

Modalités de dialogue entre société civile et État

pour l'élaboration, la mise en œuvre et
le suivi des politiques publiques de réduction
de la pauvreté et des inégalités

➤ **Coordination par le Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT :**

Magali Héraud-Arouna
Anne-Sophie Brouillet
Patricia Huyghebaert

➤ **Réalisation :**

Magali Héraud-Arouna

avec la collaboration de :

Mamadou Diallo
Madani Koumaré
Agnès Lambert
Thiendou Niang
Maurice Anselme Sossou

r é s e a u

IMPACT

Appui aux politiques
publiques de lutte contre la pauvreté
et les inégalités

Avant-propos

L'édifice de la Déclaration de Paris repose sur la qualité et l'« appropriation » des stratégies nationales de développement. Cela suppose qu'elles aient été négociées entre pouvoirs publics et acteurs de la société civile dans de bonnes conditions. Mais qu'en est-il concrètement ? Comment cette rencontre se passe-t-elle en pratique ?

C'est ce que le présent document de travail s'attache à illustrer à partir de quatre études de cas visant à décortiquer les processus de dialogue entre pouvoirs publics et acteurs sociaux au moment de la formulation mais aussi de la mise en œuvre de politiques publiques de développement.

Les études de cas présentées dans la deuxième partie de ce document ont mis à jour des rencontres entre acteurs des politiques publiques ; elles ont permis de raconter des expériences qui ont joué en faveur, ou non, du dialogue entre société civile et État ainsi qu'au sein même de ces deux entités, elles-mêmes hétérogènes.

L'analyse transversale, dans la première partie, soulève les points saillants relevés dans les études de cas afin de relever un certain nombre d'interrogations. En provoquant ainsi le questionnement, cette analyse veut pousser les ac-

teurs à réfléchir sur leurs propres expériences pour en tirer des enseignements plus généraux.

Ce document de travail, préparé avec le soutien du ministère français des Affaires étrangères et européennes, a été coordonné par le Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT, en collaboration avec le GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques) et l'IRAM (Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement), membres du Comité d'orientation du Réseau.

Nous souhaitons vivement remercier Mamadou Diallo, Madani Koumaré, Thiendou Niang, Maurice Anselme Sossou qui ont permis de réaliser les études de cas au Mali, au Sénégal et au Bénin. Nous remercions également Christian Castellanet (GRET), Pierre-Yves Le Meur (GRET), Agnès Lambert (IRAM) et Denis Pesche (CIRAD) pour leur relecture et leurs divers apports à la réflexion sur le sujet. Enfin, un remerciement particulier s'adresse à Magali Héraud-Arouna pour l'analyse transversale des études de cas et sans qui ce document de travail n'aurait pu être réalisé.

Patricia Huyghebaert et Anne-Sophie Brouillet
Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT

Sommaire

3 Avant-propos

Première partie : Analyse transversale

9 Modalités de dialogue entre société civile et État pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités : analyse transversale à partir de quatre études de cas

- *Une contribution du Réseau IMPACT par Magali Héraud-Arouna*

Deuxième partie : Études de cas

29 La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) au Sénégal : un exemple de processus national de définition et d'application d'une politique publique sectorielle

- *Dr. Thiendou Niang*

51 Le suivi et le contrôle du budget de l'État dans le cadre des CSLP : le cas de l'action de Social Watch Bénin

- *Maurice Anselme Sossou*

71 La mise en œuvre d'une plate-forme nationale multi-acteurs : le cas du Programme Concerté Santé Mali (PCSM)

- *Agnès Lambert, avec la collaboration de Mamadou Diallo*

85 La Plate-forme DESC du Mali : un exemple original de mobilisation sociale citoyenne et de renforcement des organisations de la société civile

- *Madani Koumaré*

PREMIÈRE PARTIE

Analyse transversale

MODALITÉS DE DIALOGUE ENTRE SOCIÉTÉ CIVILE ET
ÉTAT POUR L'ÉLABORATION, LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DES POLITIQUES
PUBLIQUES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET DES INÉGALITÉS

Analyse transversale à partir de quatre études de cas

Une contribution du Réseau IMPACT¹
par Magali Héraud-Arouna²

> Introduction

Sept ans après la signature des Objectifs du Millénaire pour le Développement et à mi-parcours entre la date d'adoption de ces objectifs et la date cible de 2015, les résultats des efforts mis en œuvre par les pays en développement et les pays donateurs sont mitigés. L'efficacité de l'aide est remise en question : les acteurs du développement s'interrogent sur les modalités de mise en œuvre de mesures efficaces qui permettraient d'appuyer efficacement les pays et les populations les plus pauvres.

En 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, approuvée par 60 pays partenaires et plus de 50 institutions multilatérales et bilatérales œuvrant pour le développement, s'annonce comme une tentative ambitieuse d'améliorer l'impact de l'aide par la promotion de partenariats plus efficaces entre pays donateurs et pays bénéficiaires. Les signataires s'engagent à redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité de l'aide, autour de cinq principes :

➤ **l'appropriation** de l'aide par les États grâce au renforcement des stratégies de développement des pays partenaires. L'« appropriation » de l'aide suppose que les politiques

nationales aient été négociées entre pouvoirs publics et acteurs de la société civile dans de bonnes conditions ;

- **l'alignement** de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et le soutien au renforcement de leurs capacités ;
- **la responsabilisation** mutuelle par le renforcement des obligations réciproques des pays donateurs et partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques de développement ;

¹ Le Réseau IMPACT est un réseau à vocation internationale d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités. Il rassemble chercheurs et universitaires, opérateurs de terrain et professionnels du développement, et responsables administratifs issus en particulier de la Coopération française. Le Réseau a pour objet de mettre en débat et en valeur des connaissances et des expériences, mais aussi d'aider à effectuer des choix de nature politique, en suscitant des synergies disciplinaires et professionnelles. Sa composition permet de rapprocher savoir-faire empiriques, recherches scientifiques et décision politique (www.reseau-impact.org).

² Docteur en Géographie (magali.arouna@dbmail.com). L'auteur tient à remercier Anne-Sophie Brouillet et Patricia Huyghebaert (Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT), Christian Castellanet (GRET), Madani Koumaré (Plate-forme DESC du Mali), Agnès Lambert (IRAM), Pierre-Yves Le Meur (GRET) et Denis Pesche (CIRAD) pour leurs contributions.

- **l'harmonisation** des interventions des donateurs, notamment autour des Cadres stratégiques de lutte de la pauvreté (CSLP) élaborés par les pays partenaires ;
- **les résultats** en favorisant les démarches de suivi et d'évaluation.

Trois ans après la signature de la Déclaration de Paris, un Forum de haut niveau se tiendra à Accra afin d'évaluer les efforts réalisés. À cet effet, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a créé un « Groupe consultatif sur la société civile » pour venir en appui au Comité de pilotage du Forum d'Accra, prévu en septembre 2008. Il regroupe douze membres issus soit du « Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide » (3 pays du Sud, 3 du Nord, dont la France, à l'invitation du Canada, chef de file), soit de réseaux d'organisations de la société civile (également 3 du Sud et 3 du Nord)³.

Des consultations régionales préparatoires au Forum d'Accra se déroulent d'ici février 2008. Concernant la région d'Afrique de l'Ouest et du Centre, la consultation régionale est organisée à Cotonou du 22 au 25 octobre 2007 par le Réseau des plates-formes nationales d'ONG d'Afrique de l'Ouest et du Centre (REPAOC)⁴, sur mandat du Groupe consultatif sur la société civile. Cette consultation sera plus spécifiquement consacrée à l'« **appropriation** » des politiques de développement, qui se déclinent souvent dans des Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté et les politiques sectorielles qui y sont liées.

Les CSLP, en tant que stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, peuvent constituer de réelles opportunités d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques concertées puisqu'en principe préparés à l'issue d'un processus participatif impliquant la société civile et les partenaires du développement.

Le ciblage sur ces politiques publiques pluri-acteurs (« produit d'une médiation entre des forces sociales ou des groupes d'acteurs qui s'affrontent et qui négocient les principes nécessaires aux arbitrages et aux décisions »⁵) permet d'apprécier la participation des acteurs concernés, les conflits d'intérêts en jeu et les

compromis qui en résultent. Ceci donne sens à la notion de **gouvernance** si on l'appréhende comme un **processus** « visant à faciliter la participation de tous les acteurs à la définition des politiques publiques et à leur mise en œuvre »⁶.

Pourtant, un des constats sur lequel s'appuie la seconde génération des CSLP est la faiblesse des processus participatifs qui ont donné lieu à la définition et à la conduite des premiers CSLP...

Afin de contribuer, en particulier, aux débats de l'atelier régional de Cotonou consacré à l'efficacité de l'aide et aux processus d'appropriation, et suite à la sollicitation du ministère français des Affaires étrangères et européennes, le Réseau IMPACT (en collaboration avec le GRET⁷ et l'IRAM⁸, membres du Réseau) s'est penché sur cette question afin de décortiquer les relations partenariales entre État et société civile.

Quatre études de cas ont été réalisées qui s'attachent à décrire et analyser des exemples de ces processus de rapprochements et de dialogue entre pouvoirs publics et acteurs sociaux, entre « État » et « société civile » (bien que deux entités non homogènes), en révélant des moments réussis, en cours ou manqués.

³ Les trois pays du Nord sont le Canada, la France et la Norvège. Les trois pays du Sud sont le Rwanda, la Zambie et le Ghana. Les OSI du Nord sont le Canadian Council for International Cooperation, Action Aid International, basé au Royaume-Uni et l'European Network on Debt and Development (Eurodad) basé à Bruxelles. Les OSI du Sud sont l'African Forum and Network on Debt and Development (Afrodad), réseau naissant basé à Harare, Third-world Network, branche africaine d'un réseau mondial de chercheurs basée à Accra et de think-tanks, et le Réseau Reality of Aid, réseau de 40 plate-formes et de centaines d'ONG, désormais basé aux Philippines.

⁴ Les actions du REPAOC couvrent les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Guinée, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo, <http://www.repaoc.org>.

⁵ Levy M. (dir.), 2002, Comment réduire pauvreté et inégalités ? Pour une méthodologie des politiques publiques, éd. IRD-Karthala, Paris, 235 p.

⁶ Cf. La stratégie de la coopération française en matière de gouvernance : « Stratégie et Gouvernance de la Coopération française », MAE, juin 2007.

⁷ Groupe de recherche et d'échanges technologiques, <http://www.gret.org>.

⁸ Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement, <http://www.iram-fr.org>.

I. Des études de cas pour apprécier les modalités de dialogue entre État et société civile

●● La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) au Sénégal : un exemple de processus national de définition et d'application d'une politique publique sectorielle

Dans le cas de la LOASP au Sénégal, le processus a été impulsé en 2002 au haut niveau présidentiel. Il s'agit dans un premier temps d'une consultation, qui deviendra ensuite une concertation à la demande des organisations paysannes, des organisations non gouvernementales (ONG), des élus, et qui sera soutenue par certains bailleurs (Coopération française notamment).

Le processus de concertation lié à la LOASP a été élaboré pour permettre à chaque groupe d'acteurs de s'organiser au préalable à son niveau et à différentes échelles, en fonction des différentes filières, du local au national, pour construire son propre diagnostic avant de rencontrer les autres. C'est un processus qui apparaît particulièrement itératif, avec des acteurs organisés et structurés (organisations paysannes...).

Malgré l'engagement au départ de l'État sénégalais dans le processus, et malgré le vote de la loi en 2004, aucun décret d'application n'a, à ce jour, été adopté.

Ce cas nous intéresse car :

- il traduit une politique publique prise dans un secteur productif, organisé en filières, et qui se doit aussi de prendre en compte les problématiques de réduction de la pauvreté et des inégalités ;
- il s'agit d'un processus de dialogue national mené par et avec des acteurs organisés et structurés ; et

- il s'agit d'un cas avancé, permettant d'analyser les processus participatifs et le dialogue engagé entre pouvoirs publics et acteurs de la société civile à différentes étapes, au moment de la formulation de la loi mais aussi au moment de sa mise en œuvre.

●● Le suivi et le contrôle du budget de l'État dans le cadre des CSLP : le cas de l'action de Social Watch Bénin⁹

Social Watch est un réseau international formé d'ONG, d'institutions, ou de groupes de citoyens, ayant pour but de participer, au niveau de la société civile, au contrôle et au suivi de la réalisation de certains engagements pris à l'échelle internationale. Le réseau Social Watch Bénin regroupe plus de 150 organisations de la société civile béninoise dans le but de « développer des approches pour créer des espaces pour le dialogue et l'échange, et promouvoir les efforts de plaidoyer, pour influencer les politiques de développement social et provoquer un changement positif »¹⁰. Dans le domaine de l'aide publique au développement, Social Watch Bénin assure, par exemple, le suivi et le contrôle du budget de l'État.

L'étude de l'action de suivi budgétaire de Social Watch Bénin nous intéresse car :

- il s'agit d'un processus impulsé de l'extérieur et approprié par des organisations de la société civile (OSC) non spécialisées dans le suivi et le contrôle des budgets liés à l'aide budgétaire programme ou sectorielle de l'État ;
- il s'agit du suivi et du contrôle transversal de l'action de l'État, à la fois sur des secteurs sociaux et productifs, sur lesquels sont engagées diverses organisations non étatiques, telles que des ONG, des associations ou des groupes corporatifs, des organisations patronales, etc. ;

⁹ <http://swbenin.iframe.com>

¹⁰ Source : Social Watch Bénin.

- il s'agit d'un processus de suivi et de contrôle de politiques monétaires, macro-économiques, de choix stratégiques liés à des objectifs de croissance dans le but de garantir une bonne gouvernance financière.

●● La mise en œuvre d'une plate-forme nationale multi-acteurs : le cas du Programme Concerté Santé Mali (PCSM)¹¹

Ce programme vise à améliorer l'accès des populations à des prestations de soins, en appuyant les projets menés par des acteurs non gouvernementaux dans le domaine de la santé et du développement social, et s'inscrivant dans le programme national de développement sanitaire et social (PRODESS) établi au Mali. Ce programme réunit des fonds du ministère français des Affaires étrangères et européennes, destinés aux associations, ONG et collectivités territoriales françaises comme maliennes. Le PCSM est donc un programme pluri-acteurs¹², réunissant OSC et collectivités locales du Nord et du Sud.

Ce cas nous intéresse car :

- il s'agit d'un programme impulsé de l'« extérieur », même s'il a été conçu et élaboré en concertation avec des acteurs maliens, permettant de porter un regard sur le rôle joué par les organisations étrangères (ONG du Nord, Coopération française, coopération décentralisée, etc.) dans les processus d'élaboration de politiques nationales ;
- il s'agit d'un élément de mise en œuvre d'un programme national (le PRODESS) dans un secteur social, concernant essentiellement les associations et les ONG engagées dans le secteur de la santé ;
- il s'agit d'un programme dit « concerté » impliquant des acteurs du Nord (OSC et collectivités locales) et du Sud (OSC, collectivités locales, État) qui ont pris part à l'élaboration du second CSLP au Mali sur les aspects relatifs à la santé.

●● La Plate-forme DESC¹³ du Mali : un exemple original de mobilisation sociale citoyenne et de renforcement des organisations de la société civile

La Plate-forme DESC du Mali a été créée pour appuyer la société civile dans le but de renforcer l'État de droit et la démocratie. Pour ce faire, elle interpelle les autorités publiques maliennes pour les pousser à répondre aux exigences de droit et de démocratie réclamées par les populations, et à respecter leur engagement à rendre compte à la communauté internationale de l'état de mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Elle s'engage à mobiliser les synergies pour la production d'un rapport faisant l'état des lieux de la mise en œuvre de ces droits au Mali.

La démarche de la Plate-forme DESC est fondamentalement axée sur la concertation et le partenariat avec le maximum d'acteurs possibles, y compris ceux de l'État, autour de la bonne réalisation du PIDESC.

L'étude de l'action menée par la Plate-forme DESC nous intéresse car :

- il s'agit d'une démarche essentiellement initiée et menée par les acteurs de la société civile malienne, valorisant fortement le rôle de l'opinion publique et sans négliger l'effet levier que peut représenter la communauté internationale pour faire pression sur l'État ;
- la Plate-forme DESC concentre son action sur la concertation et sur le dialogue entre acteurs (au sein même de la société civile, avec l'État et au sein de l'État) autour de sujets touchant tous les secteurs, *via* l'approche par les droits ;

¹¹ www.gpspmali.org/programmes/PCSM.htm

¹² Le modèle « pluri-acteurs » du PCSM rappelle celui des PCPA (Programmes concertés pluri-acteurs) initiés par le ministère français des Affaires étrangères et européennes. Cependant, il n'existe aucun lien institutionnel entre les deux formes de programme.

¹³ Plate-forme des droits économiques, sociaux et culturels du Mali (pfdesc@buroticservices.net).

- cette étude a été rédigée par les membres de la Plate-forme et constitue de fait un témoignage de la société civile sur sa rencontre avec l'État.

●● La méthodologie de travail

Pour réaliser ces études de cas¹⁴, le Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT a eu recours à des consultants nationaux dans chacun des pays concernés (Sénégal, Bénin et Mali). Grâce à des enquêtes auprès des acteurs impliqués de près ou de loin dans ces différents processus de dialogue entre organisations de la société civile (OSC) et État, les experts ont :

- expliqué le contexte et les enjeux du dialogue ;
- défini les acteurs impliqués et leurs enjeux propres ;
- décrit les modalités du dialogue et raconté son itinéraire.

Ce travail consistant à retracer des histoires de rencontres entre protagonistes, a été effectué dans une perspective analytique afin de fournir un outil pour ouvrir les débats, aussi bien du côté des acteurs de l'État que de ceux de la société civile, avec le souhait :

- d'alimenter les échanges sur « Comment se construisent et se mettent en œuvre des politiques publiques concertées ? » ;
- d'identifier et de diffuser des processus ou éléments de processus de négociation originaux ;
- d'ouvrir des champs de réflexion en matière de modalités de gouvernance.

¹⁴ L'étude portant sur la Plate-forme DESC du Mali a été réalisée de manière dissociée des trois autres. Rédigée par les acteurs de la Plate-forme, elle est un témoignage issu de certaines organisations de la société civile. La méthode de travail adoptée et les mises en garde émises ci-après ne concernent que les trois études de cas portant sur la LOASP au Sénégal, Social Watch Bénin et le Programme Concerté Santé Mali.

●● Des réserves quant à l'accès aux informations

En réalisant ce travail, nous avons eu pour ambition d'analyser les relations que peuvent entretenir des organisations de la société civile et des agents de l'État en Afrique de l'Ouest. Nous souhaitons raconter des expériences de rencontres, narrer des histoires vécues en les ponctuant de faits anecdotiques sans nous limiter aux « grandes réussites de la concertation ». Nous voulions mettre à profit les échecs, montrer comment certains ont contourné les écueils pour porter le débat entre des pouvoirs publics et des acteurs de la société civile.

Mais le « terrain », le lieu même des rencontres, nous a rappelé que la tâche n'est pas si simple. Cette rencontre entre « l'État » et la « société civile » est un sujet sensible, et demeure une zone grise.

La durée très courte des enquêtes (un mois) et les faibles moyens consacrés aux études de cas ont limité notre capacité à obtenir des résultats approfondis qui appréhenderaient avec toute la finesse souhaitée les nombreux jeux d'acteurs.

Ces jeux d'acteurs, si prégnants dans le cadre des processus de dialogue entre OSC et pouvoirs publics pour la définition, la conduite et le suivi de politiques publiques, influent directement sur la capacité des personnes que nous avons interrogées à parler sans retenue. Bien que chacune des personnes interrogées ait manifesté un réel intérêt pour ces études, les consultants se sont heurtés parfois aux problèmes des non-dits, aux discours pré-établis, aux lieux communs, et ont même parfois participé à l'entretien du « secret ».

Il a été difficile de pénétrer dans la boîte noire de l'État, d'évaluer dans quelles mesures la collaboration avec les acteurs sociaux modifie le fonctionnement de l'administration. En amont, qui a impulsé cette collaboration ? En aval, comment ces rencontres entre acteurs des politiques publiques influent-elles sur le fonction-

nement de l'État ? Comment les pratiques de l'administration centrale et/ou des pouvoirs locaux évoluent-elles ? Quels ont été les changements dans l'organisation ? Quels sont les nouveaux rapports de force entre l'administration centrale et les administrations décentralisées ? L'État est-il capable de déléguer la maîtrise d'ouvrage aux acteurs sociaux ?

Comment l'État et ses agents évaluent-ils la capacité des acteurs sociaux à contribuer à l'élaboration de politiques publiques ? En fonction de cela, dans quelles mesures utilisent-ils la concertation pour l'élaboration des politiques publiques ? Est-ce une simple consultation formelle ou une réelle prise en considération des opinions des acteurs sociaux ? Comment se fait l'arbitrage ?

Qu'en a-t-il été de ces acteurs « mixtes » combinant différents statuts ? Comment les acteurs impliqués à la fois dans l'État et dans la société civile (agents de l'administration dirigeants d'ONG, par exemple) prennent-ils part aux négociations ? Y-a-t-il coalition ? Comment certains acteurs sociaux deviennent-ils des leaders politiques ?

Tous ces questionnements apparaissent dans les études de cas sans toutefois être détaillés

Ces quelques limites n'ont pas empêché d'extraire un certain nombre d'interrogations des quatre études de cas proposées, en espérant qu'elles inciteront à poursuivre cet effort d'illustration et d'analyse des modalités de discussion entre pouvoirs publics et acteurs sociaux.

II. Récurrences et faits marquants de l'analyse transversale

Les études ont mis à jour des rencontres, parfois inattendues, entre acteurs ; elles ont permis d'identifier des expériences qui ont joué en faveur, ou non, du dialogue entre société civile et État ainsi qu'au sein même de ces deux entités (non homogènes).

● ● À propos des acteurs impliqués dans le processus de dialogue : légitimité et rôles

Comment les OSC justifient-elles leur place à la table des discussions dans un processus d'élaboration ou de mise en œuvre d'une politique publique ? Comment les pouvoirs publics affirment-ils leur légitimité dans le dialogue ?

La légitimité des acteurs en présence répond aux exigences et attentes des politiques publiques. En effet, il est admis que pour renforcer leur efficacité et permettre à la puissance publique de jouer son rôle d'arbitre et de garant de l'intérêt général, les politiques publiques doivent :

- prendre en compte l'ensemble des normes et réalités du terrain sur l'ensemble du territoire national ;
- répondre à des contraintes techniques (par exemple en ce qui concerne les politiques publiques sectorielles) ; ou, autrement dit, s'inscrire dans l'ordre du réaliste (c'est-à-dire, en fonction des moyens disponibles, mais aussi de l'acceptation du projet).

Aussi, la légitimité des OSC à prendre part au dialogue s'appuie-t-elle essentiellement sur quatre points :

- leur implantation, leur représentativité et base sociale et/ou ;

- leurs compétences techniques et leurs savoir-faire et/ou ;
- leur capacité à décrypter et à diffuser des informations pertinentes capables de mobiliser et d'influer sur l'opinion publique et/ou ;
- leur propre mode de fonctionnement interne (mode participatif, transparent et/ou collégial).

- **Le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux / CNCR** se positionne en tant qu'interlocuteur incontournable du Gouvernement sénégalais lors de l'élaboration de la LOASP. En effet, en représentant plus de 3,5 millions de producteurs répartis sur l'ensemble du pays, il s'impose dans le dialogue comme « porte-parole des paysans ».

Investi depuis plus de dix ans dans le développement d'une « agriculture paysanne » au moment des négociations avec l'État, doté d'une expertise technique déjà mise à l'épreuve dans le passé, le CNCR revendique le droit de participer directement à l'élaboration de la loi. Il obtient gain de cause grâce à l'organisation d'une concertation paysanne de plus de six mois, au cours de laquelle sont interrogés plus de 3 000 producteurs.

Le crédit donné au CNCR par le « monde rural » le rend légitime auprès du Gouvernement. Ainsi, la concertation mise en œuvre au sein même du mouvement paysan devient un outil pour aller dialoguer avec l'État.

- **Dans le cas de Social Watch Bénin**, la démarche est inverse. Des organisations extérieures, notamment la Coopération hollandaise et le PNUD, ont cherché à faire émerger et consolider une démarche citoyenne. Ainsi, elles ont encouragé les OSC béninoises à se fédérer au sein d'un groupe étiqueté « Social Watch » pour jouer un rôle de veille. Ces dernières acquièrent et renforcent leur crédibilité au fil du temps, grâce aux bailleurs étrangers qui appuient leur expertise et leur professionnalisation.

Comment les acteurs des politiques publiques renforcent-ils leur crédibilité pour être entendus lors du dialogue ?

- En renforçant ou en développant des compétences grâce à des accompagnements, notamment d'experts qui assurent des formations et la réalisation d'études.

- **Social Watch Bénin** fait appel à des « tuteurs », conseillers issus des administrations béninoises. L'État béninois s'implique ainsi en fournissant un appui technique aux OSC. Cependant, une certaine ambiguïté réside dans le fait que (i) ce sont les bailleurs étrangers qui financent les tuteurs et non l'État béninois, (ii) les tuteurs déclarent intervenir en toute indépendance vis-à-vis de l'État alors même que leurs administrations respectives sont impliquées dans le processus.

- **Au cours du processus d'élaboration de la LOASP, le Gouvernement sénégalais** a eu recours à des experts internationaux qui ont notamment participé à la rédaction de la loi d'orientation et à la finalisation de documents stratégiques.

Au cours de la phase de mise en œuvre, le ministère de l'Agriculture du Sénégal a chargé la Direction de l'Analyse, de la Préviation et des Statistiques de coordonner l'application des différents engagements de la LOASP, dans une démarche de large concertation entre les acteurs. Sept groupes de travail thématiques ont ainsi été mis en place auxquels participent des OSC du Sud et du Nord qui fournissent leur expertise.

- En se regroupant en plate-forme ou en collectifs, les OSC peuvent (i) réunir des compétences complémentaires, (ii) élargir leurs champs d'action (domaines ou régions spécifiques jusqu'ici ignorées), (iii) obtenir des financements particuliers de la part des partenaires techniques et financiers.

L'État, de son côté, peut s'organiser, par exemple, en prenant connaissance des opinions et propositions émanant de forums de la société civile, en préparant des discussions interministérielles, ou encore en mettant en place des cellules de type CSLP comme espaces de dialogue.

- **La première étape pour la mise en place de la Plate-forme DESC du Mali** a consisté à l'alliance des OSC maliennes les plus influentes impliquées sur divers thèmes liés à l'approche « droit ». L'ONG Guamina/Aoudaghost et le Mouvement des peuples pour l'éducation aux droits humains, deux organisations œuvrant dans le domaine des droits humains au Mali et en Afrique, se réunissent en août 2005. Cette rencontre permet d'identifier des partenaires éventuels et d'ouvrir la réflexion à cinq autres organisations : l'Association malienne des Droits de l'Homme (AMDH), la Coordination des associations et ONG féminines du Mali (CAFO), le Conseil national de la société civile (CNSC), le Conseil de concertation et d'appui aux ONG (CCA-ONG), l'Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM). Ce rapprochement permet l'élargissement des compétences de la plate-forme à plusieurs thèmes relatifs aux droits humains (droit de la femme, droit du travail, etc.).

- En informant, en communiquant et en sensibilisant sur leurs actions afin de mobiliser l'opinion publique.

Les acteurs impliqués dans les processus de dialogue qui le peuvent consacrent une grande part de leurs financements à l'information, à la sensibilisation et à la communication. Comment utiliser les modes de communication, et notamment les médias, pour mobiliser l'opinion publique grâce à une information (de qualité, pertinente, communicante...) et ainsi

influer sur les choix pour l'élaboration et la conduite des politiques publiques ?

L'appropriation des débats relatifs aux choix politiques s'appuie sur une large diffusion de l'information (notamment des éléments des débats) à deux niveaux :

- au niveau des acteurs des politiques publiques impliqués dans le processus de dialogue (bonne compréhension des enjeux, etc.) ;
- au niveau des citoyens, concernés par les politiques publiques de réduction de la pau-

vreté et des inégalités discutées (pas uniquement « destinataires » en dernier ressort des politiques, mais aussi à entendre comme élé-

ments moteurs pour initier un besoin de réforme autour d'un enjeu – objectif ou problème – fortement partagé/ressenti).

- **Social Watch Bénin** forme des journalistes à l'analyse budgétaire afin d'améliorer la qualité de l'information diffusée dans les médias nationaux. En créant une cellule consacrée uniquement à la communication, Social Watch Bénin adopte une stratégie claire : informer le plus grand nombre pour promouvoir ses initiatives et sensibiliser sur les questions relatives au contrôle citoyen de l'action publique. Cependant, l'utilisation des supports de communication n'est pas anodine. Des critiques émergent du cœur même de la structure vis-à-vis du bulletin d'information de Social Watch Bénin, que certains jugent trop militant et pas assez informatif.

- **Le CNCR**, lors de la concertation nationale qu'il a initiée au Sénégal, a travaillé en étroite connivence avec les médias (télévisions, radios, journaux, etc.) afin de diffuser largement les débats. L'information a circulé dans plusieurs langues nationales, permettant à tous de se forger un avis et ainsi de « s'appropriier » les ressorts du processus. La campagne de communication menée par le CNCR a visé l'ensemble de la population sénégalaise, rurale comme urbaine. Au moment de la publication du *Manifeste paysan*, les OSC ont organisé une mobilisation de 30 000 personnes au Stade Léopold Sédar Senghor de Dakar. Cette manifestation, diffusée par les médias locaux et les télévisions internationales dont TV5, était précédée d'une campagne d'affichage avec la mention « Sénégalaises, Sénégalais, les paysans vous parlent le 26 janvier 2003 ». En décloisonnant le dialogue du monde paysan vers tous les citoyens, le syndicat paysan a affirmé l'importance de tenir un débat national. En portant la LOASP au premier plan de l'actualité, il a obligé l'État sénégalais à placer l'élaboration de la politique agricole dans ses priorités.

- **Pour informer et sensibiliser les populations maliennes sur leurs droits, la Plate-forme DESC** a valorisé les compétences capitalisées au sein de ses OSC membres. Les acteurs ont utilisé des supports pédagogiques déjà existants pour intervenir dans les villages, sur les marchés. Ils ont réalisé des bandes annonces pour la radio et la télévision. D'après les membres de la Plate-forme, bien que réalisée à moindre frais, la campagne de sensibilisation et d'information a porté ses fruits : « jusqu'à aujourd'hui, les gens nous appellent pour savoir où nous en sommes »¹⁵.

Les sollicitations des populations participent au renforcement de l'action de la Plate-forme : « l'enthousiasme de la population pour notre mouvement nous empêche de lâcher prise. Les gens nous font savoir tous les jours qu'ils attendent beaucoup de nous »¹⁶.

¹⁵ Madani Koumaré, *entretien personnel, septembre 2007*.

¹⁶ *Idem*.

●● Comment définir la place des acteurs dans le processus de dialogue ?

Quelles positions les acteurs doivent-ils adopter les uns par rapport aux autres pour ne pas risquer la légitimité de leurs actions tout en restant dans une relation de bonne entente avec leurs interlocuteurs ?

L'enjeu pour l'État est d'assurer le pilotage, la coordination, le suivi, le contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques. Certaines de ses fonctions (exécution directe d'un programme de santé par exemple) ont été transférées aux collectivités décentralisées et d'autres à des acteurs sociaux contractualisés comme opérateurs. Un tel changement dans les prérogatives, lié notamment aux politiques de décentralisation, ne se fait pas sans mal et sans réticence

de la part de l'État. Du côté des collectivités, les ressources et les compétences manquent souvent, les transferts prévus restent incomplets. Du côté de la société civile, malgré la multiplication des initiatives, le renforcement des capacités reste une priorité.

Comment l'État doit-il aborder les acteurs sociaux pour garder ses prérogatives tout en ayant recours et en valorisant les compétences de ces derniers ? Comment les OSC doivent-elles se positionner vis-à-vis de l'État pour le soutenir dans ses intentions de réforme ou bien lorsque celui-ci manque à ces engagements ?

La contractualisation des relations, par le biais de la mise en œuvre de programmes concertés, suffit-elle à renforcer l'efficacité d'un programme (ou d'une politique) ? Comment le processus de concertation/dialogue pour améliorer l'efficacité des actions menées doit-il être accompagné pour être optimal ?

- **Des OSC maliennes se sont organisées en plate-forme** afin de collecter les informations nécessaires à la publication d'un rapport sur l'état d'avancement des droits économiques, sociaux et culturels dans le pays, dans le but de mettre l'État face à ses obligations internationales vis-à-vis des Nations Unies et ainsi de l'obliger à rédiger son propre rapport national pour le Comité des DESC à Genève.

Suite à la parution du rapport de la Plate-forme DESC (rapport dit « alternatif » car issu de la société civile), les autorités maliennes, reconnaissant autant les carences de leurs propres compétences que le savoir-faire des OSC, ont demandé à la Plate-forme DESC de contribuer à la rédaction du rapport de l'État en intégrant une cellule interministérielle constituée à cet effet. Cette dernière en refusant s'est clairement positionnée en distinguant le rôle de « plaider » pour la rédaction d'un rapport de celui de « consultant » dans la rédaction même du rapport (ce qui n'exclut pas un accompagnement en termes de sensibilisation et de formation des agents de l'État pour les aider à réaliser eux-mêmes le rapport officiel).

- **Le Programme Concerté Santé Mali a mis en place une instance mixte Nord-Sud** réunissant : l'État et le ministère de la Santé du Mali, le MAE français, la société civile malienne – avec le Groupe Pivot Santé Population (collectif d'ONG et associations maliennes intervenant dans le domaine de la santé) – et une ONG chef de file des ONG françaises, les collectivités territoriales – avec l'Association des municipalités du Mali – et une collectivité chef de file des collectivités françaises.

Cette instance, appelée Comité de direction, est chargée du pilotage du programme et de l'attribution d'un fonds à des porteurs de projets (ONG et collectivités, tant .../...

françaises que maliennes) dans le domaine de la santé. Le Comité de direction sélectionne les projets présentés sur la base d'une grille de critères prenant en compte la cohérence avec la politique sectorielle santé et la décentralisation au Mali.

Le programme a contribué, à travers des conventions et protocoles, à définir le rôle de chaque acteur dans l'utilisation du fonds et dans la réalisation des projets. Un tel dispositif est susceptible d'aider l'État malien, les OSC et les collectivités à collaborer autour des questions de santé.

●● Le choix des représentants et des animateurs du processus de dialogue

Le choix des animateurs, des représentants et interlocuteurs au cours du processus de discussions entre la société civile et l'État joue évidemment un rôle important dans la rencontre. En effectuant ce choix, chacune des parties en

présence marque sa volonté d'échanger et d'arriver à un consensus, ou au contraire d'éviter le dialogue. Il doit donc être compris comme un geste politique fort, porteur de sens.

Comment les OSC et les États doivent-ils choisir leurs représentants pour favoriser l'avancée du processus de dialogue ? Comment les OSC et les États doivent-ils se positionner face à un choix de représentation stratégique et contraire à leurs enjeux de la part de leurs interlocuteurs respectifs ?

- Dans le cas du **processus lié à la LOASP au Sénégal**, la société civile et l'État ont chacun choisi un médiateur. Ce choix, en mettant en vis-à-vis deux personnalités dotées, en plus de leurs compétences, d'une même vision de l'agriculture, a permis l'ouverture du dialogue. Ces deux personnes, ayant déjà travaillé ensemble, ont trouvé des terrains de communication communs.

●● L'ampleur du dialogue dépend-elle de l'ampleur du financement ?

L'investissement financier dans le champ de la concertation et du dialogue contribue à la réussite des processus. À quel moment l'appui financier doit-il intervenir pour laisser la crédibilité aux initiateurs des processus ? Comment le financement influe-t-il sur l'indépendance du processus ?

- Le poids des ressources mises à disposition pour permettre et animer le processus de dialogue apparaît clairement dans le cas de **l'action de suivi et de contrôle du budget de l'État par Social Watch Bénin**. En effet, le PNUD et la SNV, principaux bailleurs du processus, en investissant d'importants moyens techniques et financiers, ont .../...

permis la naissance rapide de Social Watch Bénin d'une part, mais aussi par la suite l'émergence de la cellule de suivi et de contrôle du budget de l'État. En moins d'un an, la réalisation de formations, la rédaction de rapports et la mise en place d'un dialogue régulier entre Social Watch Bénin et l'État béninois se sont concrétisées.

- **Les représentants de la Plate-forme DESC du Mali** ont adopté une stratégie spécifique par rapport aux bailleurs. Ils affirment avoir travaillé « bénévolement », ne demandant de soutien financier ni à l'État malien, ni aux bailleurs, afin de préserver l'indépendance de leur mouvement, garante selon eux de leur crédibilité. Ainsi, en renforçant le caractère citoyen de leur action et en la singularisant des autres processus financés et/ou impulsés de l'extérieur, ils souhaitent attirer l'attention de partenaires du Nord.

●● **Le temps : « donner du souffle » au dialogue ou « épuiser les ressources » des discutants ?**

La prise en compte du facteur « temps » détermine le déroulement du dialogue. Les étapes ne doivent être « ni trop longues, ni trop courtes ». Comment maîtriser les séquences, le rythme et la durée du dialogue ? Qui fixe les règles ? Comment peut-on influencer sur la temporalité d'un processus de dialogue pour en améliorer l'efficacité ?

- **Social Watch Bénin est un mouvement jeune qui a émergé en 2005.** En moins d'un an, la cellule de contrôle et de suivi du budget national est devenue opérationnelle. Malgré le dynamisme et la bonne volonté de ses fondateurs, la cellule rencontre des difficultés de fonctionnement (reconnues par tous) liées à la lourdeur de sa structure. D'un avis général, la rapidité de cette mise en place a limité les possibilités de mûrir la réflexion préalable et d'anticiper les actuels problèmes organisationnels.

Composée de 54 membres dont la présence n'est pas toujours justifiée, la cellule de contrôle et de suivi du budget de l'État est difficile à gérer. Peu réactive, elle sera allégée pour permettre la mise en place d'un cadre de concertation plus efficace.

- **Fort de ses expériences précédentes, le CNCR a évité l'écueil de la précipitation** en demandant le report de prises de décisions sur lesquelles le consensus ne se faisait pas (le volet foncier de la LOASP). Au final, le temps de concertation prévu au départ par la Présidence sénégalaise a été doublé. Finalement, cela a permis la réalisation d'une plus large concertation paysanne, le renforcement de la capacité des acteurs et la réalisation de plusieurs missions d'expertises. En revanche, aujourd'hui, le processus lié à la mise en œuvre de la LOASP souffre de la lenteur des prises de décision. Les procédures traînent en longueur, les débats ont du mal à s'organiser. Aucune échéance n'a été fixée pour mettre en application la loi d'orientation.

●● La prise en compte des échelles dans le processus : un mode de renforcement de la démocratie ?

L'État s'engage (par le biais des CSLP notamment) à réduire les inégalités y compris spatiales – entre régions, entre villes et campagnes – pour assurer le développement harmonieux de son territoire. Il est admis que les politiques de réduction de la pauvreté et des inégalités doivent tenir compte des dynamiques socio-économiques aux échelles « micro » comme « macro ». Prendre en considération les interrelations entre ces différentes échelles contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques en adéquation avec la pluralité des normes locales et avec le contexte global.

La participation et la concertation, entre OSC mais aussi entre OSC et État, est un élément majeur dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités. Pour qu'elles soient valorisées, concertation et participation doivent aussi être prises en compte au sein même des États qui doivent organiser l'appropriation des processus en renforçant la participation de toutes les catégories de personnel sur l'ensemble du territoire concerné (du ministère au district).

Ces concertations organisées et structurées sont des outils de dialogue entre organisations de la société civile et avec l'État, mais les jeux d'échelle, nécessaires à la mise en œuvre de processus de dialogue, sont-ils suffisants pour la prise en compte de la réduction des inégalités territoriales dans les politiques publiques ?

➤ Lors de la concertation paysanne initiée au moment de l'élaboration de la LOASP, **le CNCR a souhaité prendre en compte l'ensemble de l'espace national**, selon un schéma pyramidal : des réunions ont été organisées dans les villages, puis des représentants désignés se sont rendus aux réunions départementales ; au cours de ces dernières ont été désignés de nouveaux représentants qui ont participé à des réunions régionales avant de se rencontrer en comité national. Chacune des onze régions du Sénégal a été ainsi consultée avant la rédaction du contre-projet de loi d'orientation agricole du CNCR.

➤ **À cause de ses budgets limités, la Plate-forme DESC du Mali a procédé de façon différente.** Toutes les thématiques en matière de droits n'ont pu être abordées sur l'ensemble du territoire. Pour prendre en compte des réalités multiples, fortement illustratives d'une réalité nationale, les membres de la plate-forme ont choisi de baser les concertations sur les problèmes prioritaires de chaque région et de mettre le tout en perspective (à partir, donc, des exemples les plus forts).

●● Comment animer le dialogue pour éviter la démobilisation des acteurs ?

En renforçant le caractère itératif du dialogue, les instigateurs et acteurs des processus provoquent et entretiennent le débat. La concertation est alors utilisée comme un outil de

démocratie destiné à mettre les acteurs du développement face à leurs responsabilités.

Il peut s'agir de différents groupes d'acteurs de la société civile qui mettent l'État face à ses responsabilités. Mais il peut s'agir aussi d'un État qui, en menant une concertation, peut mettre ses bailleurs face à la nécessité de

financer tel ou tel programme. Ou bien encore, les organisations de la société civile ont-elles à rendre des comptes sur ce qu'elles ont contribué à mettre en place (ce qu'elles ont négocié

et obtenu est-il fidèle aux attentes et besoins de leurs membres et plus largement des citoyens dont elles prétendent se faire le porte-parole ?). Les combinaisons sont multiples.

➤ **Les membres de la Plate-forme DESC du Mali** retournent régulièrement rencontrer les personnes qui ont participé de près ou de loin à la campagne d'enquêtes et de sensibilisation qui a précédé la rédaction du rapport alternatif. Ainsi, les représentants des structures déconcentrées et décentralisées de l'État (chambres régionales, communales, représentants de services ministériels, maires, etc.) sont régulièrement informés de l'état d'avancement du dossier DESC. Cela contribue au maintien et à l'entretien d'une relation régulière avec l'État.

➤ **Dans le Programme Concerté Santé Mali, la conception et l'élaboration du programme** ont été portées par une réelle concertation entre les acteurs non gouvernementaux Nord et Sud. Avec le PCSM I, le fonds mis en place a été géré de manière concertée entre ministère/ONG/collectivités territoriales Nord et Sud et été attribué à la réalisation des projets au Mali. Mais la réflexion et les échanges conjoints prévus entre les acteurs des ONG et des collectivités tant Nord que Sud n'ont pas vraiment eu lieu. Ils devaient permettre la mise en œuvre d'un processus de capitalisation autour d'une expérience originale.

Avec le PCSM II (deuxième phase du programme prenant déjà fin en 2007), les relations entre les acteurs selon leur ancrage institutionnel (qu'ils appartiennent au monde associatif de la société civile ou qu'ils soient élus et personnels des collectivités territoriales) se sont encore amoindries. Le Groupe Santé France remarque une démobilitation du Groupe Santé Mali. En effet, le PCSM ne parvient pas à mobiliser les acteurs maliens qui semblent voir le programme comme un simple guichet de financement, relativement classique, de projets. L'objectif premier de créer une synergie entre les acteurs œuvrant au développement de l'accès aux soins sur le territoire malien, ne paraît donc pas vraiment atteint.

Le processus de concertation, initié par les OSC du Nord, n'a pas été approprié dans les termes attendus par les OSC et collectivités du Sud.

III. Des débats et des questions de fond

Les études de cas présentées ci-après ont révélé des expériences de dialogue plus ou

moins réussies. Avant tout, ces expériences ont favorisé la rencontre de l'État et de la société civile, de la puissance publique et des citoyens, des organisations de la société civile et des citoyens.

Au terme des différentes observations faites sur ces processus, quelques questions de fond se posent.

●● Peut-on encore opposer État et société civile ?

La réflexion en termes de politiques publiques concertées permet d'analyser le rôle et la responsabilité de chacun, du côté étatique comme non étatique, mais sans pour autant remettre en question le rôle d'arbitrage de la puissance publique.

Il existe de nombreuses interrelations entre État et société civile qui empêchent de les opposer catégoriquement. Pour autant ce n'est pas non plus la même chose. Les formes de collaboration entre État et acteurs sociaux organisés sont en mutation, et pas seulement dans les pays en développement.

Ces différentes études de cas nous montrent que les citoyens et la société civile des pays concernés par les enquêtes ont largement dépassé la vision caricaturale de l'« État corrompu ». Les OSC entretiennent des relations régulières avec les représentants étatiques et attendent beaucoup de leurs élus pour mettre en œuvre des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités. Inversement, les États prennent conscience du potentiel des OSC et notamment de leur capacité à mobiliser l'opinion publique et essaient d'exploiter leurs compétences pour l'élaboration et la mise en œuvre de telles politiques.

La société civile est complexe, hétérogène, composée de groupes multiples, mouvants et enchevêtrés, dont les intérêts sont souvent conflictuels et inféodés aux groupes sociaux dominants. C'est aussi un espace d'organisation, d'autonomie, de contre-pouvoir. Elle n'est pas *a priori* porteuse de projets d'intérêt général réducteurs des inégalités, mais elle représente une forte contribution à la dynamique nationale et des formes de légitimité qui ont besoin d'être reconnues.

Les États sont des acteurs essentiels. Les États doivent faire face aux obligations prises vis-à-vis des citoyens et des bailleurs investis dans l'aide au développement en jouant pleinement leur rôle de régulateurs. Ils doivent occuper leur place sur la scène publique et initier ou mettre en œuvre des politiques publiques ayant pour

objectifs l'amélioration des conditions de vie des populations sur l'ensemble du territoire.

Mais s'ils veulent que leurs actions et leurs politiques à court et moyen terme soient efficaces et d'effets durables, ils doivent permettre l'émergence des organisations collectives, dès lors qu'elles sont reconnues représentatives d'intérêts légitimes. Ils doivent soutenir leur implication dans les politiques d'intervention. Il s'agit, en particulier, de renforcer le soutien à des groupes d'acteurs sociaux marginalisés en termes d'accès aux ressources et au pouvoir. Ces groupes d'acteurs sont, généralement, issus d'organisations collectives locales, nées d'une convergence d'intérêts vécus dans la proximité et au quotidien (telles que les organisations professionnelles agricoles, les commerçants et entrepreneurs, les fédérations d'artisans, les groupements syndicaux, les comités de santé, les associations de femmes, etc.) qui, peu à peu, se structurent à des niveaux où elles peuvent peser sur les politiques d'intervention. Ces groupes d'acteurs, organisations de la société civile, peuvent jouer un rôle essentiel dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre de telles politiques, tant au niveau national que local¹⁷.

●● Comment s'assurer d'une reconnaissance réciproque et tournée vers l'intérêt général ?

Les réseaux de clientèles familiaux, politiques, religieux et statutaires remettent en cause cette opposition société civile/État/collectivités. Ainsi certains acteurs de la société civile entretiennent des relations sociales (de parenté, de culte, etc.) avec des agents de l'administration. De même, des fonctionnaires d'État peuvent être dirigeants d'ONG.

Les activités et intérêts multiples des acteurs impliqués dans le dialogue favorisent parfois le mélange des genres et la confusion des objets.

¹⁷ Cf. Réseau IMPACT (2003), Historique, convictions et questions structurantes.

L'éventuelle crainte de la collaboration est parfois motivée par une méconnaissance réciproque, notamment des contraintes spécifiques à chaque acteur et le non-respect de logiques différentes. Pourtant, chacun a sa place et son rôle : l'idée essentielle étant de ne pas chercher à se substituer les uns aux autres, de ne pas d'emblée rejeter ou critiquer sans chercher à comprendre, mais de s'enrichir par la rencontre. Ce n'est pas simple : déséquilibres dans les moyens disponibles, différences dans les responsabilités et mandats donnés ou dans les modes d'actions, etc. ne facilitent pas toujours des processus de dialogue, de concertation, de négociation et de collaboration sereins et productifs.

●● Dans le dialogue, quelle place pour le conflit ?

Doit-on accepter des compromis imparfaits pour éviter le conflit ? Comment gère-t-on le conflit et comment le rapport de force peut-il enrichir un processus de concertation ?

Les processus de concertation, de négociation et de médiation, ont pour objet premier de projeter, voire de décider ensemble. Quelle place à la contestation dans ces processus ? La confrontation peut être entendue comme porteuse de dynamiques constructives de transformation sociale et comme une phase à part entière des processus de dialogue liés à la définition et à la mise en place de politiques publiques. Se placer dans une posture conflictuelle avec son interlocuteur suppose disposer d'une marge de liberté et assumer une prise de responsabilité face à des enjeux considérés comme forts.

●● Comment les acteurs nationaux utilisent-ils les initiatives exogènes pour les transformer en dynamiques endogènes ?

Les quatre processus de dialogue étudiés ont tous été soit initiés, soit soutenus, par des par-

tenaires techniques et financiers du Nord. Bien que, comme nous venons de le dire, aucun des quatre processus n'ait atteint jusqu'à présent les résultats escomptés, il semble que l'appui financier et/ou technique fourni par les partenaires au développement ait servi de « chausse pied », de « levier » ou de « déclencheur » à des mouvements.

Nous n'inventons rien en affirmant que les financements alloués de plus en plus fréquemment aux processus de concertation créent des vocations nouvelles au sein de la société civile et des États. Les financements externes sont toujours les bienvenus dans les processus de dialogue entre société civile et État. Cependant, ils risquent de générer la mise en œuvre de processus relativement artificiels.

Comment les États et les OSC du Sud doivent-ils envisager leurs relations avec les bailleurs pour préserver leur indépendance et leur liberté décisionnelle surtout lorsque l'aide est allouée par le biais de financements fléchés ?

Heureusement, la tendance en faveur de l'aide budgétaire globale pour les États permet de répondre en partie à cela. Au-delà des financements, l'appropriation des processus par les acteurs sociaux, notamment à travers la co-gestion, peut générer aussi de nouvelles relations de pouvoir susceptibles de transformation sociale.

●● Dans quelles mesures l'appropriation peut-elle garantir le renforcement de l'efficacité de l'aide ?

Le lien entre appropriation et efficacité de l'aide demeure flou si l'on en reste aux résultats attendus par les bailleurs et par les organisations du Nord.

Les quatre études de cas proposées nous montrent bien que les processus sont appropriés par les États et les OSC. La LOASP sénégalaise est le résultat d'un processus de négociation long et structuré entre l'État et la société civile, qui se sont

attaqués aux questions relatives à la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le secteur agricole. La concertation mise en œuvre dans le cadre de la rédaction du rapport alternatif sur les DESC au Mali a réuni à de nombreuses reprises la Plate-forme DESC et l'État malien et a probablement participé à favoriser l'intégration de la notion de droit dans la thématique de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Le Programme Concerté Santé Mali, géré par le Groupe Pivot Santé Population, finance de plus en plus de projets de Santé sur le territoire malien. Le nombre d'OSC impliquées dans l'action de Social Watch Bénin augmente, donnant du poids dans les négociations.

Cependant, dans chacune des études de cas, les résultats initialement attendus ne sont pas encore atteints. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale sénégalaise, bien que votée, n'est pas appliquée. Le Groupe Santé France du Programme Concerté Santé Mali regrette l'absence d'interlocuteurs au Sud et la perception du programme en un guichet de financement de projets. Social Watch Bénin qui, à sa décharge débute son activité, n'est pas encore en mesure d'effectuer pleinement le suivi et le contrôle du budget de l'État. Le rapport officiel de l'État malien sur l'état des DESC n'est pas publié.

Ces expériences renforcent l'idée que la mise en œuvre de processus participatifs n'est pas – seule – une mesure suffisante à l'obtention de résultats. Cependant, ces dialogues entre « société civile » et « État », qui prennent des formes relativement nouvelles, marquent un progrès indéniable dans l'appropriation des politiques et dans le renforcement de leur efficacité.

> Conclusion

Toutes ces questions relatives aux expériences étudiées nous permettent d'avancer que le renforcement de la gouvernance suppose :

- des citoyens et une société civile forts, capables de (i) jouer leur rôle de veille citoyenne et mobiliser l'opinion publique pour inscrire des thèmes dans l'agenda prioritaire des gouvernements, (ii) dialoguer et négocier avec les États pour construire et appliquer des politiques publiques efficaces, prenant en compte à la fois la pluralité des normes locales et les enjeux macro-économiques ;
- le renforcement des compétences au sein des États et des administrations décentralisées afin que la puissance publique puisse (i) assurer le dialogue et la concertation avec la société civile, (ii) prendre ses responsabilités vis-à-vis des populations en élaborant et en mettant en œuvre des politiques publiques concertées, (iii) assurer ses fonctions régaliennes d'harmonisation et de redistribution des richesses pour assurer la croissance et réduire la pauvreté et les inégalités économiques, sociales, culturelles et territoriales.

La concertation entre OSC et État est un fait relativement nouveau. La réflexion sur les modalités des rencontres doit être poursuivie dans une optique non partisane. Une approche pluridisciplinaire, qui prendrait en compte les avis de géographes, d'anthropologues, politologues, sociologues, etc., permettra d'approfondir nos connaissances sur les effets induits de la concertation. Ces études de cas africaines nous rappellent étrangement des contextes européens. Aussi, il serait pertinent de mettre en perspectives des expériences du Nord et du Sud pour continuer à faire évoluer la réflexion et à alimenter le débat.



Bibliographie sommaire

BEURET J.E., PENNAGUER S., TARTARIN S., 2006, *D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire*, in « Nature Sciences Sociétés » n° 14, Paris, p. 30-42.

CISSOKO K., TOURE R., 2005, *Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État : le cas du CSLP au Mali*, in « Revue Politique africaine », article publié dans le cadre de la collaboration Réseau IMPACT/Politique africaine, n° 99, Paris, p. 142-154.

DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT, 28 février au 2 mars 2005, *Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*, Forum à haut niveau, Paris.

IRAM-REDEV, 2004, *La concertation en question : une proposition de synthèse de quelques expériences de terrain*, Groupe de travail « Appui institutionnel au secteur agricole », Paris, 13 p.

LAMBERT A., LE MEUR P.-Y., 2002, *Guide opérationnel pour une prise en compte d'acteurs dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, GREMMAE, 42 p.

LAVIGNE DELVILLE P., 2006, *La « participation » : décrire les modalités et les procédures*, « Les Notes méthodologiques » n° 6, GREMMAE, Paris, 26 p.

LEVY M. (coord.), 2002, *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, éd. IRD-Karthala, Paris, 235 p.

RÉSEAU IMPACT, 2003, *Historique, convictions et questions structurantes*.

RÉSEAU IMPACT, octobre 2003, Séminaire de recherche : *Les stratégies internationales de lutte contre la pauvreté : l'apport d'une analyse en termes de politiques publiques*, Compte rendu du séminaire organisé en collaboration avec la revue Politique africaine et le CERI.

RÉSEAU IMPACT et POLITIQUE AFRICAINE, novembre 2004, Séminaire : *Politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités : l'influence des acteurs sociaux sur la gouvernance d'État*, Compte rendu de séminaire.

RÉSEAU IMPACT, 2005, *Le rôle des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités*, Communication présentée à la Conférence de la Human Development and Capability Association, 11-14 septembre 2005, UNESCO, Paris.

RÉSEAU IMPACT, décembre 2006, Compte rendu des débats de la réunion du Comité d'orientation élargi du 18 décembre 2006 consacrée aux modalités de dialogue entre acteurs des politiques publiques et aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté, des inégalités et d'accès aux droits.

RÉSEAU IMPACT, Huchon J., 2007, « Les inégalités sont-elles facteurs de fragilité ? », *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, sous la direction de Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro, Karthala, p. 75-89.

WINTER G. (coord.), 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralités des normes et jeux d'acteurs*, éd. Kathala-IRD, Paris, 425 p.

DEUXIÈME PARTIE

Études de cas

En juin 2004, le Sénégal a adopté une loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) qui constituera le cadre de référence du développement agricole et rural du Sénégal pour les vingt prochaines années. Les principaux enjeux de pouvoirs liés à la LOASP s'articulent autour de l'agriculture familiale et de l'entrepreneuriat agricole, avec comme levier la réforme foncière.

Le projet de loi d'orientation agricole préparé selon une démarche descendante a été soumis à une large concertation. Celle-ci a impliqué les principaux acteurs publics et privés : l'État et ses démembrements, les organisations de producteurs, les députés et les partenaires au développement. L'itinéraire de la définition de la loi intègre trois grandes étapes : la proposition d'un avant-projet de loi présidentiel (2002), la formulation d'une contre-proposition paysanne par le Conseil national de concertation et coopération des ruraux (CNCR, 2003) et le vote d'une loi consensuelle (2004). La concertation interne du CNCR a révélé une forte mobilisation paysanne, la capacité à initier un dialogue organisé qui a mené à une contre-proposition réfléchie et responsable.

La LOASP a accusé d'énormes retards dans sa mise en œuvre. Cette situation s'explique par une série de facteurs, dont le plus important est l'absence de portage politique avec comme conséquence l'absence d'une méthodologie claire d'élaboration des textes d'application, le manque de financement et la démobilisation des acteurs.

Les modalités du processus de concertation sont marquées par un face-à-face d'animateurs légitimes, et caractérisées par des financements partiels et un déficit de communication.

Le processus d'élaboration de la LOASP consacre la réappropriation de l'élaboration des politiques publiques agricoles par l'État du Sénégal et l'appropriation du processus et du contenu de la loi par les organisations de producteurs. La démarche participative marque une rupture avec les approches d'élaboration de politiques et de stratégies fortement influencées par les bailleurs de fonds et renforce la gouvernance des affaires publiques. Le parlement, impliqué dès le début du processus, constitue un relais puissant d'accélération des procédures d'adoption. Il reste toutefois à conforter sa capacité de suivre et de contrôler la mise en œuvre.

L'expérience du processus d'élaboration et d'adoption de la LOASP met en évidence la nécessité, pour l'appropriation des politiques partagées, d'organisations professionnelles fortes et d'une participation réelle qui requiert compétences, argent et temps.

L'un des points faibles de la démarche d'élaboration de la LOASP, instrument juridique, institutionnel et financier, avec une perspective à long terme, est l'absence (i) de clarification des objectifs, (ii) de stratégies de développement agricole, (iii) de programmes opérationnels et (iii) de budgets appropriés.

ÉTUDE D'UN PROCESSUS NATIONAL DE DÉFINITION
ET DE MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE SECTORIELLE

Le cas de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP) du Sénégal

Par Dr Thiendou Niang¹

> Introduction

En juin 2004, le Sénégal a adopté une loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP²) qui constituera le cadre de référence et de cohérence du développement agricole et rural du Sénégal pour les vingt prochaines années. Cette loi résulte d'une large concertation entre l'État et les acteurs du secteur du développement agricole et rural. Exemple de processus national de définition et de mise en œuvre d'une politique publique sectorielle, il nous a paru utile et intéressant d'examiner les modalités de dialogue entre l'État et la société civile pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique agricole nationale et concertée du Sénégal centrée sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. Les enjeux sont de comprendre l'influence de la participation et de l'appropriation dans la qualité des décisions et de la gouvernance publique.

La méthode de travail a consisté en une collecte et une analyse de la littérature disponible et l'exploitation des différentes versions de la loi, des rapports des concertations paysannes, des contributions, des articles de presse publiés³. Ce travail a été complété par une vingtaine d'entretiens auprès des personnes impli-

quées dans le processus et des personnes ressources (facilitateur, équipe de rédaction du texte initial, négociateurs, responsables des organisations de producteurs et de l'État et assistants techniques). La quasi-totalité des acteurs clés du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la loi ont été interrogés.

Après avoir présenté le contexte d'élaboration et de mise en œuvre de la loi, nous dresserons la cartographie des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la LOASP. Puis, nous identifierons les caractéristiques du processus en définissant ses modalités et en retraçant son itinéraire. Enfin, nous examinerons les résultats obtenus et tirerons les enseignements de cette expérience de concertation entre l'État et les organisations de la société civile du Sénégal.

¹ Directeur de « Afrique Communication », Dakar, Sénégal, Acs1@orange.sn

² Loi n° 2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale. Publiée au Journal officiel de la République du Sénégal, JO n° 6 176 du samedi 14 août 2004. Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques, 2004, Dakar, 43 p.

³ Bureau d'appui de la Coopération sénégal-suisse, 2007, Revue de presse du 8 janvier 2003 au 1^{er} mai 2007 sur la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, hors série, Dakar, 84 p.

> Contexte

Le secteur primaire (agriculture, élevage, foresterie et pêche) occupe une place importante dans l'économie sénégalaise. Il contribue pour près de 20 % à la formation du produit intérieur brut (PIB). Des filières du sous-secteur agricole (arachide, coton, horticulture, etc.) participent au développement de l'industrie et aux échanges commerciaux extérieurs du pays. Ce secteur emploie plus de 60 % de la population active nationale et apporte une contribution essentielle à l'amélioration de la sécurité alimentaire⁴. En outre, l'agriculture reste la principale base de développement artisanal et industriel.

« Le sous-secteur agricole a connu une croissance régulière jusqu'à la fin des années 60 avant d'entrer dans une phase de croissance ralentie. De 1960 à 2000, on observe au Sénégal une baisse progressive de la part de l'agriculture dans l'économie qui descend en dessous de 10 % du PIB. Les Plans d'ajustement structurel qui ont été appliqués à l'économie sénégalaise ont révélé l'inefficacité du seul ajustement par la demande. En comprimant la demande sans agir fondamentalement sur l'offre, ils ont inhibé la construction d'une croissance redistributive. C'est alors que la pauvreté à dominante rurale s'est élargie et approfondie. Les couches moyennes se sont affaïssées rejoignant dans la précarisation les couches pauvres⁵. »

Malgré les initiatives de politiques publiques successives, la pauvreté continue de croître en milieu rural et le déficit de la balance commerciale des produits alimentaires au Sénégal n'est pas enrayé. La dégradation des ressources naturelles, liée à la surexploitation du milieu, contribue à fragiliser plus encore la petite paysannerie.

Sur le plan régional, les États membres de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA), dont fait partie le Sénégal, ont adopté en décembre 2001 une politique agricole communautaire, la Politique agricole de l'Union (PAU), qui a pour objectif de renforcer la sécurité alimentaire et d'améliorer les conditions de vie des populations agricoles⁶.

Sur le plan national, en l'an 2000, l'élection d'Abdoulaye Wade a marqué une alternance politique démocratique. Ce dernier, défenseur du libéralisme, s'est engagé dans le renouvellement des processus liés aux politiques publiques et dans les réformes institutionnelles.

Dans ce contexte, en 2002, le Président de la République a décidé de renforcer les orientations stratégiques du secteur agricole en introduisant une rupture par rapport aux stratégies antérieures de développement agricole et rural, en promouvant une réappropriation des processus d'élaboration des politiques agricoles par le Sénégal (notamment en impliquant l'État, les acteurs du monde rural et la représentation nationale).

La LOASP fonde la politique agricole et rurale du Sénégal et repose sur les principes directeurs que sont l'efficacité économique, l'équité sociale, la durabilité, la libéralisation économique, la décentralisation, la solidarité et la subsidiarité, la compétition sous-régionale.

Ses objectifs sont :

- la réduction de l'impact des risques climatiques, économiques, environnementaux et sanitaires, par la maîtrise de l'eau, la diversification des productions, la formation des ruraux, afin d'améliorer la sécurité alimentaire de la population et de réaliser à terme la souveraineté alimentaire du pays ;
- l'amélioration des revenus et du niveau de vie des populations rurales, et la mise en place d'un régime de protection sociale en leur faveur ;
- l'amélioration du cadre et des conditions de vie en milieu rural, notamment par l'accès aux infrastructures et aux services publics, grâce à un aménagement équilibré et cohérent du territoire ;

⁴ DIA Ameth Tidiane, FALL Abdou Salam, 2005, Stratégies de réduction de la pauvreté et politiques agricoles au Sénégal, Réseau d'expertise des politiques agricoles, Dakar, 55 p.

⁵ DIA Ameth Tidiane, FALL Abdou Salam, 2005, op. cit.

⁶ UEMOA, 2002, La politique agricole, Ouagadougou, 121 p.

- la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, notamment par la connaissance et l'amélioration de la fertilité des sols ;
- la mise en place d'un système d'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture et en milieu rural ;
- l'amélioration de l'environnement et de la qualité de la production afin que l'agriculture soit un moteur du développement industriel et artisanal, pour mieux satisfaire aux besoins des marchés intérieur et extérieur (sous-régional et international).

I. Les acteurs impliqués dans la LOASP et leurs enjeux propres

Le processus de formulation et de mise en œuvre de la LOASP a nécessité l'intervention de nombreux acteurs : l'État et ses démembrements, les organisations de producteurs, les députés et les partenaires au développement.

●● L'État et ses démembrements : les acteurs à l'origine du processus

L'État du Sénégal, à travers le Président de la République appuyé par le ministre de l'Agriculture et de l'Hydraulique, a initié le projet de loi d'orientation agricole, l'a soumis à la concertation. L'État a également sollicité et obtenu des commentaires provenant des directions, instituts et sociétés de développement rattachés au ministère de l'Agriculture et de l'Élevage. D'autres administrations constituées des ministères de l'Économie et des Finances, de l'Industrie et de l'Artisanat, des Infrastructures,

de l'Équipement et des Transports, de la Jeunesse, des Relations avec les institutions parlementaires nationales régionales et de l'Union africaine, de la Santé, de l'Hygiène et de la Prévention et de l'Intérieur ont également exprimé leur avis sur le projet de loi. Ensuite l'avant-projet de loi a été examiné et revu sa soumission au Conseil des ministres et après à l'Assemblée nationale. La loi votée a été promulguée par le Président de la République.

L'avant-projet de loi d'orientation agricole (LOA)⁷, proposé par le Président de la République sénégalaise, se positionne en faveur d'une agriculture d'entreprise et de l'agrobusiness. L'instrument principal de cette politique est la « réforme foncière ». À titre d'illustration, le chapitre IV de l'avant-projet de loi consacré au régime foncier stipule, en son article 17, que « les conseillers ruraux sont compétents pour affecter des terres du domaine national aux exploitations agricoles familiales ». Toutefois, « ils ne sont pas compétents pour intervenir dans les périmètres affectés aux exploitations agricoles commerciales et industrielles ». L'article 21 de l'avant-projet de loi précise que « dans les zones affectées aux exploitations commerciales et industrielles, l'État peut vendre des terres à des particuliers, personnes physiques ou morales ». La même disposition mentionne que « cette décision de vendre des terres du domaine national à des particuliers est prise par le Président de la République. Le produit de ces ventes est partagé, dans des conditions fixées par décret, entre l'État et les communautés rurales intéressées ».

●● Le CNCR et la mobilisation paysanne dans le processus

Le CNCR, organisation professionnelle agricole sénégalaise, a été fortement impliqué dans ce processus. Depuis 1993, le CNCR œuvre pour

⁷ *Présidence de la République du Sénégal, 2002, Projet de loi d'orientation agricole, Dakar, 10 p.*

le développement d'une agriculture paysanne qui assure une promotion socio-économique durable des exploitations agricoles.

Le CNCR regroupe actuellement 22 membres (fédérations et associations) et quatre organisations associées représentant environ 3 500 000 producteurs. Il est structuré du village jusqu'au niveau national. Ses organes de gouvernance sont le conseil d'administration de 56 membres et le bureau exécutif composé de 18 membres responsables d'organisations de producteurs. Ces deux organes disposent des prérogatives pour décider des activités à mettre en œuvre conformément aux orientations définies par le congrès⁸. Le Secrétariat général du CNCR est l'organe d'exécution, il dispose d'une cellule d'appui technique pour mener à bien les activités.

Doté d'une indépendance politique au service du monde rural sénégalais, le CNCR tire sa légitimité dans la concertation paysanne. Il mobilise les organisations paysannes et de producteurs pour qu'elles parlent et agissent d'une seule et même voix sur les questions importantes qui déterminent l'avenir des exploitations familiales.

Il dispose d'une réelle capacité de construction d'argumentaires techniques soutenue par l'appui d'experts indépendants, d'un réseau de partenaires internationaux et d'une connexion à un réseau d'institutions défendant les mêmes positions. Il est membre du Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA).

Le CNCR a accumulé de nombreuses expériences de dialogue avec les politiques, avec à son actif la participation à des rencontres régulières avec le Président de la République, le Premier ministre et le ministre de l'Agriculture. Le CNCR a aussi participé aux négociations sur le Programme des services agricoles d'appui aux organisations de producteurs (PSAOP)⁹, aux côtés du Gouvernement du Sénégal et de la Banque mondiale.

Enfin, le CNCR consolide sa légitimité en se servant des chiffres : comme les paysans représentent plus de 60 % de la population et 70

milliards de recette en période de bonne pluviométrie, il leur appartient d'étudier et de discuter le projet de loi d'orientation agricole.

Pour les organisations professionnelles agricoles, et notamment le CNCR, l'agriculture paysanne familiale doit occuper une place centrale, mais non exclusive, dans toute politique de développement rural. Les priorités doivent s'articuler autour de l'agriculture familiale, la revalorisation de l'image sociale des métiers de l'agriculture, la reconnaissance des droits réels sur les terres et le développement d'un partenariat pour une nouvelle économie rurale.

●● Les députés

Les députés ont aussi activement participé à l'élaboration de la loi. Certains ont constitué le « Cercle des amis de la loi », un cadre informel composé des présidents de commissions de l'Assemblée nationale chargées du développement rural, de l'environnement et de la décentralisation. Ce groupe de soutien à la politique du Gouvernement a bénéficié d'une présentation de l'avant-projet de la LOA dans le but de mieux comprendre les enjeux de la loi.

Le but visé par le ministère de l'Agriculture était de trouver des alliés au moment de l'examen et du vote de la loi. Ce groupe a sollicité le ministre de l'Agriculture pour l'organisation d'un atelier pour expliquer le texte à un plus grand nombre de députés. C'est ainsi que pour mieux appréhender les axes et contours du projet de loi, des parlementaires ont participé au sémi-

⁸ Le congrès est composé de tous les membres du CNCR. Il est l'organe d'orientation et de décision de cette organisation.

⁹ Ce Programme est mis en œuvre pour appuyer la stratégie gouvernementale de renforcement des services de développement rural, de décentralisation et de responsabilisation des organisations de producteurs au niveau des communautés rurales en favorisant l'expression et la satisfaction des besoins en vue de l'accroissement des revenus et la sécurité alimentaire. Le PSAOP comporte quatre composantes : (i) Recherche agricole, (ii) Conseil agricole et rural, (iii) Organisation des producteurs ruraux, (iv) Renforcement des services publics du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage.

naire d'information et de sensibilisation organisé par l'Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR) à Mbodiène en mars 2004.

Par la suite les députés ont, dans leur grande majorité, voté la loi 02/2004 portant la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du Sénégal. Toutefois, les partis de l'opposition n'ont pas voté le texte. L'Alliance des Forces du Progrès (AFP) n'a pas voté cette loi parce qu'elle n'a pas pris en compte les questions fondamentales en l'occurrence les ressources naturelles. Le Parti socialiste (PS) a refusé de voter cette loi sur l'agriculture et l'élevage non articulée à la loi sur le domaine national. En plus, la LOASP vise, selon lui, à favoriser les paysans à « col blanc » au détriment des petits producteurs. Le « Jëf-Jël »¹⁰, quant à lui, estime que la question foncière doit être au centre d'une nouvelle politique agricole. Le renvoi de la réforme foncière à deux ans revient à dire que la politique à mettre en œuvre n'aura pas de cadre d'application¹¹.

Constatant des retards dans la mise en œuvre de la LOASP, un député de la mouvance présidentielle a posé le 1^{er} août 2007 une question écrite au ministre du Développement rural et de l'Agriculture sur l'application de la loi dans ses divers aspects¹².

Les députés ont été impliqués tout au long du processus d'élaboration, d'examen, de vote et de suivi de la loi pour traduire l'engagement du Sénégal de financer le développement rural à travers le budget national. Cette dimension, ainsi que le suivi des politiques publiques, relève de la responsabilité des députés.

●● Le groupe des bailleurs de fonds

Les principaux bailleurs de fonds du développement rural (Union européenne, Banque mondiale, France, etc.) ont interpellé en 2001 et 2002 le Gouvernement sur ses priorités de développement agricole et rural. L'Union européenne, chef de file du groupe des bailleurs de fonds sur le développement rural, avait financé, juste avant l'alternance politique inter-

venue en 2000, l'élaboration du plan stratégique opérationnel du secteur rural avec l'appui technique de la FAO. S'agissant de la Banque mondiale, les enjeux étaient la réforme du secteur de l'arachide et la finalisation du processus de privatisation de la Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal (SONACOS).

Le 2 avril 2003, le groupe des bailleurs de fonds a formulé ses observations sur le projet de loi d'orientation agricole. « Le groupe a manifesté des doutes quant à la logique économique soutenant la notion d'agriculture commerciale et industrielle opérant sur la base de ce qui n'est qu'un contrat de cession pour une période entre 15 et 50 ans et qui apparaît comme contraignant pour les opérateurs... Le projet de loi contient des éléments de recul vers un État centralisateur et interventionniste, ceci au grand dam des projets de décentralisation et de responsabilisation des producteurs... Enfin, le groupe a estimé que l'amélioration du document dépendra de la qualité de la concertation établie autour de sa finalisation.¹³ »

Dans le groupe des bailleurs de fonds, la France a été le partenaire le plus influent du processus¹⁴. La Coopération française a été fortement impliquée dans l'élaboration du projet de loi par son influence politique au niveau présidentiel.

Quels sont les enjeux de la France dans la loi d'orientation ?

Depuis le discours de la Baule dans les années 90, la France a développé une stratégie d'ap-

¹⁰ *L'alliance pour le progrès et la justice « Jëf-Jël » est un parti politique sénégalais.*

¹¹ *L'opposition parlementaire s'explique sur son refus de voter oui (in : Sud Quotidien, 26 mars 2006, p. 2).*

¹² *Question écrite de l'honorable député Doudou Wade.*

¹³ *Extrait de la lettre de l'Union européenne au ministre de l'Agriculture.*

¹⁴ *Élaborer une loi d'orientation agricole : une innovation dans le processus de concertation. Exemples du Sénégal et du Mali. Communication présentée au séminaire sur les stratégies d'aide dans l'agriculture et sur la sécurité alimentaire, tenu à Ouagadougou (Burkina Faso) du 20 novembre au 1^{er} décembre 2004, 19 diapos.*

pui au secteur rural en Afrique marquée par le renforcement des organisations paysannes comme instrument de consolidation de la gouvernance publique.

En outre, la France a une tradition de cogestion des politiques publiques. En s’impliquant dans l’élaboration de la LOASP, elle a voulu disséminer son modèle et influencer les politiques publiques en Afrique. Des experts et chercheurs français ont contribué à la rédaction et à l’analyse critique de l’avant-projet de loi.

Des organisations professionnelles françaises (APCA¹⁵, AFDI¹⁶ et FNSEA¹⁷) ont également échangé leurs expériences avec leurs homologues sénégalais soit en participant à des ateliers de réflexion du CNCR au Sénégal à leurs frais ou en échangeant des informations sur leurs expériences de loi d’orientation, des approches de gestion des organisations professionnelles et des outils de lobbying et de plaidoyer par téléphone ou par internet.

L’influence française s’est également traduite par l’inspiration très forte du texte de loi dont certains passages, en particulier ceux relatifs aux articles 25, 26, 27, 28 et 29 sur les interprofessions, sont issus du cadre législatif français¹⁸.

●● Les autres acteurs

L’Association nationale des conseils ruraux (ANCR), l’Association des diplômés de l’École nationale supérieure d’agriculture de Thiès, le rassemblement des cadres du Sine, le secteur privé (Conseil national du Patronat et Chambres consulaires), Enda Prospectives - Dialogues Politiques ont formulé par écrit leurs avis sur le projet de loi d’orientation agricole. Leurs commentaires ont été pris en compte par le Comité de finalisation de la LOASP.

Les principaux enjeux de pouvoirs s’articulent autour de l’agriculture familiale et de l’entrepreneuriat agricole avec comme levier la réforme foncière et les rôles et responsabilités de l’État et des organisations de producteurs dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement agricole et rural.

Une diversité d’acteurs (État, organisations de la société civile, députés, partenaires au développement) a été fortement impliquée dans la LOASP. Chaque catégorie d’acteurs a conduit sa propre concertation et a affirmé ses enjeux propres.

II. De la définition à la mise en œuvre de la LOASP : un itinéraire structuré en trois étapes

L’itinéraire de la définition de la loi intègre trois grandes étapes : la proposition d’un avant-projet de loi présidentiel (2002), la formulation d’une contre-proposition paysanne¹⁹ par le CNCR (2003) et le vote d’une loi consensuelle (2004).

●● L’avant-projet : une proposition de loi émise par la Présidence

En 2001, le Président de la République prend l’initiative d’élaborer une nouvelle politique agricole. Cette initiative tire son origine du programme politique présenté par Abdoulaye Wade lors de la campagne présidentielle en 2000²⁰. Elle répond aussi aux interpellations

¹⁵ *Assemblée permanente des chambres d’agriculture.*

¹⁶ *Agriculteurs français et développement international.*

¹⁷ *Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles.*

¹⁸ *PESCHE Denis, août 2005, Interprofessions et Afrique : définition, aspects juridiques - Sénégal (LOASP), juin 2004, Note, 3 p.*

¹⁹ *CNCR, 2003, Le contre projet du CNCR, Dakar, 7 p.*

²⁰ *Dans son ouvrage « Un destin pour l’Afrique » (Paris : Karthala, 1989), Abdoulaye Wade conclut à l’échec d’une agriculture qui a manqué sa vocation (page 28) et indique que « l’Afrique ne peut pas s’en sortir sans une agriculture moderne, donc sans agriculteurs » (page 24).*

des organisations professionnelles agricoles qui, depuis 1998, ont demandé au Gouvernement un cadre de politique agricole et de développement rural. Reçu en audience par le Chef de l'État en 1999, le CNCR avait exprimé le souhait de mettre en place « quelque chose de plus concret que l'addition de projets, mais plutôt une vision prospective du développement agricole du Sénégal ». Cette idée a été reprise et précisée dans le manifeste paysan du 26 janvier 2003 interpellant les autorités politiques « pour la préparation et la tenue d'assises nationales du monde rural pour définir une vision et une stratégie pour le monde rural ».

Elle répond aussi aux interpellations des bailleurs de fonds, notamment l'Union européenne, qui souhaitent connaître la vision du nouveau président du Sénégal sur les questions foncières, sur l'avenir des principales filières (riz et arachide) et sur le financement de l'agriculture et des infrastructures rurales.

Sur la base de ces considérations, le Président de la République ordonne à son conseiller juridique de rédiger la version 0 du texte²¹. Ce texte a fait par la suite l'objet d'un examen critique et d'amendements par une équipe mixte de la Présidence et du ministère de l'Agriculture (conseiller juridique et conseiller agricole de la Présidence et chargé de mission et assistant technique du ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique) et a débouché sur la version 1 du texte (2002)²².

En octobre 2002, lors des journées consacrées au monde rural, le Président de la République annonce sa volonté d'élaborer une loi d'orientation agricole.

Ainsi, cet avant-projet a été mis publiquement en débat. Ce débat a commencé par une réunion interne du ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique. Ont suivi le lancement officiel de la concertation par le ministre de l'Agriculture et la conférence de presse puis une large diffusion de l'avant-projet de loi auprès des acteurs publics et privés concernés par le développement rural. Parallèlement, un comité franco-sénégalais de coopération agricole

a été mis en place : il s'est saisi du texte de l'avant-projet de loi et a formulé son avis.

Le projet de loi d'orientation agricole est préparé selon une démarche descendante. Un processus de large concertation a ensuite été lancé par les autorités publiques malgré l'absence d'une démarche méthodologique construite et partagée.

●● Une contre-proposition paysanne proposée par le CNCR

Une contre-proposition en faveur de la petite paysannerie, contre l'agrobusiness

En janvier 2003, suite à ses réflexions sur le monde rural et sur la question foncière, le CNCR organise une journée de forte mobilisation paysanne. À cette occasion, il publie et diffuse le « Manifeste du 26 janvier 2003 »²³ appelant à une concertation élargie sur le monde rural, impliquant des organisations paysannes du début à la fin.

Le manifeste paysan soutient l'union et la solidarité de tous les paysans du Sénégal, lance un appel à l'équité et à la solidarité entre toutes les catégories sociales et reconnaît la responsabilité des autorités politiques de définir et de mettre en œuvre les politiques de développement agricole et rural.

Dans le manifeste, le CNCR souligne « la volonté des paysans de s'assumer, de participer aux décisions concernant leur avenir et demande la définition d'une vision partagée de l'avenir du monde rural, la tenue d'assises nationales du monde rural et le vote d'une loi d'orientation agricole et d'une loi de réforme

²¹ *Présidence de la République du Sénégal, 2002, Projet de loi d'orientation agricole, Dakar, 10 p.*

²² *Présidence de la République du Sénégal, 2003, Projet de loi d'orientation agricole, Dakar, 11 p.*

²³ *Conseil national de concertation et de coopération des ruraux, 2003, Manifeste paysan du 26 janvier 2003, Dakar, 2 p.*

foncière ». Cette journée bénéficie du soutien des organisations paysannes françaises et belges. Elle a été l'occasion d'une annonce du projet de loi d'orientation par le ministre de l'Agriculture. Le CNCR la juge alors insuffisante car ne prenant pas en compte l'avis des populations concernées.

Les orientations définies dans le manifeste paysan constituent les fondements de la concertation paysanne.

À la suite de celle-ci, aux niveaux local, régional et national, le CNCR développe une contre-proposition à l'avant-projet de loi initié par l'État. Cette contre-proposition met l'accent sur la crise profonde et multiforme que subit l'agriculture sénégalaise depuis plus de vingt ans. Le CNCR partage avec les autorités sénégalaises l'idée que la mise en œuvre d'une loi d'orientation agricole est nécessaire et urgente. Le CNCR propose que la petite agriculture paysanne et familiale occupe une place centrale, mais non exclusive, dans toute politique de développement agricole et rural. Il propose également de dépasser la reconnaissance des droits des agriculteurs, des éleveurs et de leurs représentants pour intégrer la contribution de l'État à la protection sociale des travailleurs ruraux et de leurs organisations.

Le CNCR s'oppose clairement à une loi qui défavoriserait la petite paysannerie au profit de l'agriculture commerciale et industrielle. Il adresse un mémorandum au Président de la République, au Premier ministre et au ministre de l'Agriculture et organise une conférence de presse pour rendre publique sa position.

Le CNCR utilise les engagements souscrits au titre du PSAOP pour soutenir ses arguments sur la professionnalisation et les liens recherche/développement et valoriser cette expérience de négociation de politique publique, comme la preuve de sa capacité d'organisation professionnelle et responsable.

La rédaction de la contre-proposition du CNCR a intégré les avis de l'Association nationale des conseillers ruraux (ANCR) et l'Association des maisons familiales rurales (AMFR). Ces deux associations ont non seulement soumis au Gou-

vernement des propositions écrites, mais elles ont été associées par le CNCR à toutes les discussions aux niveaux local, régional et national.

➤ **Il se dégage de la concertation interne du CNCR une forte mobilisation des paysans.** La discussion a été organisée. Aussi, la contre-proposition a-t-elle été réfléchie et gagnée-t-elle en crédibilité.

Une contre-proposition issue de la concertation des organisations paysannes : 6 mois de travail et plus de 3 000 producteurs concertés

Pour permettre aux organisations paysannes du Sénégal de contribuer à l'élaboration de la loi d'orientation agricole, le CNCR s'est mobilisé rapidement et a initié un large processus de réflexion interne entre les responsables des organisations de producteurs. Une première note d'analyse du projet a été proposée et un premier débat a eu lieu lors du Conseil d'administration tenu le 9 avril 2003 à Dakar. Les directions du CNCR et de l'ASPRODEB²⁴ ont défini une méthodologie, un calendrier et un budget pour la réflexion des ruraux sur le projet de LOA²⁵.

Ce processus s'est déroulé en cinq étapes : un atelier d'information et de formation, des ateliers locaux dans les communautés rurales, des ateliers régionaux, des ateliers des grandes filières et un séminaire national d'élaboration des positions et propositions paysannes.

• L'ATELIER D'INFORMATION ET DE FORMATION

Pour préparer les étapes relatives aux ateliers locaux et régionaux, le CNCR a d'abord organisé un atelier d'information et de sensibilisation

²⁴ Association sénégalaise pour la promotion du développement par la base.

²⁵ FAYE Jacques, 15 avril 2003, Projet de loi d'orientation agricole : note d'analyse, Dakar, 23 p.

des responsables de cadres locaux et régionaux de concertation et des animateurs à Thiès, les 12 et 13 avril 2003²⁶. Les objectifs poursuivis par cet atelier étaient d'avoir une large et commune compréhension du projet de loi, d'organiser la réflexion à la base et définir les questions à discuter. Cet atelier a regroupé les présidents des cadres locaux de concertation des organisations de producteurs (CLCOP mis en place dans le cadre du PSAOP), les animateurs fonciers, les présidents des CRCR (Cadres régionaux de concertation des ruraux), les relais régionaux de communication et des dirigeants nationaux du CNCR. L'atelier d'information a examiné et discuté le projet de loi agricole et adopté une grille d'animation des ateliers locaux, comme première étape d'information des participants sur l'origine et le processus d'élaboration de la loi et le processus de concertation interne du CNCR. La deuxième étape, consacrée aux débats, a intégré une introduction et une discussion de la loi.

• LES ATELIERS LOCAUX

Ensuite, le CNCR a organisé 33 ateliers locaux du 15 au 25 avril 2003, à raison de deux à quatre ateliers par région²⁷.

Ces ateliers avaient pour objectifs de partager des informations sur la LOASP, de diagnostiquer la crise de l'agriculture sénégalaise et d'étudier l'avant-projet de loi. Ils ont regroupé chacun 70 personnes dont des responsables des organisations de producteurs des communautés rurales avoisinantes, des élus locaux, des chefs religieux, des chefs de village, des femmes et des jeunes. Chaque atelier local a rédigé son compte rendu et a désigné une quinzaine de personnes pour prendre part à l'atelier régional.

• LES ATELIERS RÉGIONAUX

Dans le courant de mai-juin²⁸ 2003, le CNCR a organisé un atelier régional dans chaque région du Sénégal (11 régions). Les objectifs de ces ateliers étaient d'analyser les points de vue exprimés par les ateliers locaux et de dégager une position en tenant compte du contexte spécifique et des intérêts de la région. Les ate-

liers régionaux ont regroupé les fédérations du CNCR et les représentants des ateliers locaux. Chaque atelier régional a rédigé son compte rendu et désigné cinq personnes pour participer au séminaire national.

• LES ATELIERS DES FILIÈRES

Dans la période d'août à septembre 2003, des ateliers ont été organisés par les organisations des principales filières que sont l'arachide, le riz, l'horticulture, les céréales, l'élevage, la pêche. Après un exposé introductif sur des stratégies de relance, chaque filière a examiné les aspects liés à la production, la consommation, la transformation, le stockage et la valorisation de ses produits²⁹.

• LE SÉMINAIRE NATIONAL

Le séminaire national des organisations de producteurs sur le projet de loi d'orientation, tenu à Dakar du 16 au 18 septembre 2003, avait pour objectif d'examiner et de valider les résultats des ateliers locaux, régionaux et filières agricoles et animales et de se prononcer sur le projet de loi d'orientation agricole³⁰. Il a réuni les délégués des onze régions, les responsables nationaux des organisations paysannes et leurs invités.

Ce séminaire a conclu sur l'adhésion des participants à la décision du Président de la République de faire préparer et voter une loi d'orientation agricole. Les participants ont approuvé le rapport de synthèse des analyses et propositions des ateliers. Ils ont donné mandat au CNCR pour participer à la concertation et

²⁶ CNCR, 2003, Projet de loi d'orientation agricole : compte rendu de l'atelier d'information des responsables de cadres locaux et régionaux de concertation et des animateurs, Thiès, centre forêt, 12 et 13 avril, Dakar, 18 p.

²⁷ CNCR, 2003, Rapport de l'atelier local de Dedy, 18 et 19 avril, Dakar, 7 p.

²⁸ CNCR, 2003, Atelier inter-régions de Kaolack, 16-21 juin 2003, Dakar, 7 p.

²⁹ CNCR, SECK Abdoulaye, 2003, LOA, Atelier sur la stratégie de relance de la filière horticole. Plan d'action et synthèse, Dakar.

³⁰ CNCR, 2003, Atelier national des organisations paysannes sur le projet de loi d'orientation agricole, Déclaration finale, Dakar, 2 p. et Rapport général, 16 et 18 septembre, Dakar, 18 p.

aux négociations sur le projet de loi, sur la base des positions définies dans le rapport adopté par l'atelier national, le manifeste paysan de janvier 2003 et le mémorandum adressé au Président de la République en septembre 2002.

Au total, la concertation paysanne a duré six mois et mobilisé plus de 3 000 paysans. Sur la base de ces résultats, le Conseil d'administration du CNCR a validé les documents issus du séminaire national et a transmis la synthèse et la déclaration au Président de la République, au Premier ministre et au ministre de l'Agriculture. Un mandat de négociation a été donné à l'équipe d'appui technique du CNCR et un comité de suivi, composé de leaders paysans, a été mis en place.

➤ **La concertation paysanne** a été un grand moment de participation effective des producteurs à l'élaboration d'une politique publique et d'apprentissage de la négociation. Elle a permis de sensibiliser et de mobiliser les acteurs à la base et de construire un consensus.

●● La concertation État/société civile : le chemin vers le vote d'une loi consensuelle

À la demande du Président de la République, le ministre de l'Agriculture et de l'Élevage a lancé officiellement la concertation des acteurs publics et privés du développement agricole et rural, dans le but de soumettre le projet de loi d'orientation agricole à un large débat qui devrait, à terme, aider à présenter une « mouture définitive à la représentation parlementaire pour adoption. L'objectif étant de suivre la volonté du Président de la République d'inscrire cette loi d'orientation agricole dans le cadre d'une démarche concertée et progressive associant l'ensemble des acteurs concernés »³¹. Cette concertation a été lancée par un atelier en présence du CNCR et de l'Union nationale des pasteurs,

paysans et pêcheurs (3P)³². Le travail de concertation et de rédaction de cette loi devait se dérouler, selon le ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, sur une période de trois mois (début avril, mi-mai pour le niveau régional et mi-mai, mi-juin pour le niveau national).

Pour le président du CNCR, la loi d'orientation agricole a toujours été une revendication du monde rural en vue de l'adapter aux mutations qui s'opèrent dans le domaine de l'agriculture. Il a apprécié positivement « ces retrouvailles des acteurs de base et a vivement souhaité que la concertation se fasse jusqu'au niveau de la communauté rurale, une façon d'impliquer tout le monde à ce processus d'élaboration de la loi³³ ».

Auparavant, l'avant-projet de loi présidentiel a fait l'objet d'une large diffusion auprès des organisations de producteurs, des élus locaux, des institutions publiques et parapubliques, du secteur privé, de la société civile et des partenaires au développement. Une soixantaine de contributions individuelles ou collectives émanant des acteurs de développement agricole et rural a été recueillie et analysée par le ministère de l'Agriculture. Le volet foncier du texte a suscité un forum dans la presse écrite et la radio, dans les instituts de recherche et de formation.

Le processus a abouti à un consensus sur la quasi-totalité des axes stratégiques de la LOASP : la reconnaissance formelle des métiers de l'agriculture, la protection sociale des personnes exerçant les métiers de l'agriculture et le statut juridique des exploitations agricoles, les stratégies de développement agro-sylvo-pastoral relatives à la réforme foncière, la diversification, les filières, la régulation des marchés, la sylviculture, l'aménagement des forestiers, la politique de développement de l'élevage, la maîtrise de l'eau, le développement des infrastructures et des services publics en milieu rural, la promotion de l'équité sociale

³¹ NGOM Mbagnick, 2003, Loi d'orientation agricole au Sénégal : faire du secteur le moteur de la croissance, *Walfadjiri*, 3 et 4 avril.

³² Union nationale des pasteurs, paysans et pêcheurs.

³³ NDIAYE Ibrahima, 2003, « Orientation agricole : l'État lance la concertation sur le projet de loi ». In : Le Soleil, 3 et 4 avril 2003.

et la protection contre les calamités naturelles et les risques liés aux activités agricoles.

Il en est de même pour les mesures d'accompagnement relatives à l'information agricole, l'éducation et la formation aux métiers de l'agriculture, au renforcement des capacités des organisations professionnelles, des organisations de la société civile et des services de l'État, la recherche et le conseil agro-sylvo-pastoral et le financement du développement agro-sylvo-pastoral.

Le principal désaccord entre l'État et les représentants de la société civile porte sur la réforme foncière. La question de la dévolution des terres est si sensible que le Gouvernement a finalement jugé bon de la retirer de la loi d'orientation agricole pour en faire une loi spéciale et pris la décision partagée avec les organisations de producteurs de prolonger le temps de concertation sur la question foncière.

La concertation État-société civile ayant débuté avec de petites tensions liées à l'absence de méthodologie et d'étapes claires, de format de dialogue et de calendrier, s'est finalement terminée par un consensus.

Après la concertation paysanne en septembre 2003, le ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique met en place un comité national de finalisation de la loi d'orientation agricole. Ce comité regroupe 12 membres issus de l'administration (ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, SODEFITEX³⁴ et SAED³⁵) et des organisations professionnelles (CNCR, 3P, Force paysanne) de façon paritaire. Son objectif est de finaliser le projet de loi tenant compte des avis et observations exprimés et de la contre-proposition du CNCR au plus tard pour décembre 2003. La réunion de ce comité, tenue le 28 août 2003, a précisé que « la question foncière telle que stipulée dans l'avant-projet de loi subira des modifications profondes et il s'agira en réalité d'énoncer les principes généraux du régime foncier et d'annoncer un cadre contraignant pour une réforme foncière dans le document final du projet ». En outre, un comité de rédaction restreint composé de trois conseillers du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage a procédé à l'intégration des nouvelles contributions dans le projet de texte³⁶.

➤ **Se fondant sur leur mandat de négociation, les représentants du CNCR** obtiennent que le travail de rédaction du texte final se base sur leurs propositions. L'acceptation de cette proposition par l'administration a été décisive pour la facilitation du travail de révision du texte et pour l'obtention d'un accord global sur ledit texte.

La FAO³⁷, à la requête du Président de la République, a procédé à une relecture du projet de loi et a envoyé un expert de son bureau juridique qui a proposé une nouvelle présentation, avec un découpage en titres, un classement plus rationnel des articles et une rédaction plus juridique des articles du projet de texte.

La nouvelle version du texte, soumise à l'examen du comité de finalisation le 15 novembre 2003, comporte un exposé des motifs situant mieux la loi d'orientation agricole et rurale dans son contexte historique et dans ses perspectives, et 18 chapitres réunissant 76 articles, contre 11 chapitres et 45 articles pour l'avant-projet initial. Au cours du débat qui a suivi, la totalité des membres du Comité a salué la remarquable progression qualitative du projet de loi et les représentants du CNCR et de l'ANCR ont déclaré être en total accord avec le contenu de ce texte³⁸.

Par la suite, le nouveau texte a été soumis à l'appréciation du Président de la République qui, après validation, l'a soumis à l'examen du Conseil des ministres le 27 janvier 2004. En février 2004, un décret présidentiel ordonne la

³⁴ Société de développement des fibres textiles.

³⁵ Société d'aménagement et d'exploitation du Delta du Fleuve Sénégal.

³⁶ Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, 2003, Compte rendu de la réunion du Comité national de finalisation de la loi d'orientation agricole, tenue au MAH le 28 août 2003, Dakar, 3 p.

³⁷ Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation.

³⁸ Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, 2003, Compte rendu de la session du Comité national de finalisation de la LOA tenue à la SodefiteX le 15 novembre 2003, Dakar, 3 p.

présentation du projet de loi à l’Assemblée nationale. Puis, le projet de loi est examiné et voté par l’Assemblée nationale le 25 mai 2004.

➤ **Le 4 juin 2004, le Président de la République promulgue la loi d’orientation agro-sylvo-pastorale.** La concertation pluri-acteurs a abouti en plusieurs étapes à un consensus sur la quasi-totalité des axes stratégiques de la LOASP.

III. Les modalités du processus de concertation

Le processus d’élaboration et de mise en œuvre de la LOASP a mobilisé des animateurs et des financements partiels et fait l’objet d’une stratégie de communication.

●● Les animateurs du processus de dialogue entre État et société civile : deux personnalités reconnues et défendant les mêmes valeurs

Se fondant sur les résultats de la concertation paysanne, le Conseil d’administration du CNCR a constitué une équipe de négociation pilotée par un sociologue rural, ancien chercheur au CIRAD³⁹ et à l’ISRA⁴⁰. Il dispose d’un bon réseau de relations au sein des agences de coopération (Coopération suisse, Coopération française, Banque mondiale, Union européenne), des institutions de recherche et de développement nationales et étrangères et des ONG⁴¹. Il jouit d’une bonne réputation et d’une notoriété certaine auprès de médias et des partis de gauche (Parti socialiste et Alliance des forces du progrès...). Cette position lui facilite l’accès à des informations, qu’elles émanent

des pouvoirs publics ou des bailleurs de fonds, et de diffuser facilement les positions paysannes auprès de ces divers publics cibles⁴².

Du côté du Gouvernement, le négociateur est un conseiller technique chargé des négociations internationales. Docteur en économie agricole, il a écrit une thèse sur l’évaluation des politiques publiques. Fin connaisseur du code rural français et des dispositions qui régissent les lois d’orientation agricoles en France, il a d’abord participé aux discussions informelles sur l’avant-projet de loi avant d’être coopté pour participer au comité de rédaction de l’avant-projet de loi et nommé comme chargé de la gestion des relations avec les organisations de producteurs. Son expérience professionnelle acquise à la Direction de l’Agriculture, à l’Unité de politique agricole du Sénégal et aux rencontres internationales sur les négociations sur le commerce international, a contribué à la facilitation du processus de négociation.

➤ **Le processus a mis face à face deux collègues qui ont partagé un même cadre institutionnel, le ministère de l’Agriculture.** En dépit de la différence des positions de négociation, ils défendaient tous deux la promotion de la même agriculture.

●● Le financement du processus

La Coopération suisse, le PSAOP et la France ont accordé des subventions pour la prise en charge du processus d’élaboration de la loi et

³⁹ Centre international de recherche agronomique pour le développement.

⁴⁰ Institut sénégalais de recherches agricoles.

⁴¹ Organisation non gouvernementale.

⁴² CHABOUSSO Anne, RUELLO Magali, 2006, Étude d’un processus de concertation pour l’élaboration d’une politique publique : le cas de la loi d’orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) sénégalaise, CNEARC, CIRAD, Montpellier, 118 p. + annexes.

de concertation des organisations paysannes sur le projet de la loi d'orientation agricole. Le budget total de cette concertation est de 71 336 000 FCFA⁴³.

L'atelier de lancement, d'un montant de 5 940 000 FCFA, et les honoraires de personnes ressources, d'un montant de 3 045 000 FCFA au total, sont financés par la Coopération suisse. Le PSAOP⁴⁴ a financé les coûts d'organisation des ateliers locaux à hauteur de 13 200 000 FCFA. La France, par le biais du PACEPA⁴⁵, a financé les ateliers régionaux, les ateliers des fédérations sur les filières, le séminaire national de validation du CNCR, les communications (presse parlée, publique et privée), le soutien à l'équipe d'appui et de coordination du CNCR et les honoraires d'une personne ressource. La contribution de la France s'élève à 49 151 000 FCFA.

Au titre de la mise en œuvre, l'ANCAR a pris en charge à hauteur de 500 000 FCFA la logistique des réunions sur les interprofessions et le PACD⁴⁶ a financé les études de capitalisation et les coûts des missions d'expertise⁴⁷.

●● Les stratégies de communication

L'avant-projet de loi a été diffusé aux directions du ministère de l'Agriculture, aux autres ministères, aux organisations de producteurs, aux bailleurs de fonds et aux associations des collectivités locales par un courrier du ministère de l'Agriculture. Par la suite, des institutions de recherche (ISRA) et des associations ont organisé des débats publics repris par les médias⁴⁸. Toutefois, pour toucher le plus grand nombre possible de producteurs ruraux, le CNCR a fait participer les responsables des radios communautaires des onze régions à l'atelier national de lancement de la réflexion paysanne sur la loi d'orientation agricole.

Le CNCR a également dépensé une somme de 950 000 FCFA dans la communication. Plus de la moitié de ce montant a été dépensée lors des ateliers régionaux pour mettre à contribution les radios communautaires.

Pour mobiliser les acteurs du monde rural, les leaders d'opinions et des partis politiques, les guides religieux (imams et prêtres), les partenaires au développement, pour prendre à témoin l'opinion internationale, le CNCR a déployé une grande stratégie de communication.

Cette stratégie a mobilisé une diversité de vecteur : le Secrétaire général a participé à la communication sur le territoire du Sénégal, le président d'honneur du CNCR a diffusé les informations au niveau international et le Conseiller technique du CNCR a contribué à la communication auprès de la communauté intellectuelle, politique et auprès des partenaires au développement.

Cette stratégie a inclus l'organisation d'une mobilisation de 30 000 personnes au Stade Léopold Sédar Senghor diffusée par les médias locaux et les télévisions internationales dont TV5. Cette manifestation était précédée d'une campagne d'affichage avec la mention « Sénégalaises, Sénégalais, les paysans vous parlent le 26 janvier 2003 » et des visites de courtoisie aux groupes parlementaires et à des députés pour expliquer les enjeux de cette manifestation.

Une autre dimension de la campagne de communication du CNCR a été la mise à contribution des radios communautaires implantées dans

⁴³ 1 euro = 655,957 FCFA.

⁴⁴ *Programme des services agricoles d'appui aux organisations de producteurs. Le PSAOP est un programme mis en œuvre par le Sénégal et soutenu par la Banque mondiale pour appuyer la stratégie gouvernementale de renforcement des services de développement rural, de décentralisation et de responsabilisation des organisations de producteurs au niveau des communautés rurales.*

⁴⁵ *Projet d'appui à la concertation État Profession agricole (projet ESP financé par la Coopération française).*

⁴⁶ *Programme de promotion d'une agriculture compétitive et durable.*

⁴⁷ *CNCR, 2003, Note méthodologique pour la concertation des organisations paysannes sur le projet de loi d'orientation agricole, Dakar, 4 p.*

⁴⁸ *Institut sénégalais de recherche agricole, juin 2003, Regards croisés sur le projet de loi d'orientation agricole (LOA) : compte rendu des « mardis du BAME (Bureau d'analyse macro-économique) », cycles de conférences sur les politiques publiques agricoles, Dakar, 9 p.*

le pays pour partager les réflexions locales et régionales et faire communiquer les dirigeants locaux pour crédibiliser le discours en mettant l'accent sur des préoccupations locales.

➤ Malgré la qualité de la communication pour construire le consensus, **il y a eu peu de communication sur les implications de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale**, en raison de l'absence d'un plan directeur de ce processus.

Toutefois, pour favoriser une large participation des acteurs à sa mise en œuvre, le ministère de l'Agriculture, avec l'appui de la Coopération française, réalise des brochures et CD-Rom sur la LOASP et traduit la loi dans les langues nationales les plus parlées au Sénégal (wolof, peul, serer, mandingue, diola et soninké).

Les modalités du processus de concertation sont marquées par un face-à-face d'animateurs légitimes et caractérisées par des financements partiels et un déficit de communication sur le fond de la LOASP.

formelle des métiers de l'agriculture, la réforme foncière, les filières, marchés et interprofessions, le programme national de développement agricole, le renforcement des capacités et mesures d'accompagnement, le financement du développement rural et l'institutionnalisation de la concertation.

Chaque problématique est confiée à un groupe de travail thématique constitué de représentants des administrations, des organisations professionnelles agricoles, des acteurs de la société civile, du secteur privé et des partenaires au développement. Chaque groupe de travail doit préparer une note de cadrage servant de base à l'élaboration d'un plan d'action et des termes de références pour des études éventuelles. Le groupe de travail est également chargé de discuter et de valider, suivant un processus participatif, les projets de décrets et de textes d'application de la LOASP. Chaque groupe est animé par un chef de file : CNCR pour la reconnaissance des métiers ; DAPS⁵⁰ pour la réforme foncière, le programme national de développement agricole, le financement du développement rural et l'institutionnalisation de la concertation ; ANCAR pour les filières, marchés et interprofessions et BFPA⁵¹ pour le renforcement des capacités et les mesures d'accompagnement. La DAPS a été chargée d'animer, de coordonner et de suivre les activités de l'ensemble des groupes de travail⁵².

« Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOASP, le groupe de travail sur les '*marchés, interprofession et filières*', animé par l'ANCAR, a mis en place un comité restreint *Interprofession* réunissant l'administration (ministère du Commerce, DAPS, ISRA⁵³) et les organisations de la société

IV. Une mise en œuvre différée

●● La mise en place de groupes thématiques de travail

L'application de la loi s'articule autour de 52 engagements relatifs à la prise d'actes législatifs, réglementaires et de décisions dans des délais s'établissant à 3 mois (article 46, alinéa 2 concernant le vol du bétail), 2 ans (article 23 relatif à une loi de réforme foncière), 3, 5, 10 et 20 ans⁴⁹. Ils concernent la reconnaissance

⁴⁹ Ministère du Développement rural et de l'Agriculture, août 2007, Situation de la mise en œuvre de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale : réponse à une question orale de l'Assemblée nationale, Dakar, 11 p.

⁵⁰ Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques.

⁵¹ Bureau de la Formation professionnelle agricole.

⁵² DAPS, 2004, Document de travail méthodologique pour la mise en œuvre de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, Dakar, 2 p.

⁵³ Institut sénégalais de recherche agronomique.

civile (CNCR, FONGS⁵⁴, 3P, UNAFIBIS⁵⁵, CNIA⁵⁶, CONIPAS⁵⁷ et GRET⁵⁸) et a engagé un premier travail sur les articles relatifs aux organisations interprofessionnelles agricoles (OIA) dont la mise en œuvre est prévue en 2007. Ce comité s'est réuni quatre fois, entre décembre 2006 et mars 2007 (une fois par mois). Au cours de ces séances de travail, les participants ont systématiquement commenté chaque article afin de dégager les principes de fonds à traduire dans les décrets d'application. Cette réflexion a été alimentée par des documents et compléments d'information proposés par l'équipe d'animation de l'ANCAR et les membres du groupe⁵⁹. »

Ce groupe a formulé des commentaires sur les modalités de reconnaissance et le statut des OIA et la place de l'État dans le dispositif des OIA, le principe d'une seule instance professionnelle, le principe d'ouverture aux différents types d'acteurs de la filière, le principe d'un espace de défense d'intérêts communs et les critères nécessaires pour la reconnaissance d'une interprofession⁶⁰. Les résultats de ce groupe devront être finalisés avec l'appui d'un juriste.

Au début du mois d'août 2007, deux textes relatifs à l'organisation du Fonds national de développement agro-sylvo-pastoral (FNDASP)⁶¹, institué par l'article 75 de la LOASP et à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastorale (CSOASP)⁶² institué par l'article 75 de la LOASP, sont discutés et validés. Ces textes proviennent respectivement des groupes de travail sur le financement du développement rural et l'institutionnalisation de la concertation, tous deux pilotés par la DAPS. Ils seront, selon le ministre du Développement rural et de l'Agriculture, interpellés par l'Assemblée nationale le 1^{er} août 2007, très prochainement mis dans le circuit administratif en vue de leur signature.

Le groupe de travail sur la protection sociale, animé par le CNCR, a réalisé une étude de faisabilité d'un système de protection agro-sylvo-pastorale, un plan d'actions pour la conception dudit système, un rapport d'expertise sur la gouvernance et une étude sur la faisabilité financière du système de protection sociale.

Les travaux de ce groupe de travail se sont arrêtés. Le projet ROME (Répertoire opérationnel sur les métiers et les emplois), ayant des financements pour d'autres activités, s'est désengagé sur la thématique des statuts juridiques des métiers et des organisations professionnelles. Des termes de référence pour les études de faisabilité ciblées dans deux zones pilotes : Saint-Louis (Fédérations des producteurs autonomes) et Tambacounda (Fédération nationale des producteurs de coton) ont été élaborés et validés en vue de faciliter les conditions de la mise en place dudit système au Sénégal. L'objectif visé est de faire financer l'expérimentation par le DRSP⁶³.

Pour le foncier, une commission nationale de réforme du droit de la terre est mise en place. Ses travaux ont démarré en septembre 2005 et s'intéressent à tous les aspects de la réforme foncière : foncier urbain, touristique et urbain⁶⁴. La Commission nationale de Réforme de la Terre, créée auprès du Premier ministre, a pour mission de préparer une réforme du droit de la terre. Elle est composée de représentants de

⁵⁴ Fédération des ONG du Sénégal.

⁵⁵ Union nationale des acteurs de la filière Banane au Sénégal.

⁵⁶ Comité national interprofessionnel Arachide.

⁵⁷ Conseil national interprofessionnel de la pêche artisanale au Sénégal.

⁵⁸ Groupe de recherche et d'échanges technologiques.

⁵⁹ Agence nationale de conseil agricole et rural, avril 2007, Note de synthèse des travaux de groupe sur les organisations interprofessionnelles agricoles (OIA), Dakar, 7 p.

⁶⁰ ANCAR, 2007, Note de synthèse des travaux de groupe sur les organisations interprofessionnelles agricoles (OIA), Dakar, 7 p.

⁶¹ Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, Projet de décret portant organisation et fonctionnement du Fonds national de développement agro-sylvo-pastoral (FNDASP), Dakar, 7 p.

⁶² Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, Projet de décret création du Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastorale et des comités régionaux d'orientation agro-sylvo-pastorale, Dakar, 4 p.

⁶³ Document de stratégie de réduction de la pauvreté.

⁶⁴ Ministère du Développement rural et de l'Agriculture, 2007, Discours sur la situation de la mise en œuvre de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, Dakar, 11 p.

l'administration, du Conseil d'État, de la Cour de Cassation, des universités de Dakar et de Saint-Louis, de l'Ordre des Avocats, des associations de femmes, de trois représentants des agriculteurs, des éleveurs, de communautés rurales, des communes et des régions. La commission rendra un rapport au Président de la République dans un délai de six mois⁶⁵, mais celui-ci connaît un retard de publication.

Face à l'absence de nomination et de convocation des représentants des agriculteurs et éleveurs en contradiction formelle avec ledit décret, le CNCR a adressé une lettre ouverte au Premier ministre pour manifester de nouveau son opposition à toute réforme qui ne reconnaîtrait pas des droits fonciers réels aux ruraux⁶⁶. Le CNCR a été invité par la suite et sur sa demande à siéger dans cette commission, mais à ce jour, il n'a encore participé à une réunion de cette structure en raison des multiples reports de réunions programmées.

L'une des grandes contraintes des groupes de travail est l'absence d'une méthodologie claire et partagée pour la réalisation de leurs travaux. Face à cette situation et avec l'appui technique et financier exclusif de la Coopération française, une mission d'appui à la définition de la méthodologie de mise en œuvre de la LOASP⁶⁷ a été conduite.

Cette mission a proposé (i) l'établissement des priorités, (ii) l'actualisation des échéances selon un calendrier réaliste, (iii) la clarification des rôles des acteurs (DAPS et groupes de travail), (iv) la mise en œuvre d'un mécanisme de concertation au sein des groupes de travail, (v) le développement des outils méthodologiques (plan type, note de cadrage, définition des cahiers de charge) et (vi) la mise en place de plans d'actions avec échéances.

Cette mission a été complétée par une autre mission d'expertise et d'appui juridique pour la rédaction des textes d'application de la LOASP⁶⁸. Cette mission avait pour objectif (i) d'évaluer le degré d'avancement de la mise en œuvre de la LOASP, (ii) d'apporter un témoignage sur l'expérience française de mise en œuvre de lois d'orientation agricoles et (iii) de

suggérer des conseils sur la préparation des textes législatifs et réglementaires et (iv) de proposer des mesures de renforcement des capacités juridiques du ministère de l'Agriculture.

Elle a, par ailleurs, relevé les difficultés de l'administration sénégalaise à engager la production de textes d'application. Cette difficulté est liée à un déficit de capacité et d'organisation du ministère de l'Agriculture ainsi qu'à l'insuffisance du pilotage du processus de mise en œuvre par une autorité fixant des objectifs et demandant des comptes rendus réguliers.

Les groupes de travail ont servi de cadre de concertation pour l'élaboration participative des textes d'application de la LOASP. Les résultats sont mitigés et les missions d'expertise n'ont pas permis de lever les vraies contraintes : absence de portage politique fort et de financement.

●● La mise en œuvre du Plan REVA en parallèle de la LOASP

En 2006, le Président de la République a initié le Plan REVA⁶⁹ dont un des objectifs est d'éradiquer l'émigration clandestine des jeunes. Ce plan repose sur deux grandes composantes : la création de pôles d'émergence agricole intégrés et la promotion de l'initiative privée. Selon le ministre de l'Agriculture, « ses liens avec la LOASP se déclinent à travers les articles 53, 54 et 55 en ce sens que le plan REVA va contri-

⁶⁵ Décret n° 2005-414 en date du 19 mai 2005 instituant la Commission chargée de préparer une réforme du droit de la terre, 2 p.

⁶⁶ « Lettre ouverte à Macky Sall, Premier ministre, Contribution ». In : Le Matin du 13 octobre 2005.

⁶⁷ POUSSE Fabien, 2005, Méthodologie pour une mise en œuvre de la LOASP, Dakar, ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique.

⁶⁸ FOURNIE Françoise, 2006, Mission d'expertise et d'appui juridique pour la rédaction des textes d'application de la LOASP, ministère de l'Agriculture et des Pêches, Paris, 15 p.

⁶⁹ Plan Retour Vers l'Agriculture.

buer au renforcement des programmes d'insertion sociale et économique des jeunes, à l'amélioration des conditions de vie des jeunes et adolescents et à la promotion de la réinsertion et la réintégration des rapatriés et des personnes déplacées et, en conséquence, contribuer à la maîtrise des flux migratoires par l'amélioration des conditions de vie des populations cibles, surtout en milieu rural et périurbain⁷⁰ ».

Cette position du Gouvernement n'est pas partagée par le CNCR qui écrit dans son mémorandum⁷¹, qu'« en oubliant les questions de pertinence par rapport à l'environnement national, sous-régional et international, le bon sens paysan se demande : sur quelles terres faire les productions 'REVA' ? Vers quels marchés s'orienter ? Quelle main-d'œuvre enrôler ? ».

Bien que s'inscrivant dans les orientations générales de la LOASP, le plan REVA n'a pas rencontré l'assentiment des organisations professionnelles agricoles.

●● Une mise en œuvre freinée par un déficit de méthode et de financement

La mise en œuvre de la loi rencontre de nombreuses difficultés dont la plus importante est la non-provision du budget de fonctionnement pour l'exécution des missions des groupes thématiques et pour la prise en charge des études et des notes de synthèse nécessaires à leurs travaux. Les missions d'appui et d'expertise sont financées soit par la Coopération française soit par le Bureau international du travail (BIT).

Non seulement le Gouvernement n'avait pas prévu de financement dans le budget national pour la mise en œuvre de la LOASP, mais il n'a pas non plus mobilisé les partenaires au développement pour prendre en charge le financement de la mise en œuvre. Dans le cas du groupe de travail *Interprofession*, l'ANCAR a utilisé une partie de ses ressources pour appuyer la participation des organisations paysannes de l'intérieur aux discussions.

À cela s'ajoute une insuffisante implication des organisations de la société civile à la phase de mise en œuvre et les délais d'apprentissage des membres des groupes de travail de la méthodologie et des procédures, sans compter le déficit de suivi des pouvoirs publics.

Les groupes de travail sont constitués d'acteurs du secteur public (administration, institutions de recherche) et privé (organisations professionnelles agricoles, ONG) ainsi que des partenaires au développement. Ces derniers n'ont pas bénéficié à temps d'une diffusion de la loi, d'une méthodologie de travail, d'appui technique et financier pour participer correctement au travail de mise en œuvre de la LOASP.

Le trop faible niveau de mise en œuvre de la LOASP a poussé le CNCR à critiquer sévèrement le Gouvernement. En effet, « le CNCR, en son temps, s'est félicité de l'ouverture et de l'engagement du Gouvernement, de doter notre pays d'une loi d'orientation agro-sylvo-pastorale. Cela a permis d'engager une vaste consultation démocratique et d'aboutir à un texte de loi consensuel voté par les députés. Ce progrès majeur est donc un acquis de taille des organisations paysannes, du Gouvernement mais aussi de toute la nation sénégalaise. Malheureusement, depuis le 4 juin 2004, date de la promulgation de la loi, celle-ci est presque devenue lettre morte : aucun décret d'application n'a été pris malgré toutes nos relances, nos propositions et notre mobilisation.

Devant un tel état de fait, les vœux et engagements de la loi cèdent la place à des programmes, projets et mesures sans beaucoup de cohérence ni de synergie : des cultures sont promues sans que le marché ne soit au préalable identifié, la mise en œuvre ignore totalement les options de l'État. Ce dernier définit seul des objectifs de production, administre le crédit, organise l'approvisionnement en intrants mais ignore la commercialisation »⁷².

⁷⁰ Ministère du Développement rural et de l'Agriculture, août 2007, Rapport sur la mise en œuvre de la LOASP : discours à l'Assemblée nationale, Dakar, 11 p.

⁷¹ CNCR, 2006, Mémorandum sur la situation difficile des ruraux sénégalais, Dakar, 10 p.

⁷² CNCR, 2006, Mémorandum, 2006.

Ce retard dans la mise en œuvre de la LOASP s'explique par une série de facteurs dont le plus important est l'absence de portage politique. Cela conduit à l'absence d'une méthodologie claire d'élaboration des textes d'application, au manque de financement et à la démobilisation des acteurs. Les différents protagonistes de la loi avancent plusieurs arguments.

- **Au plan politique, la LOASP n'est plus au cœur de l'agenda politique.** Ceci pourrait s'expliquer par le changement de ministre ayant entraîné un changement de priorité. Le ministre de l'Agriculture en place après le vote de la LOASP a mis l'accent sur les programmes spéciaux du Président de la République (manioc, bissap⁷³) et ensuite sur le plan REVA. Ces mesures, semble-t-il, sont plus attractives à la veille des élections présidentielles et législatives que l'élaboration de textes de mise en œuvre.
- **À cela s'ajoute l'absence de mise en place du comité de pilotage de la LOASP,** cadre interministériel qui donnerait une plus grande légitimité à la conduite de la mise en œuvre impliquant notamment les ministères de la Décentralisation, de l'Économie et des Finances, de l'Élevage, et réduirait les risques de conflits de leadership et de rivalités entre les institutions. Le retard de la mise en place du comité de pilotage pourrait également s'expliquer pour certains par des velléités du ministère de l'Agriculture de conférer plus de poids aux autres organisations de producteurs, notamment le 3P, au détriment du CNCR dans la représentation des organisations de producteurs dans cette instance.
- **La difficulté de progression du groupe foncier,** quant à elle, s'explique par le déficit de cohérence et d'articulation entre ses travaux et celui de la commission nationale du droit de la terre.
- Le faible intérêt politique pour la mise en œuvre de la loi a eu pour conséquence le **très faible niveau de mobilisation de ressources.** Le financement pour la mise en œuvre est accordé au Sénégal par la

Coopération française (PACEPA, PACD⁷⁴ et SCAC⁷⁵) pour la prise en charge des missions d'appui et d'expertise (méthodologie, foncier).

➤ **Face à ces contraintes et critiques, le ministère du Développement rural** et de l'Agriculture a décidé récemment de mettre en place une cellule spécifiquement dédiée à la supervision des travaux des groupes thématiques, assortie d'un suivi politique et technique.

> Conclusion

Le processus d'élaboration de la LOASP consacre la réappropriation de l'élaboration des politiques publiques agricoles par l'État du Sénégal et l'appropriation de ce processus et du contenu de la loi par les organisations de producteurs. La démarche participative et démocratique empruntée pour l'évaluation et la définition de politique publique agricole marque une rupture avec les approches d'élaboration de politiques et de stratégies fortement influencées par les bailleurs de fonds et renforce en même temps la gouvernance publique. Cette rupture a entraîné une résistance en matière d'appui à ce processus par les bailleurs de fonds qui ne retrouvent pas dans cette loi leur propre marque et modèle.

Une loi d'orientation agricole votée par l'Assemblée nationale marque aussi une rupture par rapport aux stratégies de développement rural pilotées par un ministère. Elle offre

⁷³ Oseille de Guinée.

⁷⁴ Programme de promotion d'une agriculture compétitive et durable.

⁷⁵ Service de coopération et d'action culturelle / Ambassade de France.

l'opportunité de mobiliser des financements publics *via* le budget national. Cette situation est rendue possible grâce à l'implication personnelle du Président de la République dans la rédaction de la loi et par l'existence au Sénégal d'une organisation paysanne forte, organisée et mobilisée pour la défense des intérêts des paysans dans un dialogue avec l'État.

Le CNCR a joué un important rôle dans la transformation du texte, notamment avec le retrait, très tôt dans le processus, de l'épineuse question foncière (propriété, transmission et spéculation foncière) et le passage de la loi d'orientation agricole à la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale. Ce gain est lié à sa grande capacité de communication, d'influence et de négociation, sous-tendue par un appui technique, un soutien des partis politiques, des guides religieux, des bailleurs de fonds, des organisations membres du ROPPA et des organisations professionnelles européennes.

Le CNCR a boycotté la conférence de presse du ministre de l'Agriculture et de l'Hydraulique. Dans le même temps, il a introduit une requête de financement auprès de ce dernier pour le financement des concertations paysannes, il a réclamé l'accès aux informations stratégiques et exigé un délai plus long pour ses concertations internes. Les concertations paysannes locales, régionales et nationales ont été relayées par les médias communautaires et les journaux nationaux et ont ainsi constitué un levier puissant de cette négociation. La construction d'une doctrine paysanne partagée a forgé le sentiment d'appartenance des paysans au CNCR, contribué à renforcer son poids politique et l'adhésion à la contre-proposition paysanne tout en évitant les pièges des comportements clientélistes de certains dirigeants paysans durant la période de négociation. Une conscience des enjeux et une mobilisation des acteurs à la base ont conféré à chaque paysan la responsabilité de défendre les intérêts de groupe et d'assumer un rôle de vigie pour la réussite de la stratégie paysanne.

Le processus de concertation État/Société civile a permis le renforcement de l'État de droit et introduit une dimension de cogestion (État et ac-

teurs de la société civile) comme modèle de définition et de mise en œuvre de politique publique et de gouvernance publique. Cette approche a permis de faire évoluer le contenu et la structure du texte pour prendre en charge les intérêts des paysans (statut de l'exploitant et couverture sociale). Un conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastorale et des comités régionaux d'orientation agro-sylvo-pastorale sont institués. Le principe de l'organisation d'une conférence annuelle regroupant l'ensemble des acteurs du monde rural et présidée par le Chef de l'État est retenu.

La LOASP est articulée au document stratégique de réduction de la pauvreté (DRSP). En effet, l'article 5 de la LOASP stipule que « la réduction de la pauvreté est la principale priorité de la politique de l'État, en particulier dans les zones rurales et que l'État œuvre en vue d'atteindre, à moyen terme, un niveau de sécurité alimentaire qui garantisse la souveraineté alimentaire d'un pays ». L'État s'engage à assurer aux personnes exerçant les métiers de l'agriculture un niveau leur permettant de faire face à leurs besoins fondamentaux : alimentation, santé, logement, etc. Toutefois ses mesures ne sont pas encore effectivement appliquées.

La LOASP a cependant accusé d'énormes retards dans sa mise en œuvre. Cette situation s'explique par une série de facteurs dont le plus important est l'absence de portage politique fort avec comme conséquence l'absence d'une méthodologie claire d'élaboration des textes d'application, le manque de financement et la démobilisation des acteurs.

> **Points d'enseignements**

La méthode descendante suivie par le Président de la République, avec un texte rédigé par une commission de rédaction limitée à quelques personnes et sans consultation préalable avec les acteurs concernés, a le mérite de susciter le débat et le désavantage de n'avoir pas intégré

dès le départ les questions essentielles du monde rural. Elle a également privé l'Administration centrale de réelles possibilités d'influencer et d'améliorer l'avant-projet de loi d'orientation agricole. Elle a aussi provoqué la résistance au changement de certains techniciens de l'agriculture et des acteurs politiques.

Le doublement du délai de la concertation a favorisé une discussion franche et l'atteinte d'un consensus sur les principaux axes stratégiques de la loi. Il a permis aux différentes parties d'accepter leur désaccord sur l'urgence d'intégrer dans la loi les aspects liés à la réforme foncière.

L'expérience du processus d'élaboration et d'adoption de la LOASP met en évidence la nécessité, pour l'appropriation des politiques partagées, d'engager dans le processus des organisations professionnelles fortes ou renforcées. La mobilisation du CNCR et sa capacité éprouvée de négociation et de diffusion de l'information sur ses positions et propositions dans des réseaux formels et informels ont, comme le montre cette rétrospective, considérablement pesé sur les orientations de la loi et permis de prendre en compte les intérêts des producteurs. En demandant un délai pour la concertation interne, un appui technique et financier pour la construction d'un argumentaire, le report du débat sur le foncier et la prise en charge de la proposition paysanne par l'État, le CNCR a montré que la participation requiert des ressources et a pacifié le processus et fait avancer le dialogue.

Les politiques publiques stratégiques font forcément objet d'une loi. Ainsi, le parlement, impliqué dans le processus, constitue un relais puissant d'accélération des procédures d'adoption. Il reste toutefois à renforcer sa capacité d'en suivre et contrôler la mise en œuvre.

On note aussi le rôle essentiel de l'information et de la communication dans tout processus de négociation qui implique une diversité d'acteurs. Non seulement l'avant-projet de loi a été largement diffusé et commenté, mais aussi la loi a été traduite dans les langues nationales les plus parlées. En outre, l'information a permis de faciliter les cycles de négociation et de rapprocher les positions.

On observe une forte implication des acteurs dans la formulation qui contraste avec un faible niveau d'engagement de l'État et des organisations de producteurs dans la mise en œuvre. L'utilité de la LOASP et son alignement aux stratégies de lutte contre la pauvreté ne trouveront de sens véritable que dans une utilisation judicieuse des ressources de l'État et des partenaires au développement pour réduire sérieusement la pauvreté rurale.

Par ailleurs, on constate une instabilité institutionnelle caractérisée par de fréquents changements de missions du ministre chargé de l'Agriculture (ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, puis ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, ministère de l'Agriculture et des Biocarburants et enfin ministère du Développement rural et de l'Agriculture) et des titulaires de ce portefeuille ministériel (4 ministres de 2002 à 2007) avec des priorités et feuilles de route différentes. Ce contexte ne favorise pas une mise en œuvre correcte et un suivi rapproché de la LOASP.

L'un des points faibles de la démarche est l'élaboration d'une LOASP, instrument juridique, institutionnel et financier, avec une perspective à long terme, sans l'assortir d'une politique agricole avec une clarification des objectifs, des stratégies de développement agricole, des programmes opérationnels et des budgets appropriés.



Bibliographie

CHABOUSSO Anne, RUELLO Magali, 2006, *Étude d'un processus de concertation pour l'élaboration d'une politique publique : le cas de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) sénégalaise*, CNEARC, CIRAD, Montpellier, 118 p. + annexes.

CNCR, 2003, *Le contre-projet du CNCR*, Dakar, 7 p.

CNCR, 2003, *Manifeste paysan du 26 janvier 2003*, Dakar, 2 p.

CNCR, 2006, *Mémoire sur la situation difficile des ruraux sénégalais*, Dakar, 10 p.

DIA Ameth Tidiane, FALL Abdou Salam, 2005, *Stratégies de réduction de la pauvreté et politiques agricoles au Sénégal*, Réseau d'expertise des politiques agricoles, Dakar, 55 p.

FAYE Jacques, avril 2003, *Projet de loi d'orientation agricole : note d'analyse*, Dakar, 23 p.

INSTITUT SÉNÉGALAIS DE RECHERCHE AGRICOLES, juin 2003, *Regards croisés sur le projet de loi d'orientation agricole (LOA) : compte rendu des « mardis du BAME (Bureau d'analyse macro-économique) », cycles de conférences sur les politiques publiques agricoles*, Dakar, 9 p.

NGOM Mbagnick, 2003, *Loi d'orientation agricole au Sénégal : faire du secteur le moteur de la croissance*, Walfadjiri, 3 et 4 avril.

POUSSE Fabien, 2005, *Méthodologie pour une mise en œuvre de la LOASP*, Dakar, Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique.

PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, 2002, *Projet de loi d'orientation agricole*, Dakar, 10 p.

PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, 2003, *Projet de loi d'orientation agricole*, Dakar, 11 p.

UEMOA, 2002, *La politique agricole*, Ouagadougou, 121 p.

Créé le 18 mars 2005 à Cotonou face au besoin croissant d'impliquer la société civile dans le contrôle citoyen en faveur de la réalisation des OMD et du DSRP au Bénin, le réseau Social Watch Bénin réunit plus 150 OSC béninoises. Sollicitée par les PTF¹ (SNV², PNUD), la directrice de l'ONG « Sœurs unies à l'œuvre » sera rejointe par cinq autres OSC béninoises (CAO, GLEGBENU, GRAPAD, RIFONGA Bénin et WILDAF).

Social Watch Bénin désire « mobiliser les capacités de lobbying et de plaider des OSC (ONG, institution) ou de Groupes de citoyens nationaux, ayant pour but de participer, au niveau de la société civile, à l'analyse et au suivi des stratégies de réduction de la pauvreté ».

Social Watch Bénin veut « suivre et contrôler les budgets des programmes des secteurs prioritaires relatifs aux OMD et le budget général de l'État ». Cette vision constitue le niveau le plus élevé du contrôle citoyen de l'action publique visé par Social Watch, le budget de l'État étant l'expression de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) du Bénin. Ainsi, depuis septembre 2006, Social Watch s'est doté d'une Unité d'analyse du budget général de l'État et des budgets sectoriels. Cette unité doit « susciter une bonne gouvernance économique, par la promotion d'une gestion transparente et équitable des ressources publiques, basée sur la participation et l'inclusion des OSC et des contribuables à toutes les étapes du processus budgétaire national aussi bien aux niveaux central que sectoriel et communal ».

L'UA-BGE-BS a déjà réalisé des actions telles que :

- la lecture et l'envoi de recommandations sur le Budget de l'État exercice 2007, leur présentation au Conseil économique et social et à l'Assemblée nationale. Cette action aurait permis au gouvernement de prendre en compte les besoins de développement exprimés par les populations des 77 communes du Bénin ;
- l'élaboration et le lancement d'un « Guide de lecture et d'analyse du budget général de l'État et des budgets programmes des ministères » au profit des OSC en août 2007.

Même si plusieurs ateliers de renforcement des capacités de Social Watch ont déjà été réalisés, les compétences actuelles de l'organe sont insuffisantes pour mener à bien la mission de l'unité d'analyse. Cette situation est défavorable à une expression citoyenne du suivi et du contrôle du budget général de l'État et des budgets sectoriels des ministères au Bénin. Bien que le problème soit pris en compte par Social Watch et ses partenaires, une réserve peut être émise sur l'efficacité à terme de l'action de cette cellule. Cela nous conduit à nous interroger sur la pertinence des choix des PTF.

¹ *Partenaires techniques et financiers.*

² *Coopération néerlandaise.*

LE SUIVI ET LE CONTRÔLE DU BUDGET DE L'ÉTAT
DANS LE CADRE DES CSLP³

Le cas de l'action de Social Watch Bénin

Par Maurice Anselme Sossou⁴

> Introduction

●● Dynamique du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Bénin

Depuis 1999, le Bénin s'est engagé dans la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) pour un développement humain durable. La première stratégie triennale (2003-2005) a servi depuis lors de cadre stratégique de référence, de programmation et de budgétisation des actions du Gouvernement. Base du dialogue avec les partenaires techniques et financiers (PTF), cette stratégie a été axée sur le développement du secteur social et l'amélioration de la gouvernance. Son but est de renforcer à la fois les capacités des acteurs et l'efficacité des actions.

Dans l'ensemble, le bilan de la SRP 2003-2005 est mitigé. Les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté n'ont pas été atteints, même si de nombreuses réformes ont été entreprises. La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (ci-après OMD) en 2015 semble compromise⁵.

Cette contre-performance est due entre autres à :

- une attention insuffisante accordée aux questions de diversification et de croissance, notamment dans le cadre de la relance du secteur privé et du développement des pôles de croissance sectoriels et régionaux ;
- une sous-estimation du rôle joué par le capital humain dans le processus de croissance et de réduction de la pauvreté ;
- une sous-estimation des limites internes de l'administration publique face aux changements qu'impliquent les principes de gestion axés sur les résultats et la bonne gouvernance en termes de participation de tous les acteurs et de respect de la transparence dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté ;
- une faiblesse de l'implication des communautés locales au processus de développement⁶.

³ *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.*

⁴ *Socio-anthropologue, consultant indépendant.*
masossou@yahoo.fr

⁵ *Cf. Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, République du Bénin, mars 2006, version finale, p. iv.*

⁶ *Idem., p. iv*

Pour le triennal 2007-2009, le Gouvernement actuel a élaboré entre mars 2006 et mars 2007 la SCRP⁷. Visant à consolider les acquis de la SRP 1, la SCRP met l'accent sur la diversification de l'économie et l'intensification de la croissance dans le but d'accélérer la lutte contre la pauvreté et la marche du Bénin vers la réalisation des OMD. Selon le gouvernement béninois, son élaboration est le fruit d'un exercice participatif ayant associé étroitement, à chacune des étapes, l'administration publique, les opérateurs économiques et la société civile⁸. Les axes stratégiques et les domaines d'intervention prioritaires retenus s'inscrivent dans la vision: (i) de « Bénin 2025 Alafia »⁹ pour la période 2000 à 2025 ; (ii) des OMD pour la période 2000 à 2015 ; et (iii) des OSD¹⁰ pour la période 2006 à 2011.

La SCRP sert enfin de mécanisme de mobilisation et de coordination des ressources, conformément à la « Déclaration de Paris » sur l'efficacité de l'aide. Selon le Gouvernement béninois, les évaluations indiquent que le coût total de la SCRP passerait de 631,5 milliards FCFA en 2007 à 776,5 milliards en 2009, soit un taux de croissance annuel de l'ordre de 11 %¹¹.

Suite au bilan peu favorable de la SRP 2003-2005, le Gouvernement du Bénin reconnaît que la mise en œuvre de la SCRP 2007-2009 nécessite un partenariat entre tous les acteurs nationaux (Gouvernement, société civile, secteur privé) avec le soutien de la communauté internationale. Dans cette optique, la participation des OSC¹² dans le processus d'élaboration et de suivi-évaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté est devenue une nécessité.

Ainsi, le réseau Social Watch Bénin a été créé en mars 2005. Il ambitionne de jouer davantage sa partition à travers le contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités au Bénin. Son action de suivi et de contrôle du budget de l'État s'inscrit dans cette même perspective.

Depuis septembre 2006, Social Watch Bénin s'est doté d'une Unité d'analyse du budget général de l'État et des budgets sectoriels (UA-BGE-BS).

●● Contexte de création et présentation de Social Watch Bénin

La création du réseau peut être attribuée à trois facteurs¹³ :

- la reconnaissance du dynamisme et de l'engagement d'une béninoise responsable d'une ONG au sommet mondial des Nations Unies de juillet 2004 organisé par la FAO à Rome ;
- le besoin des PTF d'impliquer les OSC béninoises dans la vision du millénaire pour la réduction de la pauvreté ;
- la disponibilité des appuis de certains PTF dans ce processus au Bénin.

En effet, Huguette Akplogan-Dossa, directrice de l'ONG béninoise SUO¹⁴, a impulsé la naissance du réseau Social Watch Bénin, point focal du réseau international Social Watch. Grâce aux appuis techniques et financiers de la SNV¹⁵ et du PNUD¹⁶ au Bénin, Social Watch Bénin a été mis en place le 18 mars 2005.

Composé de 120 OSC béninoises lors de sa création, Social Watch Bénin compte de nos jours plus de 150 ONG et associations de développement du pays. Coordonné par l'ONG SUO, le réseau béninois dispose d'un comité technique composé de cinq autres OSC : CAO, Réseau

⁷ *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté.*

⁸ *Idem.*, p. iii.

⁹ *République du Bénin, 2000*, Études et perspectives à long terme du Bénin ou Bénin Alafia 2025.

¹⁰ *République du Bénin, 2006*, Orientations stratégiques de développement.

¹¹ *République du Bénin, 2006*, Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, version finale, p. viii.

¹² *Organisation de la société civile.*

¹³ *D'après des entretiens réalisés auprès de Huguette Akplogan-Dossa, coordinatrice de Social Watch Bénin.*

¹⁴ *Sœurs unies à l'œuvre (SUO).*

¹⁵ *Société néerlandaise pour le développement.*

¹⁶ *Programme des Nations Unies pour le développement.*

Glegbenu Chantier Jeunes, GRAPAD, Rifonga Bénin et Wildaf¹⁷. Ses autres organes sont : l'Assemblée générale, le Secrétariat exécutif, l'Unité d'analyse du budget général de l'État et des budgets sectoriels (UA-BGE-BS), la Cellule de communication, les Cellules locales de suivi, les groupes thématiques, les responsables de zones et les consultants externes. Il faut souligner que l'Assemblée générale est composée de toutes les OSC membres du réseau ; le secrétaire exécutif est recruté mais il est membre du Réseau Glegbenu Chantier Jeunes. Les autres organes seront analysés plus loin.

L'objectif de Social Watch Bénin est de « mobiliser les capacités de lobbying et de plaider des OSC (ONG, institution) ou de Groupes de citoyens nationaux, ayant pour but de participer, au niveau de la société civile, à l'analyse et au suivi des stratégies de réduction de la pauvreté »¹⁸. De façon spécifique et dans le cadre de son accord de convention avec l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas pour juillet 2006 à mars 2008, Social Watch Bénin veut :

- impliquer la société civile dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la deuxième génération du DSRP¹⁹ aux côtés des institutions de l'État ;
- améliorer la participation de la société civile aux niveaux local et national aux processus d'élaboration des programmes de développement et au CCAP ;
- suivre et contrôler les budgets des programmes des secteurs prioritaires relatifs aux OMD et le budget général de l'État.

Pour atteindre ses objectifs, Social Watch Bénin a structuré ses OSC membres en douze groupes thématiques. Chaque groupe thématique se reporte à l'une des cibles des OMD retenues par le Bénin²⁰ ; il est divisé en cellules locales pour le suivi des actions de lutte contre la pauvreté au niveau des communes. Ainsi, les activités du réseau couvrent l'ensemble du territoire. Le Bénin a été divisé en trois zones : la zone Centre, la zone Sud et la zone Nord.

La stratégie d'intervention de Social Watch Bénin est basée sur :

- le choix d'une thématique OMD et le DSRP en tant que stratégie nationale exécutée sur trois ans en vue de l'atteinte des OMD ;
- l'installation progressive des cellules locales du CCAP de Social Watch dans les 77 communes du Bénin ;
- l'élaboration, l'impression et la diffusion chaque année d'un rapport alternatif des OSC sur les OMD ;
- l'animation des douze groupes thématiques visant la réalisation des OMD à travers le CCAP.

●● Contexte de suivi et de contrôle du budget de l'État par Social Watch

Pour réaliser son ambition « de veille et de dissuasion en donnant l'alerte pour la prise de conscience collective pour une bonne gestion des affaires publiques, le réseau Social Watch Bénin s'est doté depuis septembre 2006 d'une Unité d'analyse du budget général de l'État et des budgets sectoriels (UA-BGE-BS) »²¹.

Cette étape marque l'entrée en action spécifique de Social Watch Bénin pour le suivi et le contrôle du budget de l'État, objet de la présente étude de cas.

¹⁷ CAO : Centre Africa Obata. Réseau Glegbenu Chantiers Jeunes : Réseau d'acteurs et d'associations de jeunesse pour une citoyenneté active, une gouvernance et l'emploi durable. GRAPAD : Groupe de recherche et d'action pour la promotion de l'agriculture et du développement. RIFONGA Bénin : Cellule béninoise du Réseau pour l'intégration des femmes des organisations non gouvernementales et associations africaines. WILDAF : Women In Law and Development in Africa.

¹⁸ Unité d'analyse du budget de l'État / Social Watch Bénin, juin 2007, Rapport d'activités, p. 2.

¹⁹ Document stratégique de réduction de la pauvreté.

²⁰ Voir les indicateurs des douze cibles des OMD retenues par le Bénin en encadré.

²¹ Unité d'analyse du budget de l'État / Social Watch Bénin, juin 2007, Rapport d'activités, p. 3.

Indicateurs des douze cibles des ODM sélectionnées par le Bénin

- Cible 1** Réduire de 50 % la proportion de la population béninoise vivant en dessous du seuil de pauvreté, en faisant passer l'indice de pauvreté à 15 % d'ici à 2015.
- Cible 2** Réduire de 50 % le nombre de personnes souffrant de malnutrition d'ici à 2015.
- Cible 3** Assurer l'instruction primaire à tous les enfants en âge d'aller à l'école d'ici à 2015.
- Cible 4** Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2015 et, à tous les niveaux de l'enseignement, en 2015 au plus tard.
- Cible 5** Réduire le taux de mortalité infanto-juvénile de 2 166,5 pour mille en 1996 à 90 pour mille en 2015.
- Cible 6** Réduire le taux de mortalité maternelle de 498 en 1996 à 390 pour cent mille naissances vivantes en 2015.
- Cible 7** Réduire la prévalence des IST/VIH/SIDA.
- Cible 8** Avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle d'ici à 2015.
- Cible 9** Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.
- Cible 10** Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable.
- Cible 11** Réussir, d'ici à 2015, à améliorer sensiblement la vie d'au moins deux tiers des béninois vivant dans des taudis.
- Cible 12** S'attaquer aux besoins des petits pays les moins avancés.

Source : Social Watch Bénin.

Avec cette unité d'analyse, Social Watch veut « susciter une bonne gouvernance économique, par la promotion d'une gestion transparente et équitable des ressources publiques, basée sur la participation et l'inclusion des OSC et contribuables à toutes les étapes du processus budgétaire national, aussi bien aux niveaux central que sectoriel et communal »²².

Pour ce faire, l'unité d'analyse se fixe des objectifs spécifiques tels que :

- s'approprier les mécanismes d'élaboration, de financement, d'exécution et d'évaluation des budgets à divers niveaux ;
- entreprendre l'analyse des budgets sectoriels et du budget général de l'État en vue de la réduction de la pauvreté ;

- identifier les impacts sociaux des politiques macro-économiques en faveur des plus pauvres en vue et de proposer des actions correctives ;
- mener des actions de lobbying et de plaidoyer pour une meilleure affectation des ressources en faveur des plus pauvres dès la phase d'élaboration des budgets ;
- capitaliser les activités et les actions menées ainsi que les résultats obtenus à chaque exercice budgétaire.

Les interventions spécifiques de cette unité d'analyse sont prévues au niveau de l'élaboration des budgets et de l'évaluation des impacts.

²² *Op. cit.* p. 5.

Aucune action ne semble être planifiée sur le contrôle de l'exécution et la lutte contre la corruption. Le contrôle de l'exécution et la lutte contre la corruption sont-ils des priorités pour cette unité d'analyse et de Social Watch ? Pour répondre à cette question, il convient d'analyser le processus et les modalités de l'action de suivi et de contrôle des budgets de l'État par Social Watch Bénin.

I. Revue analytique du processus de suivi et de contrôle du budget de l'État par l'action de Social Watch Bénin

L'analyse des acteurs impliqués dans l'action de Social Watch Bénin est nécessaire pour comprendre les objets et enjeux, le cadre des relations, les modalités et itinéraire, et les résultats et perspectives du processus de suivi et de contrôle du budget de l'État.

●● Les acteurs en présence

Typologie et caractéristiques : enjeux des différents acteurs

Le suivi et le contrôle du budget de l'État par Social Watch Bénin mettent en jeu plusieurs acteurs de provenances diverses : Social Watch Bénin, les PTF, les institutions/structures politiques, le parlement, les collectivités locales décentralisées et les citoyens. Le tableau 1 (cf. page suivante) permet de passer en revue les principaux acteurs, leurs caractéristiques, leurs attitudes vis-à-vis du processus, leurs intérêts et attentes, ainsi que leurs contributions et participations.

Tous les acteurs semblent être très favorables à la promotion de la bonne gouvernance en

faveur de la lutte contre la pauvreté. Mais la multiplicité des acteurs du processus de dialogue pour le contrôle et le suivi du budget de l'État renvoie à une divergence des intérêts. En effet, il est possible de distinguer cinq types d'intérêt, à savoir :

- la promotion des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités par les pouvoirs publics ;
- l'appui-conseil du secteur privé au Gouvernement par le Conseil économique et social dans l'élaboration du budget de l'État ;
- le contrôle politique des actions du Gouvernement et le vote du budget de l'État par le Parlement ;
- le CCAP et la promotion de la participation de la société civile à la bonne gouvernance par Social Watch ;
- l'accompagnement du Bénin par les PTF dans la nouvelle vision de la coopération au développement axée sur la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Le cadre des relations entre les acteurs

• LES RELATIONS ENTRE LES OSC MEMBRES DE SOCIAL WATCH

Les OSC membres du réseau Social Watch Bénin s'engagent à faire le contrôle citoyen de l'action publique dans leurs zones d'intervention. Elles s'acquittent de leurs contributions financières par des droits d'adhésion (50 000 FCFA) et des cotisations annuelles (25 000 FCFA par an). Elles participent aux ateliers de renforcement des capacités techniques et d'orientation stratégique des actions.

L'unité d'analyse du budget (UA-BGE-BS) est composée des membres des douze groupes thématiques de Social Watch auxquels s'ajoutent 18 personnes ressources de profils divers²³ appelés « tuteurs ». Ces derniers apportent leurs appuis théorique et technique pour le renforcement des capacités des OSC membres de l'unité d'analyse. Cette unité est composée

²³ Unité d'analyse du budget de l'État / Social Watch Bénin, juin 2007, Rapport d'activités, p. 3.

ACTEURS		ATTITUDES vis-à-vis du processus	INTÉRÊTS ET ATTENTES dans le processus	CONTRIBUTION ET PARTICIPATION ÉVENTUELLES
ORIGINE	TYPE			
1. Social Watch Bénin	> Équipe technique de la coordination	Très favorables.	<ul style="list-style-type: none"> > Promotion du contrôle citoyen de l'action publique. > Obtention des financements disponibles pour la promotion de la société civile. > Réaliser la vision mondialisée de la participation de la société civile à la bonne gouvernance. > Obtenir la crédibilité tant des bailleurs de fonds que de l'État et des citoyens béninois. 	<ul style="list-style-type: none"> > Mobilisation des OSC membres du réseau Social Watch pour réaliser le contrôle citoyen de l'action publique en vue de la lutte contre la pauvreté. > Travail de coordination administrative et technique. > Négociation des financements auprès des bailleurs. > Répondants de la société civile dans le partenariat mondial autour de la bonne gouvernance au Bénin.
	> Unité d'analyse du budget	Très favorables.	<ul style="list-style-type: none"> > Positionnement spécifique dans le réseau pour le contrôle citoyen de l'action publique au Bénin. > Contribution à la bonne gouvernance pour la réduction de la pauvreté au Bénin. > Avantages financiers. 	<ul style="list-style-type: none"> > Susciter une bonne gouvernance économique. > Lobbying et plaidoyer pour une bonne affectation des ressources publiques en faveur de la lutte contre la pauvreté dès l'élaboration du budget de l'État. > Suivi et évaluation de l'exécution du budget de l'État.
	> Consultants et « tuteurs »	Très favorables.	<ul style="list-style-type: none"> > Vente de savoir et savoir-faire techniques. > Opportunité de se positionner sur ce marché de la consultation au niveau de Social Watch. > Opportunité de gagner leur part du financement favorable à la Société civile. 	<ul style="list-style-type: none"> > Renforcement des capacités des membres du réseau. > Appui technique à l'unité d'analyse du budget de l'État pour une maîtrise des procédures budgétaires de l'État.
	> Cellules locales de Social Watch	Très favorables.	<ul style="list-style-type: none"> > Positionnement des OSC concernées dans la dynamique de Social Watch Bénin. > Obtenir la crédibilité tant de la coordination de Social Watch que des autorités communales. 	<ul style="list-style-type: none"> > Suivi de la réalisation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté au niveau des 77 communes du Bénin. > Exercice du contrôle citoyen de l'action publique.

TABLEAU 1 > Matrice de caractérisation des acteurs dans le processus de suivi et de contrôle du budget de l'État par l'action de Social Watch Bénin

ACTEURS		ATTITUDES vis-à-vis du processus	INTÉRÊTS ET ATTENTES dans le processus	CONTRIBUTION ET PARTICIPATION ÉVENTUELLES
ORIGINE	TYPE			
2. Partenaires techniques et financiers (PTF)	> PNUD, SNV, Ambassade des Pays-Bas, RTI	Très favorables.	<ul style="list-style-type: none"> > Soutien à l'implication de la société civile dans la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté. > Diffusion idéologique. > Honorer leurs promesses d'aide au développement. > Assurer l'efficacité de l'aide au développement dans les pays pauvres comme le Bénin (déclaration de Paris). 	<ul style="list-style-type: none"> > Coopération au développement > Ressources financières. > Appui technique et institutionnel à Social Watch Bénin.
	3. Pouvoirs publics	> Directions de Planification et Prospective et Directions des Ressources financières des ministères	Très favorables.	<ul style="list-style-type: none"> > Opportunité d'allègement de leurs responsabilités à assurer la lutte contre la pauvreté au Bénin. > Conformisme aux conditions d'obtention de l'aide au développement au niveau de l'État.
4. Assemblée nationale	> CSPRES (Cellule de suivi des programmes de réformes économiques et structurelles)	Très favorables.	<ul style="list-style-type: none"> > Animation du processus participatif autour des politiques publiques de lutte contre la pauvreté au niveau des pouvoirs publics. 	<ul style="list-style-type: none"> > Coordination de la mise en œuvre de la stratégie de croissance pour la lutte contre la pauvreté (SCRIP) et de son suivi, etc.
	> Conseil économique et social (CES)	Très favorables.	<ul style="list-style-type: none"> > Observations du budget proposées par le Gouvernement et recommandations avant sa transmission au parlement. 	<ul style="list-style-type: none"> > Conseils et orientations économiques et sociales pour le budget de l'État.
5. Collectivités locales décentralisées	> Représentants du peuple	Très favorables.	<ul style="list-style-type: none"> > Expression politiques de la volonté du peuple béninois pour la lutte contre la pauvreté. > Opportunités de contrôle des politiques publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> > Vote du budget de l'État.
	> Représentants des populations locales à la base	Très favorables.	<ul style="list-style-type: none"> > Expression du vécu et des besoins réels de lutte contre la pauvreté au niveau local communal. 	<ul style="list-style-type: none"> > Récits des vécus sur la pauvreté au niveau local.

de 36 membres issus des douze groupes thématiques de Social Watch (3 membres par groupe thématique dont le responsable) et de 18 « tuteurs » soit au total 54 membres.

Parfois, les « tuteurs » sont financièrement intéressés : paiement de frais forfaitaires de consultation ou de déplacement. La coordination de Social Watch reconnaît la lourdeur de l'Unité d'analyse, et des réflexions sont en cours pour une redéfinition de la mission et la re-fonction de l'organe à la baisse.

Les relations entre Social Watch et les autres acteurs

La SNV et le PNUD sont les PTF privilégiés qui ont accompagné Social Watch Bénin dès l'origine de sa création, en mars 2005. De nos jours, Social Watch Bénin reçoit en particulier :

- un appui financier du PNUD pour le suivi à faire de la réalisation de la SCRIP au Bénin dans le cadre du projet PASCRP²⁴ ;
- un appui financier de l'Ambassade des Pays-Bas pour l'action de suivi et de contrôle du budget général de l'État.

Par ailleurs, RTI²⁵, financé par l'USAID, a donné un appui financier à Social Watch Bénin dans le cadre des ateliers de formation des OSC sur le contrôle citoyen de l'action publique dans trois communes du Bénin, à savoir : Lokossa, Ifangni et Parakou.

Le processus démocratique béninois offre un cadre politique propice à l'implication active des OSC dans la gouvernance en faveur de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ce contexte politique favorable permet à Social Watch Bénin de s'afficher aux côtés de l'État et des PTF comme acteur et partenaire dans les dialogues autour des initiatives publiques de lutte contre la pauvreté. Ainsi, l'action de suivi et de contrôle du budget général de l'État est l'une des dernières initiatives à l'actif de Social Watch Bénin depuis septembre 2006.

II. Modalités et itinéraire de l'action de suivi et de contrôle du budget de l'État par Social Watch

● Les modalités de l'action de Social Watch Bénin

Elles concernent les moyens mobilisés, la répartition géographique et les formes des « ateliers de discussion » ainsi que les modes et moyens de communication.

Les moyens mobilisés

Les moyens mobilisés sont essentiellement financiers et techniques.

• SUR LE PLAN FINANCIER

L'Ambassade du Royaume des Pays-Bas, le PNUD et la SNV appuient de manière concertée le processus de suivi et de contrôle du budget de l'État, qui est toujours en cours d'opérationnalisation. Cette concertation des PTF s'inscrit dans le cadre de la Déclaration de Paris en rapport particulier avec l'harmonisation de l'aide au développement. Dans le cadre de l'accord de convention pour la période de juillet 2006 à mars 2008, l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas donne finance à la hauteur de 264 777 307 FCFA soit 403 000 euros environs²⁶.

²⁴ Le Projet d'appui à la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (PASCRP) est un projet d'appui du système des Nations Unies au Gouvernement béninois dans le cadre de la deuxième génération des CSLP au Bénin. Le PASCRP est mis en œuvre depuis avril 2007 et découle de la fusion de deux anciens projets du PNUD au Bénin : 1) le projet OMD-DSRP et 2) le projet Rapport national sur le développement humain (RNDH).

²⁵ Research Triangle Institute.

²⁶ Selon un expert en gouvernance de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas au Bénin, enquêtes personnelles, août 2007.

Ce fonds vise à renforcer :

- l'apport de Social Watch Bénin dans la réalisation des OMD ;
- la contribution de Social Watch au processus DSRP dont l'action de suivi et de contrôle des budgets des politiques publiques de lutte contre la pauvreté ;
- le plan de communication de Social Watch Bénin.

Sur le plan matériel, cet accord avec l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas a permis à Social Watch d'acquérir un véhicule 4 x 4 et du matériel informatique. Par ailleurs, un appui financier de 20 000 dollars de la part du PNUD, soit environ 10 000 000 FCFA, est prévu au profit de Social Watch Bénin, pour le suivi de la mise en œuvre de la SCRP au Bénin²⁷.

L'Ambassade du Royaume des Pays-Bas est le PTF le plus important de Social Watch Bénin. Cette situation est reconnue tant au niveau de Social Watch qu'au niveau de l'ambassade. Selon un expert de l'Ambassade²⁸, la raison est double :

- les actions de Social Watch (relatives aux OMD, DSRP et au CCAP) s'inscrivent bien dans la vision de développement de l'Ambassade ;
- la grande satisfaction de l'Ambassade pour l'engagement de Social Watch comme un réseau de certaines OSC, qui s'affiche comme partenaire civil au développement.

Toutefois, cet expert craint que l'ambition de Social Watch Bénin de couvrir les questions relatives aux douze cibles des OMD à la fois soit démesurée car, a-t-il rappelé, « qui trop embrasse mal étreint ».

• SUR LE PLAN TECHNIQUE

Plusieurs ateliers de réflexion et de renforcement des capacités des journalistes et des OSC ont été organisés.

Pour Social Watch, la formation des journalistes est une priorité dans le processus de suivi et de contrôle des budgets publics pour plusieurs raisons :

- cette action renvoie à des activités de plaidoyer qui nécessitent de la communication, une forte mobilisation sociale, l'éveil des consciences populaires, etc. Pour ce faire, les acteurs des divers organes de presse doivent maîtriser tous les rouages du processus budgétaire des politiques publiques de lutte contre la pauvreté ;
- il est indispensable de renforcer la méthodologie des journalistes en les amenant à se référer aux bonnes sources d'informations pour une médiatisation objective du contrôle citoyen de l'action publique (CCAP).

Des ateliers de renforcement des capacités ont eu lieu avant, au cours et après l'installation de l'UA-BGE-BS. Ils ont porté sur divers thèmes relatifs à la maîtrise de la lecture et de l'analyse du budget de l'État et des budgets programmes des ministères, et au CCAP. Les formations visent à aider les bénéficiaires à apprécier le rôle du budget de l'État dans :

- la réduction de la pauvreté et des inégalités ;
- la réduction des disparités entre zones urbaines et zones rurales ;
- la prise en compte des priorités des secteurs sociaux.

Le renforcement des capacités des membres de l'Unité d'analyse du budget a été assuré avec le recours aux « tuteurs ».

En effet, les membres de Social Watch en général et ceux de l'Unité d'analyse n'ont pas les capacités techniques nécessaires à la maîtrise du processus budgétaire des politiques publiques. Dans ce contexte, le suivi et le contrôle des budgets publics par Social Watch est un leurre en l'absence de compétences requises. Ainsi, les « tuteurs » ont été sollicités pour répondre à ce besoin.

²⁷ Déclaration du secrétaire exécutif de Social Bénin au cours de l'« atelier de réflexion et d'orientation des OSC pour le suivi de la SCRP » des 2 et 3 août 2007 au siège du réseau à Cotonou, Enquêtes personnelles, août 2007.

²⁸ Expert en gouvernance à l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas, enquêtes personnelles, août 2007.

Ils sont issus de diverses structures :

Au niveau du Gouvernement, ils proviennent de l'Unité d'analyse, de contrôle et d'évaluation du budget de l'État (UNACEB) ; l'Équipe technique d'appui à la réforme budgétaire (EARB) ; le Conseil économique et social (CES) ; l'Observatoire du changement social (OCS) ; la Commission nationale de régulation des marchés publics (CNRMP) ; la Direction de l'Audit et du Suivi-évaluation (DASE) ; la Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté (CNDLP) devenue la Cellule de suivi des programmes de réformes économiques et structurelles (CSPRES) avec la poursuite du processus de la SCRP.

Au niveau de l'Assemblée nationale du Bénin, un tuteur vient de la Cellule d'analyse des politiques de l'Assemblée nationale (CAPAN).

Au niveau des Agences de développement international, ils viennent du PNUD avec le Projet d'appui à la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (PASCRP).

Au niveau d'autres entités, des enseignants de l'université d'Abomey-Calavi, des experts de cabinets d'audit et de comptabilité, et des consultants indépendants sont à mentionner.

Les « tuteurs » ne représentent pas leurs structures de provenance dans l'Unité d'analyse du budget de Social Watch mais interviennent en tant que personnes ressources et/ou consultants. Leur appui à Social Watch semble donc une contribution officieuse. Il indique aussi *a priori* une ambiguïté dans les relations entre acteurs. Toutefois dans un contexte de bonne gouvernance et de transparence, il n'y aurait, selon un « tuteur », aucun risque d'appuyer les citoyens béninois à des actions de contrôle citoyen de l'action publique. Pourtant, cette situation caractérise une ambivalence du rôle des « tuteurs » dans le processus budgétaire de l'État.

➤ **Les « tuteurs » provenant des services budgétaires de l'État** sont-ils capables d'orienter objectivement (sans connotation politique) les OSC membres de Social Watch pour le contrôle du budget qu'ils ont eux-mêmes élaboré ?

La répartition géographique et les formes des « ateliers de discussion »

• LES ATELIERS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Les ateliers de réflexion, d'orientation stratégique et de renforcement des capacités des OSC membres de l'unité d'analyse du budget ont porté sur de nombreux thèmes. Ils sont organisés de façon descendante dans chacune des trois zones²⁹ au profit des représentants des OSC des communes concernées. Des restitutions sont faites par la suite par les bénéficiaires de ces premières formations dans leurs communes de provenance au profit des autres OSC membres de Social Watch. Dans les communes, les OSC membres constituent les cellules locales de suivi.

• LE SUIVI ET LE CONTRÔLE CITOYEN DE L'ACTION PUBLIQUE AU NIVEAU LOCAL

Les cellules locales de suivi de la SCRP et du contrôle citoyen de l'action publique (CCAP) sont constituées de trois représentants des OSC membres de Social Watch Bénin déjà actives dans la commune concernée. À l'étape actuelle, 4 cellules sur 77³⁰ ont été installées entre janvier et février 2006 au cours d'ateliers de formation sur le CCAP. Il s'agit des cellules des communes de Lokossa, Athiémé, Ifangni et Parakou, choisies en raison de la disponibilité, du dynamisme et de l'engagement des OSC actives dans ces communes.

Comment expliquer la faible implantation des cellules de contrôle citoyen de l'action publique au niveau communal ? Social Watch privilégie-t-il le travail au niveau central ?

²⁹ Il s'agit des zones Nord, Centre et Sud dont les points de rencontre sont respectivement les villes de Parakou, Lokossa et Cotonou. Chaque zone est composée des OSC membres de Social Watch et actives dans les communes de la zone concernée.

³⁰ Le Bénin compte 77 communes qui sont les collectivités locales décentralisées, administrées chacune par un conseil communal élu par suffrage direct et dirigé par un maire élu au sein dudit conseil.

Dans le cadre des accords de financement en cours de négociation pour le suivi de la SCRP au Bénin auprès du PNUD et de la Coopération suisse, Social Watch prévoit de mettre en place une trentaine de cellules de suivi dès la formalisation dudit accord. Elles piloteront et suivront la mise en œuvre de la SCRP dans les communes concernées pendant six mois.

• LA CONTRIBUTION À L'ÉLABORATION DE LA SCRP OU DSRP II

Social Watch a participé au forum national organisé les 14 et 15 février 2006 par la CNDLP³¹ et qui a porté sur le dispositif d'élaboration du DSRP II. Cette participation de Social Watch a suscité, au sein du réseau, la mise sur pied d'une « équipe technique DSRP II » le 7 mars 2006. Composée des trois représentants du réseau au forum national sur le dispositif d'élaboration du DSRP II, l'équipe a été chargée d'appuyer le secrétariat exécutif de Social Watch pour sa participation effective à toutes les phases du processus autour du DSRP II ou SCRP 2007-2009. Cette équipe a œuvré pour l'implication de Social Watch Bénin (18 personnes à raison de 2 par groupe) dans les neuf groupes thématiques créés par la CNDLP pour l'élaboration du DSRP II.

Par la suite, Social Watch a organisé :

- une enquête de collecte des données sur les besoins de développement des populations locales ;
- l'harmonisation des données collectées au niveau des départements ;
- l'élaboration et la transmission à la CNDLP, d'un document national sur les priorités et recommandations des populations et OSC pour le DSRP II.

Enfin, Social Watch a organisé des ateliers d'amendement de la première version du DSRP élaborée par la CNDLP et a participé à sa validation au plan national.

³¹ Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté (CNDLP) devenue avec la SCRP, la Cellule de suivi des programmes de réformes économiques et structurelles (CSPRES).

• LE PLAIDOYER AUPRÈS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'UA-BGE-BS de Social Watch, après lecture et observations faites sur la proposition du Gouvernement, a fait des recommandations écrites sur le budget général de l'État 2007. Ces recommandations ont été présentées directement au Conseil économique et social ainsi qu'à l'Assemblée nationale du Bénin. Les dialogues ont eu lieu au cours d'une visite effectuée par la coordination de Social Watch (dont les membres de l'UA-BGE-BS) à chacune des deux institutions. À l'issue des deux rencontres, le CES et l'Assemblée nationale ont apprécié les contributions d'amélioration proposées par Social Watch.

Selon, le secrétariat exécutif de Social Watch, le budget final de l'État exercice 2007 aurait pris en compte plusieurs recommandations des OSC membres du réseau.

Cependant, l'action de l'UA-BGE-BS de Social Watch par rapport au budget de l'État béninois exercice 2007 a été tardive. Elle n'a commencé qu'avec l'amendement de la proposition du Gouvernement et la présentation des recommandations des OSC au CES et à l'Assemblée nationale.

Les modes et moyens de communication utilisés

Social Watch Bénin utilise plusieurs modes et moyens de communication.

Les plus utilisés sont :

• L'INTERNET ET LE GROUPE DE DISCUSSION

Social Watch Bénin dispose d'un groupe de discussion électronique, d'information et d'échange, dont le courriel est : http://fr.groups.yahoo.com/group/social_watch_benin. Ce mode de communication est utilisé par les OSC qui ont accès à l'Internet, et dans le cas du Bénin cette accessibilité est faible. Il y a aussi le téléphone (00229 21042012 / 90936071), un courriel (swbenin@yahoo.fr) et un site Internet (<http://www.swbenin.ca.tc>).

- **LA COMMUNICATION
PAR LES ORGANES DE PRESSE**

Les citoyens sont informés, sensibilisés et incités au contrôle citoyen de l'action publique grâce à des actions de communication effectuées par le biais des organes de presse étatiques et privés sur toute l'étendue du territoire béninois. Les chaînes de télévision, radios et presses écrites qui permettent à Social Watch de diffuser des informations sur les OMD, le DSRP et les politiques publiques de lutte contre la pauvreté, les bonnes et mauvaises actions de la part des autorités et responsables publics et civils. Ces canaux permettent d'éveiller la conscience des citoyens béninois sur la nécessité de leurs contributions au contrôle citoyen de l'action publique, et en particulier pour le suivi et le contrôle du budget de l'État et des budgets sectoriels des ministères. Les organes de presse ont donc une importance capitale dans les activités de Social Watch.

Conscient de cette importance, Social Watch négocie des contrats de prestation avec divers organes de presse. Pour la plupart des contrats, le principe est déjà acquis et les modalités de leur opérationnalisation sont en cours. Dans ce cadre, Social Watch aura, pendant six mois, accès aux canaux de communication suivants : 3 chaînes de télévision dont la télévision nationale ORTB ; 10 organes de presse écrite ; 20 radios locales dont 5 dans la zone Nord, 5 dans la zone Centre et 10 dans la zone Sud³².

Toutes les actions de communication sont coordonnées par la cellule de communication créée au sein du réseau.

- **LA CELLULE DE COMMUNICATION
ET LE BIMESTRIEL D'INFORMATION
« SOCIAL WATCH BÉNIN INFO »**

La cellule de communication a été mise en place en 2006 suite aux recommandations survenues lors de la deuxième Assemblée générale de Social Watch. Elle est composée de trois journalistes ayant déjà travaillé pour Social Watch. En plus de la coordination de la communication, la cellule anime un bulletin bimestriel d'informations et d'analyses d'information dénommé

« Social Watch Bénin Info ». Chaque numéro est édité en français et en anglais. Avec 1 500 exemplaires par édition, le bulletin est distribué gratuitement à tous les PTF de Social Watch, à toutes les OSC membres du réseau, et lors des rencontres nationales et internationales auxquelles participent les membres de la coordination du réseau.

Certains critiquent le caractère plus informatif ou propagandiste (sur les activités de Social Watch) qu'analytique (en termes de contrôle citoyen de l'action publique et d'interpellation des pouvoirs publics ainsi que des citoyens béninois) du bulletin.

Les difficultés sont de plusieurs ordres. Elles sont évoquées par les membres de la cellule et par ceux d'autres organes de Social Watch. Elles se rapportent essentiellement au manque d'autonomie financière de la cellule de communication. À cela, la faible capacité technique de la cellule de communication en particulier et des membres de Social Watch en général à faire des analyses et contrôle du BGE se répercute inévitablement sur la qualité analytique du bulletin.

●● L'itinéraire de l'action de Social Watch Bénin

L'idée de Social Watch de mettre en place une « Unité d'analyse du budget général de l'État et des budgets sectoriels » répondait au besoin de rendre opérationnel l'un des objectifs spécifiques du réseau : faire le suivi des budgets programmes des secteurs prioritaires relatifs aux OMD et le suivi du budget général de l'État. Pour ce faire, des processus de communication verticaux (consultation, formation, information) et horizontaux (concertation, dialogue, négociation) ont été mis en œuvre, avant, au cours et après l'installation de l'Unité d'analyse.

³² Enquêtes personnelles, août 2007 ; Social Watch Bénin, août 2007, Fiche-Point Contrat de prestation avec les organes de presse, Fichier électronique.

Avant la mise en place de l'Unité d'analyse

Une étude intitulée « Consultation pour la mise en place d'une Unité d'analyse du budget général de l'État et des communes au Bénin » a été confiée à un consultant béninois impliqué dans plusieurs organisations³³. Elle répondait à un besoin d'appui exprimé par Social Watch Bénin pour installer cette unité. Au terme de ses investigations, le consultant a proposé quatre grandes étapes du processus d'installation.

- **L'IDENTIFICATION D'INSTITUTIONS STRATÉGIQUES ET LEUR IMPORTANCE POUR LE PROCESSUS**

Le consultant a proposé treize structures de gestion à divers niveaux, de contrôle et de régulation des finances publiques. Elles agissent pour la plupart dans le cadre des actions de réforme engagées par le Bénin.

- **L'IDENTIFICATION DES PERSONNES RESSOURCES À IMPLIQUER DANS L'UNITÉ D'ANALYSE**

Le consultant a fixé une douzaine de critères sur la base desquels il a donné, à titre indicatif, une liste de dix-neuf personnes ressources susceptibles d'être sollicitées. Quinze personnes ont été retenues parmi cette liste indicative pour la constitution de l'équipe des « tuteurs » de Social Watch.

- **L'IDENTIFICATION DES PARTENAIRES PRIVILÉGIÉS**

Pour identifier les partenaires, trois critères ont été définis au terme de la consultation : i) travailler dans le domaine d'appui à la société civile ; ii) être une institution de gestion et/ou de contrôle de l'administration publique ; iii) avoir comme domaine d'intervention l'appui budgétaire au niveau central ou niveau décentralisé.

- **L'ÉLABORATION DU PROCESSUS DES RENCONTRES, SA MISE EN ŒUVRE ET L'INSTALLATION DE L'UNITÉ D'ANALYSE**

Le consultant a retenu une dizaine d'étapes menant à l'installation de l'UA-BGE-BS. Le suivi

des étapes a été marqué entre autres par les actions suivantes :

- prise de contact et adhésion suscitée auprès des personnes ressources proposées par le consultant ;
- rencontre avec les personnes favorables à l'Unité d'analyse : réunion de travail, propositions et planification de l'installation.

Au cours des premières rencontres de Social Watch avec les personnes ressources favorables (14 sur 18 ont participé aux rencontres), les enjeux se situaient à deux niveaux : (i) la volonté des responsables des groupes thématiques de faire partie de l'UA-BGE-BS et (ii) l'absence des capacités techniques requises au niveau de Social Watch, pour suivre et contrôler le processus budgétaire de l'État.

Dans ce contexte, Social Watch Bénin a eu recours à des ateliers de renforcement des capacités avant, pendant et après l'installation de l'Unité d'analyse. L'objectif de ces formations est de mettre à la disposition des OSC et des acteurs des médias des savoir-faire pour les aider à comparer et pour critiquer librement, chiffres à l'appui, les propositions budgétaires de l'Exécutif. Ainsi, avant l'installation de l'Unité d'analyse du budget général de l'État et des budgets sectoriels, les journalistes et des représentants des groupes thématiques de Social Watch ont été formés à la lecture et à l'analyse des budgets programmes sectoriels et du budget général de l'État.

Au cours de l'installation de l'Unité d'analyse

Un atelier a été organisé le 15 septembre 2006 au niveau national, pour l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre de l'action de suivi et de contrôle du budget général de l'État et des budgets programmes des ministères. Suite à la

³³ Il s'agit de Aubin GODJO, juriste et membre du Front des organisations nationales de lutte contre la corruption (FONAC) au Bénin. Il est par ailleurs membre de la Commission nationale de régulation des marchés publics ; et par la suite, il a été promu « tuteur » par Social Watch Bénin. Il a été recruté suite à un avis de consultation restreinte lancé par Social Watch.

concertation entre les OSC membres des 12 groupes thématiques et les « tuteurs », l'Unité d'analyse composée de 54 membres dont 18 « tuteurs » et 36 représentants des 12 groupes thématiques de Social Watch a été installée.

Comment Social Watch Bénin justifie-t-il le recours à 54 personnes dans l'Unité d'analyse (36 représentants des groupes thématiques et 18 tuteurs) ?

Pour les 36 représentants des groupes thématiques, l'explication est liée à i) l'intérêt du prestige et des avantages possibles de devenir membre de l'UA-BGE-BS et ii) la procédure traditionnelle de Social Watch de vouloir à tout prix faire représenter tous les douze groupes thématiques dans les organes du réseau pour combler toutes les attentes. Ainsi, en plus des responsables de chaque groupe thématique, deux autres membres ont été représentés.

La liste indicative des 19 personnes ressources proposées par le consultant a orienté le choix des 18 tuteurs. L'idée que la multiplicité et la qualité des profils des « tuteurs » indiqueraient aussi la qualité des travaux de l'Unité d'analyse a déterminé le choix final.

De l'installation de l'Unité d'analyse à nos jours

Après son installation, l'Unité d'analyse a mené plusieurs actions.

- L'ORGANISATION D'ATELIERS
- Un atelier de réflexion et de formulation de recommandations de l'Unité d'analyse de Social Watch sur le budget général de l'État et des budgets sectoriels.
- Un atelier de lecture et d'analyse approfondie du budget général de l'État gestion 2007.
- Un atelier de formation des hommes de médias sur l'analyse pratique du budget général de l'État et des budgets sectoriels dans les trois zones du Nord, du Centre et du Sud du Bénin.
- L'organisation en mai 2007 d'un atelier d'analyse organisationnelle et institutionnelle de Social Watch a mis en évidence la

lourdeur structurelle des organes de Social Watch, en particulier les groupes thématiques et, par conséquent, l'Unité d'analyse du budget de l'État.

- LA REFONTE DES GROUPES THÉMATIQUES ET LE PROJET DE REFONTE DE L'UA-BGE-BS

La lourdeur des effectifs des groupes thématiques et de l'Unité d'analyse du budget de l'État a induit des réflexions stratégiques pour leur refonte à la baisse. En effet, un atelier d'analyse organisationnelle et institutionnelle de Social Watch suscité par la SNV a été organisé du 2 au 4 juillet 2007 à Cotonou. Le financement des travaux a été assuré par Social Watch alors que l'expertise technique a été assurée par la SNV. La réduction des effectifs des groupes thématiques et de l'UA-BGE-BS a été recommandée lors dudit atelier.

Ainsi, l'atelier³⁴ organisé les 14 et 15 septembre 2007 par Social Watch à Cotonou a permis la réduction des groupes thématiques de 12 à 6, par combinaison de deux à trois cibles des OMD retenues au Bénin. Remarquons que le nombre 6 renvoie à l'effectif des 6 OSC qui ont conduit le processus de création de Social Watch et qui constituent aussi les membres de la coordination du réseau³⁵. Chaque groupe thématique est composé de cinq membres : un animateur principal (ou le responsable), un animateur principal adjoint, un rapporteur, un responsable pour chaque cible des OMD³⁶ (cf. tableau 2).

³⁴ *Atelier de planification des activités de suivi de l'élaboration des budgets sectoriels des ministères prioritaires pour la lutte contre la pauvreté exercice 2008. Cet atelier vise l'implication effective des acteurs de la société civile dans la surveillance de l'élaboration d'un budget général de l'État 2008 participatif et inclusif qui réponde aux aspirations de mieux-être des populations bénéficiaires.*

³⁵ *Voir le point 1.2.1. Contexte de création et présentation de Social Watch, pour les définitions des 6 OSC à savoir : CAO, Réseau Glegbenu Chantiers Jeunes, GRAPAD, RIFONGA Bénin et WILDAF.*

³⁶ *Chaque groupe prend en compte deux cibles sauf le groupe 5 qui compte trois cibles et qui, de ce fait, est composé de six membres.*

TABLEAU 2 > **Projet de la nouvelle configuration des groupes thématiques de Social Watch Bénin**

NOUVEAUX GROUPES THÉMATIQUES	CIBLES* DES OMD CONCERNÉES OU ANCIENS GROUPES	OSC RESPONSABLE DES NOUVEAUX GROUPES THÉMATIQUES
Groupe 1	1 et 2	SUO
Groupe 2	3 et 4	RIFONGA
Groupe 3	5 et 6	WILDAF
Groupe 4	7 et 8	CAO
Groupe 5	9, 10 et 11	Réseau Glegbenu Chantier Jeunes
Groupe 6	12	GRAPAD

De même, une refonte de l'Unité d'analyse permettra de passer de 54 à 21 membres de la manière suivante :

- chaque nouveau groupe thématique fournira trois représentants dont le responsable ou l'animateur principal ;
- le nombre des tuteurs sera réduit aux représentants de trois structures étatiques³⁷. Il s'agit de : (i) l'Unité d'analyse, de contrôle et d'évaluation du budget de l'État (UNACEB) ; (ii) de la Cellule d'analyse des politiques de l'Assemblée nationale (CAPAN) ; et (iii) de l'équipe technique d'Appui à la réforme budgétaire / Direction nationale du Budget.

• ÉLABORATION DU GUIDE DE LECTURE ET D'ANALYSE DU BGE ET DES BS

Le guide de lecture et d'analyse du budget général de l'État et des budgets de programmes des ministères a été élaboré en juin 2007. Élaboré sous la forme d'un livret de 35 pages, il a été réalisé par trois « tuteurs » rémunérés par Social Watch. Ce guide met l'accent sur la stratégie de suivi des budgets sectoriels. Selon ses auteurs³⁸, il offre le cadre idéal pour l'exercice du contrôle de l'action gouvernementale, considéré comme une veille stratégique de la société civile destinée à suivre et à contrôler l'utilisation faite des ressources publiques. Pour ce faire, priorité est accordée aux indicateurs de réalisations physiques et de résultats assez simples qui seront mesurés sur la base d'un tableau de bord à élaborer par secteur de lutte contre la pauvreté.

• LANCEMENT DU GUIDE DE LECTURE ET D'ANALYSE DU BGE ET DES BS

Le « Guide de lecture et d'analyse du budget de l'État et des budgets programmes des ministères » a été lancé le 16 août 2007 au Centre international des conférences de Cotonou.

III. Résultats, faiblesses et perspectives de l'action de suivi et de contrôle du budget de l'État par Social Watch Bénin

●● Résultats de l'action

Moins d'un an après son installation, nous devons reconnaître plusieurs résultats³⁹ à l'actif de l'UA-BGE-BS de Social Watch Bénin.

³⁷ Le choix des tuteurs est guidé par la pertinence de leur appui et par l'efficacité des conseils prodigués jusqu'à présent.

³⁸ Richard Georges SINSIN et Mathias HOUNKPE de la CAPAN, et Michel DEDEWANOU de l'UNACEB.

³⁹ Unité d'analyse du budget de l'État / Social Watch Bénin, juin 2007, Rapport d'activités, p. 6-7.

L'intensification de l'action citoyenne

- Plus de 150 OSC béninoises œuvrant dans le développement sont mobilisées pour une participation aux activités de contrôle citoyen de l'action publique.
- Plus de 200 personnes (OSC, acteurs de médias, membres de l'Unité d'analyse) se sont imprégnées des questions liées à la politique des finances publiques, aux procédures et mécanismes d'élaboration des budgets, aux stratégies de mobilisation et d'utilisation des ressources par l'État grâce à leur participation aux ateliers de renforcement des capacités des acteurs.
- Les journalistes ont adopté des plans médias pour accompagner des actions du réseau. Des contrats sont signés avec des organes de presse pour accompagner efficacement la sensibilisation des citoyens pour une veille sociale en faveur du contrôle citoyen de l'action publique.
- Les OSC membres de Social Watch ont pris des résolutions et fait des recommandations qui sont transmises au Gouvernement, aux parlementaires, au Conseil économique et social en vue d'assurer une veille sociale de contrôle des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités.
- Les recommandations relatives au projet de loi de finance gestion 2007, formulées au cours des ateliers de formation et d'orientation stratégique sur les documents budgétaires, ont été transmises au CES et à l'Assemblée nationale.
- Des conférences et déclarations de presse sont faites régulièrement pour dénoncer, prendre position, soutenir et/ou encourager des décisions politiques.

Le renforcement des capacités de suivi et d'analyse des budgets publics de lutte contre la pauvreté

- La capacité des participants à analyser et évaluer les budgets en vue de proposer des alternatives favorables au respect des droits sociaux et économiques des citoyens, surtout

des couches sociales pauvres et vulnérables des villes et des zones rurales est renforcée.

- Les journalistes formés ont compris et partagé la vision de Social Watch Bénin à savoir :
 - > aller à la recherche de l'information crédible par un ciblage des sources, pour éviter l'usage abusif de l'expression « ... de sources bien informées » ;
 - > s'intéresser à la prise en compte des aspects sociaux dans l'élaboration du budget et veiller à toutes les formes de subtilités qui peuvent s'y intégrer au cours du processus d'élaboration, de vote et de mise en œuvre ;
 - > comprendre et analyser les budgets programmes des ministères sur la base des indicateurs de performance.

La mise en place d'outils méthodologiques

Un guide de lecture et d'analyse du budget général de l'État et des budgets sectoriels par cible des OMD a été élaboré par l'Unité d'analyse du BGE et des BS de Social Watch Bénin.

Certes, tous ces résultats traduisent des progrès notoires des OSC de Social Watch Bénin à contribuer au processus multi-acteurs autour des dialogues relatifs à la définition, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques de lutte contre la pauvreté dans le pays. Toutefois, l'action de Social Watch rencontre des faiblesses.

●● Les faiblesses de l'action de Social Watch Bénin

Selon le secrétaire exécutif du réseau, « Social Watch ne peut pas être juge et partie à la fois. Pour un contrôle citoyen de l'action publique objectif, Social Watch doit se garder de participer à la mise en œuvre des politiques publiques qui impliquent forcément une gestion des moyens publics ». Il reste tout de même vrai que les OSC membres de Social Watch participent dans leurs individualités à la mise en œuvre des politiques

publiques de lutte contre la pauvreté dans leurs domaines d'intervention sur le terrain.

Par ailleurs, Social Watch a mené plus d'actions au niveau du suivi de l'élaboration du processus budgétaire exercice 2007 qu'au niveau du contrôle de l'exécution budgétaire et de la lutte contre la corruption. Ces opérations ne sont d'ailleurs pas précisées dans son action depuis la mise sur pied de son Unité d'analyse du BGE-BS.

Social Watch risque d'occulter cet aspect du contrôle budgétaire à l'avenir : le dernier atelier organisé par le réseau reste encore moins ambitieux à ce sujet. En effet, organisé les 14 et 15 septembre 2007 à Cotonou, l'« Atelier de planification des activités de suivi de l'élaboration des budgets sectoriels des ministères prioritaires pour la lutte contre la pauvreté exercice 2008 » a pour objectif d'« impliquer effectivement les acteurs de la société civile dans la surveillance de l'élaboration d'un BGE 2008 participatif et inclusif qui réponde aux aspirations de mieux-être des populations bénéficiaires ».

En définitive, à l'étape actuelle, Social Watch Bénin effectue une action axée plus sur le suivi du processus budgétaire de l'État que sur son contrôle.

●● Les perspectives d'action

Les perspectives d'action, selon Social Watch Bénin, s'orientent suivant cinq axes : l'intensification des activités, le renforcement des capacités des acteurs internes, la capitalisation des expériences, l'approfondissement de la méthodologie et de la structure, et le renforcement de la communication.

L'intensification des activités de Social Watch Bénin grâce à...

- La poursuite de l'installation des cellules locales pour le suivi de la SCRP 2007-2009 dans les communes du Bénin, la SCRP étant la base sur laquelle sont élaborés en principe le budget général de l'État et les budgets programmes et sectoriels.

- La participation à tout le processus d'élaboration, de vote, d'exécution et de suivi du budget 2008 à venir.
- La mise en œuvre d'un mécanisme de suivi des financements des actions prévues au budget vers les cibles.
- La mise en place d'un comité qui suivra l'exécution des budgets sectoriels.

Le renforcement des capacités des acteurs

- **Renforcement des capacités spécifiques des membres de l'UA-BGE-BS de Social Watch.** Ce besoin est crucial et se justifie. La complexité d'analyse du processus budgétaire de l'État a été évoquée par plusieurs enquêtes. Par exemple, pour un « tuteur », le processus budgétaire de l'État renvoie à une complexité technique imbriquée dans un arsenal juridique axé sur une loi de finance. De ce point de vue, le CCAP ne peut se faire par Social Watch Bénin que par le recours aux canaux réglementaires d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du processus. Pour le chef du SCAC⁴⁰, « le processus budgétaire de l'État est une chaîne longue et complexe. Son élaboration suppose un arbitrage interministériel et des dialogues avec les institutions de la République (CES, Assemblée nationale) et les OSC. De même, son exécution exige le respect des lois de passation des marchés publics... ».
- **Renforcement des capacités des membres de l'Unité d'analyse de Social Watch et des OSC membres.** À cet effet, les ateliers de formation à venir porteront sur des thèmes tels que la gestion axée sur les résultats (GAR), les indicateurs, le suivi participatif ou encore la prise en compte du genre dans les processus d'élaboration du budget général de l'État.
- **La sensibilisation et l'incitation des journalistes au respect des règles d'éthique et de déontologie.** Cette sensibilisation a pour objectif de

⁴⁰ Le chef du Service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France au Bénin, Enquêtes personnelles, août 2007.

pousser les journalistes à vérifier toute information relative à l'élaboration et à la mise en œuvre du budget avant leur publication.

La capitalisation des expériences

Il est prévu que les capitalisations, éditions et publications des rapports des travaux de l'UA-BGE-BS de Social Watch Bénin soient publiées.

Méthodologie et structure

- Réduction des membres de l'UA-BGE-BS de 54 à 21 personnes.
- Élaboration d'un tableau de bord par secteur avec inscription des indicateurs de réalisations simples et de résultats physiques en référence aux douze cibles des OMD retenus par le Bénin, pour le suivi des budgets programmes.
- Adoption d'une stratégie d'analyse des budgets communaux par les cellules locales de Social Watch.
- Redéfinition⁴¹ du concept de l'unité d'analyse du budget général de l'État et des budgets sectoriels.

La communication

- Animation du site Web de Social Watch avec une rubrique spécifique de formation en ligne sur la lecture et l'analyse du BGE et des Budgets sectoriels.
- Traduction et vulgarisation des budgets programmes synthétisés, gestion 2007 en langues locales et au niveau décentralisé.

> Conclusions

L'action de suivi et de contrôle du budget de l'État par Social Watch constitue le niveau le plus évolué de son contrôle citoyen de l'action publique. En effet, dans le cadre des CSLP, le budget de l'État est élaboré (en principe) sur la base de la SCRP qui définit les bases stratégiques des politiques de réduction de la pau-

vreté et des inégalités. La SCRP constitue également la base du dialogue entre l'État béninois et les PTF de l'aide au développement.

La force de l'action de suivi et de contrôle du budget de l'État par Social Watch réside dans le dynamisme et le travail d'équipe, surtout au niveau central que coordonne le comité technique du réseau. Son action est favorisée par un contexte politique démocratique. Ce contexte a permis l'émergence des OSC dont Social Watch qui se positionne comme l'un des acteurs incontournables sur le thème de l'aide au développement au Bénin. La disponibilité des appuis des PTF (Ambassade du Royaume des Pays-Bas, le PNUD, la SNV, etc.) constitue elle aussi le facteur qui renforce l'action.

Mais le processus de suivi et de contrôle budgétaire de l'État est technique et complexe. Il nécessite, selon un tuteur spécialiste⁴² de : « savoir lire et analyser le budget ; suivre les discussions de préparation et d'élaboration du budget, respectivement au niveau des ministères, du ministère des finances, du Conseil économique social et de l'Assemblée nationale ». Cette situation pose le problème des compétences de Social Watch Bénin à mener une action efficace de suivi et de contrôle du BGE et des BS sans l'appui des tuteurs.

Questions, ouverture des débats

Les tuteurs ont-ils la capacité et la volonté de transmettre leurs savoir-faire aux membres de Social Watch ? N'y a-t-il pas un risque que les tuteurs gardent jalousement le contrôle de l'information, d'autant qu'ils sont payés pour leur expertise ?

Comment Social Watch Bénin peut-il éviter de politiser son action alors même que le contrôle et le suivi du budget de l'État exige une prise de position politique en faveur de la lutte contre la pauvreté et les inégalités ?

⁴¹ Cette redéfinition a été évoquée par le chargé des études de Social Watch. Ce dernier estime qu'il est opportun d'inscrire cette redéfinition dans la dynamique de ce qui se fait dans la sous-région africaine avec les expériences en la matière au niveau de pays comme le Cameroun.

⁴² Entretien avec un tuteur, Enquêtes personnelles, août 2007.

Comment Social Watch Bénin peut-il éviter d'être instrumentalisé par l'État alors même que son action ne peut être menée sans le soutien technique de tuteurs issus des structures étatiques ?

Comment les PTF justifient-ils le financement de cette action alors que les compétences né-

cessaires à son aboutissement sont quasi-inexistantes ?

L'aide au développement est-elle réellement efficace ?

Dans quelles mesures les PTF motivent-ils les initiatives citoyennes ?



Bibliographie

DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT, mars 2005, *Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*, Forum à haut niveau, Paris.

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, mars 2006, *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté*, version finale, 118 p.

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN, mars 2007, *Programme d'actions prioritaires de la SCRP 2007-2009*, 61 p.

SINSIN Richard Georges, HOUNKPE Mathias, DEDEWANOU Michel, 2007, *Guide de lecture et d'analyse du budget général de l'État et des budgets programmes des ministères*, Social Watch Bénin / Unité d'analyse du budget général d'État, 31 p.

SOCIAL WATCH BÉNIN, juillet 2007, *Termes de référence Atelier de réflexion et d'orientation des OSC pour le suivi de la SCRP*, Cotonou, 4 p.

SOCIAL WATCH BÉNIN, septembre 2006, *Rapport de l'Atelier de formation des acteurs des médias sur la lecture et l'analyse du Budget général de l'État*, Cotonou.

SOCIAL WATCH BÉNIN, septembre 2006, *Rapport de l'atelier d'installation officielle et d'élaboration de la stratégie d'action des membres de l'Unité d'analyse*, Cotonou.

SOCIAL WATCH BÉNIN, octobre 2006, *Rapport de la rencontre avec le représentant de la société civile au CES*, Cotonou.

SOCIAL WATCH BÉNIN, octobre 2006, *Rapport de l'atelier de réflexion et de formulation de recommandations par l'Unité d'analyse du budget général de l'État et des budgets sectoriels de Social Watch*, Cotonou.

SOCIAL WATCH BÉNIN, novembre 2006, *Rapport de l'atelier de lecture et d'analyse approfondie du budget général de l'État gestion 2007 par l'Unité d'analyse du budget général de l'État et des budgets sectoriels de Social Watch*, Cotonou.

SOCIAL WATCH BÉNIN, 2006, *Rapport de l'atelier de formation des hommes de médias sur l'analyse pratique du budget général*, Porto-Novo.

SOCIAL WATCH BÉNIN, novembre 2006, *Rapport de l'atelier de formation des hommes des médias du Zou, des Collines, de la Donga, de l'Alibori, de l'Atacora et du Borgou sur la lecture et l'analyse approfondie du budget général de l'État et des budgets sectoriels exercice 2007*, Cotonou.

UNITÉ D'ANALYSE DU BUDGET DE L'ÉTAT / SOCIAL WATCH BÉNIN, juin 2007, *Rapport d'activités*, 15 p.

Le Programme Concerté Santé Mali (PCSM), financé par la Coopération française depuis 2001, a été initié dans un contexte favorable, tant au Mali, avec le développement du processus démocratique et de la décentralisation, qu'en France avec la recherche d'une nouvelle contractualisation entre le ministère et les ONG et avec l'ouverture des Commissions mixtes de coopération aux acteurs non gouvernementaux et aux collectivités territoriales.

La spécificité du PCSM est la mise à disposition des acteurs non gouvernementaux et des collectivités territoriales, tant maliens que français, d'un fonds déconcentré au Mali géré par un comité de direction paritaire avec des règles d'attribution en cohérence avec la politique sectorielle santé. L'objet de ce travail consiste à appréhender dans quelles mesures un tel programme contribue, en impliquant notamment les organisations de la société civile et les collectivités, à la mise en œuvre efficace des politiques publiques dans le domaine de la santé.

Le processus de préparation et d'élaboration du programme a comporté plusieurs étapes qui ont impliqué différents acteurs, tant en France, avec le Groupe Santé Mali, la Commission mixte et le ministère des Affaires étrangères, qu'au Mali avec le Groupe Santé Pivot Population (GP/SP), le ministère de la Santé du Mali et le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale du Mali, et les collectivités maliennes. Concernant la mise en œuvre du programme, les processus ne sont pas vraiment connus, à l'exception de la mise en œuvre du fonds et d'un Comité de direction concerté.

Les difficultés évoquées par les personnes rencontrées soulèvent des questions d'ordre conceptuel et méthodologique à prendre en compte pour pouvoir tirer partie de l'expérience du PCSM dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques dans le domaine de la santé. Ces questions concernent : l'articulation des échelles afin de pouvoir tirer partie au niveau national d'expériences conduites au niveau local, l'accompagnement nécessaire de tout processus de concertation qui ne va pas de soi, la nécessaire distinction, dans un programme, des fonctions afin de pouvoir valoriser celle attachée à la concertation.

LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PLATE-FORME NATIONALE MULTI-ACTEURS

Le cas du Programme Concerté Santé Mali (PCSM)

Par Agnès Lambert,
avec la collaboration de Mamadou Diallo¹

> Introduction

Le Programme Concerté Santé Mali (PCSM) est un programme financé par la Coopération française depuis 2001. Il s'inscrit dans la recherche d'une plus grande cohérence des actions soutenues par la France avec le Plan décennal de développement sanitaire et social du Mali ainsi qu'avec les orientations préconisées par la Commission mixte de coopération entre la France et le Mali.

Le PCSM a pour objectif général l'amélioration de la santé des populations sur toute l'étendue du territoire malien, en appuyant les projets portés par les acteurs non gouvernementaux. Il vise à cet effet deux objectifs prioritaires :

- améliorer l'accès des populations à des prestations de soins de qualité ; et
- favoriser les collaborations opérationnelles entre les ONG, les associations et les collectivités territoriales des deux pays.

La particularité du PCSM est la mise à disposition des acteurs non gouvernementaux et des collectivités territoriales maliens, mais également français, d'un fonds déconcentré à Bamako dont les modalités d'attribution sont décidées paritairement au Mali.

Il convient de préciser les limites de l'exercice reposant sur une documentation réduite et quelques entretiens en France et au Mali, ainsi que sur un laps de temps très court.

L'évaluation à mi-parcours du PCSM 1, réalisée en 2003, apporte peu d'information sur les processus liés à la conception et à la mise en œuvre du programme. L'évaluation prévue en 2007 s'attachera davantage à l'analyse du programme dans son ensemble et à l'impact des projets financés.

C'est dire qu'aujourd'hui, l'ambition du présent travail doit rester modeste et se concentrera sur la genèse du processus qui a permis la mise en place d'un tel programme. Cependant, et même si le PCSM apparaît d'abord comme un « guichet de financement », il est possible de s'interroger quant aux contributions potentielles de ce type de programme à la mise en œuvre d'une politique publique en matière de santé.

¹ Agnès Lambert (IRAM) a rédigé l'article et réalisé les entretiens et la revue de la bibliographie en France. Mamadou Diallo (IRPAD/Afrique) a réalisé les entretiens et la revue bibliographique au Mali.

I. Contexte favorable et enjeux à l'origine de ce programme

Le Programme Concerté Santé Mali a vu le jour dans le contexte particulièrement favorable des années 90 au Mali, avec la chute du régime précédent, l'émergence de la société civile et le processus de décentralisation ; en France, avec la recherche d'un nouveau mode de contractualisation État/ONG au niveau du MAE et avec l'ouverture des Commissions mixtes France/Pays concernés aux acteurs non gouvernementaux et aux collectivités territoriales.

●● Contexte et enjeux au Mali

Le début des années 90 est marqué par deux événements majeurs : la rébellion au Nord du pays en 1990 et la révolution du 26 mars 1991. La Conférence nationale réunie à Bamako, du 29 juillet au 12 août 1991, a consacré l'option politique majeure qu'est la décentralisation. Les réformes institutionnelles qui ont suivi ont été marquées par d'importants changements politiques et institutionnels. Ils se sont traduits, notamment par le renforcement du rôle de la société civile et par la responsabilisation des collectivités territoriales au niveau de la prise en charge des préoccupations des populations en matière de développement local et régional.

En juin 1999, suite à la tenue des premières élections communales, la politique de décentralisation est entrée dans sa phase effective. Actuellement, le pays compte 703 communes, 49 conseils de cercle, 8 assemblées régionales, une collectivité à statut particulier, le district de Bamako, une association des municipalités du Mali (AMM), une association des cercles et régions du Mali (ACCRM).

Les principales dispositions juridiques adoptées dans le cadre de cette réforme sont au cœur de

la gouvernance locale. Elles définissent les domaines de compétence² et les ressources des collectivités territoriales, l'organisation et le fonctionnement de leurs organes d'administration et de gestion, leurs règles de gestion, ainsi que les rôles et responsabilités des autres acteurs dans la gestion décentralisée des affaires publiques.

Dans le domaine de la santé, le Gouvernement de la République du Mali a adopté une politique sectorielle de santé et de population, en 1990, et une nouvelle politique de solidarité pour lutter contre toutes les formes d'exclusion et de marginalisation en 1993. Ces deux politiques constituent le cadre de référence de l'ensemble des projets et des programmes de développement socio-sanitaire exécutés au cours de ces dernières années par le Mali.

Les acquis de ces programmes sont, notamment, une augmentation de la couverture sanitaire du premier niveau avec 347 structures offrant des soins de proximité ; une amélioration de l'offre de services au niveau périphérique ; une meilleure participation des communautés à travers une fédération des associations de santé communautaire (FENASCOM) au nombre de plus de 300 associations ; une meilleure responsabilisation des équipes de cercles et des régions dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement sanitaire des cercles ; la mise en place d'un système d'approvisionnement régulier en médicaments essentiels ; le renforcement des plateaux techniques du secteur hospitalier ; une meilleure gestion technique et financière des programmes ; un re-dimensionnement de l'action sociale qui a permis des actions de proximité au bénéfice des groupes vulnérables.

En 1998, le Mali démarre avec le programme de développement sanitaire et social (PRO-DESS), qui est un programme du plan décennal de développement sanitaire et social (1998-2007), une nouvelle étape du développement de son système de santé et d'action sociale. Le

² La loi fixe le détail des compétences de l'État transférées aux Communes et cercle dans le domaine de la santé (décret 04/06/02).

PRODESS I définit les nouvelles priorités du développement sanitaire et social du Mali d'abord pour les cinq premières années : la réduction de la morbidité et la mortalité liées aux principales maladies et celle de l'exclusion sociale au Mali. Elles portent sur la lutte contre la maladie et les carences nutritionnelles, le SIDA et le développement de la santé de la reproduction. Pour éviter une duplication de ressources, une approche intégrée sera privilégiée aux différents échelons du système de santé et d'action sociale.

Le PRODESS entend poursuivre la dynamique communautaire, une amélioration des capacités gestionnaires des communautés et de l'encadrement apporté par les équipes socio-sanitaires. En plus du renforcement des 347 centres de santé communautaires (CSCOM) existants, il est prévu de créer au cours de la période 300 CSCOM nouveaux. Les efforts seront orientés vers une plus grande professionnalisation de la gestion des CSCOM et une plus grande implication du secteur privé dans la fourniture

des services de base. Au niveau cercle, un accent sera mis sur le renforcement des infrastructures et la compétence du personnel, afin d'améliorer la gestion et la qualité de la référence et la contre-référence. Dans le dispositif de structures tertiaires, le niveau d'affaiblissement du dispositif hospitalier conduit à envisager les mesures d'urgence pour éviter des situations compromettant l'efficacité du système de référence.

Le PRODESS a été élaboré, dans le nouveau contexte malien de démocratie et de décentralisation, avec la collaboration technique et l'appui financier de tous les partenaires au développement, des communautés et de la société civile. Il est donc le résultat de nombreuses études, de débats sur les priorités de développement sanitaire entre l'ensemble des acteurs, autorités administratives, partenaires et membres de la société civile, et constitue un cadre dynamique devant servir de creuset pour l'intervention de tous les partenaires de la santé et de l'action sociale.

➤ **Le défi majeur réside dans la modification des rapports de force entre les différents acteurs du développement socio-sanitaire du Mali.** Il s'agit de renforcer la responsabilité des acteurs non gouvernementaux tout en préservant le rôle de régulation de l'État. L'enjeu est donc de créer une synergie d'actions entre les différents acteurs dans un contexte marqué par une décentralisation qui cherche à se consolider.

●● Contexte et enjeux en France

En France, du côté du ministère de la Coopération, une démarche a été entreprise dans les années 1990, en vue d'améliorer la concertation entre les pouvoirs publics et les associations de solidarités internationales, d'articuler plus étroitement leurs efforts en matière d'aide au développement et d'élargir les rapports de cofinancements.

Les autres modes de collaboration existant aux Pays-Bas, en Suisse ou au Canada, entre pou-

voirs publics et ONG, ont interpellé le ministère. Dans ces pays, les ONG participent à la définition de la politique de coopération nationale, ont un large accès aux fonds de la coopération dans le cadre de cofinancements ou d'attribution de programmes lourds où elles jouent un rôle de conception important. Ce n'est pas le cas en France où les ONG de petite dimension ont un faible poids dans la définition de la politique de coopération. Les collectifs d'ONG françaises ne sont pas mandatés pour négocier avec les pouvoirs publics, ne peuvent recevoir des fonds et sont plutôt des relais d'information et des espaces de débats. Les relations entre les ONG et

les pouvoirs publics français sont faites de réserves des seconds à l'égard des premières jugées peu professionnelles. Les ONG pour leur part déplorent l'absence de débat sur les critères de cofinancement, l'imposition de procédures lourdes empruntées de méfiance à leur égard, le manque d'engagement dans la durée et des délais d'instruction et de paiement longs. Les ONG critiquent principalement l'absence d'une réelle politique de coopération.

► **L'enjeu pour les acteurs de la coopération en France** est donc de parvenir à construire un nouveau cadre de contractualisation États/organisations non gouvernementales.

Enfin, cette période est également marquée par l'évolution des commissions mixtes qui ont été le cadre de réflexion et d'élaboration du Programme Concerté Santé Mali.

Un rappel s'impose : les commissions mixtes de coopération entre la France et le pays partenaire sont, à l'origine, des rencontres bilatérales officielles réunissant régulièrement les responsables politiques et hauts fonctionnaires français et du pays concerné, pour définir, de façon concertée, les grandes orientations des programmes bilatéraux de coopération signés entre les deux États. À l'origine uniquement gouvernementales, ces rencontres se sont progressivement ouvertes aux organisations de solidarités internationales (OSI) et aux collectivités territoriales dans un contexte de rapprochement entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

En 1990, les OSI ont été admises à participer pour la première fois à une commission mixte avec le Burkina Faso. En 1994, un secrétariat technique chargé d'organiser la participation des OSI et des collectivités territoriales aux commissions mixtes s'est mis en place. Il est devenu pleinement opérationnel à partir de septembre 1995 avec la constitution d'un comité de pilotage bicéphale ONG et collectivités territoriales.

Les membres non gouvernementaux des commissions mixtes sont sélectionnés sur la base des orientations de la Coopération française, de leur engagement dans le pays concerné et des possibilités de représentation de la société civile locale. Le Secrétariat technique organise des rencontres avec l'ensemble des organismes non gouvernementaux français identifiés (OSI, associations de migrants lorsqu'elles existent, collectivités territoriales, etc.) pour les informer sur le dispositif, pour les sensibiliser à la participation des acteurs non gouvernementaux aux travaux de préparation et de suivi des Commissions mixtes et pour dégager les priorités thématiques sur lesquelles faire des recommandations, notamment aux deux gouvernements.

Certains thèmes font l'objet de groupes de travail pour élaborer un document de propositions et de recommandations destiné à renforcer la coopération entre les deux pays. Parallèlement, le Secrétariat technique tente de lancer la mobilisation au Sud, *via* des organismes relais (ONG françaises sur le terrain, collectifs d'associations ou de collectivités territoriales dans le pays partenaire, etc.), afin que les travaux préparatoires soient menés en même temps en France et dans le pays concerné. Le document final annexé au procès verbal officiel de la Commission mixte doit en effet être conjoint aux acteurs non gouvernementaux français et partenaires.

C'est dans un tel cadre qu'une réflexion sur une coopération renforcée dans le domaine de la santé entre la France et le Mali qu'un tel programme a vu le jour.

II. Les acteurs

Plusieurs acteurs ont été impliqués dans la réflexion, la conception, l'élaboration et la mise en œuvre du PCSM depuis les années 90. Tous les acteurs n'ont pas été impliqués au même niveau et au même titre, à toutes les étapes. Ainsi nombre de ceux qui ont été engagés dans sa conception, notamment en France, n'y sont

plus impliqués aujourd'hui et d'autres acteurs se sont greffés au programme. La réforme de la Coopération française a entraîné le changement du bailleur de fonds pour la seconde phase du PCSM.

LES ACTEURS EN FRANCE sont le Groupe Santé de la Commission mixte France Mali, le ministère des Affaires étrangères (MAE) jusqu'en 2005, puis l'Agence française de développement (AFD), nouveau bailleur du PCSM depuis 2005.

► **Le Groupe Santé Mali en France** est, à l'origine, un groupe de travail de la Commission mixte ; il est constitué d'ONG et de collectivités territoriales engagées sur la problématique de la santé au Mali. Certaines ONG, notamment des organisations de solidarité internationale issues de l'immigration (OSIM), et certaines coopérations décentralisées ont joué un rôle moteur dans la réflexion et dans l'élaboration avec les Commissions mixtes d'une proposition au ministère. Le Groupe Santé Mali en France a été pleinement engagé à toutes les étapes du processus concerté de réflexion, de conception et d'élaboration du programme, comme cela sera décrit plus loin.

► **Un enjeu fort pour cet acteur** était, au départ, de parvenir à un diagnostic partagé et à une construction commune entre société civile du Nord et du Sud. Un autre enjeu était de changer les modes de cofinancements.

Une fois le programme démarré en 2001, le rôle du Groupe Santé a été d'accompagner les porteurs de projets (ONG et collectivités territoriales) en France susceptibles de bénéficier du fonds dans le cadre du PCSM.

Les activités du Groupe Santé sont d'échanger sur les décisions du dernier Comité de direction concernant les projets sélectionnés, de préparer le futur Comité de direction en permettant aux porteurs de projets de présenter leurs futurs projets au Mali, enfin de faire des

recommandations et des propositions sur le fonctionnement global du Programme.

Les deux chefs de file représentant respectivement les ONG et les collectivités territoriales au Nord, membres du Groupe Santé, participent au Comité de direction qui a lieu deux fois par an à Bamako.

Enfin, les rencontres du Groupe Santé sont également l'occasion de s'informer et d'échanger sur des thématiques liées au domaine de la santé et de la décentralisation. À titre d'exemple, le rôle des collectivités dans le système de santé au Mali, les relations entre les associations de santé communautaire et les communes dans la gestion des centres de santé communautaires ont été traités. Mais le Groupe Santé a rencontré des difficultés restituées par les comptes rendus de leurs réunions. Les membres expriment une certaine insatisfaction quant au fonctionnement du programme et une frustration liée au décalage observé entre la modalité affichée de concertation de mise en œuvre du programme et la réalité des échanges avec les partenaires au Mali. Un des principaux problèmes évoqués est le manque de communication et d'échanges entre le Groupe Santé et le Groupe Pivot Santé Population au Mali opérateur du PCSM.

► **Le ministère de la Coopération** était ouvert à une nouvelle approche des cofinancements et à la recherche de nouveaux partenariats avec les OSI et avec les collectivités territoriales.

► **L'enjeu pour le ministère** a été de parvenir à construire les nouvelles formes de contractualisation entre OSI et le MAE.

À partir de 2004, dans le cadre du Comité interministériel de la Coopération internationale et du développement (CICID) réuni le 20 juillet 2004, le Gouvernement français a décidé de renforcer la qualité d'opérateur pivot de l'Agence française de développement en modifiant la répartition des compétences existan-

tes entre le ministère des Affaires étrangères français et l'AFD. Il a décidé de déléguer à l'AFD les financements des projets et programmes dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural, de la santé et de l'éducation primaire et secondaire, de la formation professionnelle, de l'environnement, du secteur productif, des infrastructures, et du développement urbain. Dès 2005, une partie des opérations financées sur don et gérées par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) est transférée à l'AFD. Le MAE ne conserve que les secteurs régaliens ; les secteurs techniques, dont les programmes Santé, relevant de l'AFD.

➤ **L'Agence française de développement** est le nouveau partenaire financier du PCSM 2. Il finance donc, selon ses propres procédures, un certain nombre de projets auparavant financés par le ministère des Affaires étrangères français au travers du Fonds de solidarité prioritaire. Il faut noter que c'est la première fois que l'AFD délègue la totalité des fonds à un collectif d'organisations. Dans ce nouveau contexte, la simplification des procédures financières est appréciée. L'AFD souhaite poursuivre une expérience jugée originale, elle a demandé une évaluation du programme qui portera sur la contribution du PCSM 2 à l'atteinte des objectifs du PRO-DESS 2 (2005-2009), et le renforcement des capacités des ONG et des collectivités territoriales porteurs de projets, l'efficacité et la pertinence du dispositif. Mais plus de cohérence est attendue, au niveau du dispositif de financement, avec les autres bailleurs qui financent largement les ONG dans le domaine de la santé.

La question de la mise en place d'instances de gestion concertées des projets en cohérence avec les politiques publiques, même si elle de-

➤ **L'enjeu pour l'AFD**, en fonction des résultats de l'évaluation et des concertations avec d'autres intervenants, est de pouvoir renforcer le dispositif financier à travers l'abondement du fonds par d'autres bailleurs.

meure dans le document de présentation du programme (sans que des modalités concrètes n'aient jamais été définies) est moins mise en avant ou du moins elle n'apparaît pas comme un objectif du PCSM qui devient sans ambiguïté un guichet.

LES ACTEURS AU MALI sont le Groupe Pivot/Santé Population, le ministère de la Santé et le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC).

➤ **Le Groupe Pivot/Santé Population (GP/SP)** est un collectif d'ONG Santé créé en 1992 avec l'appui technique de l'ONG « Save the Children » et dans le cadre d'un programme de l'USAID. Le groupe s'est étendu à 160 adhérents et comporte un « noyau dur » de 26 ONG. Il se présente comme une organisation faitière dont les objectifs sont de contribuer au renforcement et à la professionnalisation des ONG et associations dans le domaine de la santé afin d'influer des politiques de développement durable. Il gère aujourd'hui plusieurs programmes dans le domaine de la lutte contre le SIDA financés par l'USAID. Il a été impliqué dans la conception et la mise en œuvre du PCSM dont il est devenu l'opérateur depuis la phase 2. Il gère la totalité du fonds dans le cadre d'une convention avec l'AFD. Le Secrétariat technique chargé de la mise en œuvre du PCSM émane du GP/SP. Il est composé de trois personnes, dont un assistant technique. Ses tâches consistent en l'instruction des projets qui seront ensuite soumis au Comité directeur du PCSM.

➤ **Le Programme Concerté Santé Mali a été le fruit d'une concertation forte au départ impliquant le GP/SP.** Selon Dr Youssouf Diallo, premier chargé du PCSM, les enjeux du processus de concertation entre les acteurs gouvernementaux, organisations de la société civile et collectivités ont porté essentiellement sur le renforcement des capacités des acteurs de la santé sur le terrain (ONG, associations, collectivités .../...

décentralisées, etc.) ; l'appropriation et l'harmonisation des projets de développement sociaux sanitaire ; le renforcement des liens et la multiplication des échanges entre la France et le Mali et la valorisation de l'approche de gestion du programme.

Toutefois, on ne sait pas exactement à quels enjeux correspond le programme pour le GP/SP lorsqu'il est devenu l'opérateur de la mise en œuvre de la phase 2, si ce n'est que le PCSM est un programme géré au même titre que les autres programmes qu'il met en œuvre.

► **Le ministère de la Santé du Mali** est devenu maître d'ouvrage du PCSM 2. Il est parti prenant du Comité de décision. Son rôle, dans le cadre du programme, est de veiller à ce que les projets soient conformes aux orientations du PRODESS et aux conclusions de la Commission mixte franco-malienne, de veiller à promouvoir un partenariat véritable entre ONG françaises et maliennes et collectivités territoriales des deux pays, d'évaluer les performances du programme, de mettre à disposition du GP/SP un assistant technique, comme conseiller auprès du PCSM.

► **Les enjeux ne sont pas connus pour le ministère de la Santé**, mais il semble finalement peu investi dans un programme qu'il ne cofinance pas.

► **Le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC)** de l'Ambassade de France était le partenaire financier et également le maître d'ouvrage du PCSM 1. Comme membre du Comité de direction, il est apparu comme plus préoccupé de maintenir une position de pouvoir comme bailleur que de faire avancer le processus. En outre, les difficultés de mobilisation des fonds au niveau du SCAC ont constitué un frein à la réalisation des projets éligi-

bles au fonds. Un décalage était observé entre les engagements pris à Paris et la manière dont ils étaient mis en œuvre dans le contexte malien. Dans la phase actuelle, le SCAC reste parti prenant du Comité de direction bien que n'occupant plus la même position, l'AFD devenant le bailleur du PCSM 2.

III. Les étapes et modalités du processus

L'analyse des étapes du processus portera davantage sur la préparation du PCSM que sur sa mise en œuvre. En effet, comme cela a déjà été évoqué, l'évaluation réalisée en 2003 au cours du PCSM 1 ne s'est pas attachée à l'analyse des processus liés à la mise en œuvre du programme dans son ensemble, mais plus à l'analyse des projets financés.

●● La préparation (étapes et modalités)

L'initiative est partie des acteurs non gouvernementaux ONG et collectivités territoriales au sein du Groupe Santé de la Commission mixte France/ Mali. Il faut noter le rôle moteur de certaines ONG, comme le GRDR³ en relation avec des OSIM, et certaines collectivités comme Action Mopti, autour d'un engagement et de la conviction de la nécessité d'un diagnostic et d'une réflexion partagée entre acteurs du Nord et du Sud pour parvenir à une élaboration commune.

³ Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural.

Les différentes étapes de cette élaboration sont présentées :

1. En premier lieu, un document de travail préparé par le Groupe Santé en France de la Commission mixte France/Mali réunissant des acteurs de la société civile française (ONG et collectivités territoriales) et des associations de ressortissants maliens a été réalisé. Ce document formulait un certain nombre de priorités et de recommandations en matière de santé au Mali. Sa finalité était double : favoriser les collaborations opérationnelles entre ONG, associations et collectivités territoriales françaises et maliennes ; promouvoir les synergies entre coopérations gouvernementale et non gouvernementale.
2. En deuxième lieu, trois séances de travail ont été organisées en France au cours du premier semestre 1999, autour de thèmes identifiés comme prioritaires pour faire avancer les recommandations de la Commission mixte : l'accès aux soins et la disponibilité des médicaments ; les financements alternatifs, la prévention et la carte sanitaire ; la formation en cours d'emploi du personnel de santé. Ces séances ont permis de préciser les problématiques communes et les particularités propres à chaque famille d'acteur (organisations non gouvernementales, collectivités locales, administration), ainsi que les possibilités d'une intervention coordonnée.
3. Suite aux conclusions des séances de travail, deux animateurs membres d'Action Mopti et du GRDR ont été retenus avec le Secrétariat technique de la Commission mixte, pour faire une synthèse, en concertation avec les partenaires maliens, le Comité de coordination des actions des ONG (CCA-ONG) et le Groupe Pivot Santé Population, et élaborer une proposition de programme concerté Santé au Mali, à discuter avec le ministère des Affaires étrangères français.
4. Enfin, une rencontre a eu lieu à Bamako, en décembre 1999 avec 60 ONG, pour valider les propositions et définir la démarche (échanges Nord-Sud, mobilisation d'une expertise pour le suivi et l'évaluation) et les domaines de concentration.

●● La mise en œuvre du PCSM 1

Si les conventions, les protocoles, les procédures, les guides méthodologiques, voire les instances accompagnant la mise en œuvre du PCSM sont connus dans leur forme achevée et finalisée, les processus qui ont permis la réalisation de tels outils ne le sont pas, faute d'une analyse assez approfondie. En revanche, la mise en place du fonds et du Comité de direction chargé de l'attribution des fonds, sur la base d'une grille de critères fondée sur la cohérence avec le PRODESS, donnera lieu à une analyse plus poussée s'appuyant sur les comptes rendus des Comités de direction à Bamako et des réunions du Groupe Santé en France.

Présentation formelle des étapes du PCSM

Le programme comporte deux composantes :

1. L'appui des acteurs décentralisés maliens et français dans la mise en œuvre de projets dans le domaine socio-sanitaire. Cette composante comprend deux volets : le cofinancement des projets conformes aux objectifs du PRODESS, portés par les acteurs de la société civile et l'appui technique au montage et à la mise en œuvre concertée et partenariale de ces projets, contribuant ainsi au renforcement des capacités des acteurs nationaux.
2. L'animation, le suivi, l'évaluation et la capitalisation du PCSM. Cette composante comprend trois volets : animation et suivi du PCSM, évaluation et capitalisation du PCSM, pérennisation des activités soutenues par le PCSM.

La phase expérimentale initiée en 2001 visait spécifiquement à améliorer l'accès des populations aux soins de qualité et à renforcer les capacités techniques des demandeurs et autres personnels impliqués dans la gestion des projets validés par un Comité directeur mis en place. Le secrétariat du comité est placé au niveau du Groupe Pivot Santé Population chargé d'instruire les dossiers, assurer leur suivi, l'animation et la capitalisation des expériences.

Pour le PCSM 1, 19 projets s'inscrivant dans le PRODESS ont bénéficié de cofinancements pour un montant total de 941 244 648 FCFA soit 1 434 918 euros. L'évaluation de cette première phase en janvier 2003 a permis de reconnaître le PCSM 1 comme un outil de qualité permettant le cofinancement de projets de développement sanitaire présentés par les acteurs non gouvernementaux. Ces résultats ont abouti à l'élaboration de la deuxième phase qui prolonge et consolide une démarche considérée jusque-là expérimentale.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième phase du programme, le PCSM 2, une convention de financement d'un montant plus élevé de 2 500 000 euros, a été signée le 21 juin 2005 entre l'Agence française de développement et le ministère des Affaires étrangères du Mali. La gestion du PCSM 2 est transférée à l'AFD et la démarche concertée et partenariale maintenue à travers une représentativité au sein du Comité directeur, des gouvernements malien et français, des acteurs associatifs et ceux des collectivités territoriales du Mali et de la France. Le maître d'ouvrage devient le ministère de la Santé du Mali et le Groupe Pivot Santé Population, collectif d'ONG actives dans le domaine de la santé au Mali, en est l'opérateur. En août 2007, 32 projets ont été financés sur le PCSM 2.

Les modalités de mise en œuvre du PCSM

Les modalités et dispositifs mis en place dans le cadre du PCSM sont présentés ici. Ils sont de différents types : financiers, institutionnels, organisationnels, enfin communicationnels. Des dispositifs d'appui, des outils de sélection et de suivi ont été prévus également. Si des informations sont disponibles sur le fonctionnement effectif du fonds et du Comité directeur paritaire, ce n'est pas le cas pour le fonctionnement effectif des autres dispositifs et supports.

- **Au niveau financier**, un fonds souple, constitué d'un fonds de solidarité prioritaire (FSP) à l'origine géré par la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) au

ministère et d'un FSP des collectivités décentralisées géré par la Direction du Développement et de la Coopération technique (DCT) du MAE, a été déconcentré à Bamako en cohérence avec le Fonds social de développement déjà placé au niveau des SCAC. De cette manière, les trois fonds santé ont été réunis en un seul guichet à disposition du SCAC. Ce fonds global ainsi mis en place a pu être ouvert à tous les acteurs de la coopération non gouvernementale et décentralisée du Mali et de France intervenant dans le secteur santé au Mali. Mais le dispositif était complexe du fait de la triple origine de constitution du fonds.

Avec la deuxième phase du PCSM et l'arrivée d'un nouveau bailleur, l'AFD, le mécanisme de mise à disposition du fonds a été simplifié, en outre il est totalement confié à l'opérateur local, le GPSP, dans le cadre d'une convention qui le lie au bailleur.

- **Au niveau institutionnel**, le Comité de direction du PCSM est l'instance paritaire décisionnelle et de pilotage du programme. Il est responsable de l'orientation globale du programme et de la sélection définitive des projets sur la base d'une grille de critères⁴ en vue de l'attribution des fonds. Les décisions du Comité directeur sont prises par consensus, les délibérations du Comité sont portées à la connaissance des promoteurs des projets par le Secrétariat exécutif, qui assure la mise en œuvre des propositions retenues. Le Comité directeur se réunit au moins deux fois par an sur invitation de son président, qui arrête l'ordre du jour sur proposition du Secrétariat exécutif. Le président est une personnalité extérieure choisie par les membres de droit du Comité directeur, avec droit de délibération. Le Comité

⁴ Les critères sont : pour une structure française être en partenariat avec une collectivité ou ONG malienne, tout projet de base jusqu'au centre de référence, pas de projet VIH SIDA, un cofinancement jusqu'à 50 % avec un plafond à 100 000 euros par projet, la cohérence avec le PRODESS, la qualité du partenariat, enfin la qualité technique du projet présenté.

directeur est composé de deux représentants du ministère de la Santé, le directeur exécutif du GP/SP, un représentant des partenaires techniques et financiers du PRODESS, un représentant des ONG/santé, désigné par le GP/SP, un représentant des ONG françaises, désigné par Coordination Sud, un représentant des collectivités territoriales maliennes, désigné par l'Association des municipalités du Mali, un représentant des collectivités territoriales françaises, désigné par le groupe pays de Cités-Unies France. La durée de leur représentation est égale à la moitié de la durée du programme et renouvelable une fois.

Concernant le fonctionnement effectif du Comité de direction, les représentants des ONG et des collectivités territoriales Nord au Comité directeur constatent la composition variable du Comité de direction qui rend difficile le suivi et le pilotage effectif. Ils déplorent le manque d'échange et de communication entre chaque Comité de direction, enfin ils signalent que les modes de sélection des projets reçus au niveau du Secrétariat technique avant leur présentation au Comité directeur n'étaient pas toujours transparents, ils ont formulé le souhait que l'ensemble des projets soumis leur soit présenté.

- **Au niveau organisationnel**, des chefs de file ont été désignés pour les ONG et les collectivités territoriales en France. Leur rôle est de faire valoir le point de vue des porteurs de projets de la catégorie d'acteurs qu'ils représentent au sein du Comité de direction du PCSM. Ils peuvent conseiller les ONG ou les collectivités territoriales qui le souhaitent sur le montage de leurs projets. Le rôle des chefs de file est d'animer, par pays, les réunions du Groupe Santé avec les ONG et les collectivités territoriales concernées. Ils sont également responsables d'entretenir des relations entre les acteurs non gouvernementaux et les collectivités des deux pays.

Un Groupe santé a été constitué au Mali et s'est réuni deux fois, mais il ne semble pas avoir vécu durablement. Il n'y a donc pas eu d'échange entre les Groupes Santé des

deux pays susceptibles d'animer et de nourrir la réflexion pendant la période située entre les Comités directeur du PCSM qui ne se tiennent que deux fois dans l'année.

- **Au niveau des outils**, le Manuel de procédures du PCSM 1 a été remplacé par le Manuel de procédures GP/SP et par le Guide méthodologique. Initié par la France et soutenu par le Comité directeur du PCSM, le Guide méthodologique est issu d'un long processus d'échanges entre les différents acteurs. Il est mis en œuvre par le GP/SP. Des outils ont été conçus par le Secrétariat exécutif, amendés par le Comité directeur et testés par le Secrétariat exécutif avant d'être enfin adoptés par le Comité directeur. Ce guide méthodologique apporte des réponses techniques à propos des questions de gestion administratives et financières des projets financés par le PCSM : les critères d'éligibilité ; le cheminement d'une demande de cofinancement ; les procédures de demandes de cofinancement ; les modalités de présentation du dossier technique et financier ; les modalités de présentation du rapport technique et financier ; les modalités d'attribution et de passation des marchés.

Selon Dr Aliou Kayo, chef de Programme PCSM, le Guide méthodologique a été un des instruments de gestion déterminants pour garantir l'appropriation et la responsabilisation de tous les acteurs par rapport à l'atteinte des résultats attendus, contractuels et conformes au PRODESS.

- **En ce qui concerne le dispositif d'appui**, une formation a été organisée à l'identification, à la conception et au montage des projets à destination de participants ONG et collectivités.

Au niveau communicationnel, les supports de communication du PCSM ont été mis en place : les plaquettes et pochettes d'information sur le PCSM, le site Web du GP/SP qui abrite le PCSM.

IV. Résultats : acquis et questions

Il ne s'agit pas de faire ici l'évaluation du programme, mais plutôt de repérer quelques acquis et difficultés permettant d'aborder les points d'attention nécessaires à la mise en place d'un programme de ce type et à son apport potentiel à la mise en œuvre d'une politique publique dans le domaine de la santé.

●● Les acquis du PCSM peuvent déjà être mis en avant

PCSM contribue effectivement au renforcement des structures sanitaires par l'équipement des infrastructures de premier niveau : à travers la construction et la réhabilitation des CSCOM (Sénou, Minamba, Marena Trigan) et de deuxième niveau, avec l'équipement des Centres de santé de référence (CSRF), en laboratoire et en cabinet dentaire à Koutiala, centre hospitalier de Kidal.

Dans le domaine de l'implication de la société civile dans la mise en œuvre des politiques publiques, il faut souligner la pertinence de mettre un fonds souple à disposition des acteurs non gouvernementaux et des collectivités territoriales Nord et Sud pour des projets dans le domaine de la santé. La mise en place du Comité directeur, une instance concertée (ONG, collectivités territoriales et administration Nord et Sud) pour le pilotage et l'attribution des fonds pour des projets sélectionnés sur la base de critères en cohérence avec la politique sectorielle et la politique de décentralisation, est également un dispositif favorable à une plus grande implication de la société civile dans les politiques publiques.

En ce qui concerne la participation des OSC au processus d'élaboration du CSLP, il faut noter que le PCSM en tant que programme n'a pas

été engagé dans ce processus qui est du ressort des structures représentatives, des institutions spécialisées et des partenaires au développement. Cependant, le Groupe Pivot Santé Population en tant que collectif d'ONG maliennes spécialisées dans le domaine de la santé avait la charge d'animer le Groupe Santé Population du CSLP. Il est difficile de savoir quels aspects du dispositif impliquant la société civile (ONG et collectivités au Mali et en France) et expérimenté dans le cadre du PCSM ont été partagés, valorisés, capitalisés par le GP/SP dans sa contribution à l'élaboration, à la mise en œuvre ou au suivi du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ou de la politique publique dans le domaine de la santé.

Si certains membres du Comité directeur ont participé au processus du CSLP, c'est plutôt à travers leurs structures/organisations/institutions. Mais en l'absence de capitalisation des acquis du PCSM en termes de processus, de mode de financement, il est difficile de savoir quels sont les acquis du programme qui ont été versés au compte du CSLP. À titre d'exemple, l'expérience de concertation conduite dans le cadre du projet présenté par Action Mopti sur la santé scolaire reposant sur un diagnostic conjoint préalable entre l'Association de parents d'élève, l'ONG, la commune de Mopti et la Direction régionale de la Santé fait-elle l'objet d'échanges et de capitalisation pouvant être valorisés dans le cadre de la participation au processus CSLP ? L'expérience de concertation conduite à partir du projet présenté par l'association de jumelage Alençon Koutiala est-elle également valorisée dans le cadre du suivi du PRODESS ?

●● Les questions

Au-delà des acquis évidents du programme, et en dépit du peu d'information disponible sur les processus tels qu'ils se sont effectivement déroulés, sa mise en œuvre suscite une série d'interrogations d'ordre méthodologique et conceptuel pouvant être appliquées à ce type de programme concerté, pluri-acteurs.

► **La première concerne un problème d'articulation des échelles** pour un programme d'ambition nationale apportant un appui à des activités conduites au niveau local (commune, cercle, région). Ces problèmes d'articulation des échelles se rencontrent à plusieurs niveaux :

- la représentativité et la légitimité des membres du Comité de direction, notamment pour, d'une part, les représentants des ONG Nord choisis par Coordination Sud et des ONG Sud sélectionnés par le GP/SP et, d'autre part, par les représentants des collectivités Nord choisis par le groupe pays de CUF France et des collectivités Sud par l'Association des municipalités du Mali. Le problème n'est pas tant le mode de sélection du représentant, mais plutôt dans les difficultés de communication et la distance (sociale ou géographique) pouvant exister entre certains porteurs de projet et leurs représentants au Comité de direction ;
- la difficulté à capitaliser les acquis et les expériences de processus locaux de concertation entre organisations de la société civile, collectivités territoriales, administrations à l'échelle nationale du programme. Comment relayer au niveau national les expériences plus locales ? La capitalisation d'expériences aurait pu s'appuyer sur des échanges et une réflexion organisés dans un cadre thématique, géographique ou institutionnel. Enfin, les échanges et la réflexion auraient pu également s'exercer en synergie avec les cadres de réflexion et d'échanges existant au niveau du PRODESS, tels les Comités régionaux d'orientation de coordination et d'évaluation du PRODESS (CROCEPS) où sont représentés, à l'échelle régionale, les ONG et intervenants dans le secteur de la santé ;
- la difficulté à communiquer entre les différents niveaux les expériences, des savoir-faire, etc.

► **La concertation pluri-acteurs est présentée dans de nombreux programmes**, elle apparaît plutôt comme une formule incantatoire, sans que les modalités concrètes de sa mise en œuvre ne soit réellement prévues. L'absence

de support à la concertation est palliée par des conventions et procédures qui sont certes indispensables à la mise en œuvre d'un programme, mais qui ne suffisent pas pour répondre aux exigences d'une telle dynamique.

Un processus de concertation ne se décrète pas, même au niveau d'instance nationale rassemblant des acteurs responsables et compétents ; il se nourrit d'échanges, de circulation d'information, de mise en réseau qui suppose temps, ressources et compétences spécifiques disponibles, des techniques spécifiques.

Ainsi, il est difficile à un Comité de direction comme celui du PCSM de fonctionner pleinement comme une instance paritaire, si les membres se rencontrent seulement deux fois dans l'année autour de dossiers de demande de financement. De telles rencontres doivent être plus largement alimentées et animées.

► **Une clarification des fonctions nécessaires à la dynamisation de processus concertés à différents niveaux.**

Ainsi, il est nécessaire de dissocier différentes fonctions que sont :

- le pilotage et la décision au niveau d'un programme, assuré par le Comité de direction dans le cadre du PCSM ;
- la maîtrise d'œuvre d'un programme et la fonction de coordination, assurées par l'opérateur et son secrétariat technique ;
- l'animation d'un réseau, comme pourrait l'être un Groupe Santé Sud au Mali ;
- un chef de file des ONG qui ne serait pas forcément directement partie prenante dans un programme.

Chacune de ces fonctions étant ainsi assurée par une personne ou une institution différente. Ce qui garantirait que chacune de ces fonctions soit effectivement remplie par un acteur en ayant la pleine responsabilité.

> Conclusion

Il apparaît que le PCSM est porteur, à travers son dispositif de financement et son instance de direction paritaire et les projets qu'il finance, d'expériences dans le domaine de l'implication des acteurs non gouvernementaux et des col-

lectivités dans des politiques publiques. Mais de telles pratiques restent à analyser, valoriser, capitaliser pour en apprécier les effets sur les acteurs et l'impact sur la mise en œuvre du PRODESS ou du CSLP.



Bibliographie

CIEDEL/F3E, *Les programmes concertés pluri-acteurs : des programmes innovants favorisant le renforcement des sociétés civiles du Sud et de l'Est*.

COMITÉ DE DIRECTION DU PCSM, comptes rendus des 24/5/01, 4/10/01, 21/6/02, 28/2/02.

FECONG, juillet 2007, *Rapport de l'atelier sur l'aide publique au développement*, Bamako.

Guide méthodologique du cofinancement des projets par le Programme Concerté Santé Mali 2 - Cofinancement-AFD, juin 2005.

GROUPE SANTÉ MALI EN FRANCE, comptes rendus des 09/04/03, 12/10/04, 12/01/06, 27/03/07, 12/06/07.

GROUPE SANTÉ AU MALI, compte rendu du 19/05/06.

LAMBERT A., LE MEUR P.-Y., 2002, *Guide opérationnel pour la prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, GRET/MAE.

Protocole spécifique entre le ministère de la Santé malien et le Groupe Pivot Santé Population sur le PCSM 2, 18 juillet 2005.

SANGUISSO A., CHABALIER F., 2003, *Évaluation du Programme Concerté Santé Mali*, ministère de la Santé, Secrétariat général, Cellule de planification et de statistiques, République du Mali.

La société civile malienne est formée de plusieurs composantes dont les stratégies sont différentes, mais qui cherchent, en général, à converger vers leur mission première de plaidoyer social, pour contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités en phase avec l'évolution socio-économique nationale et les mutations géopolitiques.

La société civile joue un rôle de veille citoyenne et de propositions d'actions visant à respecter et à appliquer, suivant les normes admises, les droits reconnus. Ce rôle implique la collaboration transparente entre ses différentes composantes mais aussi avec les pouvoirs publics. Elle doit faire la promotion de l'usage conscient des lois nationales et des conventions internationales par les responsables politiques et les citoyens en vue de faire progresser, par la démarche démocratique, le droit positif interne.

La Plate-forme DESC du Mali a été créée pour appuyer la société civile dans le but de renforcer l'État de droits et la démocratie. Pour ce faire, elle s'engage à mobiliser les synergies pour la production de rapports officiels et/ou alternatifs relatifs aux DESC au Mali. Elle interpelle en ce sens les autorités publiques du Mali pour les pousser à répondre aux exigences de droits et de démocratie réclamées par les populations, et à respecter leur engagement à rendre compte à la communauté internationale de l'état de mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

La Plate-forme DESC du Mali, pour assumer pleinement sa mission, s'est engagée à :

- évoluer avec une vision et des actions convergentes dans sa mission de veille et de pression citoyennes pour (i) promouvoir l'universalité des droits face aux effets pervers de la mondialisation ultra-libérale et aux défis de gouvernance interne et, (ii) suivre la régularité de la mise en œuvre des mesures recommandées pour une meilleure réalisation du PIDESC, dans l'intérêt supérieur des maliens ;
- développer les arguments objectifs nécessaires pour participer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation par l'approche droits humains des politiques publiques ;
- maintenir la pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils respectent les engagements souscrits ;
- préserver son autonomie de réflexion et d'action et proposer des actions objectivement réalisables ;
- contribuer au renforcement de l'État de droit et de la démocratie à travers une stratégie d'éveil des consciences populaires et de propositions d'actions sociales et économiques viables.

La démarche de la Plate-forme DESC du Mali est fondamentalement axée sur la concertation et le partenariat avec le maximum d'acteurs possibles, y compris ceux de l'État, autour de la mise en œuvre du PIDESC incluant, entre autres, la réalisation et la protection des DESC, l'élaboration de rapports officiels périodiques par l'État, le suivi des recommandations et, le cas échéant, la production de rapports alternatifs.

UN EXEMPLE ORIGINAL DE MOBILISATION SOCIALE CITOYENNE
ET DE RENFORCEMENT DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La Plate-forme DESC du Mali

Par Madani Koumaré¹
pour le Noyau d'orientation de la Plate-forme DESC du Mali

> Introduction

L'État malien a ratifié presque tous les instruments des Nations Unies et de l'Union africaine. En outre, la Constitution malienne du 25 février 1992 stipule que l'État « souscrit à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des peuples du 27 juin 1981 ». Ces différents instruments internationaux constituent une référence en matière de promotion et de protection des droits humains. L'État s'engage ainsi à observer et à se conformer aux principes universels qui y sont énoncés.

L'évolution sociopolitique récente du Mali est caractérisée par l'avènement de la démocratie pluraliste. Les populations revendiquent de plus en plus leur rôle citoyen d'une part, et condamnent d'autre part la réduction des missions sociales de l'État restructuré dont la précarité des moyens est très souvent mise en avant quant à la réalisation et à la protection des droits économiques, sociaux et culturels.

Des ONG et associations de droits humains et de solidarité au Mali, engagées à poursuivre des objectifs de mieux être collectif, ont pris conscience de l'anachronisme de l'État providence

et du manque de garde-fou concernant l'État libéral dans un pays dont près de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Elles se sont organisées en conséquence pour contribuer à l'avènement de nouvelles conditions pérennes de la mission régaliennne de services publics de l'État, en phase avec ses engagements nationaux et internationaux.

C'est dans cet esprit qu'a été constituée une Plate-forme composée par des organisations faitières de promotion et de protection des droits humains et de développement à la base au Mali.

●● Contexte de mise en place de la Plate-forme

La mise en place de la Plate-forme DESC² a été accélérée par un contexte favorable à la prise en compte des droits humains par l'État malien. En effet, en 2005 (date de fondation de la Plate-forme), cela faisait déjà près de 30 ans que le Mali aurait dû soumettre au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des

¹ *Coordonnateur national de la Plate-forme DESC du Mali (pfdesc@buroticservices-net.mel).*

² *Droits économiques, sociaux et culturels.*

Nations Unies (comité DESC) un rapport d'analyse de la situation des droits économiques sociaux et culturels sur l'ensemble de son territoire. À défaut, le comité a transmis au Gouvernement malien une note lui rappelant ses engagements dans ce sens. De plus, pour aider le gouvernement malien à respecter cette obligation, le comité DESC a offert ses services d'expert. De même, le bureau du PNUD au Mali a financé, par le biais d'un projet conjoint avec le Gouvernement, la formation de cadres de l'État pour réaliser le rapport initial.

La Banque mondiale, de son côté, préconise la prise en compte des DESC dans l'élaboration des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté des pays du Sud.

Dans le même temps, l'ONG Guamina, impliquée sur la question des droits humains au Mali, produit plusieurs études sur les DESC et interpelle régulièrement le gouvernement malien sur ses engagements à produire ce rapport.

Ainsi, face à ces pressions endogènes et exogènes, l'État malien s'engage à produire le rapport sur l'état des lieux de la mise en œuvre du PIDESC³ sur son territoire national pour novembre 2005.

La bonne volonté du Gouvernement se traduit dans un premier temps par l'organisation d'une réunion au ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale (MAECI) le 15 juin 2005. L'objet de cette rencontre était de partager la première mouture du rapport initial de l'État et de créer un comité interministériel élargi aux acteurs de la société civile compétents sur la question des droits humains, afin de finaliser ledit rapport initial.

Étaient présents à cette réunion, en plus des représentants de l'État, l'ONG GUAMINA, l'AMDH (Association malienne des Droits de l'Homme), le Barreau malien et le CNSC (Conseil national de la société civile).

Au cours de cette réunion, à propos d'une recommandation consistant à créer un comité d'élaboration du rapport officiel, M. Madani Koumaré, représentant son organisation GUAMINA et actuel coordonnateur de la Plate-forme DESC du Mali, signifie que « la société ci-

vile est disposée à accompagner l'État mais n'entend pas manger dans le même plat que l'État, sa mission et sa place étant bien connues et prévues même dans les mécanismes du Comité DESC »⁴. Cette réaction surprend plus d'un participant. Les représentants gouvernementaux, qui s'attendaient à une adhésion unanime de leur proposition, sont surpris mais reconnaissent la légitimité de la réaction du responsable de GUAMINA. Par contre, les autres organisations de la société civile (OSC) présentes n'adhèrent pas immédiatement à cette position. En effet, refuser l'opportunité de réaliser une telle tâche semble incongrue pour ceux qui ne sont pas au fait des modalités et des possibilités offertes par la démarche de plaidoyer.

La discordance sur le sujet intervient jusqu'au cœur de certaines OSC. Le sujet fait débat. Mais, après discussion, la position finit par rencontrer l'unanimité au sein des organisations participantes. Ce choix a été décisif dans l'élaboration de la Plate-forme d'une part, mais aussi dans l'avancée du rapport sur les DESC⁵. Si elles s'étaient engagées dans le comité aux côtés de l'État, les OSC auraient perdu leur capacité de pression et auraient été victimes des lourdeurs administratives. À ce moment-là, la création de la Plate-forme s'impose comme un défi proactif.

De son côté, l'État malien, par le biais de son ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, constitue un Comité interministériel chargé de la rédaction du rapport officiel sur l'état d'avancement du PIDESC au Mali. GUAMINA est d'ores et déjà sollicitée pour des conseils et de la documentation. Les représentants de l'ONG fournissent volontiers aux membres du comité toutes les informations possibles et marquent ainsi leur ouverture et leur volonté de dialogue.

Le 22 août 2005, l'ONG GUAMINA/Aoudaghost et le Mouvement des peuples pour l'éducation aux Droits humains (PDHRE/DPEDH-MALI), deux

³ *Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.*

⁴ *Madani KOUMARÉ, 5 septembre 2005, Compte rendu de la réunion de création de la Plate-forme DESC du Mali.*

⁵ *En septembre 2007, l'État malien n'a toujours pas produit son rapport officiel.*

organisations œuvrant dans le domaine des droits humains au Mali et en Afrique, se réunissent à la Maison de l'éducation aux droits humains à Bamako.

Cette rencontre⁶ permettra, entre autres, i) de faire la situation des droits humains notamment celle des DESC au Mali ; ii) de partager l'état d'organisation de la société civile du Mali en vue d'ouvrir la réflexion à cinq autres organisations que sont l'Association malienne des Droits de l'Homme (AMDH), la Coordination des associations et ONG féminines du Mali (CAFO), le Conseil national de la société civile (CNSC), le Conseil de concertation et d'appui aux ONG (CCA-ONG), l'Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM) ; (iii) de programmer des discussions préalables avec ces organisations et une rencontre formelle élargie le 30 août 2005 au Siège de GUAMINA et enfin (iv) d'explorer les pistes de partenariat à approfondir entre les deux structures.

Le choix des organisations qui composeront le Noyau d'orientation nationale (c'est-à-dire le cœur décisionnel de la Plate-forme DESC Mali) se fait suivant la volonté d'imposer la légitimité de la Plate-forme à l'État malien. En effet, les sept organisations impliquées au cœur du processus sont reconnues au niveau national, travaillent sur des thématiques complémentaires et afférentes aux droits humains et ont une emprise large sur le territoire malien.

Comme programmée, la rencontre du 30 août 2005 a lieu au siège de l'ONG GUAMINA, élargie aux structures identifiées notamment l'AMDH, la CAFO, le CCA-ONG. Le CNSC et l'UNTM n'avaient pu désigner leur représentant. L'objet de la réunion était de partager avec ces organisations faitières, l'état des lieux des DESC au Mali et la perspective de mise en place d'un cadre de réflexion et d'actions. Cette réunion a adopté la création de la Plate-forme DESC du Mali, élaboré un agenda de travail et identifié la première activité à savoir la tenue d'un atelier de formation des membres sur le PIDESC.

En réalité, la Plate-forme DESC a bénéficié des acquis d'une part, de l'ONG GUAMINA et du réseau Aoudaghost qui ont réalisé au Mali, en partenariat avec Terre des Hommes France et

le Réseau IMPACT plusieurs études sur l'état des lieux des DESC au Mali et la lutte pour la protection sociale en termes de DESC dont une recommandation constante était la mise en place d'une plate-forme de concertation et d'action sur les DESC au Mali⁷. D'autre part, le Mouvement des peuples pour l'éducation aux droits humains (PDHRE/DPEDH-MALI) a produit son Rapport 2004⁸ sur la situation des droits humains au Mali dont l'une des conclusions porte sur la nécessité de mettre en place un réseau des organisations de droits humains.

D'autres organisations nationales de la société civile avaient commencé à faire leurs mues et à s'engager sur le terrain des droits économiques, sociaux et culturels. Il s'agit entre autres de l'Association malienne des Droits de l'Homme (AMDH)⁹ qui, au cours de son congrès, tenu la même année, avait déclaré qu'il faut maintenant investir le champ des droits économiques, sociaux et culturels.

De même, les organisations féminines de la société civile avaient pris conscience que la pleine jouissance, par les femmes, de leurs droits humains ne saurait être une réalité évidente sans un pouvoir économique de celles-ci, ce qui s'est traduit par leur engagement sur le terrain des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, la Coordination des associations et ONG féminines (CAFO), qui regroupe plus de 2 000 associations et ONG de femmes, va s'organiser en coalitions techniques¹⁰ pour embrasser l'ensemble des domaines du développement humain : CEDRUD (Coalition Environnement, développement rural et décentra-

⁶ PDHRE/DPEDH Mali, août 2005, *Compte rendu de réunion*, Secrétariat exécutif.

⁷ BROUILLET A.-S., LEVY M. (coord.), décembre 2005, *Lutte contre la pauvreté et Droits de l'Homme. Une approche de l'extension de la protection sociale en termes de droits économiques, sociaux et culturels. Document de travail réalisé par CAPELLE M. (Réseau IMPACT), en partenariat avec Terre des Hommes France et la FIDH et le concours du HCCI*, 86 p.

⁸ PDHRE/DPEDH-MALI, janvier 2005, *Situation des droits humains au Mali 2004*, Secrétariat exécutif, 33 p.

⁹ M^{me} Bréhima Koné, *Discours de clôture du congrès 2005*.

¹⁰ Coordination des associations et ONG féminines, août 2002, *Rapport d'activités 1999-2002*, 7 p.

lisation), CEDUPAC (Coalition Éducation, paix et culture), COSADES (Coalition Santé, développement social) CODIEM (Coalition Développement, intégration économique et multimédia) et COMOS (Coalition Mobilisation sociale).

La convergence des agendas de l'État et de la société civile, à l'aune de la pléiade d'acteurs publics et privés ayant participé au chantier d'élaboration du rapport alternatif, a été capitale pour la bonne fin de cette expérience pilote d'élaboration du rapport DESC au Mali.

Au terme des négociations préalables inter-acteurs a été créé, le 30 août 2005, le cadre de réflexion et d'actions entre les plus grandes organisations faïtières de promotion et de protection des droits humains au Mali dénommée : « Plate-forme Droits économiques, sociaux et culturels du Mali » en abrégé : « Plate-forme DESC du Mali ».

I. Objet de la Plate-forme DESC

La Plate-forme DESC du Mali s'est assignée comme mission fondamentale¹¹ de :

- créer un espace national de coordination des actions des organisations de la société civile intervenant dans la promotion, la protection et la défense des droits humains en général et des droits économiques, sociaux et culturels en particulier ;
- stimuler les échanges et la synergie avec les institutions nationales et internationales, privées et publiques concernées par la mise en œuvre du PIDESC.

Les objectifs¹² de la Plate-forme DESC du Mali sont, entre autres de :

- promouvoir et protéger les droits économiques, sociaux et culturels à travers le Mali en tant qu'approche de développement social, économique et culturel équitable, efficiente et de lutte contre la pauvreté ;

- susciter la participation des membres à la mise en œuvre du PIDESC au Mali, à l'élaboration des rapports officiels et alternatifs y afférents et au suivi des recommandations formulées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies sur la situation du Mali en la matière ;
- développer des activités et des outils de renforcement des capacités de ses membres et des acteurs socioprofessionnels pour qu'ils participent, en toute connaissance de causes et d'effets, à la conception des politiques, stratégies, plans, et programmes de développement socio-économique et culturel du Mali ;
- créer une dynamique de formation par l'échange à l'échelle nationale, continentale et internationale, pour mieux cerner les défis sociaux, économiques et culturels et initier des actions concertées et à même de les juguler définitivement ;
- créer un espace national d'information, de réflexion, de coopération et de partenariat, permettant de capitaliser et de diffuser les meilleures expériences des membres en matière de promotion et protection des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les savoirs émergents des communautés locales en matière d'exigence et de plaidoyer pour le mieux-être collectif ;
- initier et planifier des campagnes de plaidoyer et de lobbying pour la mise en œuvre effective du PIDESC au Mali.

Pour réaliser ces objectifs, il a été nécessaire de renforcer la mobilisation et les compétences des acteurs dans tous les secteurs stratégiques socioprofessionnels en matière de connaissance et d'exigibilité des DESC afin qu'ils jouent pleinement les rôles qui leur reviennent dans l'élaboration des politiques de développement. Pour ce faire, le Noyau d'orientation de la Plate-forme (composé des sept OSC fondatrices) a

¹¹ *Plate-forme DESC du Mali, 19 février 2006, Statut et règlement intérieur, Coordination nationale.*

¹² *Plate-forme DESC du Mali, 19 février 2006, Statut et règlement intérieur, Coordination nationale.*

rédigé une charte qui a été soumise aux OSC engagées sur la question des DESC et souhaitant intégrer à leur tour la Plate-forme. Cette dernière est donc devenue peu à peu un élément fédérateur de la société civile malienne.

II. Les acteurs concernés par la Plate-forme DESC

Les différents acteurs concernés sont les organisations de la société civile et les citoyens titulaires de droits d'une part, l'État, les collectivités territoriales et les partenaires au développement d'autre part.

Les organisations de la société civile soutenues par les citoyens à la base, comme partout ailleurs, ont surtout une mission de veille, de plaidoyer et de complémentarité pour un développement socio-économique impulsé par des politiques publiques cohérentes et viables, l'effectivité des droits reconnus et un niveau de coopération internationale suffisant.

Trois partenaires techniques et financiers, Terre des Hommes France, le Réseau IMPACT, APPDH (projet PNUD-Gouvernement Mali qui appuie les droits humains au Mali)¹³, nous ont accompagnés à différentes étapes du processus pour soutenir notre initiative de renforcement de l'État et de la société civile.

L'UNESCO Bamako s'est manifesté pour la publication du rapport alternatif et l'UNICEF a participé aux travaux préparatoires à sa réalisation.

Nous avons pris contact avec certaines ambassades dont celle de la France au Mali, juste pour les tenir informées de notre action, sans rien leur demander. Cela a sans doute participé à notre crédibilité, quand on sait que généralement ce sont des lettres de quête qui circulent pour de telles initiatives.

Il revient à l'État les principes régaliens de définir et de conduire l'action publique suivant l'esprit de l'article 53 de la Constitution du Mali

pour le meilleur développement socio-économique du pays. Ce rôle est renforcé à la fois par les collectivités et par les partenaires au développement dont l'action est souhaitée, en termes de coopération internationale dans l'article 2 du PIDESC qu'il a ratifié.

L'État malien a manifesté une réelle volonté de collaborer tout au long du processus d'élaboration du rapport alternatif. Conviés à de nombreuses réunions, les représentants des structures étatiques n'ont jamais manqué de rendez-vous. De plus, les représentants de la Plate-forme ont eu plusieurs entrevues avec les ministres concernés par la question des DESC.

À Bamako, la Plate-forme a contacté et informé le Haut Conseil des collectivités territoriales¹⁴ sans jamais pouvoir rencontrer le Président pour raison de calendrier. Dans les régions, toutes les représentations de l'État ont été informées de l'initiative : chambres communales, chambres régionales, mairies, préfectures, services étatiques... Les rencontres ont permis d'informer et d'écouter les représentants des collectivités. Plus tard, des retours d'information ont été faits à ces mêmes services pour les tenir informés des résultats obtenus.

Dans un souci de neutralité et d'indépendance, les représentants de la Plate-forme n'ont jamais demandé de soutien, ni financier, ni technique, aux représentations de l'État. Cependant, certains fonctionnaires, notamment des employés communaux, ont spontanément proposé leur aide, notamment lors des enquêtes préliminaires à la rédaction du rapport alternatif.

Les citoyens ont, quant à eux, collaboré activement même si les débuts ont été difficiles. La question des droits reste abstraite pour la majeure partie de la population qui avait, dans un premier temps, du mal à comprendre l'objet de notre travail. Cependant, à force de campagnes de sensibilisation, de tournées d'informations, les populations ont intégré la notion

¹³ www.terredeshommes.asso.fr
www.reseau-impact.org
www.ml.undp.org/bappdh.htm

¹⁴ Haute représentation des collectivités locales au Mali.

de droit à leur quotidien et ont compris son importance. Certains sont revenus par la suite donner des informations aux enquêteurs, tout comme des représentants des collectivités locales qui avaient dans un premier temps marqué certaines réticences.

Quant au ministère des Maliens de l'extérieur, à qui nous avons demandé une collaboration de principe, ils ont refusé de coopérer en nous envoyant sur une cellule dans un autre ministère. De même, l'Observatoire du développement humain, durable et de la lutte contre la pauvreté a marqué certaines réticences au départ, sans doute liées à un manque de compréhension. Par la suite, la situation s'est apaisée et cette cellule a coopéré en transmettant les informations dont elle disposait pour compléter nos enquêtes.

Plusieurs administrations, à qui nous avons demandé des informations pour croiser nos sources et assurer la crédibilité de nos résultats, n'ont pas voulu coopérer directement. Nous expliquons ce manque de volonté par un problème de compréhension. Il nous a fallu expliquer, sensibiliser pour ensuite parvenir à nos fins. Nous avons mis en avant le « droit à l'information » pour obtenir souvent les données officielles.

Ainsi, la Plate-forme DESC a pu, malgré les difficultés persistantes et l'ampleur de la durée des négociations, mobiliser la confiance et la synergie sans lesquelles la réalisation de ce travail n'aurait pas rencontré l'engagement multi-acteur indispensable à sa sincérité, sa légitimité et sa portée nationale.

Les deux principales difficultés que nous avons rencontrées au cours de ce travail ont été :

- le problème d'accès aux informations au niveau des structures publiques. Des demandes écrites, suivies de relances écrites et/ou téléphoniques, et parfois lorsque c'était nécessaire des visites ont été effectuées. Cela prend beaucoup de temps et d'énergie ;
- le problème de l'engagement de l'État à produire son rapport initial: même si l'État s'est engagé sur le principe à produire son rapport, cela ne veut pas dire qu'il met les mesures en place pour le faire. L'initiative

est jusqu'ici très timide. Pourquoi cette lourdeur des structures étatiques ?

Est-ce que l'État a réellement voulu voir l'initiative civile aboutir ? Ou n'a-t-il jamais cru en la réussite des organisations de la société civile ? La question reste ouverte pour les membres de la Plate-forme dont la plupart sont suspicieux vis-à-vis des autorités publiques.

III. Le cadre des relations entre les acteurs impliqués dans le processus

La Plate-forme DESC du Mali s'est dotée de textes statutaires et réglementaires. Ces textes prévoient les organes de gouvernance que sont l'Assemblée générale (AG), le Noyau d'orientation nationale (NO), les Groupes de recherche thématiques (GRT), les Points focaux régionaux (PFR).

●● L'Assemblée générale

L'Assemblée générale est l'instance suprême de décision qui regroupe les membres des organisations fondatrices, les membres des organisations adhérentes, les membres des organisations associées et les membres bienfaiteurs. Elle décide les grandes orientations de la Plate-forme, adopte, révisé et amende les statuts, le règlement intérieur ainsi que les programmations d'activités. Elle approuve les comptes et donne quitus au Noyau d'orientation pour sa gestion.

Le quorum de l'Assemblée générale est atteint lorsque au moins la moitié des organisations membres est représentée. Toutes les décisions de l'Assemblée générale sont prises à la majorité des organisations membres présentes (moitié des organisations plus une). Chaque organisation membre a une voix.

●● Le Noyau d'orientation (NO)

Le Noyau d'orientation est l'organe d'administration et de gestion de la Plate-forme DESC. Il fixe la date de l'Assemblée générale et la convoque au moins huit jours avant le jour de l'Assemblée générale. Il se réunit au moins une fois par mois. Le quorum est atteint lorsque au moins quatre de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité simple de ses membres présents. En cas d'égalité des voix, celle du Point focal national est prépondérante.

●● Les Groupes de recherche thématiques (GRT)

Les Groupes de recherche thématiques regroupent toutes les ONG, les associations, les organisations des communautés à la base et les autres groupes civils organisés œuvrant pour la promotion, la protection et la défense des droits humains ainsi que pour la solidarité et la réduction de la pauvreté au Mali.

Ils désignent leurs responsables en leur propre sein. Ils se réunissent une fois par mois en réunion ordinaire et, chaque fois que de besoin, en réunion extraordinaire sur convocation de leurs responsables désignés ou à la demande du Point focal national ou du NO. Ils définissent la stratégie interne de mise en œuvre des décisions et résolutions du NO, réalisent les recherches et les actions opérationnelles sur le plan national et en élaborent les rapports thématiques régionaux qui sont adoptés par le NO avant d'être soumis en AG et participent avec au moins deux délégués aux travaux de l'AG. Leurs décisions sont prises à la majorité simple des membres présents.

●● Les Points focaux régionaux (PFR)

Les Points focaux régionaux sont chargés de :

- disséminer les informations au niveau régional ;

- exécuter les décisions de l'AG et du NO ;
- s'impliquer dans la mise en œuvre et le suivi du plan d'actions de la Plate-forme DESC au niveau régional ;
- participer à la préparation des rapports thématiques régionaux ; et
- rendre compte à la Coordination nationale.

Ces organes ont été mus par un esprit de volontariat et de bénévolat exemplaire dans le processus d'élaboration du rapport alternatif de la Plate-forme, chantier pilote, semé d'embûches de bout en bout.

En effet, chacun des responsables des associations impliquées dans le Noyau d'orientation travaille sur le projet de la Plate-forme DESC de manière bénévole. Certes des frais occasionnés par les impératifs des déplacements sur le terrain ont été financés par la Plate-forme elle-même ou encore par les associations. Mais il est important de noter que toutes les personnes impliquées au cœur du processus ne sont pas rémunérées. De plus, au vue des faibles moyens de la Plate-forme, chacun a su adapter son travail aux contraintes financières. Les déplacements dans les provinces maliennes ont été effectués à bord des moyens de transport collectifs les moins onéreux, les repas pris sont souvent à la charge des responsables, le logement est assuré par des biais relationnels.

Le bénévolat et le volontariat sont pratiqués au sein de la Plate-forme de manière spontanée. Aucune discussion ni aucun débat n'a été nécessaire pour fixer ces règles qui paraissent naturelles aux dirigeants de ces associations qui ont eu l'habitude depuis des années de fonctionner de la sorte au sein de leur propre structure.

Cet esprit s'explique par plusieurs raisons :

- chacun des acteurs était dans la dynamique de réaliser le point sur les DESC car comme l'a affirmé l'AMDH au cours du congrès de 2004, les droits civils et politiques ont connu une avancée réelle ;
- les DESC devenaient un champ de prédilection compte tenu du fait que le pays avait connu une invasion acridienne qui compromettrait le droit humain à l'alimentation ;

- la présentation de la première mouture du rapport officiel du Mali sur l'état d'avancement dans la mise en œuvre du PIDESC et les difficultés évoquées pour la rédaction dudit rapport, notamment le difficile accès aux informations sectorielles, la lenteur des départements dans leur réaction aux sollicitations du MAECI, a conforté les OSC dans leur volonté de concevoir leur propre rapport et, le cas échéant, d'accompagner l'État dans sa volonté de réaliser le sien.

Et enfin, comme le dit l'adage, l'argent n'est qu'un moyen de travail.

Le cadre organique de la Plate-forme, en lien avec sa vision et ses objectifs, exigeait une collaboration suivie avec, à la fois les différents départements, en particulier les Affaires étrangères et la Coopération internationale, la Santé, l'Éducation, en charge du Travail, en charge de l'Alimentation, la Justice, le domaine de l'État, mais aussi les services publics, notamment l'Institut national de prévoyance sociale, le Commissariat à la Sécurité alimentaire, la Direction nationale de Sécurité sanitaire des aliments, la Direction nationale de l'Hydraulique, les organismes de coopération internationale et d'intégration régionale représentés au Mali, les collectivités décentralisées ainsi que les acteurs de la société civile dans le domaine du développement à la base en général.

Pour atteindre le niveau d'appropriation recherché, la Plate-forme DESC du Mali a procédé à une information régulière de ces différents acteurs par courriers et souvent par téléphone. Elle a tenu des rencontres d'échanges, des sessions de partage de l'information. Elle a aussi impliqué ces acteurs dans les différentes phases de restitution/validation des outils et rapports.

Nous nous sommes fixés comme principe de ne demander aucun financement à l'État. La démarche a reposé sur une campagne de sensibilisation sur les « droits humains » pour pallier la faiblesse de compréhension de la notion de droit des cadres publics et privés (notamment les associations) qui détiennent les instruments d'action en faveur du renforcement des droits humains.

Comment l'État doit-il décliner ses obligations pour que les citoyens puissent jouir de leurs droits ? Quel est le rôle des citoyens pour faire respecter leurs droits ? Ces deux questions ont été la base de la réflexion proposée afin d'impliquer les acteurs (État, OSC et citoyens) et de renforcer leur responsabilité.

La participation et la coopération exhaustive de ses composantes, dans tout le processus, ont apporté le niveau d'appropriation qui était recherché.

IV. Méthodologie

●● Champs d'investigation

Les études ont concerné le Mali dans sa globalité mais ont surtout été réalisées suivant un découpage autour de Bamako et de cinq Points focaux régionaux, avec une catégorie de droit à approfondir par région suivant des critères de pertinence approuvés.

- **Bamako et Koulikoro** (en tant que Point de centralisation où les investigations ont porté sur l'ensemble des cinq catégories de droits retenues comme prioritaires).
- **Région de Kayes** : droit au travail et à la protection sociale, eu égard aux causes objectives de l'émigration en masse des jeunes Kayesiens, la question du co-développement qui en découle et toute la problématique de la sécurité sociale dans les industries minières et la régie ferroviaire qui interviennent dans cette région.
- **Région de Sikasso** : droit à la santé (forte prévalence du paludisme et du SIDA).
- **Région de Ségou** : droit à la terre et au logement (problèmes fonciers de l'Office du Niger).
- **Région de Mopti** : droits à l'éducation (la problématique des enfants talibés/mendiants), à la terre et au logement.

- **Régions de Tombouctou, Gao et Kidal** : droit à l'alimentation (zones arides presque toujours en déficit alimentaire).

Les régions et les thèmes qui y sont traités ont été définis grâce à la connaissance des thématiques et du milieu apportée par chacune des organisations impliquées dans la Plate-forme.

La définition du champ d'investigation a fait l'objet de réflexions et de débats au sein du Noyau d'orientation national.

Pour renforcer la crédibilité du rapport alternatif, doit-on prendre en compte l'ensemble du territoire national ? La prise en compte de l'ensemble du territoire pour chacune des questions ne risque-t-elle pas de conduire à la généralisation des problématiques et ainsi de desservir les régions les plus défavorisées ? Ne risque-t-on pas ainsi de passer à côté de la question centrale de l'inégalité territoriale d'accès aux DESC ?

Toutes ces questions ont été débattues au sein du Noyau d'orientation de la Plate-forme. Ainsi, compte tenu des objectifs et des moyens des acteurs impliqués, le champ d'investigation retenu privilégie de concentrer les enquêtes dans les zones les plus défavorisées en fonction des thèmes pour différencier clairement les territoires en fonction de leurs priorités de développement.

Les études ont été menées aux niveaux des structures de l'État, des organismes de développement, des organisations de la société civile et des acteurs socioprofessionnels, à la base à travers six étapes.

●● Étapes des études

- L'élaboration de quatre séries d'outils de collecte des données destinées à quatre catégories d'acteurs cibles (structures étatiques, structures non étatiques – ONG et associations –, victimes et témoins) avec des sous-questions appropriées pour chaque groupe.
- La rencontre des « Points focaux régionaux » pour une meilleure compréhension de l'étude et permettre aux équipes d'investigation terrain constituées de disposer de tou-

tes les informations pour mener à bien la collecte des données.

- L'identification, la prise de contact et la collecte des données et informations sur le terrain auprès des structures (pouvoirs et services publics, institutions et organismes internationaux, organisations associatives, corporatistes et professionnelles de la société civile) et individus (victimes et témoins).
- La supervision des investigations de terrain et le contrôle des données collectées.
- L'analyse et la synthèse des données collectées et informations recueillies.
- La collecte et l'analyse des documents qui ont permis d'approfondir les connaissances sur la situation et de donner une dimension nationale à l'étude.

Au terme de cette laborieuse démarche méthodologique, les données recueillies à travers les enquêtes réalisées sur le terrain auprès des quatre catégories d'acteurs cibles ont été analysées à la lumière des données secondaires disponibles aux niveaux des structures étatiques et non étatiques.

Ce schéma de travail s'est imposé à travers une modalité et un schéma qui a été ajusté jusqu'à l'aboutissement du rapport alternatif.

V. Modalités et itinéraire du dialogue

L'adage bamanan *Jekafo ye damu ye*, c'est-à-dire « de la concertation-action naît le succès », a été notre credo. En effet, cet abord inclusif des problématiques a permis, à la fois, de légitimer davantage la démarche et les axes d'intervention, mais aussi de maintenir mobilisée une masse critique pour la réalisation des actions emblématiques qui ont suivi.

Préalablement à l'élaboration du rapport alternatif, il a été nécessaire pour la Plate-forme

DESC de réaliser un état de faire des alertes et de rechercher des alliances multiformes visant à partager ses motivations et à mobiliser les acteurs concernés en toute connaissance de causes et d'effets.

Ainsi, successivement, elle s'est attelée à :

- souligner l'importance et l'urgence de la production du rapport officiel initial du Mali en rappelant, d'emblée, au Gouvernement malien, la recommandation du 30 novembre 1994 du Comité DESC des Nations Unies « sur le fait que le Pacte oblige juridiquement tous les États parties à présenter des rapports périodiques, et que le Mali manque à cette obligation depuis de nombreuses années »¹⁵ ;
- sensibiliser et proposer sa collaboration technique à l'État dans la mesure où le rapport pouvait servir de référence à la préparation des politiques publiques et aux négociations sur le plan de la coopération ;
- rappeler les dispositions des Nations Unies sur la coopération de la société civile avec le Comité des DESC pour renforcer le suivi de l'application du Pacte ;
- prendre en compte la volonté des organisations de la société civile qui l'ont initiée, de contribuer pour la mise en œuvre du Pacte¹⁶ ;
- instaurer un véritable dialogue et une dynamique de collaboration entre la société civile et l'État malien. L'objectif est de créer une synergie positive par la mise en œuvre de mesures politiques et législatives avec des lignes de coopération internationales appropriées. La Plate-forme DESC Mali veut mettre l'État malien face à ses obligations, mais elle veut aussi l'aider à remplir ses obligations pour que des résultats effectifs puissent être mis en avant à terme.

Avant de lancer la Plate-forme, nous avons dû réaliser les préalables suivants :

1. La phase d'études préliminaires sur l'état des lieux des DESC au Mali

Ces études ont permis la systématisation des résultats et le partage des conclusions. Elles ont

permis de jeter les bases de la mobilisation pour la promotion et la protection des droits économiques, sociaux et culturels comme instruments de renforcement de l'État de droits, de la solidarité, de la lutte contre la pauvreté et de négociation en termes de coopération internationale.

2. La phase de mobilisation sociale

- Sensibilisation sur la problématique et la nécessité de la promotion des DESC en lien avec l'État de droits, la démocratie, la décentralisation et la lutte contre la pauvreté.
- Éducation/formation pour l'éveil des consciences à propos du droit des citoyens en vue du changement de comportement pour l'action globale de promotion nécessaire à la démarche d'exigibilité et de justiciabilité des DESC.

Pour ce faire, nous avons utilisé des supports et des méthodes capitalisées par chacune des OSC impliquées dans la Plate-forme. Des supports ont été réalisés et traduits en bambara. Nous avons diffusé des messages radios, des bandes-annonces à la télévision et réalisé de nombreux entretiens directs sur le terrain. Nous avons mené des actions de sensibilisation sur les marchés en prenant à témoin les passants et en utilisant des supports pédagogiques.

3. La phase de structuration de la Plate-forme

Fortes des résultats des recherches et de la mobilisation sociale, des négociations ont commencé avec l'État pour faire avancer les DESC et l'approche de lutte contre la pauvreté par les droits humains en conformité avec :

- d'une part le Pacte qu'il a ratifié et par rapport à la mise en œuvre duquel il s'était proposé de présenter en novembre 2005 son rapport initial ; et

¹⁵ Conseil économique et social, E/C.12/1994/17, 21 décembre 1994.

¹⁶ « Participation des ONG aux activités du Comité des droits économiques, sociaux et culturels » (E/C.12/1993/WP.14).

- d'autre part les orientations politiques du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP d'alors) ainsi que les dispositifs législatifs internes, les conclusions et recommandations des recueils annuels du Conseil économique, social et culturel et de l'Espace d'interpellation démocratique.

Les contours d'une collaboration se sont dessinés avec l'État sur ces différents aspects, dans un esprit de concrétisation de sa volonté manifestée à respecter ses engagements en assumant ses rôles et responsabilités.

4. Mise en place effective de la Plate-forme

Au terme de la mobilisation sociale préalable et des négociations diverses, la Plate-forme a été initiée en août 2005 et lancée officiellement lors de son assemblée constituante tenue en décembre 2005 avec une vingtaine d'organisations de la société civile, parmi lesquels les six plus grands collectifs et la plus grande centrale syndicale des travailleurs au Mali.

5. L'atelier de formation du 24 décembre 2005

Cet atelier a permis aux organisations fondatrices de la Plate-forme DESC du Mali de mieux partager leur vision et leur approche avec une vingtaine d'autres organisations. Il a surtout permis de :

- partager la situation des droits humains à travers plusieurs études déjà validées ;
- s'approprier le PIDESC et la démarche méthodologique d'élaboration et de présentation d'un rapport alternatif ;
- déterminer les « droits prioritaires à aborder de manière approfondie selon la réalité du contexte malien » dans le cadre du rapport des OSC ;
- réaffirmer solennellement l'engagement indéfectible des sept organisations fondatrices, que sont GUAMINA/Aoudaghost PDHRE/DPEDH-MALI, AMDH, CAFO, CCA-ONG, CNSC et UNTM¹⁷, à promouvoir les Droits humains en général et les DESC en

particulier et à produire des rapports alternatifs y afférents¹⁸. Cet engagement a été suivi par la signature de l'Acte constitutif de la Plate-forme DESC du Mali ;

- lancer officiellement la Plate-forme DESC du Mali en présence des représentants de l'État¹⁹, des partenaires au développement (PNUD, UNESCO...), de la presse et des OSC maliennes.

6. Les ateliers de formalisation et de renforcement des capacités des Groupes de recherche thématiques

Au terme de l'atelier du 24 décembre 2005 qui a retenu les cinq catégories de droits à aborder de manière approfondie pour ce premier rapport, la Plate-forme DESC du Mali a tenu régulièrement tous les mardis et ce pendant trois mois de collecte, des ateliers de travail pour cadrer les approches avec les outils élaborés, analyser les informations collectées par les groupes de recherche et peaufiner de manière itérative la démarche méthodologique de la recherche.

Ces ateliers ont eu comme résultats :

- l'élaboration et l'adoption des textes statutaires ;
- l'adoption du Plan d'action 2006 ;
- la définition de l'approche méthodologique pour la rédaction du rapport alternatif ;
- l'adoption des outils de collecte des données ;
- l'adoption de la composition des Groupes de recherche thématiques (GRT) ;
- l'identification des Points focaux régionaux ;
- la détermination de l'agenda de recherche.

¹⁷ Plate-forme DESC du Mali, 24 décembre 2005, Acte constitutif.

¹⁸ Plate-forme DESC du Mali, 24 décembre 2005, Déclaration de création.

¹⁹ Le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale du Mali, le ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire, la Cellule nationale CSLP, le Conseil économique social et culturel, la Direction nationale des Populations, le Commissariat à la Sécurité alimentaire. Soit environ une dizaine de représentants. Nous voulions que l'État soit à nos côtés mais qu'il reste tout de même en minorité.

7. La campagne de partage de la vision et de l'approche de la Plate-forme DESC du Mali auprès de l'État et des partenaires au développement

Grâce à cette campagne, nous avons rencontré des partenaires tant au niveau national qu'international.

Au niveau national, la Plate-forme DESC du Mali s'est entretenue avec les structures de l'État, les organisations de la société civile et les partenaires au développement. La rencontre des structures de l'État a permis d'introduire et de recueillir l'adhésion et l'accompagnement des Institutions de la République, des départements ministériels, des Gouvernorats des régions et des Directions nationales et régionales en charge des droits humains, objet de notre champ d'investigation. Ces rencontres ont aussi permis à la Plate-forme DESC du Mali d'exprimer aux autorités sa volonté de mettre à disposition son expérience donc de coopérer pour un renforcement mutuel.

Tous les organismes spécialisés des Nations Unies et toutes les agences de coopération internationale ont été approchés. Trois ambassades au Mali nous ont répondu par écrit, suite à nos sollicitations : les Ambassades du Canada, du Ghana et de l'Afrique du Sud.

La Plate-forme DESC a même bénéficié des appuis du Projet d'appui à la promotion et la protection des droits humains (APPDH), une structure mise en place conjointement par le Gouvernement du Mali (ministère de la Justice) et le PNUD et acquis le principe de publication du rapport par l'UNESCO.

Des observatoires publics et para-publics, des organismes nationaux et internationaux de recherche, des ONG nationales et internationales ont également été approchés pour le recueil des données secondaires et de leurs points de vue sur la question.

Au niveau international, la Plate-forme a eu des opportunités d'échanges directs sur son agenda et sa démarche, d'une part avec les experts du Comité DESC des Nations Unies, y compris le Secrétariat, et d'autre part avec la communauté

des intervenants en matière de Droits de l'Homme et de la coopération internationale, à la faveur du 2^e forum mondial des Droits de l'Homme à Nantes. La résultante a été un raffermissement des approches méthodologiques, des alliances stratégiques, l'accès à la documentation appropriée et l'initiation d'un dispositif de veille impliquant les experts en charge de l'Afrique et les autorités politiques du Mali, partie prenante à la table ronde organisée par Terre des Hommes France et le Réseau IMPACT, avec la participation de l'OIF, autour de la dynamique des rapports alternatifs.

Le 2^e Forum mondial des Droits de l'Homme, qui s'est tenu du 10 au 13 juillet 2006, a donné l'occasion à la Plate-forme, en présence des représentants du Chef de l'État de la République du Mali, de mieux partager dans une approche itérative, la vision et l'approche de la Plate-forme DESC du Mali ainsi que les résultats atteints et les étapes à venir.

La participation à ce forum, aux côtés des autorités maliennes, a été préparée en amont. Nous avons participé, en décembre 2005, au symposium de l'OIF à Bamako, au cours duquel nous avons fait une déclaration d'interpellation et d'information pour affirmer officiellement la disponibilité de la Plate-forme à travailler avec l'État.

Mais à Nantes, ce ne sont pas les personnes que nous attendions qui sont venues. Le Président de la République était invité. Au lieu du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale qui est la tutelle des conventions internationales et qui de surcroît est plus au courant de la démarche, c'est la ministre de la Justice accompagnée du Directeur de cabinet de la primature qui sont arrivés. Ces personnes n'étaient pas au courant de l'action de la Plate-forme, malgré les nombreux plis que nous avons envoyé en recommandé au ministère de la Justice.

8. La recherche et la rédaction des rapports thématiques

Forts des résultats des ateliers de travail, les GRT ont investi le terrain pour partager avec

les PFR²⁰, l'esprit et les implications du PIDESC, la démarche méthodologique, les outils de collecte des données. Ils ont ensuite procédé à la collecte des données auprès des quatre groupes cibles définis.

Les données collectées ont enfin été croisées avec les données secondaires. Les rapports thématiques obtenus devaient ensuite faire l'objet d'analyses au cours de différents ateliers pour les peaufiner et dégager le consensus autour des contenus.

9. L'atelier de restitution/validation des rapports thématiques des GRT

Tenu le 1^{er} juillet 2006 au CAMASC, l'atelier de restitution/validation des rapports thématiques des GRT a permis d'échanger avec les groupes cibles sur le contenu des cinq rapports thématiques et a permis de recueillir les observations et recommandations des participants. Plus d'une vingtaine de représentants des services publics étaient présents. Obtenir le consensus n'a pas été aussi facile que nous l'avions imaginé au départ. Les débats ont été longs et animés. Certains points ont été remis en cause, d'autres ont été ajoutés.

10. Les séances régionales de partage au niveau des Points focaux

Dans chaque région, en lieu et place du format initial de restitutions régionales qui s'est révélé à la fois lourd et onéreux, des séances locales de partage ont été organisées par les Points focaux autour des rapports thématiques de base.

Elles visaient à valider ces rapports après avoir pris en compte, en tenant lieu, les apports nouveaux au niveau des régions, chacune pour les aspects de droits qui ont été spécifiquement abordés localement.

Ces discussions régionales ont permis aussi d'informer les régions de la situation des autres catégories de droits, en vue de prendre en compte les situations vécues et d'en formuler les recommandations pour le rapport général. Tous les rapports amendés ont été remontés vers le NO pour être consolidés ensuite.

11. La fastidieuse phase de consolidation des rapports thématiques pour la rédaction du rapport final

Étalée sur plus de trois mois, cette phase a été assez laborieuse. Les débats d'analyse et d'arbitrage, aussi bien intra-groupes thématiques qu'aux niveaux du noyau d'orientation, du panel d'experts externes et des témoins et victimes de manquements à leurs droits, ont pris souvent l'allure de thérapies de groupes, de velléités partisans²¹, quant à l'interprétation des situations révélées, des responsabilités à situer et des recommandations à y assortir.

Il y a ainsi eu des remises en cause de bien des aspects jugés trop apostrophants, eu égard aux objectifs d'émulation et de coopération que la Plate-forme DESC voudrait atteindre, mais jamais risquer d'abandonner la dynamique de rapport alternatif et la quintessence des situations qui incriminent les auteurs concernés. En tout état de cause, ces débats n'ont pas été vains, on peut même leur imputer la force de l'appropriation générale du rapport qui en est issu, la fiabilité et l'objectivité des résultats ainsi que l'audience des autorités publiques et des partenaires ayant accompagné et/ou participé au processus.

12. L'atelier de validation et de lancement du rapport alternatif

L'atelier des 18 et 19 décembre 2006 tenu au Grand Hôtel de Bamako a réuni plus d'une centaine de personnes représentant :

- les Institutions de la République ;
- les structures déconcentrées de l'État ;
- les collectivités locales ;
- les organisations de la société civile ;
- les partenaires au développement ;
- les médias.

Ces participants venus des huit régions du Mali et du District de Bamako ont examiné et adopté, avec l'accompagnement de deux ex-

²⁰ Points focaux régionaux.

²¹ À propos des velléités partisans, nous nous sommes gardés, tout au long de notre démarche, de manifester d'engagement politique pour un bord ou un autre.

perts sélectionnés par catégorie de droit, les différents rapports thématiques et le rapport général alternatif.

L'atelier a été couronné par une conférence de presse après la remise officielle du rapport alternatif au Président de la Commission nationale des Droits de l'Homme.

Au terme de l'atelier national de validation et lancement du rapport alternatif, l'état général d'application des DESC a été largement partagé. Il a fait ressortir :

- les progrès réalisés (à travers des mesures législatives et politiques, des programmes et projets ainsi que le suivi de leur mise en œuvre) et les insuffisances constatées (causes, responsabilités, modes de traitement, conséquences sur les victimes) ;
- l'urgence de l'harmonisation des textes nationaux y afférents avec les instruments internationaux (pactes, conventions, traités, etc.) ;
- l'évaluation des rôles et responsabilités des pouvoirs publics (législatif, exécutif et judiciaire) dans la mise en œuvre des droits ainsi que des actions entreprises par l'État et ses partenaires pour la promotion et la protection desdits droits ;
- l'évaluation des rôles et responsabilités partageables (État et société civile) ainsi que des actions entreprises par la société civile malienne pour la promotion et la protection desdits droits ;
- des recommandations objectives, claires et précises participant du respect du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels se traduisant par un niveau de vie suffisant pour les populations conformément à l'article 17 de la Constitution en vigueur au Mali et l'article 11 dudit Pacte international.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact des recommandations. Le rapport n'a été définitivement publié qu'en janvier 2007. Puis par la suite, les élections présidentielles et législatives ont perturbé le fonctionnement de l'État. Cependant, nous pensons que les candidats à l'élection présidentielle se sont inspirés de notre

travail. Des éléments concernant les droits ont été mis à jour dans les débats, ce qui est réellement novateur.

13. L'atelier de validation avec les dirigeants des organisations fondatrices

Tenu en février 2007 à la Maison de l'Éducation aux Droits humains, cet atelier a permis de revenir sur l'approche méthodologique développée pour réaliser le rapport alternatif, de recueillir les observations des leaders des organisations fondatrices de la Plate-forme DESC du Mali et de valider le principe d'envoi de la synthèse au Comité DESC à Genève.

14. Les conférences thématiques

Les conférences thématiques ont été un moment fort pour communiquer avec les populations sur les rapports thématiques et leurs recommandations. En effet, au moment où la scène sociopolitique était entièrement occupée par l'effervescence des campagnes des élections présidentielles 2007, la Plate-forme DESC du Mali a entrepris une mobilisation sociale autour des rapports thématiques pour, d'une part, contribuer à éclairer les choix des citoyens et d'autre part, inviter les candidats aux élections présidentielles à prendre les recommandations en compte dans leur campagne mais aussi à s'engager à les réaliser en termes de vision politique.

VI. Résultats et perspectives

En septembre 2007, deux ans après la date initialement prévue par le Gouvernement malien, le rapport sur l'état des lieux des DESC n'a pas encore été présenté par l'État.

Le Gouvernement a annoncé en décembre 2006 la publication prochaine des résultats des enquêtes. Il avait alors été jusqu'à proposer une réunion pluri-acteurs, impliquant les OSC membres de la Plate-forme, pour valider le

contenu de son rapport. Le PNUD, via le projet APPDH, avait alors promis le financement de cette rencontre.

Compte tenu de l'agenda politique au Mali (élections présidentielles et législatives), la question des DESC est pour l'instant laissée de côté en attendant une restructuration des services de l'État. D'après certains représentants de la Plate-forme, ce retard serait aussi dû à un problème de méthodologie pour la collecte des informations avant rédaction du rapport. En effet, la collecte est sectorielle (ministère par ministère), ce qui empêche les analyses transversales d'une part, mais aussi retarde les résultats (le ministère de la Femme n'aurait pas rendu les siens...).

Le rapport alternatif produit par la Plate-forme a été, quant à lui, diffusé largement. Il est actuellement dans les bureaux du Comité DESC de l'ONU en attente d'examen. Le Mali étant membre du Conseil des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, la Plate-forme DESC demande aux Nations Unies de remettre en question son siège, compte tenu de la non-tenue de ses engagements internationaux en faveur des droits économiques, sociaux et culturels.

Malgré cela, ce long processus a permis à la Plate-forme DESC du Mali d'atteindre un certain nombre de résultats au nombre desquels l'on retiendra :

- une large information/connaissance des engagements internationaux de l'État du Mali dans le domaine des droits humains en général, et des droits économiques, sociaux et culturels auprès des responsables politiques, des citoyens, des OSC et des partenaires du Mali ;
- une meilleure connaissance du PIDESC ;
- plus d'engagement de l'État à finaliser son rapport initial sur l'état des lieux des DESC au Mali, comme l'a réaffirmé l'ambassadeur, responsable technique de la question du MAECI, rencontré au lendemain du lancement officiel ;
- la mise à disposition d'un document d'aide à la décision et de négociations ;

- la mise en place d'un organe de veille citoyen opérationnel ;
- le rendu d'un document (le rapport alternatif) permettant au Comité DESC d'apprécier l'état de la mise en œuvre du PIDESC au Mali.

Partant de ces résultats, la Plate-forme DESC du Mali s'attellera à :

- diffuser et expliquer le rapport alternatif auprès des institutions publiques, des organismes de coopération internationale et des collectivités publiques ;
- négocier sa présentation au comité DESC à Genève²² ;
- maintenir les rapports de collaboration avec l'État mais aussi la pression citoyenne pour qu'il produise et présente son rapport initial ;
- constituer un dispositif horizontal de promotion et de protection des DESC et de suivi des recommandations ;
- préparer un plan d'action national de promotion des DESC au Mali ;
- évaluer le processus de suivi des recommandations.

> Conclusion

●● À propos de la Plate-forme et des DESC

En l'absence de mode de saisine appropriée des instances judiciaires internes et internationales et de protocole additionnel opposable en matière de DESC, les acteurs de la société civile doivent faire une pression citoyenne pour que des mesures de réalisation universelle des DESC soient prises.

L'État de droits est certes en marche au Mali, mais le principe fondamental d'universalité des

²² Plate-forme DESC du Mali, mars 2007, Plan d'action 2007, La Coordination.

Droits de l'Homme, reconnu également par la Constitution en vigueur, n'est pas une réalité pratique, malgré l'existence de dispositifs judiciaires et d'arbitrage.

Il s'agit alors d'engager des négociations avec les pouvoirs publics et politiques afin de :

- légiférer sur les droits économiques, sociaux et culturels ;
- élaborer les documents stratégiques de réduction de la pauvreté par l'approche « droit » ;
- articuler, au mieux possible, les droits économiques, sociaux et culturels des citoyens et le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR).

Cela passe par le renforcement du dialogue et de la collaboration entre l'État et la société civile, afin de proposer et d'agir en faveur de mesures éprouvées pour le respect et la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, étayé par l'existence d'un Observatoire des Droits de l'Homme performant. Il faut reconnaître que la marge de manœuvre est très limitée par des pesanteurs à la fois institutionnelles et socioculturelles.

« L'évolution des relations économiques et politiques internationales ne permet plus à un pays ni à ses systèmes et structures de s'évertuer à vivre en vase clos. La mobilisation des synergies et des énergies locales, étatiques et non étatiques, appuyées ensuite par la solidarité et la coopération internes et internationales en sont désormais la panacée. Point d'assistanat, il s'agit de s'engager dans une démarche fondamentalement inclusive et responsabilisante qui réponde aux exigences de droits, de démocratie et de liberté constamment mises en avant par les citoyens, et qui permette la prise en charge, au travers de politiques publiques cohérentes, des questions de développement social, économique et culturel par l'approche 'droits humains' »²³.

Nous nous engageons, au sein de la Plate-forme DESC du Mali, avec nos partenaires et collaborateurs au Mali, à travers l'Afrique et le monde, à coopérer face à ce défi.

²³ Madani KOUMARÉ, septembre 2003, Communication au colloque de Paris « Droits, citoyens et État ».

Comme on le dit chez nous, « un seul doigt ne peut soulever le caillou ».

●● À propos du processus mis en œuvre

La mobilisation a été progressive. Au fur et à mesure des campagnes de sensibilisation, de nouvelles OSC ou de nouveaux citoyens se sont joints à notre mouvement. Jusqu'à aujourd'hui, les citoyens nous téléphonent pour suivre l'état d'avancement du processus.

Cet engouement pour la question des droits est la base de la dynamique. Toutes les personnes engagées au départ du processus sont restées mobilisées, aucune ne s'est désistée malgré la lourdeur de la charge et la difficulté des enquêtes de terrain.

L'idée a pourtant traversé l'esprit de bon nombre d'entre nous, lorsque la fatigue et la pression étaient trop imposantes, lorsque les lourdeurs de l'État faisaient reculer les échéances de jour en jour. Mais grâce à la mobilisation citoyenne, à la motivation de nos partenaires et à la synergie de notre équipe, nous sommes restés mobilisés. Cela tient essentiellement à la hauteur de l'engagement que nous avons pris auprès des populations, mais aussi de l'État, à prouver que le droit est une notion fondamentale et qu'elle peut être revendiquée et défendue. Nous avons aujourd'hui des comptes à rendre, nous ne pouvons pas abandonner sans avoir le sentiment de trahir les citoyens et de trahir nos compagnons de la Plate-forme.

Nous avons démenti l'idée reçue selon laquelle sans moyen la société civile ne peut rien faire. Les gens sont restés mobilisés car ils se sont sentis concernés, responsables, sensibles à la question : « Vous êtes porteurs de vos droits et personne ne va les porter à votre place ! ».

Au moment de la rédaction du projet, le schéma technique paraissait cohérent et présageait une certaine envergure à notre initiative. Mais nous ne pouvions prévoir un tel engouement. Le chantier est si vaste. Les idées s'accablent et tout le monde ajoute sa pierre à l'édifice. Nous

ne savons pas où nous allons nous arrêter, où nous devons nous arrêter... même si l'on sait que nous devons nous arrêter à un niveau faute de moyens.

Chacun se pose la question de son engagement. Comment doit-on faire pour gérer à la fois nos associations respectives et honorer nos engagements sur la Plate-forme ? Ne serais-je pas obligé de faire du tort à l'un ou l'autre ? Est-ce que je ne risque pas de mettre en péril mes motivations premières ?

Ce projet est un travail de très longue haleine qui doit se préparer minutieusement en amont. Il faut se mettre en situation de réussite dès le départ. Les enjeux sont énormes. Échouer dans la démarche devient compromettant pour la dynamique que l'on veut enclencher. Au lieu d'une construction, cela risque de devenir discredité de

la société civile. Nous avons pris le temps au préalable pour informer et sensibiliser, pour être sûrs que nos partenaires ont bien compris et bien mesuré les enjeux d'une telle démarche.

Quand nous avons acquis l'assentiment d'un nombre suffisant de partenaires, nous avons lancé le travail. À présent, le plus dur est derrière nous. Nous avons acquis un savoir-faire nous permettant de faire face aux difficultés. Nous avons maintenu la concertation régulière du groupe même après la production du rapport alternatif. Nous voulons pérenniser la Plate-forme DESC du Mali.

Malgré toutes ces réussites, certaines organisations maliennes impliquées sur les Droits de l'Homme ne se prononcent pas sur nos actions. Nous aimerions pouvoir recevoir les critiques de nos pairs pour faire évoluer ensemble la réflexion.



Bibliographie

BROUILLET A.-S., LEVY M. (coord.), décembre 2005, *Lutte contre la pauvreté et Droits de l'Homme. Une approche de l'extension de la protection sociale en termes de droits économiques, sociaux et culturels*. Document de travail réalisé par CAPELLE M. (Réseau IMPACT), en partenariat avec Terre des Hommes France et la FIDH et le concours du HCCI, 86 p.

FERNANDEZ R., *L'exigence sociale des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) : les rapports alternatifs établis par la société civile comme contributions à la mise en œuvre des obligations internationales des États. Compte-rendu de la table ronde du 12 juillet 2006*, Réseau IMPACT, 20 p.

GUAMINA, février 2003, *Droits économiques, sociaux et culturels : état des lieux au Mali*.

M^e Bréhima KONE, 2005, Discours de clôture du Congrès national de l'AMDH.

PDHRE/DPEDH-MALI, août 2001, *Document de présentation*, Secrétariat.

PDHRE/DPEDH-MALI, août 2005, *Compte rendu de réunion*, Secrétariat exécutif.

PLATE-FORME DESC du Mali, juillet 2006, *Études de base pour l'élaboration du Rapport alternatif sur l'état de la mise en œuvre au Mali du PIDESC*, Bamako.

PLATE-FORME DESC du Mali, décembre 2006, *Rapport sur l'état de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels au Mali*, Bamako, 81 p.

PLATE-FORME DESC du Mali, divers rapports d'atelier et comptes rendus de réunion.

TERRE DES HOMMES-FRANCE, 2003, *Les droits économiques, sociaux et culturels (DESC). Exigences de la société civile et responsabilité de l'État*, Karthala, 485 p.