, CONFIANCE ET RESPONSABILISATION

Dans le cadre du dialogue, **la rencontre entre acteurs influence la transformation des perceptions réciproques**. En Guinée, le processus d'Intercollectivité a permis de remettre en cause « les relations paternalistes et hiérarchiques » qui prévalaient jusque là.

Ainsi, la participation des jeunes en tant que partenaires à part entière auprès des élus et des fonctionnaires a contribué à modifier les perceptions à leur égard.

Ceci est encore plus manifeste pour les jeunes femmes, dont la parole n'était auparavant pas prise au sérieux. À Madagascar,

le projet a amené les représentants des OSC « à considérer les pouvoirs publics comme des « déclencheurs de solution, des alliés ».

Progressivement, au fil des échanges, **les différents acteurs apprennent à s'accepter, à mieux se connaître et prennent conscience qu'ils doivent dépasser leurs idées reçues et leurs intérêts particuliers** pour concevoir des projets partagés.

Cette reconnaissance mutuelle et la confiance qui en résulte contribuent à responsabiliser les acteurs dans un rôle constructif.

Les OSC tendent ainsi à se transformer en force de proposition et ne se contentent plus de simple confrontation. Le projet SERA à Madagascar montre par exemple le chemin parcouru depuis 2007 quant à la qualité du dialogue entre les apiculteurs et les pouvoirs publics malgaches.

La relation « frontale » et explosive instaurée par les apiculteurs à travers leurs interpellations envers les représentants du Ministère de l'élevage, s'est progressivement transformée en une écoute mutuelle, puis un dialogue constructif au sein de la plateforme nationale pluri-acteurs.

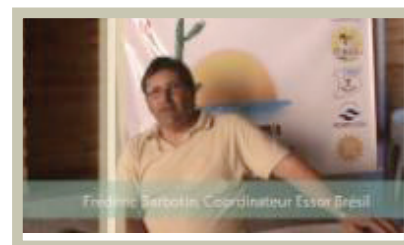
De même, à Kindia, il a fallu bien des négociations pour faire adhérer une partie de la jeunesse qui « s'était initialement positionnée en résistance par rapport à la participation aux affaires publiques locales et plus particulièrement à la mise en place du collège des jeunes de l'Intercollectivité ».

Parallèlement, **les pouvoirs publics tendent à renforcer leur écoute et acceptent parfois les conseils, orientations de leurs interlocuteurs de la société civile.**

Des fonctionnaires de la municipalité de Patos au Brésil, mais aussi des agents du ministère de l'élevage à Madagascar, considèrent ainsi que **le dialogue avec les organisations sociales leur permet d'avoir une idée plus claire des besoins des populations.**

Mais cette dynamique collective dépasse les seuls cadres de concertations pluri-acteurs.

Plus largement, les OSC se retrouvent en effet invitées aux réunions organisées par les pouvoirs publics et inversement, ces derniers sont associés aux réunions et aux activités menées par les OSC. **Les espaces de dialogue sont donc des moteurs pour le développement d'une culture de travail en commun entre un spectre d'acteurs élargi.** Un élément indispensable à l'institutionnalisation des relations entre OSC et pouvoirs publics et à la construction d'une action publique légitime.



Bénéfices du dialogue entre société civile et pouvoirs publics

Frédéric Barbotin – Projet ESSOR/AMAZONA (Brésil)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-54.html>.



Evolution des relations entre producteurs et pouvoirs publics

Aboubacar Pastoria Sylla – Projet de l'Intercollectivité de Kindia (Guinée)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-48.html>.



Mobilisation et responsabilisation de la jeunesse

Sékou Doumouya – Projet de l'Intercollectivité de Kindia (Guinée)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-45.html>.

LES EFFETS SUR LES INSTITUTIONS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

A. LA TRANSFORMATION DES CADRES INSTITUTIONNELS DE L'ACTION PUBLIQUE

L'ouverture d'espaces de dialogue pluri-acteurs a permis de renforcer les processus d'interaction entre les OSC et les pouvoirs publics. **Elle a ainsi provoqué des changements dans le fonctionnement des divers dispositifs d'action publique.**

En Guinée, grâce au processus de l'Intercollectivité, les jeunes sont dorénavant structurés sur tout le territoire de la préfecture et sont associés à tous les niveaux de la prise de décision.

Ils sont notamment présents dans les conseils de toutes les communes où ils peuvent faire valoir les préoccupations de la jeunesse dans les politiques locales et notamment dans les plans de développement locaux.

Toujours à Kindia, un plaidoyer des élus locaux, mené dans le cadre de l'Intercollectivité avec le soutien des organisations paysannes et des jeunes, a abouti à ce qu'un maire, et non plus le Préfet, préside le Conseil préfectoral de développement.



EMDK à Tafacirga (Mali) © GRDR (Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural)

B. LA TRANSFORMATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Dans le cadre des projets observés, **les espaces de dialogue permettent également d'infléchir la nature des politiques publiques.** À Madagascar, les dialogues ont ainsi eu une influence positive tant au niveau régional qu'au niveau national. En vannerie, le projet constate une amélioration de l'environnement économique local avec la mise en place d'un point de vente accessible aux touristes. La filière soie a redynamisé le label local pour valoriser le savoir-faire traditionnel et en apiculture, la politique nationale a repris la proposition des OSC en introduisant des produits vétérinaires pour lutter contre le varroa. Plus généralement, c'est la protection du statut de l'artisan qui a été renforcée.

Au Brésil, les organismes de formation professionnelle ont revu et adapté leurs programmes en reprenant les recommandations d'Essor et ses partenaires. Au Mali, même si les revendications et propositions des OSC sur les politiques migratoires n'ont pas nécessairement toutes été retenues, les résultats actuels sont plutôt encourageants car l'avant-projet de la Politique Nationale Migratoire prend en compte un nombre important de propositions stratégiques formulées par l'EMDK. Notons aussi qu'au niveau régional, **les décideurs politiques sont réceptifs aux propositions alternatives prônées par l'EMDK car ils sont membres de l'espace et à ce titre, ils sont parties prenantes du débat** qui jalonne la formulation de ces propositions.

Les démarches de plaidoyer menées dans le cadre de l'Intercollectivité de Kindia **ont aussi donné de premiers résultats dans la modification dans l'allocation des budgets et des ressources publiques**. Les groupes de jeunes ont obtenu qu'une partie de la redevance minière soit allouée à des projets de développement local au profit de la jeunesse.

Soutenus dans leur démarche par les maires et les producteurs avec qui ils participent à l'Intercollectivité, les jeunes ont obtenu 100 000 000 FRG du Conseil préfectoral de développement.

Pour sa part, dans la commune de Mambia, le CCOPK est également parvenu à débloquer 15 millions FRG du fonds minier pour permettre à l'union de producteurs de cultiver leurs champs de riz.

Enfin, **ces dispositifs de concertation ont aussi des effets dans la gestion de conflits sociaux**. C'est notamment l'objet du travail du CCOPK à Kindia : « nous allons dans les communes rurales rencontrer les maires, les éleveurs et les producteurs pour échanger, définir des stratégies de cohabitation apaisées entre agriculteurs et éleveurs ». « Force est de constater qu'aujourd'hui, grâce à notre action, il y a beaucoup moins de tensions, de conflits au sein des communes...Je pense que le CCOPK a su créer la cohésion sociale sur le territoire ».

Tous ces effets concrets contribuent à renforcer la crédibilité des espaces de dialogue. Ils facilitent la reconnaissance des acteurs qui y sont impliqués, notamment à l'égard des populations. Les résultats du dialogue favorisent alors les dynamiques de mobilisation et la structuration des acteurs en faveur d'un changement social. Mais, **ces expériences gagnent aussi en reconnaissance à l'extérieur, que ce soit vis-à-vis de pouvoirs publics nationaux, ou d'autres acteurs du développement (organisations locales ou internationales)**.

C. VERS PLUS DE SUIVI ET DE CONTRÔLE CITOYEN DES POLITIQUES

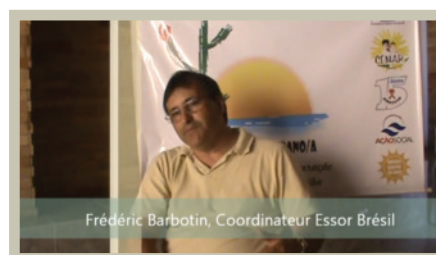
Au-delà de la prise en compte des propositions des OSC dans l'élaboration des politiques publiques, la forte présence des OSC et l'augmentation des actions effectuées dans des espaces pluri-acteurs laissent des traces et font jurisprudence. En effet, les acteurs publics doivent désormais compter sur la participation des acteurs non étatiques et veiller à mener une action publique plus juste et transparente. **La participation aux décisions est également considérée par les projets comme un meilleur moyen de contrôle**.

Par exemple en Guinée, l'Intercollectivité a permis une amélioration du mode de gestion des fonds miniers qui faisait avant l'objet d'un détournement de la part des services de la préfecture. De plus, la présence des Unions de producteurs dans les communes facilite la diffusion et la connaissance du code pastoral. Elle permet de limiter la corruption des élus locaux dans l'application de ce texte essentiel dans la régulation des conflits agriculteurs/éleveurs.

Les pratiques de suivi et de contrôle de politique publique doivent néanmoins être nuancées. **Ces dernières sont encore très ponctuelles et restent plutôt informelles**. Les organisations n'ont pas nécessairement développé de réelles stratégies de contrôle de l'action publique : études approfondies sur une politique donnée, accès aux données publiques et officielles, implication per-

manente des élus dans le processus. **Les effets du contrôle sur la transparence de l'action publique sont donc encore généralement assez limités.** ESSOR au Brésil exprime bien cette restriction : jusqu'alors, l'accent a été mis sur la construction d'un réseau d'OSC puis sur l'initiation d'un dialogue avec les autorités publiques. Il est important maintenant de mener un travail plus approfondi et permanent de suivi des politiques publiques.

Les effets de la participation tant sur les acteurs que sur les politiques publiques sont divers et nombreux. Indéniablement, la participation des organisations des projets a eu un impact sur l'action publique. Concentré sur un secteur ou plus général, ponctuel ou permanent, individuel ou collectif, cet impact prend des formes différentes suivant les contextes. Même si elle n'a pas toujours les effets escomptés, **une pratique de participation légitime s'est installée dans les territoires.** Les projets ont ainsi créé un précédent **et contribuent à la construction d'un savoir-faire collectif sur le suivi et la co-production de l'action publique.**



Effets du dialogue sur un enjeu spécifique de politique publique et contrôle social
Frédéric Barbotin – Projet ESSOR/AMAZONA (Brésil)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-56.html>.

EN RÉSUMÉ

LES EFFETS DE LA PARTICIPATION ET DU DIALOGUE SUR L'ACTION PUBLIQUE

1/ Les effets sur les acteurs impliqués dans le dialogue

- . Ils ont bénéficié d'un renforcement des compétences.
- . Le dialogue favorise l'émergence de nouveaux acteurs
- . Le dialogue renforce la reconnaissance, la confiance et la responsabilisation des différents acteurs

2/ Les effets sur les institutions et les politiques publiques

- . Les cadres de l'action publique sont transformés
- . Le contenu des politiques publiques est modifié
- . Le renforcement du suivi et du contrôle citoyen reste néanmoins très ponctuel et informel

Les enseignements transversaux de la capitalisation

Un des enseignements majeurs du programme SCP est d'avoir permis aux projets de s'inscrire dans une dynamique coopérative de changement social.

L'objectif de participation de la société civile aux politiques publiques a en effet favorisé le développement de mobilisations collectives et la mise en place de dialogues pluri-acteurs.

Néanmoins, cette évolution est loin d'être linéaire.

Elle est très différenciée selon les contextes et s'inscrit dans des rapports de force qui conduisent souvent à la remettre en cause.

Malgré ces difficultés, le programme a indéniablement fait évoluer les pratiques vers des démarches de co-production de l'action publique jusque là peu prises en compte par les acteurs sur le terrain. De ces expériences nouvelles, et de ces processus en construction, certains enseignements peuvent d'ores et déjà être tirés.

L'IMPORTANCE DU PLURI-ACTEURS

La dimension pluri-acteurs des espaces de dialogue varie en fonction des projets, certains ayant associé les pouvoirs publics dès l'origine, d'autres s'inscrivant dans des contextes de méfiance entre OSC et acteurs étatiques.

Néanmoins, lorsqu'elle existe, **l'association de tous les acteurs concernés**, des populations à leurs représentants associatifs, en passant par le secteur privé, les organisations professionnelles et les autorités publiques centrales et locales, **permet de renforcer l'efficacité et la légitimité de l'action publique**.

De par les synergies qu'il suscite, ce dialogue est porteur d'une modification des pratiques des différents acteurs de l'action publique.

Il favorise le renforcement de leurs compétences et leur professionnalisation, et participe ainsi à la **construction de capacités collectives autour d'enjeux spécifiques de politiques publiques**.

Comme l'attestent largement les expériences des projets observés, il contribue également à transformer les perceptions réciproques et à construire de la confiance entre les différentes parties prenantes de l'action publique.

Plus globalement, **le dialogue pluri-acteurs permet de créer des canaux entre acteurs de la société civile et décideurs publics** qui peuvent alors jouer de leurs complémentarités dans une dynamique de co-construction des politiques.

D'un côté, les pouvoirs publics bénéficient de l'expertise et de l'ancrage social des organisations de la société civile.

De l'autre, dans le cadre de ces dispositifs, les OSC ne s'inscrivent plus dans des démarches de plaidoyer éparpillées et isolées, mais peuvent plus directement faire valoir leurs préoccupations auprès des pouvoirs publics.

L'existence de ces espaces de concertation **contribue ainsi à la construction d'une culture de dialogue** entre les acteurs de la société civile et les institutions publiques.

Au niveau du contenu des politiques publiques, le dialogue pluri-acteurs **permet tout d'abord une meilleure prise en compte de la diversité des demandes sociales**.

Le cas de l'EMDK au Mali illustre ici l'importance d'une démarche inclusive de concertation dans laquelle les associations de migrants sont reconnues à part entière comme partie prenante de la politique migratoire.

Une approche qui renforce la pertinence de cette politique dont l'effectivité est généralement minée par la relative mise à l'écart des migrants dans ses processus d'élaboration. Comme souligné dans la partie IV, le dialogue pluri-acteurs établi dans le cadre des projets **a conduit à des résultats tangibles**, même si encore limités et en cours de réalisation, dans le sens d'un infléchissement ou d'une modification des politiques publiques.

En favorisant la structuration de l'action publique autour des enjeux sociaux portés par les OSC, en facilitant les échanges constructifs entre acteurs de différentes natures, le dialogue pluri-acteurs constitue **un élément clé de la légitimation de l'action publique**.

Il est un facteur essentiel de la **construction des institutions publiques** et vecteur de **cohésion sociale** et de **stabilité politique**.

PARTIR D'UN ENJEU SPÉCIFIQUE DE POLITIQUE PUBLIQUE

Une des leçons tirées de cet exercice de capitalisation est que **la participation de la société civile aux politiques publiques ne se limite pas à la seule mise en place de dispositifs de dialogue**. Elle ne peut devenir effective que si ces dispositifs ne deviennent pas leur propre finalité mais au contraire un moyen de répondre à des enjeux spécifiques, identifiés de manière collective. Selon les projets, la résolution de ces problèmes publics s'effectue dans le cadre de logiques sectorielles ou territoriales, le plus souvent très imbriquées l'une avec l'autre.

Les dynamiques de mobilisation à l'œuvre dans le cadre des projets **se structurent très largement autour d'enjeux sectoriels à traiter**.

La construction des réseaux et des différentes voix collectives peut ainsi s'effectuer selon une logique professionnelle, comme pour les artisans à Madagascar ou pour les organisations paysannes en Guinée.

Elle peut également porter sur un champ spécifique de politique publique, comme la politique migratoire au Mali ou celle de la formation professionnelle au Brésil.

Enfin, elle peut concerner des groupes de population particuliers, à l'image de la plateforme de la jeunesse en Guinée. Dans tous ces cas, la mise en place d'un cadre de concertation **a permis d'échanger sur des questions communes, de mutualiser des moyens et de construire une expertise autour d'un objectif partagé**.

Cette entrée sectorielle facilite également l'instauration d'un dialogue spécifique avec les pouvoirs publics sur un enjeu précis de politique.

C'est le cas notamment à Madagascar où la structuration d'une voix collective des artisans a permis la mise en place d'un dialogue avec les autorités publiques sur les enjeux du secteur.

La mobilisation sectorielle **est aussi une porte d'entrée vers un dialogue pluri-acteurs à l'échelle d'un territoire**.

En Guinée, c'est précisément l'organisation en secteurs (élus, producteurs, jeunes) qui constitue le socle du dialogue plus transversal au sein de l'Intercollectivité de Kindia. Au Mali, c'est autour de la politique migratoire que s'est construit un espace de concertation qui implique aussi bien les organisations de la société civile, les associations de migrants et les pouvoirs publics régionaux.

De nombreux projets s'inscrivent dans un contexte de décentralisation.

Le territoire apparaît dès lors comme un facteur déterminant de la mobilisation des acteurs.

En Tunisie « C'est surtout à l'échelle régionale que nous voulons influencer les politiques de développement. » (Projet GEPE).

Au Congo Brazzaville, où le dialogue avec les pouvoirs publics est particulièrement difficile à instaurer, on constate que

« certaines autorités locales sont plus abordables et mènent des actions de terrain plus concrètes que les ministères, dans lesquels on perd beaucoup de temps pour rencontrer les bonnes personnes. » (Projet Syfia/CRP).

L'ancrage territorial est recherché par les différents acteurs (pouvoirs publics, mais aussi OSC) car **il est notamment une condition de leur représentativité.**

Grâce à un rapport direct et participatif avec les populations locales, il favorise également une meilleure écoute et facilite une prise en compte élargie des demandes sociales.

La logique de proximité qu'il induit contribue ainsi à **favoriser une meilleure connaissance des enjeux et des acteurs de l'action publique.**

En plus de faciliter la mobilisation des acteurs, la logique territoriale **favorise un dialogue transversal autour des enjeux de politiques publiques.**

C'est le cas par exemple dans le cadre de l'Intercollectivité de Kindia qui favorise une dynamique intersectorielle sur le territoire de la Préfecture. De même, le dialogue structurel institué au sein de l'EMDK au Mali facilite le développement de synergies entre les acteurs de la région. L'EMDK est ainsi devenu un instrument fédérateur qui contribue à construire une vision régionale migratoire reflétant les réalités et les aspirations locales.

L'ancrage territorial **contribue à la construction d'un projet commun de développement sur un territoire.** En Guinée par exemple, l'Intercollectivité permet de construire une vision commune du territoire, de mener des projets partagés et de faire évoluer ainsi les acteurs vers plus de solidarité entre les différentes composantes de ce territoire (entre communes urbaine et rurales ; entre les communes les mieux dotées en ressources et les autres). Le dialogue pluri-acteurs et transversal peut donc être un **facteur de cohésion territoriale.**

Il convient de noter également que, pour certains projets, l'ancrage territorial est également pensé dans une perspective inter-échelle. Le dialogue régional institué par l'EMDK a ainsi **contribué à structurer un dialogue ascendant vers le niveau national.**

L'objectif étant de faire remonter une réflexion et des positions régionales afin de faire évoluer la politique migratoire nationale. En Guinée, l'expérience de l'Intercollectivité de Kindia se réalise en lien avec les autorités centrales qui l'observent comme un possible modèle à diffuser à d'autres régions du pays. De même, dans le cadre du projet GEPE en Afrique du Nord, le travail de terrain au niveau régional peut être relayé par les administrations jusqu'au niveau national et inspirer certaines prises de décision.

TENIR COMPTE DES RAPPORTS DE FORCE

L'enjeu de la participation de la société civile aux politiques publiques est très largement un enjeu de pouvoir. Cette participation ne va en effet jamais de soi et doit être gagnée par les acteurs de la société civile : « Les choses ne se sont pas mises en route spontanément entre l'État et la société civile...une négociation fut nécessaire ».

L'expérience des projets souligne ainsi **l'importance des mobilisations collectives, de la construction de réseaux et d'alliances.**

À Madagascar par exemple, la création du projet SERA a permis aux OSC de prendre l'initiative du dialogue avec les pouvoirs publics et de peser également sur le choix des thématiques discutées. Pour conquérir ces espaces de dialogue, il ressort également de l'analyse qu'il **est essentiel de renforcer, y compris au niveau des organisations de base, les compétences en plaidoyer** des acteurs qui entendent porter une voix collective et la faire valoir dans les politiques publiques.

Cependant, si l'ouverture des espaces de dialogue doit toujours être conquise, **certains environnements politiques y sont moins favorables que d'autres.**

En Égypte ou en Algérie par exemple, une des conditions du dialogue repose sur de fortes contraintes administratives avec notamment la nécessité d'une « autorisation » pour exister et pour interagir avec les pouvoirs publics.

Dans le cadre de ce « dialogue autorisé », ce sont les autorités publiques qui « décident d'établir le dialogue, car elles peuvent ne pas répondre à nos démarches ».

Enfin, **les contextes de crise influent également sur la qualité du dialogue.**

À Madagascar par exemple, suite à l'instabilité institutionnelle qui perdure depuis 2009, les décideurs qui ne sont là que de manière transitoire, et qui changent parfois subitement, ne sont pas enclins à s'engager dans des processus de dialogue qui induisent une logique de long terme. Ensuite, la participation est contrainte par les logiques partisans. L'affiliation politique d'un élu tendra ainsi à l'éloigner ou le rapprocher des organisations sociales.

Certaines personnalités politiques refusent aussi de dialoguer et souhaitent conserver le monopole dans l'action publique. Dans ces situations où une volonté d'échanges n'existe pas des deux côtés,

l'enjeu est alors de trouver les meilleures modalités de travail dans le cadre d'une « opposition constructive », d'un « rapport de force productif ».

Les stratégies de plaidoyer et d'influence doivent donc être adaptées aux contextes.

Cela suppose par exemple des changements de la part des organisations sociales dans la manière de communiquer avec les pouvoirs publics, en soulignant notamment leurs efforts avant d'exprimer les besoins.

Il importe également **d'impliquer les pouvoirs publics dès le départ du projet** afin de gagner leur confiance et de renforcer les chances que les demandes exprimées par les acteurs non étatiques se traduisent dans les politiques publiques.

Élargir le spectre des acteurs impliqués dans le plaidoyer permet également de lui donner plus de crédibilité et de représentativité.

Enfin, comme à Madagascar par exemple, cela induit aussi, lorsqu'une situation est bloquée, de changer d'interlocuteurs en contournant un échelon de décision et en ciblant des décideurs d'un niveau de responsabilité plus élevé.

Les espaces de dialogue doivent donc être considérés comme des espaces de pouvoir.

Leur instauration se fait dans des contextes de corruption, de clientélisme politique, de cooptation ou encore de patriarcat.

Dans les régions et localités concernées par les projets, les domaines du public et du privé sont parfois imbriqués et certains hommes politiques et fonctionnaires s'approprient les ressources publiques. Les relations entre autorités publiques et citoyens sont souvent caractérisées par un échange de faveurs : « troca de favores ».

Le clientélisme demeure une pratique forte au niveau local et détourne parfois les processus de dialogue engagés. Par ailleurs, on assiste aussi à des phénomènes de co-optation des leaders communautaires par les autorités politiques.

La création d'espaces de dialogue bouscule ainsi certaines positions et avantages acquis.

En Guinée, « les intérêts individuels de certains cadres de l'État central freinent la dynamique ... ils tentent de conserver leur pouvoir dans un système opaque ».

De multiples enjeux traversent donc les espaces de dialogue, **pouvant conduire à des relations très frontales dans la relation entre OSC et pouvoirs publics.**

La question migratoire au Mali suscite par exemple des échanges particulièrement vifs.

Pour les apiculteurs malgaches, l'urgence de répondre à la maladie parasitaire du Varroa qui décime leurs abeilles et les prive de toute activité génératrice de revenus, rend les relations particulièrement difficiles, voire conflictuelles entre eux et les autorités publiques.

Instaurer le dialogue **suppose donc de tenir compte de ces rapports de force et de bien préparer et cadrer les confrontations, inévitables et nécessaires.**

Comme souligné par le CITE (Madagascar), l'accent doit dès lors être porté sur la gestion de ces confrontations, sur la base de dispositions « claires, définies et comprises par tous les membres du réseau à tous les niveaux (national, régional, local) ».

Il s'agit aussi de contenir le risque d'une instrumentalisation politique des espaces de dialogue par les pouvoirs publics.

Des mesures visant la préservation d'une certaine neutralité et l'exigence de transparence tentent ainsi d'y remédier à travers des dispositifs juridiques et procéduraux (Chartes, statut juridique, obligation par exemple pour les leaders et membres du bureau de n'adhérer à aucune organisation politique). Il s'agit également de **préserver l'indépendance des organisations de la société civile** qui développent parfois une grande proximité avec les pouvoirs publics.

Le rôle de leurs leaders est alors interrogé.

Au Tchad, « il y a besoin d'être davantage perçus comme OSC, et d'avoir un langage clair et cohérent, car les permanents sont des fonctionnaires mis à disposition des associations. »

Enfin, une autre leçon tirée de l'observation des projets est que les relations de pouvoir tendent à être reconfigurées par la dimension pluri-acteurs du dialogue.

Ceci est manifeste en Guinée où la présence de différents types d'acteurs au sein de l'Intercollectivité conduit à équilibrer davantage les rapports de force.

Elle a notamment permis un renforcement de la position des élus locaux vis-à-vis des autorités déconcentrées.

Comme en témoigne cette déclaration d'un membre d'une organisation paysanne :

« L'affaire de la jeunesse, c'est l'affaire de tous, l'affaire des producteurs, c'est l'affaire de tous, le problème des élus, c'est pareil...un maire sera très mal à l'aise contre un préfet...mais si les producteurs sont là, si la jeunesse est là, c'est la société civile qui le défendra, qui va faire passer ses idées. »

Je suis producteur, je n'ai pas peur de dire la vérité à un préfet ou à un général...il ne peut pas m'enlever de là où je suis. Pour vous les politiques, c'est différent, on peut vous mettre des pressions ». C'est ainsi **à travers une modification des rapports de force que les politiques publiques parviennent à évoluer et à se transformer vers une meilleure prise en compte des demandes sociales.**

ADOPTER UNE APPROCHE DE CHANGEMENT SOCIAL DANS LA DURÉE

L'analyse des projets SCP 2 témoigne qu'**il n'y a pas de modèle clé en main de participation de la société civile aux politiques publiques.**

Les modalités de la mobilisation de la voix collective et du dialogue avec les pouvoirs publics se construisent au fil du temps, à travers le jeu des différents acteurs concernés par un enjeu spécifique, et en fonction des particularités de chaque contexte.

Adopter une approche en termes de processus, inscrite dans la durée, est donc essentiel pour la réussite des projets. Les collectifs et réseaux émergent en effet rarement de dynamiques spontanées et isolées et se construisent au contraire, dans une certaine continuité.

Ils sont profondément liés à une histoire collective, souvent conflictuelle, qui se noue progressivement dans un contexte, au fil des expériences et sont donc issus de mobilisations qui préexistaient et qui ont favorisé la construction de voix collectives et de participation.

En Guinée, la structuration des organisations paysannes dans la région de Kindia, telle que l'APEK Agriculture (Association pour la promotion économique de Kindia), se faisait depuis plusieurs an-

nées autour d'initiatives de développement et a facilité la construction de l'Intercollectivité et de relations avec les pouvoirs publics.

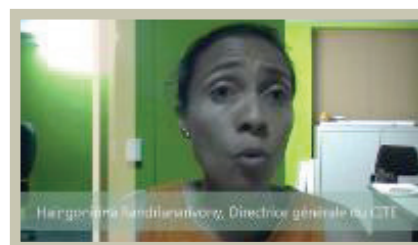
Au Brésil, les diagnostics et connaissances accumulés au fil des ans sur les politiques publiques d'insertion professionnelle ont forgé une aptitude du partenaire sur ce secteur d'intervention.

Cette importance de la continuité de l'action collective se retrouve également dans le cas du Mali où « 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 ». **Cette continuité peut aussi être favorisée par les partenaires extérieurs.**

À Madagascar par exemple, la redynamisation des groupements locaux de la filière miel et de leurs réseaux, a bénéficié de dispositifs d'action antérieurs mis en place par le CITE, grâce à la mobilisation successive de plusieurs partenaires techniques et financiers, dont notamment le soutien du programme SCP 1 (2006-2009) du CFSI.

L'histoire collective et les expériences de participation aux politiques publiques d'artisanat se sont ainsi construites au fil de ces soutiens et impulsions externes.

La pluri-annualité et l'encouragement, voire la conditionnalité, des partenaires financiers à la concertation pluri-acteurs contribuent donc à l'héritage de ces dynamiques collectives dans la durée.



Importance de la pluri-annualité pour soutenir des processus de concertation dans la durée
Haingonirina Randrianarivony – Projet SERA (Madagascar)

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/video/fiche-video-51.html>.

S'inscrire dans la durée **induit nécessairement une logique de « tâtonnement »**.

Comme le souligne un élu de Kollenté, en Guinée : « Au moment où nous avons commencé cette Intercollectivité, aucune commune ne savait où nous allions réellement ».

À l'opposé, le projet GEPE a dû être rapidement réajusté en fonction des réalités de terrain car il avait été conçu selon une vision uniforme à appliquer dans quatre pays d'Afrique du Nord.

L'idée est donc que la solution n'existe pas a priori mais qu'elle sera construite dans le cadre de l'interaction et du dialogue entre les acteurs.

Ceci requiert une approche pragmatique et évolutive. Il ne s'agit pas de vouloir obtenir tout, tout de suite, au risque de bloquer le processus.

En outre, **le facteur temps est également déterminant pour créer du consensus entre des acteurs aux intérêts différents** et qui 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.

Ainsi conçu, **le processus de changement social est avant tout une dynamique d'apprentissages collectifs**. Les espaces de dialogue créés dans le cadre des projets sont ainsi d'importants **vecteurs de transformation progressive des perceptions et des comportements**.

Il convient de noter ici que les premiers résultats obtenus grâce au dialogue, même s'ils sont limités, 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 résultats initiaux ont conforté la légitimité de l'idée d'intercollectivité.

À Madagascar, l'impact de la structuration des artisans contribue à consolider leur légitimité, aussi bien auprès de leur base sociale, qui tend à s'élargir, qu'auprès des pouvoirs publics et des marchés. Les espaces de dialogue **favorisent ainsi le changement des modes de penser et des modes de faire, permettent de soulever les problèmes et de les résoudre collectivement. Ils renforcent aussi le partage d'expériences et de connaissances, et la construction d'une capacité collective autour d'un enjeu de politique publique particulier.**

Comme ce fut le cas pour beaucoup des projets observés,

le processus appuyé par le GERES au Mali s'est déroulé dans une stratégie « apprendre en faisant » avec l'ensemble des acteurs.

La prise en compte de cette approche en termes de changement social implique nécessairement une transformation des modalités de partenariat.

Le rôle du partenaire extérieur, français dans le cadre du programme SCP II, doit alors s'inscrire dans une logique d'accompagnement de processus de changement.

LE RÔLE DU PARTENAIRE FRANÇAIS : APPUYER LE CHANGEMENT

Le rôle des partenaires français a été déterminant dans la conception et la mise en œuvre des projets. Il est souvent présenté comme **un rôle de catalyseur de processus.** Pour les projets observés, il a essentiellement consisté en un appui technique et financier pour accompagner les partenaires locaux et leur donner des moyens d'agir, à la fois dans leur structuration en différents réseaux et dans leur dialogue autour des politiques publiques.

L'appui externe s'est tout d'abord révélé **décisif comme élément facilitateur, voir 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. Cet appui a ainsi permis d'accompagner la structuration des acteurs, notamment à travers des actions de renforcement de compétences. Dans la plupart des cas, il a tout d'abord pris la forme **d'une aide à l'identification des besoins individuels et à la mise en œuvre de formations dans des domaines variés** (compétence générale en leadership, techniques de communications et plaidoyer, ou compétences plus spécifiques sur les signes de qualité ou les politiques migratoires). Il est à noter que ces formations étaient généralement à destination de différents types d'acteurs, aussi bien de la société civile que des pouvoirs publics. À Kindia par exemple, Coopération Atlantique-Guinée 44 a ainsi travaillé au renforcement des associations paysannes et de jeunesse, mais aussi au renforcement des pouvoirs publics (élus et fonctionnaires).

Plus globalement, les partenaires français ont également **favorisé la promotion et la structuration de voix collectives.** Là encore, des formations techniques ont été dispensées, sur l'animation de réseaux par exemple. Mais la valeur ajoutée des partenaires extérieurs réside fortement dans le rôle déterminant qu'ils ont eu pour faciliter la réflexion des acteurs sur le sens d'une évolution vers des actions collectives. Sur ce plan, les voyages d'étude et les échanges d'expériences concrètes, conçus en adéquation avec les demandes des acteurs et les enjeux à traiter, ont été présentés comme des outils importants pour partager des imaginaires et faire évoluer les perceptions et les pratiques.

La valeur ajoutée des partenaires français a également été déterminante pour **faciliter des dialogues structurés entre les différentes parties prenantes** :

« Le rôle du partenaire du Nord est de faciliter ces animations en mettant son expertise au service des aspects méthodologiques et organisationnels ».

De par son positionnement plus extérieur, il dispose d'une plus grande faculté à faire se rencontrer les différents acteurs concernés. Il joue ainsi un rôle « de mise en lien pour faire émerger les complémentarités, les plus-values de chacun ». S'il facilite ainsi les dynamiques de dialogue pluri-acteurs, il peut aussi exercer un rôle plus actif dans la préparation et l'animation du dialogue, notamment à travers l'expertise technique qu'il peut apporter sur le plan méthodologique mais aussi thématique. **Il constitue alors une structure de référence** qui va contribuer à « éclairer ou arbitrer certaines situations, pour que le dialogue aboutisse à des politiques concertées et pertinentes ».

Un des enseignements tirés de l'expérience des projets est que **le rôle du partenaire externe est d'autant plus effectif qu'il est ancré au sein des contextes et qu'il s'inscrit dans la durée**. Plusieurs partenaires français sont présents et reconnus dans leurs espaces d'intervention depuis déjà des décennies. Ils ont acquis une connaissance du terrain et une reconnaissance qui les rend mieux à même d'accompagner des processus locaux. Forts de cet ancrage local, certains mettent en avant une démarche de coopération de territoire à territoire. D'autres, comme pour le GRDR au Mali, tendent à « se positionner en acteur du territoire, à l'instar des autres membres ». Cette idée d'intégration en tant que membre de la voix collective, en qualité d'acteur du territoire et partie prenante à part entière, apporte une autre considération à la place souvent « extérieure » réservée à l'accompagnement et par conséquent à la relation partenariale.

Enfin, **le rôle d'appui implique également un changement de posture dans la relation avec les partenaires locaux afin de limiter le risque de dépendance**. En effet, les projets observés ont très souvent été initiés par le partenaire français qui a joué un rôle déterminant au démarrage. Les projets restent donc dans l'ensemble encore largement dépendants des partenaires français. Pourtant, ces derniers sont le plus souvent conscients de **la nécessité d'adopter une position de retrait**, afin de promouvoir l'« autonomisation » des partenaires locaux et pour favoriser la pérennité des dynamiques enclenchées localement. Certains, à l'image de l'UNMFREO, ont délibérément adopté une stratégie de faibles volumes de financement afin d'inciter les partenaires à rechercher leurs propres ressources. Dans d'autres cas, l'« autonomisation » se traduit sur le plan institutionnel. Ce sont alors souvent des structures locales qui prennent progressivement le relais du partenaire français sur le terrain. Ceux-ci tendent dès lors à se **restreindre essentiellement à un rôle d'appui conseil**.

Cette évolution vers une logique de partenariat (et non plus de donneur/bénéficiaire) a été présentée comme une « révolution culturelle » dans le champ du développement. Elle implique une adaptation, pas toujours facile, des perceptions et des pratiques.

03

ANNEXE

TABLEAU DE PRÉSENTATION DES PROJETS PLURI-ANNUELS ET ANNUELS

PROJETS PLURI-ANNUELS						
N°	Zone géographique	Membre du CFSI	Partenaires	Titre du projet	Échelon	Thématique
1	Madagascar	GRET	CITE	Appui à la concertation artisans - pouvoirs publics à Madagascar	Régional (6 régions)	Économique et sociale
2	Mali	GRDR	Assemblée Régionale de Kayes (ARK)	Processus participatif pluri-acteurs de formulation d'une stratégie migratoire régionale	Régional, transnational (diaspora).	Migration
3	Brésil	ESSOR	AMAZONA	Accès aux Politiques Publiques de Formation et insertion professionnelle dans la Paraíba- Brésil "Partager des initiatives et construire des partenariats durables"	Local (2 villes)	Formation et insertion professionnelle
4	Guinée	Coopération Atlantique	Multi-partenariat	Les collectivités unies au cœur du développement local de la Préfecture de Kindia	Local (1 préfecture)	Développement local

**PROJETS ANNUELS :
À DIMENSION RÉGIONALE**

N°	Zone géographique	Membre du CFSI	Partenaires	Titre du projet	Échelon	Thématique
5	Afrique centrale	UNMFREO	FEMAFARC (Cameroun), UNACREF (RCA), UFABALT (Tchad)	Concertation pluri-acteurs pour l'ancrage des stratégies nationales de formation agricole et rurale en Afrique centrale.	Sous régional (3 pays)	Agriculture et développement rural
6	Afrique de l'ouest	GRET	ROPFA	Renforcement des capacités du ROPFA en matière d'analyse des politiques agricoles et commerciales.	Sous régional (13 pays)	Agriculture et développement rural
7	Afrique du Nord	Batik	CIDDEF (Algérie), UTSS-CAD (Tunisie), EACD (Egypte), AMSSF/MC (Maroc)	Genre et économies Pluri'Elles	Sous régional (4 pays)	Économique et sociale

AU CONGO BRAZZAVILLE

8	Congo (Pool)	GRET	CCOD	Mobiliser la société civile via le CCOD et les collectivités locales autour de stratégies de développement agricole concerté	Départemental (1 département)	Agriculture et développement rural
9	Congo	SYFIA International	Centre de Ressources pour la Presse (CRP)	Renforcer l'impact de la société civile congolaise via les médias	Local (2 villes)	Média

EN GUINÉE BISSAU

10	Guinée - Bissau (Cacheu)	GRDR	CONGAI	Programme d'appui au développement des capacités des OSC	Régional (1 région)	Développement local
11	Guinée Bissau	ESSOR	AIFA	Renforcement d'une OSC bissau guinéenne dans sa démarche de plaidoyer en faveur des politiques publiques éducatives Petite enfance	Local (1 ville)	Développement local

À MADAGASCAR

12	AFDI Bourgogne Franche -Comté	Maison des Paysans (MdP)	La Maison des Paysans, partenaire privilégié des paysans et des pouvoirs publics dans l'offre de services agricoles	Régional (région Sud Ouest de Madagascar)	Agriculture et développe- ment rural
----	--	--------------------------------	---	---	--

AU MALI

13	GERES	Association Malienn d'Éveil au Développe- ment Durable (AMEDD)	Démystifier les agro carburants à base de Jatropha au Mali	National	Développe- ment rural et énergie
----	-------	---	---	----------	--

EN MAURITANIE

14	GRDR	CUCG, AMaiG	Projet d'Appui à la Société Civile pour l'émer- gence d'une politique régionale de Souverai- neté Alimentaire au Guidimakha (PASSAG)	Local	Développe- ment territorial
----	------	----------------	--	-------	--------------------------------

AU SÉNÉGAL

15	GERES	Le Partena- riat	Dialogue entre société civile et décideurs sur les enjeux du changement climatique, dans la région de Saint Louis.	(Local) Région de Saint - Louis du Sé- négal. Territoire du Ferio	Climat
----	-------	---------------------	--	---	--------

AU VIETNAM

16	Batik	Center for Develop- ment and Integration	Mise en place d'un réseau d'organisations de la société civile pour promouvoir la Responsabilité Sociale des Entreprises au Vietnam.	Local (5 provinces)	Économique et sociale
17	GRET	HaDevA, Centre Song Hong, CRD, Areca	Renforcement d'ONG locales pour une meilleure participation de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales environnementales au Nord Vietnam	Local (36 com- munes)	Développe- ment local

