

# Politiques & Pratiques de développement

**GRET**

Professionnels du  
développement  
solidaire

★ Projets innovants et politiques publiques ★ Contribution au débat ★ Notes d'opinion

Ces notes sont destinées à alimenter la réflexion sur les politiques de développement en se fondant sur l'expérience du GRET et de ses partenaires.

NUMÉRO 11 ★ NOVEMBRE 2012



## Quelle concertation pour améliorer les services publics en Afrique ? L'expérience du programme Agora

*Depuis une vingtaine d'années, des processus de décentralisation sont en cours dans quasiment tous les pays d'Afrique de l'Ouest, visant à renforcer la démocratie locale et améliorer la délivrance de services de base. Ces processus cherchent à impliquer les acteurs locaux dans le fonctionnement des services publics et le développement de leur territoire. Des démarches participatives sont menées tous azimuts pour produire des planifications dites « concertées », censées guider l'action publique locale. Souvent mises en œuvre pour répondre aux injonctions de politiques nationales ou de bailleurs de fonds, plus qu'à une volonté et une prise d'initiative des acteurs locaux, ces démarches sont aujourd'hui remises en cause. Elles se traduisent en effet souvent par des approches standardisées, sans réelle réflexion sur les objectifs et les méthodes les plus adaptées aux contextes et enjeux. Leurs produits sont alors peu utiles à l'action (plans de développement communaux, plans d'action, etc.), car très généraux, sans priorités définies, et irréalistes par rapport aux moyens existants pour les mettre en œuvre.*

*Pourtant, la question de l'implication des acteurs est clé pour le fonctionnement d'un service. Il est donc nécessaire de réfléchir aux principes et méthodes de la concertation pour redonner du sens à ces approches et en faire de réels outils de réflexion et d'action au service d'objectifs cohérents.*

*Le GRET et ses partenaires, Cuf, le Gerdal et le Laboratoire Citoyennetés, tirent les premiers enseignements de l'expérience de concertation expérimentée dans le cadre du programme Agora en cours au Burkina Faso.*

### Les enjeux de la concertation

**La construction et l'animation d'un dialogue pluri-acteurs visant l'élaboration de l'action publique locale est tout sauf un processus normatif et standardisé. C'est une démarche itérative et exigeante, aux finalités autant politiques que pratiques.** Menée avec rigueur et adaptée aux contextes et aux enjeux, les démarches de concertation peuvent contribuer à la définition d'actions collectives pertinentes, et favoriser l'engagement effectif des acteurs pour leur réalisation.

Au-delà des résultats concrets, les effets induits de ce type de démarche sont tout aussi fondamentaux. Le dialogue et l'apprentissage collectif produits par une « véritable » concertation peuvent en effet contribuer, à travers la définition de nouvelles règles d'action collective, au changement des perceptions, des relations et des rapports de force entre les acteurs d'un territoire. **C'est pourquoi il est aujourd'hui nécessaire de redonner ambition et moyens à ces processus de dialogue et de concertation.**

### Agora : l'expérimentation d'un processus de concertation

Depuis 2011, Cités Unies France, en partenariat avec le GRET, le Laboratoire Citoyennetés au Burkina, et les associations des municipalités du Burkina Faso, du Bénin et du Mali, appuient dans le cadre du programme Agora l'élaboration et la mise en œuvre de politiques locales concertées en vue de l'amélioration des services publics. Ils développent une approche de recherche-action,

Fondé en 1976, le GRET est une association sans but lucratif, regroupant des professionnels du développement solidaire.

Il soutient des processus de développement durable, en milieu urbain et rural, en s'appuyant sur l'équité sociale, la promotion économique et le respect de l'environnement.

# Politiques & Pratiques de développement

associant production de connaissances, expérimentation opérationnelle et plaidoyer national.

En 2012, avec l'appui méthodologique du Gerdal, une démarche de concertation a été mise en œuvre pour élaborer un programme d'amélioration du service public d'éducation primaire, jugé prioritaire par les deux communes burkinabè de Boromo et de Réo. Impliquer les acteurs devait permettre leur engagement effectif dans la mise en œuvre du programme. Dans le cas du service d'éducation primaire, une multiplicité de protagonistes aux points de vue, positions sociales et marges de manœuvre extrêmement divers avaient tous une expérience et des compétences leur permettant de produire une analyse de la situation et de ce qu'il conviendrait d'améliorer et comment. Pour mener cette concertation en prenant en compte la diversité des acteurs, un processus en quatre étapes a été expérimenté.



## ★ Réalisation d'un diagnostic préalable

Ce diagnostic doit permettre :

- l'identification des acteurs à mobiliser dans la concertation, ainsi qu'une compréhension de leurs relations (caractérisation du système d'acteurs) ;
- la compréhension du fonctionnement et des difficultés du service d'éducation primaire, débouchant sur une formulation des enjeux d'amélioration du service ;
- le choix de thématiques permettant aux différents acteurs de s'engager dans la réflexion.

Dans le cas de Boromo, les thématiques identifiées ont été la contribution des associations de parents d'élèves (APE) au fonctionnement de l'école, la procédure de passation des marchés, la gestion du personnel enseignant par la mairie, et les conditions de vie et de travail des enseignants.

## ★ La construction d'une problématique de travail

Chacun des acteurs produit une analyse de la situation, de ce qu'il convient d'améliorer, pour formuler les problèmes à résoudre. La diversité des points de vue doit s'exprimer et s'accorder sur ces problèmes. Compte tenu de la hiérarchie des positions sociales, le principe retenu est de réunir chaque catégorie d'acteur par **groupe de pairs**, afin d'assurer une liberté de parole et un approfondissement des points de vue.

Dans le cas de Boromo et de Réo, les catégories d'acteurs invitées à participer ont été les enseignants, les parents d'élèves, les responsables des APE, les directeurs d'écoles, la mairie (élus et personnels administratifs), les services techniques déconcentrés de l'éducation, des financiers (spécialiste en passation de marchés, contrôleur financier et percepteur). Les écarts de degré d'instruction, de maîtrise de la langue française et de l'écrit entre les parents et les enseignants ou directeurs ont été déterminants dans la composition des groupes de pairs. De même, le fait que les enseignants et directeurs, mais aussi les spécialistes des procédures et agents administratifs des services déconcentrés de l'État bénéficient d'emblée d'une reconnaissance de leurs compétences et donc de leur légitimité à parler du service, à l'inverse des parents, perçus comme des simples « bénéficiaires », ne placent pas les acteurs dans la même position pour prendre la parole et être entendu. Les mairies, du fait du transfert encore récent de nouvelles compétences et de difficultés dans la gouvernance, se trouvent dans une position relativement fragile.

## ★ L'élaboration des propositions de solutions et des actions à mettre en œuvre

Cette étape vise à identifier des pistes de solutions, discutées et élaborées collectivement. Des **groupes pluri-acteurs** sont constitués dont la composition est définie au cas par cas en fonction de chaque ensemble de problèmes. Elle permet la mise en commun des analyses réalisées entre

Lors des réunions entre pairs à Boromo, les parents d'élèves avaient soulevé le manque de transparence financière des APE (associations de parents d'élèves). Lors des rencontres pluri-acteurs, les directeurs d'écoles et les bureaux APE ont fait front commun pour balayer ce problème d'un revers de main : ils incriminent le manque de volonté des parents comme la cause du non-recouvrement. On ne note aucune réaction de la part des parents, en dépit de l'insistance de l'animateur pour leur donner la parole. Leur position sociale « inférieure » ne leur permet pas d'argumenter face à des catégories sociales « dominantes ». Ces phénomènes de censure ont cependant été régulés par le fait que les pistes de solutions déjà formulées précédemment sont écrites et remobilisées par l'animateur.

pairs. Elle met également en évidence les écarts de positionnements des différents acteurs, à partir desquels un accord sur les actions à mener va essayer de se construire.

★ **Faire aboutir la concertation, le point de départ pour l'action**

Le **forum local multi-acteurs** permet de présenter et de mettre en débat, à partir d'un premier document de travail, les résultats des étapes précédentes de concertation. L'objectif est de finaliser collectivement le programme d'amélioration du service en travaillant sur l'engagement des responsables des actions identifiées et sur leur priorisation. C'est un moment clé pour rendre public et valider le travail réalisé.

Au cours du forum, on a noté un certain retour à la hiérarchie des positions sociales. Le forum s'est situé entre le processus de production de connaissances qui a caractérisé les phases de concertation et un scénario plus formel de débat public. Il a fait ressortir des priorités partagées par tous, comme par exemple la question de la gestion du personnel enseignant. À partir de là, il est possible de prioriser collectivement les actions à mener pour l'amélioration du service.

**Enseignements pour un dispositif de concertation contributif**

Pour construire un dispositif de concertation, ses instances de débat, ses modalités de travail, ses étapes et ses lieux, il faut avant tout se demander :

- **Qui réunir ?** Quels sont les groupes d'acteurs concernés par le service ? Comment représenter ces différents groupes d'acteurs ?
- **Sur quoi faire porter les débats ?** Comment définir les thèmes qui structurent le débat ?
- **Comment animer les réunions** pour permettre l'expression « réelle » des acteurs, éviter les discours convenus et les idées préconçues ?

★ **En amont : définir un dispositif de concertation pertinent**

> *La nécessité de diagnostics préalables*

Cette étape, souvent considérée comme trop consommatrice de temps et de moyens, est clé pour définir un dispositif de travail adapté au contexte et aux objectifs visés. Dans l'expérience Agora, le diagnostic n'a pas cherché à définir les

problèmes à la place des acteurs. Il a permis de comprendre le fonctionnement du service et son système d'acteurs : qui fait quoi, avec quelles compétences et quels moyens, quelles sont les relations entre les acteurs avec quels écarts de positions sociales. C'est à partir de cette compréhension que les groupes de travail ont été constitués.

> *Expliciter les enjeux et délimiter les résultats attendus*

La concertation n'est pas une solution miracle pour résoudre tous les dysfonctionnements des services publics. La clarification des enjeux et des objectifs sont un préalable nécessaire pour éviter d'aboutir à des programmes trop ambitieux ou trop généraux, décalés avec les capacités d'action réelles. **Les résultats attendus doivent être en adéquation avec les marges de manœuvre des acteurs locaux, et avec les compétences et moyens mobilisables pour la mise en œuvre des décisions qui résulteront du dialogue.** Un des buts de la réflexion est de mieux cerner les véritables marges de manœuvre des protagonistes.

**Ses ambitions doivent être cohérentes avec les moyens et compétences disponibles pour animer le dialogue pluri-acteurs.**

★ **Prendre en compte les différents points de vue**

Le point de départ de la concertation peut être considéré comme la façon dont chacun des acteurs, à partir de son expérience et de sa vision, connaît et analyse la situation. La mise en commun de ces analyses est le fondement d'une recherche concertée de solutions pour lesquelles les acteurs seront prêts à s'engager parce que leur parole a été entendue. **Encore faut-il que ces différents points de vue puissent s'exprimer et être pris en compte.** Or, les écarts de degré d'instruction, ou la reconnaissance de certaines compétences liées au statut ne placent pas tous les acteurs dans la même position pour prendre la parole et être entendu.

C'est pourquoi les modalités de travail consistent à alterner des temps de dialogue en groupes restreints et des temps de discussions plus collectives, et à procéder par étapes **en distinguant l'analyse de la situation et la formulation de problèmes, de la recherche de pistes de solutions.**

Les réunions entre pairs se sont avérées, dans l'expérience Agora, indispensables pour permettre à chaque groupe une expression libre et la production d'une analyse approfondie. Les temps de réunion pluri-acteurs ont ensuite permis la mise en commun des problèmes formulés, la confrontation des idées et l'analyse collective



en vue de la recherche de solutions qui fassent l'objet d'un accord.

## ★ **Des compétences et une posture d'animation exigeantes**

> *Animer le dialogue : concilier plusieurs postures*



Si l'efficacité du processus de concertation est liée à la pertinence du dispositif et à la mobilisation des acteurs, elle dépend aussi des compétences de l'animateur pour conduire le dialogue avec deux fonctions :

- **une fonction d'aide à l'expression et à la précision du discours.** Il s'agit d'encourager une parole issue de l'expérience des acteurs et d'éviter la production d'un discours trop général. Il s'agit également de prendre en compte les écarts de positions sociales pour favoriser l'expression équilibrée des différents des points de vue, y compris ceux des groupes sociaux en position « inférieure » ;
- **une fonction de clarification et de structuration des débats** qui permet aux participants d'avancer dans le processus de construction collective, en faisant le lien entre les points de vue exprimés, sans pour autant perdre la précision du contenu, ni transformer la parole des acteurs.

> *La parole des experts, un complément nécessaire mais non substituable*

Les apports d'experts dans les démarches de concertation sont nécessaires mais présentent des risques. La mobilisation d'une expertise sectorielle présente le risque de focaliser les débats sur des questions techniques aux dépens de l'expérience des acteurs. L'expertise est complémentaire aux connaissances exprimées par les acteurs pour alimenter la réflexion. Utilisée à bon escient, elle peut aider à cerner les marges de manœuvre, à évaluer la faisabilité des propositions et à élargir le champ des solutions possibles.

## Les enjeux externes de la concertation

La conduite d'une concertation est une démarche exigeante qui peut se heurter à des contraintes externes :

- **la concertation nécessite du temps et des moyens importants** dont elle bénéficie ra-

## Lexique/sigles

- **Gerdal** : Groupe d'expérimentation et de recherche pour un développement agricole local.
- **Cuf** : Cités unies France.
- **APE** : associations de parents d'élèves.

## Références

- **Cahiers de la coopération décentralisée numéro 3**, Cités unies France, septembre 2012.
- **La concertation peut-elle contribuer à la gestion durable d'une ressource halieutique?** Morlat L. et al., Gret, 2009.
- **À propos de la concertation participative, réflexions sur les enjeux d'une fonction de médiation.** Dans : *La formation au dialogue territorial. Clés issues d'une réflexion collective*, Ruault C., Caudau J., 2006, Éducagri éditions.

rement, pour permettre aux acteurs locaux une réelle appropriation des problématiques et des solutions conçues collectivement ;

- la durée de tels processus peut entraîner le découragement des acteurs, en attente de résultats concrets. **Un équilibre est à trouver entre approfondissement du dialogue et passage à l'action ;**
- les résultats en termes d'amélioration du service public peuvent se heurter à des contraintes qui ne sont pas du ressort de l'action locale, liés notamment à l'instabilité institutionnelle et à l'inachèvement juridique des politiques sectorielles dans de nombreux pays.

Qu'il s'agisse de processus de concertation réalisés dans le cadre de projets de développement ou de politiques nationales, la clarification des enjeux, méthodes et moyens mobilisés est nécessaire pour que ces démarches jouent pleinement leur rôle en termes d'amélioration des services locaux et de renforcement du dialogue démocratique local. ●

Émilie Barrau (Gret), Claire Ruault (Gerdal),  
Amadou Barry (Laboratoires Citoyennetés) et  
Zoé Vauquelin (Gret/Laboratoires Citoyennetés)



gerdal



Politiques & Pratiques  
de développement

### Comité éditorial :

M. Bessières  
P. Jacquemot  
A. Quentin

### Rédacteur en chef :

M. Lévy

© Gret