

ANALYSE TRANSVERSALE

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

Comité Français pour la Solidarité
Internationale (CFSI)

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

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.

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.

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.

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. 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.