



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Institute for research and debate on governance
Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza

**« PRENDRE PART
AUX POLITIQUES PUBLIQUES »**

Capitalisation du programme
« Société Civile et Participation » du CFSI et ses partenaires

Claire Launay, Michel Sauquet, Martin Vielajus (IRG) - Juin 2010

Le CFSI a proposé à l'IRG¹ de s'associer à la conduite d'un travail de capitalisation portant sur sa convention programme « Société Civile et Participation » (SCP)². Ce programme (venu à terme fin mars 2010) visait notamment à permettre une participation accrue des organisations de la société civile (OSC) à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques de développement.

Le programme est complexe et multiforme : 14 membres du CFSI impliqués, 41 initiatives menées, une vingtaine de pays concernés, et une extraordinaire variété de thèmes, de méthodes, d'échelles d'intervention, d'enjeux de plaidoyers, d'outils de coopération, etc.

L'IRG a choisi de concentrer une partie de son champ d'observation sur cinq études de cas relatives à des initiatives menées par quatre des membres du CFSI avec leurs partenaires du Sud (AFDI, CGT, GRET, UNMFREO) dans deux pays, la Colombie et Madagascar. Ces études de cas, choisies suivant des critères de variété thématique et d'ancrage géographique³, ont fait l'objet d'une série d'entretiens filmés en France, en Colombie et à Madagascar. Par ailleurs, tous les autres membres du CFSI ayant mis en œuvre un ou plusieurs projets cofinancé(s) par le programme SCP (ESSOR, ECHOPPE, GERES, GRDR, ISF, Misola et SYFIA⁴) ont été interviewés au cours de ces derniers mois. Enfin, cette capitalisation intègre une partie des éléments, nombreux, apportés par le séminaire international des 25 et 26 mars organisé par le CFSI conjointement avec l'IRG.

Ce rapport, accompagné par les deux films présentés au cours du séminaire et par les cinq études de cas, est organisé autour de deux thématiques :

- en premier lieu l'évolution des relations de coopération entre les membres français du CFSI et leurs partenaires du Sud ;
- en second lieu la participation des organisations aux politiques publiques et les conditions de stratégies d'influence efficaces.

¹ Institut de recherche et débat sur la gouvernance, www.institut-gouvernance.org

L'IRG a répondu d'autant plus positivement à cette proposition qu'elle s'inscrit directement dans l'un de ses axes de travail principaux, relatif à la légitimité et au rôle des acteurs non étatiques dans les processus de gouvernance.

² Convention programme de 4 ans (2006-2009) établie avec la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG) du ministère français des Affaires étrangères.

³ La brièveté des délais obligeait à se restreindre à deux enquêtes de terrain. L'un des choix géographiques (Colombie) était lié à la présence dans ce pays d'une salariée de l'IRG ; l'autre, Madagascar, à la concentration de projets appuyés par plusieurs des membres du CFSI.

⁴ Tous les sigles sont développés en annexe.

Encadré 1

Les cinq cas retenus plus particulièrement dans la capitalisation

- **La collaboration entre la CGT et la Confédération des travailleurs malgaches (CTM) :** Le projet vise au renforcement du mouvement syndical malgache, notamment pour qu'il puisse peser sur les négociations des accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays ACP et sur les processus d'intégration régionale. Un exemple d'appui à des partenaires en butte à des difficultés politiques importantes mais décidés à développer des liens au niveau régional et international, et à enraciner leur action au niveau des provinces malgaches. L'objectif de la CGT est moins de développer un lien de coopération franco-malgache que d'aider un « syndicalisme frère » à prendre toute sa place dans un réseau syndical international dans lequel le Nord n'a pas plus de poids que le Sud.
- **La collaboration entre le GRET et CITE** (Centre d'information technique et économique), ONG de droit malgache. Le projet vise au renforcement de plusieurs plateformes de concertation locales public-privé, permettant la mise en lien des partenaires du CITE (petits entrepreneurs, artisans, agriculteurs, etc.) avec les pouvoirs publics et ce afin de promouvoir leur participation à l'élaboration des politiques publiques de leur secteur. L'enjeu pour le CITE est notamment de tester des processus de concertation adaptés aux priorités locales pour permettre la reconnaissance publique et la protection de filières professionnelles (artisans notamment) dans un contexte où l'économie informelle fait gravement les frais de la crise malgache actuelle.
- **La collaboration entre AFDI Lorraine et le Fondo Paez** (avec l'appui de la Fundación Colombia Nuestra). Le projet vise au renforcement des capacités organisationnelles de l'organisation agricole indienne en Colombie. Le Fondo Paez réunit plus de 600 familles de paysans qui produisent du café et des cultures vivrières. En 2007, année de l'initiative, l'objectif était d'obtenir une meilleure commercialisation des produits agricoles et une meilleure gestion et administration de la structure tout en préservant la tradition indienne. Aujourd'hui, une filière « café biologique et équitable » a été créée et le café est exporté en France et aux États-Unis.
- **La collaboration entre l'AFDI et le réseau SOA** (*Sendikan'ny Orina Ambanivohitra*), qui fédère, à Madagascar, une série d'organisations paysannes régionales. Le réseau SOA est l'une des 5 organisations faïtières de l'Ile, et combine une fonction de service aux paysans (formation, appui, conseil technique) avec une fonction syndicale de plaidoyer face aux pouvoirs publics. L'AFDI apporte une contribution au renforcement des capacités politiques, institutionnelles et opérationnelles de ce réseau.
- **La collaboration entre l'UNMFREO et l'Union nationale des Maisons familiales rurales malgaches.** Le projet vise au renforcement des outils d'alliances et de plaidoyer de l'UNMFR Malgache. L'action de l'UNMFR dans ce domaine vise notamment à assurer une plus grande reconnaissance de rôle des MFR dans la formation agricole, à obtenir davantage de soutien public à leur activité et à participer à l'élaboration des politiques de formation professionnelle en milieu rural.

1. Être partenaire autrement : *l'évolution des relations de coopération Nord-Sud*

Qu'est-ce qu'être partenaire ? Dans la plupart des initiatives prises dans le cadre de SCP, la réponse est simple : on se trouve en situation de « binôme » entre une ONG du Nord et un partenaire principal au Sud (AFDI-SOA, GRET-CITE, CGT-CTM, etc.). Dans d'autres cas, moins nombreux, elle est plus complexe. Le GRDR, par exemple, est une structure qui a des antennes dans plusieurs pays, lesquelles ont développé des partenariats locaux diversifiés. Par ailleurs, les équipes sont caractérisées par une certaine mixité en France comme dans la région du Fleuve : migrants, anciens migrants, descendants de migrants ; volontaires (issus du nord et du sud) ou anciens volontaires qui changent de lieu d'affectation... de sorte qu'il n'est pas facile de définir où est le Nord et où est le Sud. Syfia, de la même façon, est devenue Syfia-international. Ingénieurs sans Frontières intervient en appui (études) à des opérations de coopération, mais n'a pas – plus – à proprement parler, de partenaires directs.

A noter également que le mot même de « partenaire » n'est pas admis par tous. En Colombie, où « partenariat » peut être associé par certains interlocuteurs à l'idée d'imitation, on préfère utiliser le mot d' « alliés » pour désigner la relation AFDI-Fondo Paez- Fundación Colombia Nuestra⁵.

1.1. La reconnaissance d'une légitimité à intervenir

En dehors de ces dernières exceptions, les initiatives du programme SCP s'inscrivent dans des partenariats Nord-Sud établis le plus souvent de très longue date ; le GRET et le CITE de Madagascar travaillent ensemble depuis 15 ans, la CGT collabore avec la Fédération des syndicats malgaches depuis huit ans, AFDI, Fundación Colombia Nuestra et Fondo Paez échangent depuis 27 ans, etc. Même si les options stratégiques des partenaires du Nord sont l'objet d'une demande de plus grande concertation avec le Sud, leur *légitimité à intervenir* est donc rarement mise en cause. On leur reconnaît (ou ils se reconnaissent) une légitimité fondée :

- **soit sur une base sociale**, avec une communauté d'intérêts et de culture professionnelle :
 - ✓ Des paysans parlent à des paysans (AFDI), des syndicalistes parlent à des syndicalistes (CGT), des familles, des communautés locales parlent à leurs homologues (UNMFREO), des journalistes parlent à des journalistes (Syfia), des ingénieurs à des ingénieurs (ISF), des migrants travaillent avec des migrants (le GRDR a été créé notamment par des migrants impliqués dans le développement de leur localité d'origine).
 - ✓ La communauté d'intérêts peut aussi être liée à une appartenance à un réseau ou une alliance transnationale dans laquelle les entités du Nord ne sont pas nécessairement plus puissantes que celles du Sud : la CGT rappelle par exemple que, dans la Confédération syndicale internationale, le Nigéria a un poids nettement plus important que la France.

⁵ Notons enfin que d'une manière générale, le partenariat est davantage une modalité – absolument essentielle pour la plupart des parties prenantes du programme SCP – qu'un objectif en soi.

Encadré 2

Le lien avec l'AFDI comme moyen de reconnaître les communautés indiennes et de les sortir de l'isolement en Colombie

Dans l'esprit des membres du Fondo Paez colombien, la force et la légitimité de leur partenariat avec l'AFDI repose avant tout sur l'existence d'échanges directs de paysans à paysans.

Au-delà du soutien financier que peuvent apporter les organisations du Nord, cette relation de partenariat permet de valoriser le métier d'agriculteur. En effet, en Colombie, pour les Indiens, être paysan est une fatalité et une profession réservée aux pauvres. Or en France le paysan-agriculteur est souvent formé et jouit d'un véritable statut social. Cette différence de traitement a joué un rôle très important dans les motivations du Fondo Paez à échanger avec des partenaires français.

Pour chacune des organisations, il s'agit avant tout d'échanger sur les évolutions possibles des modes d'agriculture français et colombiens : les Indiens ont acquis certaines techniques notamment en matière de commercialisation. Les agriculteurs français ont réfléchi sur l'approche collective et communautaire que leur ont enseignée les Indiens. Cette relation a permis aux paysans indiens de sortir de l'isolement, de connaître d'autres méthodes mais également et surtout d'offrir une image de la Colombie différente de celle du conflit permanent.

- **soit sur la base d'un savoir-faire et d'une expertise technique extérieure** autour de certains enjeux de développement. C'est le cas d'organismes (GRET⁶, GERES, Misola...) qui ont derrière eux des années d'expérience internationale dans divers domaines (agriculture, nutrition, énergie, organisation communautaire...). De vocation purement technique et méthodologique au départ, certains de ces organismes sont venus depuis plus ou moins longtemps à une conception plus politique de leur appui, constatant avec leurs partenaires du Sud que dans bien des cas un projet de développement est condamné à l'asphyxie s'il n'est pas relayé par une stratégie d'influence sur les pouvoirs publics.

Naturellement, la légitimité des partenaires du Nord articule bien souvent ces différents registres à la fois. L'AFDI, par exemple, se présente non seulement comme une organisation de professionnels, mais aussi comme une ONG de développement, à la fois potentiellement bailleur et opérateur de projet. En réalité, sur le terrain, et en fonction des régions et des types d'actions menées dans chacune d'entre elles, il semble que les partenaires locaux perçoivent plus ou moins fortement l'une ou l'autre de ces légitimités et de ces identités de l'AFDI.

Limites et évolution de la légitimité

Aborder de front la question de la légitimité des partenaires du Nord et du Sud ne va pas sans provoquer quelques mouvements d'impatience de la part des interlocuteurs au Nord (« à la base des actions il y a un élan de solidarité humaine qui dépasse la question de légitimité »), même si cette question permet d'apporter de nouveaux éléments de réflexion.

Au cours de l'étude, il était apparu clairement que l'un des éléments majeurs qui légitime l'intervention des partenaires du Nord est traditionnellement lié à leur capacité à mobiliser des financements qui ne pourraient être obtenus directement par les organismes du Sud et à jouer un rôle d'intermédiaire avec les bailleurs. Or ce type de légitimité est aujourd'hui en partie mis en cause par le développement d'un accès direct des OSC du Sud au financement des bailleurs, obligeant les partenaires du Nord à s'interroger en profondeur sur les autres dimensions de leur

⁶ Le GRET s'est défini au cours du séminaire de mars comme une association de professionnels du développement agissant en qualité d'opérateur à un niveau « intermédiaire » avec comme objectif de capitaliser les pratiques.

légitimité à agir (à la fois vis à vis des partenaires du Sud et vis à vis des populations concernées), et de leur plus-value, que ce soit en termes d'expertise ou d'échanges professionnels.

Cette évolution amène également les organisations du Nord à s'interroger sur les éléments susceptibles de compromettre leur légitimité. Par exemple :

- avoir une visibilité excessive dans un pays du Sud alors même que s'affirment la personnalité et la prise d'autonomie des partenaires locaux.
- agir ou parler à la place du partenaire local, endosser à tort un rôle de maître d'ouvrage (à moins que cela ne facilite l'obtention d'un financement extérieur).
- se lancer dans des thèmes d'intervention ou dans des environnements qu'elles maîtrisent mal ou qui les font sortir de leur vocation (ESSOR, par exemple, ne travaille pas au Nord. De plus, elle inscrit peu ses projets dans une démarche de plaidoyer et lui préfère une démarche de contrôle social.)

Quant aux organisations du Sud, elles-mêmes confrontées à cette question dans leurs pays, elles mettent en avant des critères de légitimité tels que la conduite d'actions concrètes, leur statut légal, leur histoire, leur base sociale, leur capacité à mobiliser des ressources, etc.

Vers un rééquilibrage ou vers une symétrie ?

En dehors du caractère propre de chaque organisation membres du CFSI, on observe dans l'ensemble des partenariats engagés une demande croissante de « rééquilibrage » dans les rapports Nord-Sud, demande qui émane des deux côtés d'ailleurs, et va de pair avec une évolution des outils de la coopération. Rééquilibrage ne veut pas forcément dire symétrie. Dans la mesure où dans bien des cas encore (malgré une dynamique contraire) le partenaire du Nord est pourvoyeur ou intermédiaire de financement, la symétrie n'est jamais désignée comme un objectif en soi. Est avancé de préférence le thème de « l'apport mutuel », qui est incontestablement une ligne de force des nouvelles pratiques de coopération, et qui est, par exemple, un terme phare des témoignages du réseau SOA à Madagascar, ou une dimension forte du discours des alliés colombiens de l'AFDI qui rappellent que, là où les Indiens ont acquis certaines techniques notamment en matière de commercialisation, les agriculteurs français ont été amenés à réfléchir sur l'approche collective et communautaire que leur ont enseignée les Indiens.

A noter qu'il existe bien souvent une tendance à idéaliser le concept de partenariat, tandis que celui-ci est aussi synonyme de conflits, incompréhensions, casse-têtes financiers, prises de risques, parfois ruptures⁷. Une tendance également à en donner une image simpliste, uniforme, alors que le partenariat recouvre une extraordinaire diversité de collaborations et de profils de partenaires (partenariats institutionnels, ponctuels, stratégiques, etc.) Le CFSI met ainsi en garde à l'égard d'une approche « enfermante » du partenariat vu comme bilatéral et concentré sur un projet, qui risque d'isoler le partenaire du Sud de sa propre société. L'objectif est au contraire l'articulation de partenariats et de modes de financement variés. « Demain, si on considère que les enjeux sont globaux, l'aide va se fondre dans d'autres mécanismes de financements (taxes internationales, etc.) » qui ne sont pas sans danger mais qui seront profondément différents.

Certains en appellent ainsi à une approche pluri-partenaire du type de celle expérimentée dans le cadre des PCPA (programmes concertés pluri-acteurs), et rappellent la nécessité pour les organisations du Sud de mieux partager leurs points communs, bien plus nombreux que ceux partagés avec leurs partenaires du Nord⁸, lesquels ont peut être aussi avantage à collaborer

⁷ Remarques de Guillemette Cellier (GRDR) au cours du séminaire

⁸ Selon André Ernst, Président d'Echoppe

davantage entre eux⁹. On a pu constater au cours de l'étude qu'à Madagascar, les liens entre les différentes initiatives dans le cadre du programme SCP ont été beaucoup plus forts que ceux des organisations du Nord membres du CFSI.

Sont ainsi mis en avant, pour assurer la pérennité et la pertinence d'un partenariat : la détermination d'un socle de valeurs communes, le respect de la différence des partenaires, (la bonne connaissance des partenaires, qui va jusqu'à connaître et tenir compte de leurs intérêts cachés¹⁰), un contrat négocié mais délimité dans le temps et révisable, et surtout une entente et une transparence sur les objectifs. « Même en voulant développer des relations égales, équitables ou équilibrées, les intérêts des parties prenantes divergent et ne sont pas forcément explicités clairement. C'est donc d'abord de cette différence d'objectifs que le déséquilibre naît. »¹¹

1.2. L'évolution des outils de partage des savoirs et des expériences

La manière d'envisager le partage des savoirs, des compétences et des expériences entre le Sud et le Nord est un indicateur fort de la façon dont ont pu évoluer les collaborations, notamment dans le sens d'un **déplacement vers le Sud du centre de gravité des partenariats**. Les participants du séminaire de mars 2010 insistent beaucoup sur la pertinence de la substitution de mots tels que « partage », ou « faire avec » aux mots « transfert » et « expertise »¹². L'idée même de partage des savoirs (qui affirme que chacun a quelque chose à partager), est une véritable mutation dans la pratique du partenariat¹³.

Quelques tendances communes témoignent de cette évolution :

- **Le partage de savoirs autour des enjeux économiques et politiques d'un secteur ou d'une filière professionnelle spécifique : vers une volonté de sensibilisation plus large en direction des acteurs locaux du réseau.**

Les outils de formation politique et économique sont un élément central de la construction d'un « acteur » politique. Les partenaires interrogés soulignent cependant le besoin croissant d'une « décentralisation » des savoirs, et d'un élargissement de ce type d'outils de formation aux membres plus locaux au sein des réseaux partenaires :

- ✓ Les structures syndicales partenaires de la CGT à Madagascar soulignent l'importance de faire « descendre » l'information au niveau des provinces de l'île.
- ✓ Le réseau SOA met en cause la trop grande centralisation des compétences dans ce domaine et souligne le besoin d'une « formation de la relève » conçue à partir de la base du réseau.

⁹ Valérie Plougastel, Responsable de service international et territoires à l'UNMFREO, estime que, durant le programme SCP, les organisations membres du CFSI entre elles avaient fait peu de choses. Chacun a davantage travaillé avec ses partenaires du Sud. Il ne faut donc pas éluder la difficulté que les organisations ont toutes à créer des partenariats entre elles, et cela dépend de leur volonté d'échanger.

¹⁰ Un réseau d'horticulteurs, signale Guillemette Cellier au cours du séminaire de mars, a besoin de moyens financiers et de visibilité ; même si ce n'est pas cela qu'il affiche, il faut qu'on le prenne en compte.

¹¹ Extrait des actes du séminaire.

¹² L'expert du Nord, insiste-t-on lors du séminaire, ne peut venir comme « celui qui sait »

¹³ Avec, pour certains participants du séminaire, une répartition implicite des expertises de chacun, le Nord ayant l'ingénierie du financement et le Sud celle de la connaissance du milieu d'intervention. Avec pour d'autres le constat de la nécessité d'une vision commune. Pour Aziz Diop, secrétaire exécutif du Conseil National des Organisations de la Société Civile de Guinée (CNOSCG), le partage du savoir est d'abord affaire de vision partagée et de volonté de construire ; il faut que les programmes soient structurants pour les différents acteurs.

Cette volonté implique bien souvent une adaptation des modules de formation aux réalités locales, la traduction des manuels de formateurs en langue locales, etc.

- **Le partage de savoirs autour des outils de gestion des activités et des organisations : vers une internalisation nationale de la formation technique à la gestion des activités, la gestion administrative et financière, les outils de mise en réseau, etc.**

Ces formations se déroulent de plus en plus dans le pays lui-même et sont dispensées par des experts nationaux. Par ailleurs, comme le note l'Afdi au cours du séminaire de mars, il ne s'agit pas seulement de partager un savoir et des outils, mais aussi l'utilisation de ces savoirs et de ces outils, la question du suivi des acquis étant essentielle.

- **Le partage de savoirs autour des pratiques professionnelles : vers une mise en avant des missions d'échange d'expériences**

On constate une montée en puissance de l'organisation de voyages ou de stages d'études Sud-Nord (AFDI, GRDR, MFR) ou Sud-Sud (GRDR). Le stage d'étude est une pratique assez ancienne¹⁴ mais dont l'intérêt s'affirme de plus en plus, non seulement parce qu'il permet aux partenaires du Sud de découvrir les modes de fonctionnement français et de faire le tri entre ce qui leur paraît reproductible et ce qui ne l'est pas, mais aussi parce que le regard extérieur des partenaires du Sud aide les partenaires du Nord à prendre conscience d'un certain nombre de vertus et de dysfonctionnements de leur propre action. Le réseau SOA souligne avec vigueur l'importance de ces missions, en rappelant la nécessité pour les paysans français de partager avec eux non seulement leurs succès mais aussi leurs propres difficultés, et de les accueillir pendant des périodes d'activité afin de renforcer la logique d'échange de professionnels à professionnels.

- **Le partage de savoirs autour des priorités de collaboration et de plaidoyer commun et la mise en avant d'une démarche de « diagnostic partagé »**

Le diagnostic partagé, comme fondement de l'identification des thèmes de travail et des priorités, se révèle être une pratique de plus en plus revendiquée par les partenaires du Nord et du Sud. Quelques exemples complètent le cas d'ESSOR évoqué dans l'encadré 3 :

- ✓ Le CITE de Madagascar (partenaire du GRET) nous rappelle que l'identification des thèmes de plaidoyer est réalisée par les participants des réunions des antennes du CITE, permettant à chaque région de mettre en avant des thèmes de plaidoyer bien différents.
- ✓ Pour stimuler le débat qu'il juge essentiel sur les agro-carburants – sujet très polémique et ne pouvant se résumer à un plaidoyer aveugle en leur faveur – le GERES a mis au point un « outil d'aide à la décision » pour les producteurs potentiels, les poussant à décortiquer le pour et le contre de la production de la plante Jatropha, base d'un agro-carburant qui connaît une vogue croissante en Afrique et ailleurs. C'est une manière de partager le diagnostic par une méthode très concrète d'analyse, un outil qui aide à structurer le débat et à mobiliser les partenaires.
- ✓ On peut mentionner aussi la mise en place des « regards paysans », largement impulsée par le réseau paysan SOA, destinés initialement à assurer l'existence d'un regard critique sur la mise en œuvre des projet AFDI à Madagascar, et progressivement ouvert aux autres organisations paysannes pour se transformer en véritable espace de dialogue permettant de dresser des diagnostics et de formuler des propositions politiques innovantes.

¹⁴ dans le secteur non gouvernemental comme dans les institutions publiques.

Encadré 3

ESSOR et ses partenaires au Brésil, ou l'aspiration à partager le diagnostic.

Lorsque l'équipe brésilienne d'ESSOR et ses partenaires ont éprouvé le besoin d'y voir plus clair dans la manière dont les pouvoirs publics fonctionnent dans l'Etat de la Paraíba et dont les politiques publiques étaient mises en place, le premier réflexe a été de s'assurer les services d'un consultant externe. Cependant, très vite les partenaires se sont demandés pourquoi ne pas mener eux-mêmes, collectivement, ce diagnostic. « *En avons-nous la capacité ? Si nous ne l'avons pas, nous l'acquerrons, et c'est une capacité qui restera chez-nous.* » Une équipe réunissant des représentants de trois OSC a alors été constituée pour mener ce travail.

Le diagnostic partagé a permis de mettre en avant une première évidence ; au-delà de la conception d'une politique publique insérée dans un cadre légal, le groupe s'est aperçu :

- que les concepts étaient très différents d'un interlocuteur à l'autre : des programmes ne relevant pas du cadre légal mais émanant d'autorités locales en réponse à des besoins sociaux étaient considérés, par exemple, comme des politiques publiques.
- Qu'une politique publique peut exister, y compris légalement, sans être appliquée, tout simplement d'ailleurs parce que les autorités locales l'ignorent complètement.

Cette interrogation collective a donc permis de définir ensemble le type de politiques publiques concernées par l'action d'Essor et de ses partenaires, et de faire ainsi du diagnostic un outil commun de formation et de concertation. Par ailleurs, l'enquête faite au cours de ce diagnostic partagé a été l'occasion d'entamer le dialogue avec les autorités publiques interviewées.

Dans beaucoup de cas les initiatives viennent encore des partenaires du Nord qui, à partir d'entretiens avec les partenaires locaux, pointent un problème et le mettent en débat : manque de dialogue entre les OSC et les médias au Congo dans le cas de Syfia, question de la reconnaissance des ingénieurs locaux dans le cas d'ISF, identification de l'enjeu des agro-carburants de proximité par le GERES, nécessité de fédérer des entités dispersées, dans le cadre des MFR, de Misola ou d'ECHOPPE, etc. Mais l'on constate souvent qu'une fois l'initiative lancée, les partenaires du Sud prennent rapidement le relais et la font évoluer en fonction du diagnostic qu'ils font des réalités et des nécessités locales : reprise en main par les ONG maliennes du dossier agro-carburants au Mali, diversification des thèmes de plaidoyer par l'antenne locale du CITE à Analakely, etc.¹⁵

Ce qui pousse les organisations du Sud à intervenir rapidement, et de plus en plus, sur les thèmes, les outils et les méthodes, relève bien entendu du constat d'éventuelles inadaptations de modèles inspirés de l'extérieur à la réalité économique et sociale, et parfois de facteurs purement culturels : à Madagascar ou au Brésil, la gestion du temps, le mode de recherche de consensus, le rapport à la hiérarchie sont différents des modes d'organisation français. A travers cette évolution des outils de partage des expériences et des savoirs, il s'agit bien souvent pour les partenaires du Sud de mettre en débat les modèles extérieurs, de mettre en avant les potentialités d'apport mutuel et de sortir ainsi d'une logique de dépendance stratégique vis-à-vis du partenaire du Nord. La Fundación Colombia Nuestra insiste par exemple sur la nécessité de distinguer un projet d'un processus ; elle estime que le rôle du partenaire du Sud est d'accompagner le processus plus que d'exécuter tel ou tel projet relatif à une opportunité de subvention relayée par le Nord.

¹⁵ A noter cependant que dans certains cas (ISF, ECHOPPE) les ONG du Nord pointent les limites de l'exercice lorsqu'ils constatent que les partenaires du Sud, même s'ils sont par la suite très investis dans les débats, sont davantage en demande de propositions de thèmes qu'en situation de proposition.

1.3. La marche vers l'autonomisation et l'aspiration à « démêler les identités »

L'autre signe du déplacement du centre de gravité des partenariats peut être trouvé dans le processus d'autonomisation progressive des partenaires du Sud (lorsqu'ils ne sont pas déjà autonomes) et dans l'aspiration à « démêler les identités ». Une aspiration qui vient tout autant du Nord que du Sud et qui ne se réalise pas sans difficultés. L'autonomisation revêt trois aspects principaux :

- **L'autonomie juridique** d'abord. Un grand nombre de partenaires des initiatives CFSI empruntent ce parcours difficile du passage d'une relation fusionnelle à la création de structures autonomes. Citons à titre d'exemples :
 - ✓ la constitution d'une fédération d'associations de femmes maliennes productrices de farine de complément pour prendre le relais de la délégation Misola France, une aspiration à la décantation des identités et des responsabilités de part et d'autre, qui résulte aussi d'une obligation (une association française ne peut plus répondre à des appels d'offre maliens) ;
 - ✓ l'autonomisation juridique d'ECHOPPE Togo et d'une mutuelle de femmes issue de l'initiative ECHOPPE ;
 - ✓ l'existence juridique cambodgienne, malienne, béninoise d'antennes du GERES, en attendant que suivent d'autres pays, en situation de « couveuses d'antennes » ;
 - ✓ la constitution du CITE en association de droit malgache, avec le remaniement en profondeur de la nature et de la composition de son conseil d'administration pour assurer le caractère malgache de ses orientations ;
 - ✓ la constitution d'associations MFR et d'une Union Nationale des Associations MFR, en référence à la loi malgache régissant les associations (l'UNMFR étant employeur des équipes et responsable de son budget).

Dans tous les cas, la question de la composition des conseils d'administration se révèle être un élément crucial, parfois source de conflit vis-à-vis des salariés de la structure en voie d'autonomisation (en passant d'une relation lointaine avec un Conseil d'administration statutairement situé en France à une autre forme d'organisation, les salariés se trouvent parfois très déconcertés par la proximité subite avec un CA local manifestant un droit de regard fréquent sur le travail effectué, et perçu comme une menace en matière de conditions de travail et de rémunérations).

- **L'autonomie des identités** ensuite, qui n'est pas qu'une affaire juridique, comme en témoigne le cas des relations entre AFDI et SOA à Madagascar (encadré 4), et comme le montre l'évolution actuelle du CITE, qui affirme son identité proprement malgache, en même temps que son caractère de « structure apolitique, indépendante et neutre »¹⁶. A noter que cette démarche de recherche d'autonomie ne joue pas uniquement entre partenaires du Sud et partenaires du Nord ; Fondo Paez, en Colombie, est accompagné au quotidien, depuis 1983, par la Fondation (colombienne) Columbia Nuestra, celle là même qui a favorisé la relation entre AFDI et Fondo Paez avec la mise à disposition d'un coopérant. Or, aujourd'hui le Comité exécutif de Fondo Paez revendique une autonomie de son action sans pour autant rompre les liens avec la FCN et sans se faire trop d'illusions sur ses propres capacités d'autosubsistance.

¹⁶ Selon les termes de la représentante du CITE au séminaire de mars.

Encadré 4

De la fusion au partenariat : le cas des relations entre AFDI et SOA

Dans les premières années de construction du réseau SOA, à partir de 2002, la relation du réseau à l'AFDI est définie par celle-ci comme largement « fusionnelle » (partage d'un même local, prise en charge financière, etc.) Le désir de passer de la fusion au partenariat, de sortir d'une relation qualifiée de « maître à élève », a d'abord été affirmé par les élus du réseau SOA cherchant à se démarquer un peu plus du partenaire étranger pour garantir leur liberté de parole face aux interlocuteurs extérieurs ; un désir sans doute perçu différemment par l'équipe technique, qui continue d'avoir besoin de soutiens spécifiques de la part de l'AFDI. La dynamique d'autonomisation du réseau SOA est donc un parcours difficile, dans lequel il s'agit pour chacun des partenaires de repositionner son rôle, ses compétences et son identité pour sortir des « habitudes d'ingérence » qui naissent naturellement de l'accompagnement d'un projet depuis son embryon. Quelques indices permettent d'entrevoir les évolutions positives de l'AFDI et de SOA dans ce sens :

- *Mutation des modes d'intervention de l'AFDI au sein des organisations paysannes* : dans les premières années de son appui aux OP malgaches, l'AFDI avait placé une série de volontaires¹⁷ auprès des élus paysans. Si les témoignages des OP signalent la dynamique très positive qu'ont pu impulser ces volontaires et la multiplication des activités et des partenariats des OP qu'elles génèrent, ils soulignent également le manque de transfert de compétences des volontaires vers les OP, créant bien souvent un « vide », et une certaine démobilitation des élus après leur départ. C'est pour éviter cet écueil que le CEDAM (OP départementale membre de SOA) affirme très tôt l'importance d'un animateur malgache à la tête de ses activités. Aujourd'hui l'AFDI n'envoie plus de volontaires dans ce cadre et met effectivement l'accent sur le transfert de compétences auprès des animateurs locaux. Autour de l'objectif commun de professionnalisation des agriculteurs, elle se positionne essentiellement comme conseil méthodologique, à la fois vis-à-vis de SOA (« l'AFDI nous aide à prévoir et nous pose des questions auxquelles nous ne pensons pas »¹⁸) et vis-à-vis de l'État malgache, en se présentant comme « opérateur d'appui » dans la mise en place par l'administration de services à destination des agriculteurs (Centres de services agricoles – CSA – et Fonds régionaux de développement agricole – FRDA). Pour garder une faculté d'observation et de critique, et dans une posture d'ordre plutôt syndical, SOA a tenu à rester à l'écart de cette mise en place, sinon précisément pour en évaluer la pertinence et l'impact, et pour influencer sur les critères d'attribution des fonds par le FRDA.
- *Prise en main de la gestion d'une partie des financements par les OP et établissement de liens directs avec les bailleurs*, l'AFDI se limitant au rôle d'intermédiaire et de garant du financement. L'expérience du dialogue direct entre les élus paysans et l'Union Européenne sur la gestion de fonds européens, permet ainsi aux membres de SOA de présenter leurs perspectives stratégiques et de prendre leur place dans la reddition des comptes de leurs activités, et contribue à faire évoluer le rôle respectif de chaque partenaire.
- *Autonomisation de l'identité de la voix collective du réseau SOA* : Le défi de ces dernières années a été de distinguer progressivement l'identité de l'AFDI en tant qu'organisme d'appui et opérateur actif sur le territoire malgache et du réseau SOA comme acteur ayant sa légitimité propre. Aujourd'hui, cette distinction semble claire pour les acteurs publics, qui ne limitent plus le dialogue aux seuls organismes d'appui (AFDI) et convient désormais conjointement AFDI et SOA, sur des légitimités différentes, à intervenir lors des moments de consultation dans l'élaboration des politiques agricoles.
- *Affirmation d'une distance critique* : SOA veille à ce que les paysans ne soient pas entraînés dans des dynamiques contraires à leurs demandes de services auprès des CSA et du FRDA, et se garde la possibilité de critiquer les projets de l'AFDI. C'est l'objet du dispositif dit de « regards paysans », et de la multiplication de réunions régionales du réseau.

¹⁷ Jeunes Agriculteurs en Coopération (JAC) puis Volontaires du Progrès

¹⁸ Témoignage du représentant de SOA au séminaire de mars 2010.

- **L'autonomie financière**, dernière forme d'autonomie, peut désigner trois réalités très différentes :
 - ✓ ***Soit une décantation des lieux vers lesquels se dirige le financement :***
 - ✓ la région Nord-Pas-de-Calais vient de décider de verser directement au Réseau régional des horticulteurs de Kayes (RHK) une large partie des financements qui passaient initialement par le GRDR, ce qui est tenu par RHK pour une marque valorisante de reconnaissance ;
 - ✓ presque plus aucun flux financier, pour ECHOPPE Togo, ne transite par ECHOPPE France ;
 - ✓ la Fédération des unions de producteurs du Bénin (FUPRO) s'apprête à déposer directement des dossiers de financement initialement déposés par le GERES.
 - ✓ ***Soit une prise en main par le partenaire du Sud de la recherche de financement***, largement ou partiellement indépendante du partenaire du Nord :
 - ✓ c'est le cas de l'UNMFR de Madagascar, lorsqu'elle entre en relation directe avec le FSD, le ministère de l'Agriculture, la Fondation Carré, le FIDA...
 - ✓ c'est enfin le cas du Réseau des horticulteurs de Kayes (RHK) qui a déposé seul, sans travailler à cela avec le GRDR, un projet au Fond Agriculture et Alimentation de la Fondation de France et du CFSI en 2009 (projet qui a été financé).
 - ✓ ***Soit une mobilisation croissante des fonds propres aux partenaires du Sud, issues des cotisations de leurs membres ou des bénéfices effectués sur les biens et les services qu'ils produisent***
 - ✓ c'est aujourd'hui le cas du CITE qui a cherché à diversifier ses financements auprès de nouveaux acteurs, en développant ses activités de conseils, d'appui méthodologique, de formation, etc.
 - ✓ c'est le cas des organisations paysannes du réseau SOA et de nombreuses autres organisations partenaires de SCP : qui fondent une partie de leurs activités sur les cotisations de leurs membres, vis-à-vis desquels elles s'engagent dans des fonctions de services.

Dans la plupart des cas, la réalité de l'indépendance financière mérite d'être fortement nuancée. D'abord parce qu'elle n'est souvent qu'une modalité qui ne diminue pas notablement le travail des partenaires du Nord, toujours sollicités pour aider au montage de financement, apporter une aide à la gestion financière et participer aux processus de reddition des comptes ; ensuite parce que le rôle du partenaire du Nord reste presque toujours déterminant dans l'accès aux bailleurs de fonds internationaux et aux instances de coopération décentralisée, quand ce n'est pas dans le financement direct¹⁹. La capacité à monter un dossier financier est-elle un indicateur suffisant de l'autonomie ? Rien n'est moins sûr²⁰. En tout cas, le thème financier est matière à débat. Lors

¹⁹ Rappelons qu'à l'inverse l'existence d'un partenaire au Sud dans le dossier est le plus souvent indispensable pour l'obtention du financement.

²⁰ L'indépendance que l'autonomie financière procurerait à l'acteur du Sud a été fortement mise en question lors des débats du séminaire. Certains ont l'impression qu'une fois que le partenaire du Sud monte son propre projet, il devient dépendant des bailleurs. Le financement par le Nord selon eux, permettrait une certaine liberté d'action et donc une identité plus forte. Le syndicaliste sénégalais, El Bachir Papa Diop, insiste en particulier sur la nécessité de ne pas résumer l'autonomie à l'aspect financier. Ce que confirme José Randriasolo, syndicaliste malgache, qui estime que l'autonomie vient avant tout du choix des thèmes de travail, même si celui-ci est financé de l'extérieur. Extrait des actes du séminaire de mars : « Les débats ont montré que la construction identitaire est trop souvent prisonnière des projets ou des appels à propositions, et la définition des priorités et stratégies par ceux maîtrisant les budgets. Parler de ses envies de s'engager devrait être un préalable et cela touche donc autant les organisations du Sud que celles du

du séminaire de mars 2010, Guillemette Cellier²¹, appelle à « désacraliser l'aspect financier » dans le partenariat, tandis que Emmanuel Ndione²² souligne quant à lui que si le financement apparaît à certains comme un détail, c'est en réalité un élément très structurant : *« Il faut dépasser, dit-il, le modèle économique des ONG du Nord et du Sud car dépendre exclusivement de l'aide européenne n'offre aucune perspective. Travailler à l'échelle du monde pour modifier les règles du commerce international, c'est important. Il faut dépasser notre jargon, nos discours habituels sur le partenariat, la légitimité. »*

Or c'est difficile. Comme nous l'avons dit, les partenaires du Nord se révèlent le plus souvent nécessaires pour mobiliser des financements, et le Sud a encore bien du mal à être autonome financièrement. Ont été évoquées au cours du séminaire plusieurs pistes pour atténuer cette difficulté : par exemple le développement d'une offre de services payants à l'image du CITE, ou la mobilisation de cotisations pour les organisations à base sociale comme le syndicat, etc.

Un processus graduel

Les débats du séminaire de mars 2010 ont par ailleurs mis en évidence le caractère graduel, parfois long, du processus d'émergence d'une identité et d'une autonomie véritable. Celle-ci ne peut advenir que si cela correspond d'abord à une envie de la part de l'organisation du Sud ; ensuite à une capacité de ladite organisation à clarifier son rôle et à communiquer sur le sens de ses activités²³.

Telles sont les grandes lignes de l'évolution des partenariats et du débat qui les entoure (un débat sociétal avant que de n'être technique, nous rappelle Emmanuel Ndione) ainsi qu'elles semblent émerger dans l'éventail des initiatives du programme « Société civile et participation » du CFSI. Essayons à présent de présenter à grands traits les leçons à tirer de l'objet principal de ces partenariats au sein de la dynamique SCP : la participation politique et les stratégies d'influence.

Nord. Elles auraient intérêt à co-construire leurs identités, à se questionner mutuellement pour se renforcer. Il faut rester vigilant pour que l'éventuelle autonomie financière ne remplace pas la dépendance vis-à-vis du partenaire Nord par une dépendance vis-à-vis du bailleur de fonds. Cette dernière limiterait le développement de l'identité associative. L'acquisition de l'autonomie financière ne doit pas constituer la fin du partenariat mais au contraire, permettre l'émergence d'un partenariat d'une autre nature. »

²¹ dans l'une des synthèses du séminaire de mars 2010

²² idem

²³ « Souvent, a-t-on pu entendre dans les groupes de travail du séminaire de mars, on pense d'abord à la viabilité financière de la structure avant de penser à savoir si on a un métier, des objectifs, etc. »

2. Vers une participation accrue à la construction des politiques publiques : *construire une voix collective, engager le dialogue*

L'évolution de la nature des partenariats Nord-Sud s'est accompagnée à l'évidence, au cours des dernières années, d'une évolution des objectifs des partenaires, notamment dans le sens d'une implication plus grande dans des dynamiques de plaidoyer vis-à-vis des politiques publiques dans leur secteur²⁴. Le programme SCP a permis de renforcer cette évolution et de fournir quelques éléments d'analyse sur la façon dont ces acteurs identifient les thèmes du plaidoyer, construisent une voix collective et entrent en dialogue avec les pouvoirs publics.

2.1. Définir la vocation d'un réseau

Organisations paysannes, syndicats, organisations du secteur informel, tous nous le rappellent : sortir d'une action locale spécifique et promouvoir une participation politique accrue est un processus long et chronophage, dont certains des membres locaux des réseaux ont souvent du mal à percevoir les effets directs. Qu'est ce qui détermine la mobilisation des partenaires vers la construction d'une voix collective et la promotion d'un dialogue direct avec les pouvoirs publics ? Nous décelons dans la diversité des projets SCP trois types d'ambition, parfois distincts, souvent complémentaires, sur lesquels les partenaires se positionnent de manière différente :

- **Promouvoir une plus grande participation à l'élaboration des politiques publiques de leur secteur.** Cet objectif est le plus clairement affiché dans différents projets SCP. Il vise à un accompagnement des partenaires du Sud dans le renforcement de leur capacité à devenir des interlocuteurs légitimes (de par leur base sociale) et crédibles (aux yeux des autorités publiques), et des acteurs stratégiques dans la définition des politiques du secteur. On retrouve clairement ce premier objectif transversal dans un grand nombre des initiatives du programme :
 - ✓ L'AFDI accompagne l'organisation syndicale paysanne SOA à Madagascar pour l'aider à faire entendre une voix paysanne dans l'élaboration des politiques agricoles. La participation directe de SOA aux consultations autour des politiques de services aux agriculteurs et des politiques de formation agricole permet de renforcer cette influence de la voix paysanne.
 - ✓ Le GRET contribue à renforcer les capacités du CITE malgache pour promouvoir des voix collectives au niveau provincial et national, comme celles des artisans autour

²⁴ Ceci étant par ailleurs en cohérence avec le nouveau cadre institutionnel de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en mars 2005 dans le cadre de l'OCDE, suivie par le programme d'action d'Accra, en septembre 2008, auquel ont été associées les organisations de la société civile.

des politiques de lutte contre la contrefaçon, ou celles des apiculteurs autour des politiques de protection des colonies d'abeilles et d'accès au marché international du miel.

- ✓ Le GRDR renforce la capacité du Réseau régional des horticulteurs de Kayes (RHK) à devenir un acteur à part entière de la concertation pilotée par l'Assemblée régionale de Kayes, lui permettant ainsi de participer à l'élaboration des politiques, notamment en matière de formation professionnelle des horticulteurs.
- ✓ Le GERES travaille étroitement avec des organisations de producteurs du Bénin, du Mali et du Cambodge pour les aider à participer au débat public, notamment sur la question complexe et controversée des agro-carburants de proximité.

Cette volonté de participation ne vise pas uniquement les pouvoirs publics au niveau national, mais elle peut viser aussi les autorités locales, comme le montre l'exemple du Fondo Paez Colombien:

Encadré 5

**Être crédible auprès des autorités locales indiennes :
*La collaboration de Fondo Paez et de la Fundación Colombia Nuestra
avec les autorités locales***

En Colombie, l'Etat n'est pas l'unique acteur impliqué dans la définition des politiques publiques. Dans de nombreuses régions, les politiques publiques locales sont bien souvent définies en collaboration avec les organisations sociales. Dans le cas présent, l'autonomie territoriale indienne garantie par la Constitution colombienne de 1991 oblige à la définition de politiques spécifiques réservées aux communautés indiennes. Néanmoins, des politiques locales destinées à l'ensemble des populations peuvent également les concerner.

Jusqu'à maintenant les conditions de dialogue entre les familles indiennes et les autorités locales sont satisfaisantes. Fondo Paez estime que les autorités indiennes et les municipalités croient en leur travail. D'une part, le maire et les responsables indiens participent aux assemblées de Fondo Paez et d'autre part, les autorités locales ont accordé à plusieurs reprises un financement à Fondo Paez. Selon le comité exécutif de FP, l'obtention de fonds est un gage de sérieux et de crédibilité de l'organisation. Néanmoins, ce dialogue semble limité et ponctuel. Nous sommes loin d'une élaboration partagée des politiques publiques, de l'articulation avec d'autres organisations locales et de la construction d'un message commun sur les questions d'agriculture, de microcrédit, d'exportation, etc.

- **Faire reconnaître un secteur professionnel, une pratique, une filière**, dans sa capacité à améliorer les conditions de coproduction du bien public.

La plupart des organisations et réseaux professionnels en construction au sein des différents projets sont à la recherche d'une reconnaissance publique accrue de leurs pratiques, et de leur capacité à représenter une partie des intérêts de leur secteur. Labellisation, certification, reconnaissance d'une pratique dans sa prise en charge d'une partie des services publics du secteur: ce deuxième objectif est bien celui d'une meilleure articulation des pratiques de production du bien public, grâce au renforcement de la crédibilité d'un acteur ou d'un secteur d'activité trop peu connu du paysage institutionnel. Il peut s'agir de :

- **Faire reconnaître des acteurs du secteur informel** ayant un rôle central dans la production d'une partie des biens et services de leur domaine d'activité, et

souhaitant s'engager dans un dialogue public afin de mieux articuler leurs actions avec les autres types d'actions publiques, potentielles ou existantes, dans ce domaine²⁵. Nombre de projets, très divers, vont dans ce sens :

- ✓ Le GRET et ses partenaires au Sénégal (notamment Enda-Graf) se sont engagés dans un processus de valorisation des offres d'éducation et de formation non formelles au Sénégal, constatant l'absence de dialogue entre formel et non-formel sur ce secteur ;
 - ✓ ÉCHOPPE et ses partenaires du Togo visent à faire reconnaître par les pouvoirs publics le métier de « restauratrice de rue », afin de promouvoir une labellisation publique des pratiques du secteur et la mise en place d'actions de formations spécifiques à ce public.
- **Faire reconnaître des pratiques innovantes**, souvent impulsées de l'extérieur, encore minoritaires dans un secteur et trop peu prises en compte par les autorités publiques. Par exemple :
- ✓ Le GERES tente de promouvoir la reconnaissance, par les pouvoirs publics (et, en amont par les bailleurs) de la pertinence de filières agro-carburants de proximité pour répondre aux besoins des acteurs ruraux dans les zones reculées. Une pertinence qui jusqu'ici était absente des préoccupations gouvernementales, davantage portées sur des stratégies industrielles et d'exportation.
 - ✓ L'UNMFR malgache travaille à faire reconnaître les métiers agricoles et ruraux et de nouveaux modèles de formation dans ce secteur. Elle vise ainsi, notamment, à une certification publique des cursus et des outils développés par les MFR leur permettant d'accéder plus directement aux fonds publics.
 - ✓ Misola plaide au Mali pour une reconnaissance de l'enjeu sanitaire et économique des farines de complément post-sevrage labellisées « Misola » et pour un meilleur accès des productrices de cette farine aux marchés publics.

Plusieurs des partenaires du CFSI mettent toutefois en garde contre un danger récurrent : promouvoir si intensément l'action des OSC que l'on prend le risque d'exonérer l'Etat de ses responsabilités et d'être davantage dans une démarche de substitution que dans une démarche de coproduction.

- **Construire un réseau d'information et d'alerte** permettant de faire remonter les difficultés et les urgences du terrain, et, à l'inverse, de diffuser une information technique et politique vers la base. L'un des défis communs mis en avant par un grand nombre des partenaires locaux des projets SCP est celui de la circulation de l'information, depuis l'action locale jusqu'aux enceintes politiques régionales, nationales et internationales.

A ce titre, la construction d'alliances, de réseaux et de fédérations apparaît pour beaucoup comme un outil de veille permanente sur les dangers encourus par un secteur ou un acteur spécifiques, mais aussi de suivi et de « contrôle social » de la mise en œuvre effective des politiques et des réglementation en place.

- En parallèle du plaidoyer commun qu'elles peuvent promouvoir autour des politiques de migration ou des politiques commerciales, les organisations syndicales

²⁵ A noter que cette préoccupation des ONG est rejointe par les réflexions menées au sein de l'OCDE et du ministère français des Affaires étrangères et européennes sur le thème de la formalisation ou non de l'informel.

partenaires de la CGT insistent bien souvent sur la nécessité de renforcement de leur « fonction d'alerte » sur la situation des travailleurs, auprès des autorités nationales mais aussi et surtout des instances internationales capables de faire pression sur leur Etat. Cette fonction d'alerte implique le renforcement de la circulation interne de l'information, pour faire de l'expérience de leurs membres le premier élément d'information et de plaidoyer à mettre en avant.

- Le réseau SOA, partenaire de l'AFDI, assume une fonction de veille sur une série de dangers spécifiques qui touchent ponctuellement les agriculteurs, et se charge bien souvent d'interpeller le ministère malgache de l'Agriculture afin de le pousser à la mise en place de cellules d'urgence (les organisations professionnelles régionales membres de SOA ont ainsi été en première ligne dans l'interpellation du ministère lors de l'apparition de la maladie du zébu, dans certaines régions du pays, ou plus récemment de la maladie de la varoise touchant une partie des apicultures du pays).
- La mise en lien d'ESSOR avec une série d'organisations locales de la Paraiba au Brésil vise avant tout à renforcer leur capacité de « contrôle social » dans des domaines où les OSC sont encore insuffisamment structurées pour assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques au niveau local, tels que le secteur la formation et de l'insertion professionnelle.
- Fonction de veille enfin que celle de Syfia-international au Congo autour de la manière dont la presse du pays rend ou ne rend pas compte des activités de la société civile.

2.2 Construire une voix collective

La construction d'une voix collective, capable de fédérer une diversité d'acteurs et d'organisations au niveau régional, national ou transnational, apparaît pour la plupart des projets engagés comme le moyen de dépasser la défense des intérêts spécifiques des organisations membres et de devenir « acteur » politique à part entière. Le débat reste pourtant largement ouvert sur les formes, les processus et les outils de formation de cette voix collective. Notons cependant que toutes les organisations n'ont pas cette préoccupation, trop investies dans leurs activités quotidiennes et soucieuses de leurs résultats. C'est le cas par exemple de Fondo Paez qui tout en préservant un dialogue régulier avec les autorités publiques locales n'est pas encore en situation de construire une voix collective.

2.2.1. Définir les outils de formalisation d'une voix collective

Coalitions ponctuelles, réseaux, structures « faitières », fédérations... : les partenaires semblent tous en recherche permanente du meilleur niveau de formalisation possible de leur mise en lien. Cette recherche se caractérise notamment par la tension permanente entre :

- *la recherche d'unité* : la nécessité d'officialiser les prises de position communes afin d'être entendu en tant que « collectif », le besoin de réglementation commune concernant le profil des organisations membres, le besoin de statuts permettant d'assurer la pérennité du dialogue et d'éviter l'opportunisme politique des alliances, etc.
- *et le besoin de flexibilité, de réactivité et d'adaptabilité des réseaux*, face aux différents moments et aux différents espaces de dialogue politique, face aux différentes

conceptions des modes de représentativité, du type de contribution des membres, mais aussi de la fonction même du réseau vis-à-vis de ses membres.

Une caractéristique commune de la posture de la plupart des partenaires est le souci d'ancrer le réseau dans les modes d'organisations locales afin d'éviter d'importer trop largement des outils de structuration formels et exogènes :

- A Madagascar, nous rappelle par exemple l'AFDI, « *s'organiser en réseau national pour faire entendre la voix des paysans, c'est une idée qui vient largement de l'extérieur* ». La nature des cinq principales organisations paysannes faitières malgaches en témoigne : suite à une première dynamique de structuration paysanne nationale, dans les années 80, d'origine largement confessionnelle, apparaissent dans les années 2000 plusieurs nouvelles structures faitières nationales, chacune étant étroitement accompagnées par des partenaires du Nord différents : FIFATA accompagnée par l'ONG FERT, Koloharena impulsée par la coopération américaine, et SOA accompagnée par l'AFDI. Historiquement, chacune de ces organisations faitières a témoigné d'un lien particulièrement étroit avec ses bailleurs dont elle a largement incarné les orientations spécifiques. Une répartition progressive des rôles entre ces différentes OP faitières, leur souci commun d'inventer de nouveaux outils de dialogue adaptés aux contextes locaux, marque aujourd'hui leur volonté de faire de cette structuration paysanne un outil compris et légitime pour les paysans.
- Au Mali, le Réseau régional des horticulteurs de Kayes (RHK) s'est élargi de manière particulièrement formelle (statuts, adhésions, mise en place d'antennes et cérémonies d'installation de ces antennes) à la demande des autorités locales (l'Assemblée régionale de Kayes). Il s'agit aujourd'hui pour le RHK de faire de cette extension du réseau une réalité en développant plus encore les formes de collaboration et de dialogue avec les antennes locales du réseau.
- La Confédération des travailleurs malgaches est le résultat de plusieurs tentatives successives de formalisation d'une structure commune des syndicats. Par rapport au caractère velléitaire des expériences passées de constitution de plate forme, le fait que la CTM subsiste est attribué, selon ses membres, non seulement à la nécessité (« *on était bien obligé de s'unir face aux difficultés de dialogue avec l'État et le patronat* »), mais aussi à sa souplesse : au lieu d'être une superstructure, la CTM a choisi d'être « fonctionnelle ». Elle n'a pas vraiment de bureaux, pas de statuts, mais elle procède beaucoup par commissions thématiques, et tente de fonctionner sur un mode plus consensuel.
- Le GRET et son partenaire le CITE, comme on peut le voir dans l'encadré qui suit, s'interrogent également sur le danger des formes de structuration trop précoces, développées avant l'identification des objectifs et des valeurs communes du réseau :

Encadré 6

« Ne pas formaliser trop tôt une voix collective en construction » L'expérience de médiation du CITE

Le CITE, organisation malgache de formation, d'information et de conseil aux petits entreprises, s'est engagé dans la mise en place d'espaces de concertation définis à partir des priorités des partenaires de chacune des antennes de l'association. Sur plusieurs de ces « médiations », le CITE intervient sur des secteurs professionnels peu structurés et appuie le renforcement de « clusters » capable de formuler une voix collective face aux pouvoirs publics (exemple : artisans autour de l'enjeu de la contrefaçon).

Le CITE insiste sur le danger d'une formalisation trop précoce de ces « clusters » en associations officielles, représentatives des intérêts de leur secteur. Le principal danger est celui d'une définition fragile et ponctuelle des objectifs et des valeurs qui sous-tendent cette construction associative, et ce au profit d'une utilisation opportuniste de l'objet « association » comme moyen d'accéder à des ressources financières extérieures, souvent largement concentrées et trop peu utilisées comme outils de renforcement des capacités des membres.

N'en demeure pas moins le risque d'un manque de légitimité autonome de ces collectifs, en dehors de l'identité propre du CITE en tant que médiateur. Le CITE, dans sa promotion de la structuration d'une voix collective, s'interroge ainsi sur le meilleur « moment » de la formalisation, afin d'assurer la pérennité du plaidoyer de ses partenaires.

2.2.2. Enraciner le plaidoyer du réseau dans l'action locale de ses membres

Viser la participation à la définition des politiques publiques au niveau national implique bien souvent pour les OSC la promotion d'une représentation nationale forte, capable de maîtriser les enjeux politiques de leur secteur, de nouer des relations régulières avec les pouvoirs publics, de formuler des propositions réalistes, etc. Le danger est bien sûr celui d'une déconnexion de cette représentation nationale avec les conceptions, les besoins et les attentes des groupements et des organisations locales impliqués dans le réseau.

L'expérience du GRDR auprès du Réseau des Horticulteurs de Kayes, déjà mentionnée plus haut, est intéressante sur ce point : depuis quelques temps, le GRDR et les membres locaux RHK pointaient le danger d'une collaboration trop réduite aux seuls représentants nationaux du réseau, et trop centrée sur les enjeux du plaidoyer sur les politiques publiques en dépit des relations d'échanges et de services plus locaux ; les premiers (GRDR) signalaient le risque de ne faire reposer le réseau que sur des leaders paysans impliqués à l'échelle nationale, et dont le départ provoqueraient l'effondrement du réseau ; les seconds (locaux RHK) se sentaient trop peu reconnus à la base. La décentralisation formelle du réseau (dont on a dit plus haut qu'elle avait été initialement voulue par les autorités publiques) apparaît en réalité comme une opportunité de « renouer avec la base » et de répondre en partie à ces attentes d'articulation plus étroite des échelles d'action du réseau.

Pour la plupart des collectifs d'acteurs interrogés, se pose ainsi la question du lien entre des leaders associatifs nécessairement tournés en grande partie vers les partenaires extérieurs, souvent en voyage et en représentation, et les attentes des membres de la base en perpétuelle évolution.

La construction même du message porté par la voix collective exige cet enracinement. On le constate aisément à Madagascar dans le cas de SOA (encadré 7) dont les échelons régionaux sont largement porteurs de propositions et de revendication ; on le constate au Mali où les initiatives comportent une forte dimension d'écoute des échelons locaux : associations locales d'horticulteurs, associations de femmes productrices de farine Misola, etc.

Encadré 7 : Le réseau SOA face au défi de l'enracinement local

Les témoignages de l'AFDI et du réseau SOA convergent tous vers l'identification d'un défi central à relever aujourd'hui, celui d'une connexion plus forte des animateurs nationaux de SOA avec leur base locale, pour éloigner le risque que le réseau ne demeure trop « coincé dans la capitale ». Cet effort du

réseau SOA pour enraciner son action et son plaidoyer se traduit notamment par :

La multiplication des outils de dialogue au sein du réseau:

Le développement des outils de dialogue les plus pertinents au sein du réseau SOA semble s'être dessiné progressivement, au gré de plusieurs formules successives. La double dynamique mise en place aujourd'hui par le réseau consiste à renforcer parallèlement une représentation géographique nationale et des outils de concertation thématiques transversaux :

- avec la création récente de « réunions de zones » (Nord, Centre et Sud du pays), permettant un dialogue régional accru dans un pays où les durées de transport sont trop longues pour permettre un échange régulier entre des OP très éloignées.
- avec le renforcement des espaces de dialogue thématiques : les « noyaux durs ». Ceux-ci permettent au réseau une meilleure transversalité sur une série d'enjeux spécifiques. Certains animateurs du réseau insistent même aujourd'hui sur l'efficacité de cette organisation thématique du dialogue, face à la lourdeur des différentes échelles de représentation géographique, moins flexibles et plus difficiles à mobiliser autour d'enjeux spécifiques.

La préoccupation croissante de lutte contre la trop grande centralisation des savoirs.

Une association plus étroite des représentants des différents niveaux locaux et régionaux dans la définition des objectifs et des stratégies de plaidoyer implique une dynamique de formation/sensibilisation plus large de ces leaders aux enjeux des politiques publiques agricoles. Cette sensibilisation a été au cœur de l'accompagnement de l'AFDI au réseau SOA au cours de ces dernières années, mais semble encore manquer (selon certains animateurs du réseau) d'une véritable dynamique de formation « à partir de la base ». Le mouvement paysan est jeune, peu d'acteurs, au sein des OP sont aujourd'hui capables de construire une stratégie d'alliance, de définir les cibles de son plaidoyer, etc. Une meilleure articulation du réseau national à ses membres locaux passerait ainsi en partie par un élargissement des outils de formation des acteurs locaux aux enjeux défendus par le réseau.

L'attention portée sur le lien permanent entre une fonction de plaidoyer et une fonction de services aux membres locaux

Les membres du réseau SOA interrogés tant au niveau local que régional et national sont assez clairs sur la double fonction du réseau vis-à-vis des membres. D'une part une fonction syndicale, de représentation politique auprès des pouvoirs publics, dans chaque entité de décision, du local au national. D'autre part une fonction de services aux agriculteurs (les OP membres du réseau se sont formées en grande partie sur la mise en place de services communs aux agriculteurs (outils, transports, commercialisation, etc.). Le réseau SOA fonctionne donc sur l'articulation de deux légitimités à la fois technique et politique.²⁶ C'est cette fonction de service qui permet au réseau d'ancrer son plaidoyer dans les besoins et les attentes de ses membres. Cette double fonction a naturellement renforcé sa légitimité à intervenir lors de l'élaboration récente de la politique nationale de service aux agriculteurs (avec notamment la mise en place des Centres de Services Agricoles.)

2.2.3 – Élargir les alliances à d'autres acteurs de la société civile

La mise en lien des partenaires avec d'autres acteurs de la société civile, en dehors de la logique des réseaux et coalitions professionnels ou sectoriels mentionnées plus haut, apparaît comme un levier essentiel du renforcement de la crédibilité politique de ces acteurs. Un grand nombre des projets les plus récents du programme SCP portent une attention particulière à cet élargissement des alliances, et au renforcement du dialogue entre OSC. On retrouve ainsi par exemple la volonté de mise en lien entre différents types d'acteurs de la formation agricole (UNMFREO), d'une meilleure interconnaissance des OSC et du monde des médias (SYFIA), d'un décloisonnement du mouvement syndical par l'alliance avec ONG, mouvements paysans, etc.

²⁶ Cette caractéristique rejoint d'ailleurs la trajectoire d'un grand nombre d'organisations paysannes que les partenaires du Nord accompagnaient dans un premier temps principalement en tant que partenaires opérationnels, et qui tentent aujourd'hui de se constituer en véritable acteur du changement social, capables de porter une voix collective.

Plusieurs obstacles sont cependant mis en avant par les partenaires dans ce domaine :

- Une relation de concurrence potentielle lorsque les partenaires endossent notamment une fonction de services aux populations et se trouvent donc confrontés à la recherche parallèle de financements extérieurs. C'est ce dont témoigne notamment l'UNMFR malgache qui cherche aujourd'hui à se rapprocher d'autres acteurs nationaux de la formation agricole (Centre de Formation Agricole de FERT, etc.) et de dépasser cette rivalité pour explorer les complémentarités de leurs voix vis-à-vis des acteurs publics.
- Relation de défiance de certains partenaires face au risque de perte d'une partie de leur identité et de leur légitimité encore en construction, à travers une alliance trop élargie à des coalitions et plates-formes de la société civile en place dans le pays. Cette défiance se traduit notamment par la crainte d'un positionnement différent des partenaires vis-à-vis des pouvoirs publics, entre une logique de collaboration et de dialogue, et une logique plus indirecte de confrontation et de mobilisation extérieure. La Confédération des Travailleurs Malgaches signale ainsi sa grande difficulté à établir des liens pérennes avec des OSC en dehors du champ syndical, du fait de la crainte permanente des partenaires extérieurs d'une position trop revendicative et offensive des syndicats face aux autorités publiques.
- Dans le même sens, la plupart des OSC rencontrées évoquent leur crainte d'une politisation trop forte des coalitions en place et leur besoin d'affirmer une « indépendance politique » pour demeurer un interlocuteur légitime. Si cette peur de politisation excessive est particulièrement prégnante dans des contextes de crise politique (tel que le contexte malgache actuel, terrain privilégié des témoignages) elle reflète ailleurs bien souvent la fragilité du positionnement de ces acteurs collectifs.

On a noté au cours du séminaire de mars 2010 que les tentatives d'élargissement des alliances mettent en évidence l'émergence, dans les processus de concertation, de nouveaux acteurs, comme par exemple les milieux de la recherche. Elles montrent aussi que, dans le cas de crises politiques aiguës, les alliances peuvent être ni plus ni moins qu'une solution de survie. L'exemple le plus frappant est celui de la Guinée Conakry, où le collectif des Forces Vives a rassemblé les partis politiques, les associations, les syndicats, etc., pour faire face à la junte militaire. Et c'est grâce aux alliances extérieures, notamment avec des partenaires français, que les revendications des Forces Vives ont pu, au moins partiellement, aboutir.

2.3. Rejoindre ou susciter des espaces de concertation pour dialoguer avec les pouvoirs publics

Un grand nombre de partenaires soulignent le caractère ténu du lien entre la construction d'une action de plaidoyer et la constitution d'espaces de concertation public-privé. Ainsi un projet GRDR en Mauritanie (plaidoyer agro-pastoral pour la sécurité alimentaire) a-t-il fusionné avec une démarche de prospective territoriale initiée par une association de maires. Ce changement permet d'avoir une vision globale de la problématique à l'horizon 2030, en conjuguant les regards des OSC et des pouvoirs publics.

Si la nécessité d'engager un dialogue avec les pouvoirs publics et de s'organiser pour y faire entendre une voix collective et y peser de manière significative est reconnue par l'ensemble des partenaires du programme SCP, la nature des espaces dans lesquels se déroule ce dialogue et des types d'interactions qui s'y produisent est très différente d'un projet à l'autre. On peut ainsi noter :

- **Des différences dans l'initiative de l'espace de dialogue :**

- ✓ ***dans certains cas, elle est le fait de la puissance publique :***

- Le ministère de l'Agriculture malgache, par exemple, réunit régulièrement les structures d'enseignement agricoles (dont l'UNMFR) ou les organisations paysannes faitières pour une concertation sur les politiques publiques touchant au milieu rural. Il organise également, trimestriellement, des réunions auxquelles SOA participe pour faire le point de la mise en place des Centres de services aux agriculteurs et des Fonds régionaux de développement agricole).
- Dans la mise en œuvre de son projet d'appui à la décentralisation et au développement local (ADDEL), le gouvernement sénégalais a suscité la mise en place de Groupements d'intérêt communautaires (GIC) au niveau départemental. Grâce à l'initiative CFSI, le GRDR dont l'objectif est « d'inciter et d'encourager la mise en place de cadres de concertation, susciter des réseaux dans la sous-région entre acteurs de la société civile (...), élus, administrations et partenaires techniques et financiers »²⁷, apporte son appui au GIC de la région de Bakel, ce qui l'amène à former non seulement des responsables associatifs mais aussi des élus locaux.

- ✓ ***dans d'autres cas l'initiative vient des OSC :***

- C'est le CITE et ses antennes qui suscitent la mise en place de plateformes de concertation sur des sujets spécifiques et y convient les directions des ministères ou les organismes semi-publics concernés.
- C'est la CTM et la CGT qui, avec l'appui du Bureau international du Travail, provoquent des séminaires sur les enjeux de l'intégration régionale ou des accords de partenariat économique et y convient des représentants et de l'Union Européenne à Antananarivo et du ministère du Travail malgache.
- C'est le GERES qui a pris l'initiative, au Bénin, de réunir des ONG, une fédération de producteurs et des représentants de l'Administration autour de la question des agro-carburants.
- C'est l'UNMFR malgache qui, avec l'appui du CFSI, a pris l'initiative de réunir les partenaires professionnels structurés, au niveau national et régional, et les pouvoirs publics sur le thème : « comment agir ensemble pour la formation professionnelle des jeunes »
- C'est le GRET-Haïti qui suscite la création d'espaces de dialogue public-privé à l'intérieur des quartiers autour des questions de services et d'accès à l'eau en Haïti, avec la mise en place d'une structure représentative du quartier, et la volonté d'encourager la participation de toutes les couches de la population²⁸.

²⁷ Rapport d'activité GRDR 2008

²⁸ Cf le témoignage de Jean Sainlaud César (GRET-Haïti) au séminaire de mars 2010, et le compte-rendu de ce séminaire réalisé par le CFSI : « En Haïti, depuis de nombreuses années la population afflue à Port-au-Prince et s'installe en zone urbaine de façon anarchique. L'État étant faible, il n'y a aucune planification en matière d'urbanisme et peu ou pas de services publics dans les quartiers qui deviennent de plus en plus marginalisés. Le programme d'accès à l'eau potable mis en place par le GRET depuis 1995 permet que l'ONG fasse le lien entre le gestionnaire institutionnel et la population. Auparavant, ayant le sentiment d'être abandonnés par l'État, les habitants des quartiers s'approvisionnaient en eau de manière illégale et anarchique. Le programme du GRET adopte une approche technique et sociale par la création de comités de gestion d'eau dont les capacités sont renforcées : reconnaissance par le Ministère des Affaires Sociales, contrat de délégation de service public, instauration d'élections engendrant une forte participation, accès aux banques, formations en gestion et traitement de l'eau, mobilisation de financements extérieurs en direct. Les comités de gestion d'eau et le GRET font donc le lien entre la population et les autorités publiques pour la coproduction de services publics - l'accès à l'eau potable en l'espèce - mais le GRET réfléchit à

- **Des différences dans les dynamiques de dialogue engagées.** Comme nous l'avons signalé concernant la construction des réseaux au sein de la société civile, la tension formalité-souplesse peut être observée ici aussi.

La concertation peut s'opérer dans des cadres assez formels lorsqu'il s'agit par exemple de mettre en place la gestion partagée d'un fond commun : à Madagascar, les Fonds Régionaux de Développement Agricoles (FRDA) sont gérés en commun par les organisations professionnelles (dont les membres de SOA) et les pouvoirs publics régionaux, ce qui permet un dialogue régulier entre les deux parties. Mais derrière l'idée d' « espaces de concertation », on peut trouver des réalités plus informelles, relevant d'un processus bien davantage que d'une structure :

- ✓ Dans le département de Zou (Bénin), le GERES a réussi à susciter autour des questions d'agro-carburants des espaces de concertation au niveau communal puis départemental, impliquant OSC, fédérations de producteurs (la FUPRO, fédération des unions de producteurs du Bénin), bureaux d'études et services publics techniques. Le GERES estime que si la concertation a relativement bien réussi, c'est parce qu'elle a commencé au niveau du terrain, dans un processus impliquant les acteurs publics depuis le début, et aussi parce qu'elle a en permanence lié le technique et le plaidoyer.
- ✓ Les MFR de Madagascar contribuent activement au dialogue entre les Organisations Familiales et territoriales, les Organisations professionnelles et les Pouvoirs Publics sur la question de l'insertion professionnelle des jeunes ruraux, dans une initiative dont la particularité est de lier le niveau local au niveau national et de se définir comme « communautaire », ouverte au secteur public et non étatique.
- ✓ Autre exemple, qui illustre clairement les différentes étapes d'un processus de dialogue, celui de l'antenne CITE d'Analakely (encadré 8).

Encadré 8

La plate-forme de concertation de l'antenne CITE d'Analakely : un processus davantage qu'une structure

Dans le cadre du projet SCP/CFSI, le GRET appuie le CITE pour faciliter la rencontre des entrepreneurs entre eux et avec les pouvoirs publics dans le cadre des plateformes de concertation (PFC).

Parmi les trois PFC qui existent à ce jour, celle d'Analakely (un quartier d'Antananarivo) a été notamment amenée, par son dialogue avec les artisans et les micro-entrepreneurs, à s'attaquer à la question de la protection de la propriété des créateurs artisanaux : aussitôt créé, un modèle est recopié partout, diffusé massivement à bas prix, éventuellement volé par les importateurs, et échappe à son créateur. Des textes existent sur le papier, notamment du côté de l'Office Malgache de la protection industrielle (OMAPI), mais ils ne sont pas appliqués, et, en tout état de cause, ne pourraient l'être que pour les artisans du secteur formel, seuls habilités à « déposer » une création.

La « plateforme de concertation » mise en place par l'antenne pour résoudre ce problème se révèle être davantage un processus évolutif qu'une structure avec un panel fixe de participants, un rythme de réunion régulier et un objectif unique. Ses objectifs se définissent au fur et à mesure de l'avancement de la plateforme, allant au-delà de ce qui était imaginé au départ. Il s'agit à la fois :

- ✓ d'ouvrir un espace de dialogue entre les artisans, la direction générale de l'Artisanat et

adapter cette logique d'intervention à d'autres services publics (électricité et santé par exemple) et dans d'autres villes du pays. Cet exemple révèle que, dans des situations où les services de base aux populations sont délaissés par l'État, l'action de la société civile permet de renouer le lien avec les pouvoirs publics. Cela peut notamment déboucher sur une nouvelle répartition des rôles pour développer l'accès aux services publics. »

- l'organisme de protection de la création (OMAPI) ;
- ✓ de favoriser le passage des artisans du secteur informel au secteur formel et mettant en avant le bénéfice d'une reconnaissance formelle de leur production ;
 - ✓ de constituer des groupements professionnels (clusters) par filière, et même peut-être d'impulser la structuration d'une fédération professionnelle, permettant d'avoir la force de frappe nécessaire pour que la législation, qui existe, soit appliquée.

Des réunions multi-acteurs sont organisées à dates irrégulières, sachant que l'essentiel se passe entre les réunions, pour s'assurer que les moments de débats collectifs ne soient que l'aboutissement de positions déjà négociées.

Notons par ailleurs un élément important de la dynamique de concertation du CITE : le large recours aux médias. La mise en place des « vendredis des médias » organisés par le CITE pour diffuser les thèmes de plaidoyer des plateformes de concertation s'est révélée être un outil central de diffusion d'information et de pressions indirectes portées sur les engagements pris par les autorités publiques au cours de la concertation.

- **Des différences enfin dans la plus ou moins grande ouverture des pouvoirs publics au dialogue:**

Les initiatives qui viennent d'être évoquées illustrent pour la plupart des dynamiques de dialogue dans lesquelles OSC et acteurs publics sont désireux d'une collaboration plus étroite et se placent dans une position de collaboration bien davantage que de confrontation.

Se pose cependant pour certains projets la question de la manière de forcer la porte du dialogue dans des situations de fermeture et de manque de reconnaissance du plaidoyer de certains acteurs par la puissance publique. Le détour par les médias, le renforcement de partenariats internationaux, apparaissent alors comme les éléments d'une stratégie dite de « boomerang » qui cherche à remédier au blocage du dialogue domestique en exerçant une pression extérieure sur les autorités publiques. La situation des syndicats de travailleurs de Madagascar (encadré 9) en est une bonne illustration.

Encadré 9

**Les plaidoyers de la Confédération des Travailleurs Malgaches (CTM),
ou la nécessité de raisonner à long terme**

Dans le cas de l'initiative 2007 de la CGT/CTM (séminaires sur les Accords de partenariat économique), on pourrait parler d'un échec du plaidoyer : « A court terme - peut-on lire dans le compte-rendu d'activités 2007 du projet CGT - il est évident que les organisations syndicales malgaches n'ont pu inverser le cours des négociations entre l'UE et les pouvoirs publics malgaches. Sans doute leur implication dans le dossier était-elle trop tardive. (...) Pour autant (...) la mobilisation des organisations syndicales malgaches et de l'Océan indien a également contribué, avec d'autres mobilisations syndicales africaines, à une plus forte implication de la Confédération internationale du travail (CSI) (...) sur ce dossier des partenariats économiques. »

On est donc en présence d'une action tardive de peu d'ampleur en soi, mais permettant une inscription plus profonde de la CTM dans un mouvement international puissant. C'est ce même mouvement mondial qui a permis de renforcer les membres de la CTM au plan malgache.

Les actions internationales ont un effet sur la prise en considération des syndicats par l'État malgache. Lorsque, en 2008, les centrales ont porté plainte à Genève (BIT) pour violation du droit du travail, le ministre du Commerce est venu en personne au siège de la CTM « pour demander ce qui se passait... » De même, l'information que la CTM peut apporter à la CSI sur la situation nationale des travailleurs, et qui

peut être ainsi largement diffusée en dehors du pays, exerce une pression extérieure contribuant bien souvent à l'ouverture d'une fenêtre de dialogue un peu plus large des syndicats nationaux vis-à-vis de leurs pouvoirs publics.

Autre illustration, celle de la campagne « Publish what you pay » au Congo-Brazzaville, présentée au séminaire de mars 2010 par Samuel N'sikabaka²⁹, qui s'appuie elle aussi sur les medias, sur des systèmes d'information et de veille, et sur les réseaux internationaux pour une action de contrôle vigoureux des politiques publiques. L'influence ne passe donc pas uniquement par le dialogue.

*

Les pages qui précèdent ouvrent des pistes, en forme d'interrogation, pour structurer, dans chaque organisation, un travail de capitalisation permanente (à quelles conditions une stratégie d'influence est-elle efficace, qu'est ce qui a de l'impact, qu'est-ce qui n'en a pas, comment l'expérience passée peut-elle orienter les programmes en préparation, etc.)

Comme on peut l'observer dans la plupart des organisations de la société civile depuis des décennies, tous les partenaires du programme SCP aspirent sincèrement à capitaliser et à comparer les expériences. Mais, à quelques exceptions près, peu parviennent à trouver le temps et les ressources pour le faire et attendent beaucoup du CFSI pour avancer dans ce domaine. Tout en ne dispensant aucun de ses membres de poursuivre ou développer un processus permanent d'auto-capitalisation, celui-ci peut en effet apporter un appui significatif à cet effort en assurant un rôle continu de transversalité, à la fois socioprofessionnelle (relier des organisations aux vocations et à l'enracinement différents) et géographique. Le séminaire des 25 et 26 mars 2010 a été un moment important d'une telle transversalité. Le développement d'un nouveau programme SCP devrait la renforcer.

²⁹ Secrétaire général de la Fondation NIOSI membre de la Coalition Publish What You Pay (PWYP) au Congo-Brazzaville

SIGLES

- ADDEL : appui à la décentralisation et au développement local
- ADEIS : Association pour le Développement Intégré et Durable)
- AFDI : Agriculteurs français et développement international
- AMAZONA : Association de Prévention du Sida ;
- APACC : association du Para d'Appui aux Communautés Défavorisées ;
- APE : Accords économiques de partenariat
- CFSI : Comité français pour la solidarité internationale
- CGT : Confédération générale du travail
- CITE : Centre d'information techniques et économiques
- CTM : Confédération des travailleurs malgaches
- DSRP : document stratégique de réduction de la pauvreté.
- ECHOPPE : Échange pour l'organisation et la promotion des petits entrepreneurs
- FIFATA : Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha ou Association pour le Progrès des Paysans
- FISEMA : Firaisan'ny Sendikan'ny Mpiasan'ny Madagasikara - Confédération générale des syndicats de travailleurs de Madagascar
- FRDA : Fonds Régional de Développement Agricoles
- FUPRO : Fédération des unions de producteurs du Bénin (RHK)
- GACC : Groupe d'Appui aux Communautés Défavorisées ;
- GACC-MA : Groupe d'Appui aux Communautés Défavorisées du Maranhão ;
- GERES : Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarités
- GIC : Groupement d'intérêts communautaires (Bakel)
- GRDR : Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural
- GRET : Groupe de recherche et d'échanges technologiques
- IRG : Institut de recherche et débat sur la gouvernance
- ISF : Ingénieurs sans Frontières
- JAC : Jeunes agriculteurs en coopération
- MFR : maisons familiales rurales
- OSC : organisations de la société civile
- PFC : plate-forme de concertation
- RHK : Réseau régional des horticulteurs de Kayes (Mali)
- SCP : Société civile et participation (programme CFSI)
- SOA: Sendikan'ny Orina Ambanivohitra
- UNMFR : Union nationale des Maisons familiales (Madagascar)
- UNMFREO : Union nationale des Maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation