

Auteurs

Émilie Barrau, Peter Hochet, Aurélie Quentin
et Sandrine Vaumourin

Appui à la gouvernance concertée des services publics locaux :

les apports du projet de recherche-action
Agora (Bénin, Burkina Faso, Mali)



Appui à la gouvernance concertée des services publics locaux :

les apports du projet de recherche-action Agora
(Bénin, Burkina Faso, Mali)

Auteurs

Émilie Barrau

Peter Hochet

Aurélie Quentin

Sandrine Vaumourin

Avec la collaboration de

Amadou Barry

Camille Borella

Jean-Pierre Jacob

Coordination de la rédaction

François Enten



Collection Débats & Controverses n° 11

Sommaire

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	5
Agora : une méthodologie participative et réflexive	5
Interroger le rôle du tiers dans la concertation publique	7
Enjeux et limites de l'intermédiation	10
PREMIÈRE PARTIE : Limites et enjeux de la méthodologie d'Agora	13
Dispositif, hypothèses et objectifs	14
Les contraintes de mise en œuvre du projet	18
Commentaires, débats et points de vue	21
DEUXIÈME PARTIE : Les diagnostics de la recherche	25
Le protocole de recherche dans Agora	26
Commentaires, débats et points de vue	27
TROISIÈME PARTIE : Le processus de concertation	33
Des modes de concertation adaptés aux dynamiques et problématiques locales	34
Le dispositif de concertation : une coproduction chercheurs – opérateurs	35
Les trois grandes phases de concertation	38
Éléments de bilan des démarches de concertation	42
Commentaires, débats et points de vue	44
QUATRIÈME PARTIE : Les résultats de la concertation	49
Le débat public et la construction de la compétence politique	50
Des propositions classiques et modestes	53
CINQUIÈME PARTIE : Les enseignements d'Agora	55
Pourquoi et comment encourager le débat public local	55
À quoi sert le débat public ?	56
La compétence politique du tiers	59
Un bref bilan des enseignements d'Agora	61
CONCLUSION	63
Bibliographie	65
ARTICLE : "Le service public au Burkina Faso : inachèvement, unanimité et compétences. Analyse et mise en perspective de la recherche et de l'action Agora"	67
Annexes	83
Annexe 1 : Sigles et acronymes	85
Annexe 2 : Programme de l'atelier de capitalisation collective	86
Annexe 3 : Liste des participants à l'atelier de capitalisation	87
Annexe 4 : Schéma du dispositif institutionnel du projet Agora	88
Annexe 5 : Communes d'intervention du projet Agora	89

AVANT-PROPOS

Agora est un projet qui vise le renforcement de la gouvernance des services publics décentralisés au Bénin, au Burkina Faso et au Mali. Mené de 2011 à 2014, il a accompagné la prise de décision des acteurs intervenant dans la délivrance et l'usage de ces services (commune, société civile, usagers, services déconcentrés...). Il a abouti, par exemple, au vote en conseil municipal de plans d'amélioration du service d'éducation primaire des communes de Boromo et de Réo au Burkina Faso. La définition de ces plans a mobilisé les associations de parents d'élèves, les directeurs d'établissement et les services techniques municipaux et déconcentrés.

L'originalité de la démarche d'Agora consiste à associer une équipe de chercheurs à la définition et l'animation d'un dispositif de concertation entre opérateurs, élus, services techniques et usagers. Ce projet de recherche-action s'est fixé comme objectif principal d'identifier collectivement des pistes d'amélioration des services publics. Il visait le renforcement des « compétences politiques » des acteurs concernés, ce qui renvoie à leur capacité à penser politiquement leur environnement et leur situation personnelle. Il a renforcé leur capacité à exprimer leur point de vue dans le débat public en prenant en compte l'avis des autres, et à dépersonnaliser les difficultés et contraintes rencontrées pour sortir des conflits interpersonnels¹.

Porté par Cités Unies France (CUF), le Gret et le Laboratoire Citoyennetés (LC), Agora a associé des élus (maires, association nationale des maires, etc.), des chercheurs (LC et prestataires) et des opérateurs locaux (Étude Action Conseil [EAC], Programme de développement local pour la ville de Kampti [PDLK], etc.). Le projet a été financé par l'Union européenne et l'Unicef.

L'approche réflexive et participative du projet soulève de nombreux questionnements, tant du point de vue théorique et méthodologique, que pratique et institutionnel. Qu'entend-on par « compétences politiques » ? Quels sont les marqueurs de leur renforcement auprès des acteurs concernés ? Dans quelle mesure la concertation participe-t-elle à ce renforcement ? Quel est le rôle du médiateur extérieur pour accompagner l'animation et la formalisation des débats publics ? Enfin, quels sont les spécificités, les atouts et limites d'une médiation portée par la recherche-action ? Cette publication tente d'aborder ces questions en apportant des éléments de cadrage théorique, confrontés aux retours d'expérience du projet. Elle fait suite à un atelier de capitalisation tenu à Ouagadougou les 15 et 16 janvier 2014.

¹ Voir page 10 la notion de « compétence politique » et page 33 celle de « dépersonnalisation ».

Après une partie introductive qui reprend les grandes questions soulevées par Agora et le cadre conceptuel qui les structure, la réflexion est organisée en quatre parties :

- la présentation du dispositif Agora et les temps forts de sa mise en œuvre ;
- les leçons issues des diagnostics de recherche ;
- le bilan du processus de concertation ;
- l'analyse des résultats de ces démarches de concertation.

Chaque partie est alimentée par l'analyse du processus par les organisations chargées de la mise en œuvre (CUF, Gret, LC) et/ou par une synthèse des débats et commentaires issus de l'atelier de capitalisation.

La cinquième et dernière partie propose une synthèse des principaux enseignements à retenir.

Enfin, contrepoint du regard porté par les acteurs chargés du suivi de l'action du projet, un article issu des résultats de recherche est adjoint en fin de document. Il traite des compétences dans la délivrance et l'usage du service public au Burkina Faso, en les replaçant dans les contextes politiques et institutionnels.

INTRODUCTION

Agora : une méthodologie participative et réflexive

Afin de contribuer au renforcement des compétences politiques des acteurs locaux, le projet Agora est fondé sur un principe d'articulation entre la production de connaissances, l'expérimentation opérationnelle et le dialogue autour de la définition et de la mise en œuvre de politiques publiques. Il vise à accompagner la mise en œuvre et la validation collectives de plans d'action pour l'amélioration de services publics.

À partir d'une description fine des modalités de délivrance des services publics locaux issue de diagnostics de recherche, Agora tente de mettre en place une véritable « agora » : organiser un espace, au sein duquel les acteurs viennent débattre de leurs perceptions des problèmes affectant ces services pour envisager des pistes de solutions. Ce processus de mise en dialogue, alimenté et cadré par la démarche de recherche et d'animation du débat, doit permettre aux parties prenantes d'élargir leur grille de lecture de la situation par l'intégration d'autres points de vue.

Le processus de capitalisation, restitué dans ce document, est à l'image de la méthodologie conçue par Agora : participatif et réflexif. Les partenaires du projet ont pris ensemble du recul sur leur action en échangeant leurs visions pour tirer les fils de leurs apprentissages.

	Présentation synthétique du projet Agora
Pays d'intervention	Burkina Faso, Bénin, Mali
Durée du projet	42 mois
Partenaires	Association des maires du Burkina Faso (AMBF), association des maires du Mali (AMM), association nationale des collectivités béninoises (ANCB), Cités Unies France (CUF), Gret, Laboratoire Citoyennetés (LC).
Groupes concernés	- Neuf communes pilotes ² - Trois associations d'autorités locales - Responsables des politiques sectorielles et de décentralisation au niveau central

² Voir page 75, annexe n°5 : la localisation des communes d'intervention du projet.

	Volets du projet Agora
Volet n°1 Capitalisation et recherche	<ul style="list-style-type: none"> - Capitalisation des recherches existantes sur les services publics locaux - Diagnostics sectoriels dans les communes et sur les services retenus - Atelier de capitalisation collectif chercheurs-opérateurs-usagers
Volet n°2 Concertations	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse des problèmes par groupes de pairs - Analyse des solutions en groupes multi-acteurs - Forum local de validation du plan d'amélioration des services
Volet n°3 Amélioration du service	<ul style="list-style-type: none"> - Rédaction par les opérateurs du plan d'action - Validation du plan en conseil municipal - Mise en œuvre du plan d'amélioration des services
Volet n°4 Plaidoyer	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation d'ateliers nationaux avec les associations nationales des maires - Définition de priorités sur les politiques publiques

Déroulement de l'atelier de capitalisation du projet Agora

L'atelier de capitalisation s'est déroulé en quatre demi-journées thématiques qui ont abordé les thèmes suivants (cf. programme page 72, annexe 2):

- le projet Agora, ses temps forts et les choix méthodologiques ;
- la valeur ajoutée et les limites des travaux de diagnostics de recherche pour les acteurs locaux ;
- le dispositif de la concertation et ses résultats ;
- l'analyse des apports du projet en termes d'appropriation, de renforcement de compétences, et d'amélioration des services publics.

Les journées se sont articulées autour de présentations et de tables rondes, entraînant questions, réactions et débats. Deux exercices de synthèse collective ont également été organisés. En guise de conclusion de chaque journée, un des participants a procédé à la synthèse des réflexions produites par le groupe.

Interroger le rôle du tiers dans la concertation publique

- **Une « action publique éclatée » et peu concertée**

La démarche d'Agora s'inscrit dans la continuité des analyses sur les dynamiques de production des politiques publiques en Afrique de l'Ouest depuis les années 2000 (Massardier, 2003 ; Offner, 2005). Ces analyses posent le constat que **les processus de décentralisation et de désengagement de l'État entraînent l'émergence de nouveaux acteurs** (agences publiques, collectivités locales, associations, etc.) et la réorganisation des rôles entre anciens et nouveaux acteurs. Ces multiples acteurs participent à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, aux échelles locale et nationale. **Cette multiplication d'acteurs oblige à une reconfiguration des modes de production des politiques.**

Par ailleurs, l'apparition de ces acteurs n'a pas toujours été accompagnée, ni encadrée, par des textes réglementaires aboutis et articulés les uns aux autres³. Dès lors, la répartition des rôles n'est pas clairement définie, et les relations se mettent difficilement en place, surtout entre les anciens et les nouveaux venus. On observe une superposition des compétences et des rapports emprunts de concurrence, pouvant être générateurs de blocages et de confusion dans la mise en œuvre des politiques. Dans cet environnement institutionnel pluriel et mouvant, les nouvelles collectivités locales cristallisent l'attention, tandis qu'elles doivent assumer des responsabilités de plus en plus nombreuses, aux contours encore mal définis, et en interaction avec les autres acteurs, tels que les services déconcentrés, les leaders traditionnels, les associations, etc.

Ainsi, l'action publique est, de fait, coproduite par des acteurs mus par des intérêts différents, voire contradictoires. Ils recourent à une diversité de modes de gouvernance et procèdent à des métissages de référentiels pluriels. On assiste au paradoxe d'une action publique coproduite mais non coordonnée : une « action publique éclatée » (Offner, 2005).

En outre, évoluant dans un cadre réglementaire pas toujours achevé, cette fragmentation des politiques publiques est en partie alimentée par le déficit d'espace de concertation et de dialogue. **Le projet Agora propose donc de faciliter les processus de négociation et de délibération entre les acteurs et de réfléchir sur leurs enjeux et limites.** Nous porterons dans notre réflexion un intérêt particulier sur la question de l'acquisition des compétences politiques par les acteurs locaux à travers la participation à un processus de concertation.

³ Au Burkina Faso, des textes régissent les relations entre ces différents acteurs, notamment la loi 10/1992/ADP portant liberté d'association. Ces derniers ne sont pas nouveaux. Le problème est que le secteur développementaliste non gouvernemental s'est fortement densifié et a installé un rapport de force avec la gestion formelle et étatique du développement. C'est en partie ce rapport de force nouveau qui explique la très partielle application des textes. Le flou est alors entretenu au niveau local entre ce que font les services publics, les projets d'État et les projets d'ONG. On constate bien, au final, un éclatement de l'action publique.

Compétence politique et compétence publique : éléments de définition et de discussion

La compétence politique renvoie à la capacité à penser politiquement son environnement et sa situation personnelle, c'est-à-dire à les mettre en rapport avec l'organisation politique et institutionnelle de son environnement, quel que soit le niveau de connaissance factuelle de cette organisation (Duchesne et Haegel, 2002). Penser politiquement repose non seulement sur l'expertise, mais aussi sur l'expérience personnelle et la réception des images produites par les élites, et peut s'exprimer sur le mode du partage d'expérience, de la narration, du ressenti (Joignat 2002, 2004). Les politologues analysent le plus souvent la compétence politique à partir de l'exercice des droits civiques (vote, élection, éligibilité) et politiques (liberté de réunion, d'association, d'opinion) propres au système politique étatique et démocratique. Une telle définition présente quelques limites face au contexte d'Agora.

La compétence politique renvoie à des pratiques qui sont le propre du système politique démocratique. Ce qui rend nécessaire de « pluraliser » la notion pour décrire les différents types de compétences politiques qui se construisent par rapport à des modèles politiques en concurrence, comme c'est le cas dans les pays d'intervention d'Agora.

La notion est focalisée sur l'exercice de leurs droits par les citoyens. Or, pour que les citoyens exercent leurs droits correctement, il faut aussi que les autorités soient politiquement compétentes pour les distribuer. Il leur faut des capacités de dialogue politique et de mise en place de mécanismes institutionnels pour intégrer les attentes des citoyens dans leurs décisions. Elles doivent aussi avoir des capacités d'arbitrage et de priorisation, de construction d'une vision de long terme, de coordination de leur action avec les autres pouvoirs en place.

Le concept renvoie enfin à des pratiques civiques et politiques « explicites » : la décision, le vote, la délibération, l'engagement. Or, l'anthropologie politique a montré que l'utilisation quotidienne des dispositifs de l'État, tels que les services publics, contribue aussi à la formation de l'ordre politique. Ce dernier aspect ouvre un autre champ, celui de la compétence publique.

En effet, chaque service public véhicule un référentiel composé de valeurs et de normes incarnées dans des objets, des procédures, une temporalité et des dispositifs propres. La maîtrise de ces référentiels par le développement de compétences spécifiques doit permettre aux agents de délivrer correctement les services publics, et aux bénéficiaires de se saisir convenablement de l'offre proposée afin d'exercer les droits sociaux auxquels ils ont accès.

Compétences publiques des agents et compétences politiques exigent par ailleurs un rapport à l'autre fondé sur la décentration, l'intégration du point de vue d'autrui, le renoncement temporaire à ses attaches personnelles. Or, selon John Dewey, la construction de ce rapport s'opère de manière privilégiée par la pratique du débat public et de la délibération (Dewey, 2010).

- **La concertation, un outil de construction de compétences politiques**

L'hypothèse centrale d'action d'Agora repose sur l'idée que les compétences politiques individuelles et collectives relatives à la délivrance des services publics se construisent grâce à la concertation, afin que les différents acteurs identifient ensemble les leviers d'amélioration les plus pertinents. Cette question des compétences politiques a été traitée par les chercheurs et les opérateurs d'Agora par rapport au cadre théorique suivant :

- En travaillant sur la délivrance du service public, Agora s'est penché sur la capacité à penser politiquement l'état du service public local, à le rapporter à un état de l'organisation sociopolitique locale.
- En choisissant la concertation comme outil de travail, Agora s'est inscrit dans les théories de la délibération (Blondiaux, 2004 ; Dewey, 2010), qui mettent en évidence que lors d'un processus de délibération entre citoyens et autorités, la compétence politique individuelle est secondaire par rapport à la construction d'une compétence politique collective. Pour reprendre John Dewey, c'est en *enquêtant*, c'est-à-dire en partageant les points de vue et les expériences sur l'état du service public, pour *délibérer* à ce sujet, qu'une compétence politique collective se construit.
- En retour, le fait que les individus participent au processus de délibération construit leur connaissance des normes et des institutions politiques.

Dans ce cadre, l'exercice de concertation se définit comme un processus de dialogue favorisant l'expression de l'intégralité des points de vue. Il conduit à une prise de décision collective ajustée aux besoins des participants⁴. Ce dialogue se déroule entre les représentants des groupes d'acteurs organisés, dont la présence est justifiée par les relations qu'ils entretiennent avec l'objet du débat. Les acteurs échangent du savoir, se retrouvent obligés de formuler des points de vue, et éprouvent le cheminement d'un débat qui conduit à des prises de position. Ils sont reconnus légitimes, dans cet espace, pour intervenir sur des sujets politiques – qui engagent des choix de vivre ensemble.

La mise en dialogue et le partage d'expériences permettent aux participants de prendre connaissance des contraintes rencontrées par chacun, et de mieux comprendre les différentes logiques d'action. La concertation conduirait donc à une forme de décentration, c'est-à-dire à la prise en compte du point de vue des autres acteurs. Dans le même temps, cette décentration permet à chacun de prendre conscience que les difficultés rencontrées sont moins le fait d'une volonté d'action individuelle concurrente, que de réactions induites par un cadre de contraintes. Enfin, la concertation aboutit à des propositions adoptées par tous les acteurs puisqu'ils en sont pour partie les concepteurs. Ils en tirent une meilleure maîtrise et compréhension de leurs enjeux.

⁴ Certains chercheurs pensent que le but de la concertation est d'aboutir à un consensus, de « tomber d'accord » (Pierre-Yves Guihéneuf et *al.*, 2006). D'autres définissent au contraire l'exercice comme une préparation à la décision, permettant d'identifier la totalité des choix envisageables. Le but de la concertation est alors la concertation elle-même : réunir les gens et mettre à plat les différents points de vue pour requalifier les enjeux et les problèmes (Jean-Eudes Beuret, 2006).

- **La nécessité du tiers pour organiser la concertation : le positionnement d’Agora**

Partant du constat que la concertation élargie et formelle a du mal à exister dans les petites communes du Burkina Faso, du Bénin et du Mali où il intervient, le projet Agora se positionne en animateur de ce débat, partant de l’idée que la médiation d’un acteur externe encourage la participation au débat sur les choix de politiques publiques. Ce « tiers » qu’est le projet va organiser l’espace de mise en dialogue et en réguler les règles du jeu. Au final, il interviendrait comme facilitateur dans l’acquisition des compétences politiques des acteurs locaux.

Enjeux et limites de l’intermédiation

- **L’ambiguïté de la position de médiateur externe**

La réflexion menée à travers ce document propose de questionner et d’illustrer les limites de la posture d’intermédiation d’Agora. En se positionnant comme un maillon nécessaire de l’organisation du débat public, le projet ne limite-t-il pas, à plus long terme, le renforcement durable des compétences politiques des acteurs locaux ? Est-il un frein à l’institutionnalisation de ces débats ?

Si la finalité d’Agora est que les participants se saisissent de la démarche de concertation pour l’intégrer à leurs propres pratiques, qui va jouer le rôle de médiateur après le départ du projet ? Dans ce sens, la démarche d’Agora, en posant le dispositif projet comme un élément nécessaire pour l’existence du dialogue et du débat, ne renforcerait-elle pas *in fine* les difficultés, voire l’impossibilité structurelle des institutions locales à animer et mettre en œuvre des politiques publiques concertées dans la durée, allant à l’encontre de l’objectif visé ?

- **La cohérence entre les choix de méthode et les objectifs visés**

Tout au long de ce travail de capitalisation, nous tenterons d’analyser les effets des choix et des partis pris du projet sur le renforcement des compétences politiques des acteurs locaux, afin de nous interroger sur la cohérence entre les objectifs affichés d’Agora, le dispositif de dialogue tel qu’il a été conçu, et sa réelle mise en œuvre.

Au-delà des choix de méthodes réalisés par le projet, d’autres contraintes du dispositif s’imposent à l’action et devront également être intégrées à la réflexion. Ainsi, le type d’appui proposé par Agora, qui s’inscrit dans une logique « projet » (et donc une temporalité courte), doit tenir compte de la dimension temporelle de la construction des compétences politiques qui s’envisage nécessairement sur le temps (très) long, d’autant plus que la décentralisation est relativement récente dans les pays d’intervention.

Sur la base de ces éléments de problématique, nous examinerons les hypothèses et choix de méthode du projet de la façon suivante :

- dans quelle mesure les diagnostics détaillés sur la délivrance des services publics locaux ont-ils contribué à identifier des leviers pertinents pour améliorer le service et renforcer les compétences politiques des acteurs locaux ?
- jusqu'où le dispositif de concertation a-t-il permis aux participants d'entrer dans un dialogue a-personnalisé contribuant à la construction de compétences politiques ?
- alors que le rôle des communes reste encore à clarifier dans bien des domaines, le débat public impulsé par le projet a-t-il renforcé leur légitimité ou au contraire les a-t-il mis en concurrence, voire en difficulté vis-à-vis d'autres acteurs intervenant sur la production du service public ?

PREMIÈRE PARTIE

Limites et enjeux de la méthodologie Agora

Dispositif, hypothèses et objectifs

Le dispositif institutionnel du projet⁵

Le projet Agora vise l'amélioration des services publics dans neuf communes d'Afrique de l'Ouest, à travers une démarche associant le dialogue, la recherche et l'action.

Mis en œuvre dans trois communes du Bénin, trois du Burkina Faso et trois du Mali, le projet implique six partenaires, et a démarré au 1^{er} janvier 2011, pour une durée de quatre ans⁶.

Le **Laboratoire Citoyennetés (LC)**, institut de recherche burkinabé, avait déjà travaillé sur ces territoires et ces problématiques dans le cadre d'un programme de recherche, « *Appui aux services publics locaux* » (ASPL). Entre 2006 et 2011, il avait mené un travail de diagnostic des services publics dans les trois pays concernés. À la fin de ce processus, le besoin s'était fait sentir de passer à une phase plus opérationnelle et plus politique, afin de mobiliser les résultats de la recherche pour l'action, en cohérence avec la démarche dont se réclame le laboratoire⁷. De ce besoin est née l'idée d'Agora.

Dans chacun des trois pays, deux communes, avec lesquelles le LC avait déjà travaillé, ont été sélectionnées comme territoire d'intervention selon « *la double hypothèse que si l'on travaillait sur les communes sur lesquelles nous avons déjà de l'information, nous pourrions passer plus vite à l'action. Et comme le LC était déjà sur le terrain, il a pu tisser des relations de confiance, des relations longues et fiables.* »⁸

Le **Gret**, ONG de développement, intervient dans ce projet sous forme d'appui méthodologique au volet « action », aux différentes étapes du programme. Son rapprochement avec le LC s'explique par le partage d'une certaine vision quant à la logique « recherche/action ».

Cités Unies France (CUF), fédération des collectivités territoriales françaises ayant des liens avec des collectivités étrangères, a rejoint le partenariat en tant que chef de file du projet⁹ : la mise en relation et l'échange avec les collectivités locales est au cœur de ses mandats. Cette structure entretient des relations de longue date avec les trois associations de communes

⁵ cf. page 74, annexe 4 : schéma institutionnel du projet Agora.

⁶ Initialement prévu pour une période de trois ans, le projet a obtenu un avenant pour une année supplémentaire.

⁷ cf. site du Laboratoire Citoyennetés, [www.labo-citoyennete.org].

⁸ Camille Borella, chargée de mission à Cités Unies France, cf. réunion préparatoire à l'atelier de capitalisation, 13/01/2014

⁹ Agora a été financé sur un appel à projet « Autorités locales multi-pays » et seule CUF était éligible comme demandeur vis-à-vis de l'Union européenne.

partenaires¹⁰, donnant à Agora une dimension nationale. CUF apporte au projet une entrée sur la coopération décentralisée, qui se traduit par l'intégration d'une commune par pays en coopération décentralisée, c'est-à-dire bénéficiant d'un appui d'une collectivité locale française.

Objectifs, hypothèses et résultats attendus initiaux

L'objectif d'Agora est de participer au renforcement des compétences politiques des autorités locales des communes d'intervention.

Il a été bâti autour de quatre hypothèses principales.

La première hypothèse suppose que l'appui à la construction du débat public sur la délivrance des services publics est un moyen pertinent pour forger ces compétences « politiques ». D'une part, il contribuerait à créer une citoyenneté à l'échelle communale, en aidant les populations à prendre de la distance par rapport au service délivré pour en évaluer la qualité et participer à son amélioration. D'autre part, il contribuerait à renforcer la gouvernance locale en dotant les autorités des compétences et des outils nécessaires pour assumer les responsabilités politiques qui leur incombent dans le cadre de la décentralisation. Ces deux volets (citoyenneté/gouvernance) sont au cœur de la démarche du LC, depuis sa création en 2003¹¹, dans la perspective d'enclencher « une refondation de l'État à partir du local ».¹²

La deuxième hypothèse d'Agora est qu'une meilleure connaissance du contexte et de l'état de la délivrance de ces services par les opérateurs permet d'identifier des leviers d'action pertinents partagés avec les acteurs locaux pour aboutir à leur amélioration. Le dispositif est donc conçu à partir d'une entrée par la recherche, afin de produire ces connaissances, sous la forme de diagnostics fins sur les services publics locaux.

La démarche repose sur une troisième hypothèse selon laquelle la mise en place de dispositifs de concertation rend possible une appropriation du processus par tous les acteurs, et le renouvellement de vecteurs de dialogue. La concertation est donc à la fois un moyen (un service public plus adapté aux attentes des usagers et maîtrisé par les acteurs) et une fin (savoir organiser et participer au débat public confère de la compétence politique). En effet, les programmes de décentralisation n'ont pas entraîné de construction automatique d'un dialogue local qui est loin d'être généralisé. Le projet, qui tente d'impulser des démarches de

¹⁰ En 2007 ont eu lieu les premières rencontres de la coopération décentralisée France-Bénin. Un tel événement a eu lieu avec le Mali en 2005 et 2008. Actuellement, l'AMBF et CUF sont engagés dans un programme de renforcement de l'expertise **communale** en matière d'eau et d'assainissement dans huit communes du Burkina Faso.

¹¹ « Les modes de gouvernance et de citoyenneté sont à deux vitesses. D'un côté, ces modes sont formels et proposent des cadres rationalisés, peu en accord avec les réalités du milieu. D'autres sont ancrés dans le quotidien des populations qui se saisissent de multiples références [tradition, marché, etc]. Le LC a donc comme finalité la contribution à l'instauration d'une gouvernance qui réconcilie les citoyens et les gouvernants. », cf. site internet du LC, <http://www.labo-citoyennete.org/>

¹² Raogo Antoine Sawadogo, président du LC, cf. *Ibid.*

concertation, envisage ces dernières comme un processus d'apprentissage mutuel pour les acteurs politiques, les chercheurs et les opérateurs. Sur la base de ces deux dernières hypothèses, Agora espère pouvoir appuyer les communes dans l'expérimentation de solutions innovantes pour améliorer leur service public.

Enfin, le projet prend en compte une dernière hypothèse : on ne peut améliorer les services ciblés qu'en agissant à la fois au niveau local et national. En effet, ces services sont produits à différents échelons de décision et, pour les élus locaux, savoir se situer le long d'une chaîne de délivrance est déjà un élément de compétence politique. Ensuite, cette production à plusieurs échelles implique que pour résoudre certains blocages locaux, il faille nécessairement passer par une action sur les cadres nationaux qui régissent ces services. Pour cette raison, Agora entend mener un travail de plaidoyer à l'échelle nationale, en appuyant les associations nationales d'élus des trois pays (ANCB, AMM et AMBF) dans ce rôle. Ce volet de remontée au niveau national prévoyait diverses activités : l'apprentissage d'un dialogue multi-niveaux et multi-acteurs, la constitution de groupes d'échanges et d'ateliers nationaux. Des « comités d'experts » devaient être mis en place dans chaque pays, composés par des représentants des ministères concernés et des ONG actives dans le secteur. Des relais ministériels ont été recherchés, afin de prendre connaissance des décisions et des réformes en cours.

Une recherche-action comparative et qui se déroule à plusieurs échelons

La collaboration entre la recherche et l'action¹³ est un des piliers méthodologiques d'Agora, qui a eu des implications importantes sur les modalités opérationnelles du projet. Ainsi, le choix des communes d'intervention et l'identification des acteurs clés à mobiliser dans ces communes découlent principalement des diagnostics de recherche. Les résultats de ces diagnostics ont ensuite été discutés entre chercheurs et opérateurs, de façon à identifier les thèmes à porter dans l'arène de concertation.

Par ailleurs, la collaboration entre recherche et action a également eu des incidences sur la définition initiale des rôles des acteurs dans les différentes phases du projet. Ainsi, les chercheurs et les opérateurs devaient travailler en synergie, partant de l'idée que « *l'opérateur est maître du jeu, tandis que le chercheur part sur le terrain pour comprendre les interactions* » [Barry, LC]. Ainsi, pendant les concertations, l'opérateur devait avoir la charge de l'animation, et les chercheurs devaient analyser les jeux d'acteurs, c'est-à-dire assurer un « suivi de processus ». Ces rôles ont en partie été redéfinis lors de la mise en œuvre.

¹³ Dans le modèle de la recherche-action telle que développé par Lewin (1964), la recherche est utilisée comme un moyen de prise de conscience de leur situation par les acteurs et l'action comme mode de production de données nouvelles. Nous n'avons été qu'en partie seulement dans ce modèle, puisque les concertations ont fourni de nouvelles données ou en tout cas les ont confirmées. En revanche nous n'avons pas utilisé la recherche comme outil d'action. Nous avons donc plutôt développé une « collaboration de la recherche et de l'action sur un objet commun ».

Un autre choix de méthode est d'avoir une approche comparative du projet, impulsée par CUF, entre des communes appuyées par la coopération décentralisée, et d'autres par des opérateurs (ONG, bureaux d'études). Cette comparaison avait pour finalité de nourrir la réflexion sur le type d'appui à fournir aux collectivités locales. En effet, les opérateurs seraient *a priori* porteurs d'une approche de renforcement plus technique et sectorielle, tandis que la coopération décentralisée se caractériserait par une démarche plus transversale et politique. À cette fin, une commune bénéficiant de l'appui d'une collectivité locale française a été sélectionnée dans chaque pays : Kampti au Burkina Faso, Comé au Bénin, et Mandé au Mali.

Les contraintes de mise en œuvre du projet

La difficile articulation de la recherche « multi-pays »

Au démarrage du projet, les chercheurs du LC ont mené un travail de capitalisation des travaux de recherche déjà produits dans le cadre des programmes précédents. Les résultats ont été présentés lors d'un séminaire de lancement d'Agora en septembre 2011. Sur la base de ces travaux, les communes ont choisi le service public prioritaire sur lequel Agora interviendrait, et les chercheurs sont retournés sur le terrain pour approfondir les diagnostics des services retenus : au Burkina Faso, il s'agissait de l'éducation à Boromo et Réo, et l'eau à Kampti. Pour les trois communes du Bénin, c'est le secteur de la santé qui a été retenu. Au Mali, les diagnostics ont été menés sur les services de santé à Kiban et Sirakoroda, et sur l'eau à Mandé. Cependant, la crise politique a mis un coup d'arrêt au projet malien dès 2012. Un tel dispositif multi-pays pose la question de l'harmonisation des problématiques de recherche sur des territoires aussi diversifiés et dispersés. Il exigeait d'importants moyens financiers et humains pour en assurer la coordination scientifique. Par manque de moyens, la réflexion scientifique s'est in fine concentrée sur le cas du Burkina Faso, directement pilotée par le LC.

Les chercheurs parties prenantes des concertations

Suite à la phase de diagnostic, l'équipe du projet s'est penchée sur l'élaboration d'un dispositif de concertation locale, devant déboucher sur des propositions innovantes d'amélioration de service public. Pour cela, Agora a été appuyé par le Gerdal¹⁴. Après une formation aux grands principes de la concertation, chercheurs, opérateurs et élus ont élaboré le dispositif de concertation qui sera déployé dans le cadre d'Agora. Une méthodologie en trois phases a été conçue : d'abord, sur la base des diagnostics, une phase d'identification des problèmes a été menée dans les communes. Ensuite, les acteurs se sont à nouveau réunis pour élaborer des pistes de solutions. À partir des idées retenues, les opérateurs¹⁵ ont rédigé des plans d'actions pour l'amélioration du service. Ces plans ont été rediscutés puis validés lors de forums publics locaux. La version finale des plans a ensuite été votée en conseil municipal.

Parallèlement à la phase de concertation, un suivi du processus par les chercheurs était prévu pour documenter les dynamiques issues de la mise en dialogue. Il s'agissait d'analyser les jeux de rôle des différents acteurs qui ont pris part aux réunions, ainsi que l'influence du dispositif élaboré sur

¹⁴ Le Gerdal est un bureau d'étude français spécialisé dans l'animation et le dialogue territorial, en associant la recherche, la formation, l'enseignement, et l'appui méthodologique.

¹⁵ EAC pour Boromo et Réo, PDLK pour Kampti.

le contenu des débats. Ce suivi de processus n'a pas été mené de manière approfondie, car la posture des chercheurs dans la phase de concertation a évolué par rapport à la méthodologie initiale. Ainsi, les chercheurs se sont finalement retrouvés parties prenantes du processus de concertation. En effet, opérateurs et chercheurs ont choisi de travailler ensemble : l'exploitation des diagnostics pour l'action, l'analyse des réunions et la prise de note ont été réalisées collectivement. La mise en cause des postures de chacun (chercheur d'un côté, opérateur de l'autre) a constitué un apprentissage pour tous les acteurs impliqués. En contrepartie, elle a sans doute conduit à une perte d'extériorité pour les chercheurs.

Finalement, le suivi des concertations s'est uniquement effectué « du dedans », sous la forme de comptes rendus. Cette mobilisation des chercheurs dans le processus opérationnel se rapproche du modèle de la recherche-action développé par Lewin¹⁶ car les concertations ont été l'occasion pour les chercheurs d'obtenir de nouvelles données et de confirmer celles qu'ils avaient déjà produites : l'implication dans l'action a été un outil de recherche.

L'ambition intenable d'élaborer des politiques sectorielles locales

L'ambition de départ du projet était de partir des résultats des concertations pour produire deux types d'outils : un document de politique sectorielle locale, qui propose une vision stratégique du développement du territoire à l'échelle de la commune et un plan d'amélioration des services publics, qui doit définir des priorités d'actions budgétées et planifiées. Ces deux produits devaient constituer une approche complémentaire aux plans de développement communaux (PDC), premiers outils de planification participative dont le Burkina Faso s'est doté à partir de 2006, qui définissent des projets à réaliser sur cinq ans. Les PDC se rapprochent généralement d'un « *listing d'infrastructures à réaliser, souvent peu réalistes au regard des budgets communaux et des capacités de maîtrise d'ouvrage des communes, sans articulation entre les différentes politiques sectorielles et entre les différents niveaux territoriaux.* »¹⁷ Agora s'est donc donné comme objet d'amener les élus vers une démarche de priorisation plus stratégique et adaptée au contexte et aux besoins des populations, avec un portage politique fort, tout en définissant des objectifs de mise en œuvre réalistes.

Le document de politique sectorielle locale n'a finalement pas vu le jour pour plusieurs raisons. L'élaboration d'une planification stratégique risquait de créer trop d'attentes, que le projet n'aurait pas eu les moyens de satisfaire. Il a été jugé préférable de rester dans un « champ des possibles », balisé par les moyens dégagés et le temps imparti, afin de ne pas décrédibiliser les équipes d'Agora et ne pas créer de frustration. En effet, cette idée de construire une stratégie territoriale de long terme a rencontré des réticences auprès des opérateurs et des élus. Les premiers ont l'habitude d'être évalués sur le taux de réalisation du plan qu'ils élaborent. Ils ont à

¹⁶ cf. Kurt Lewin (1964).

¹⁷ « La planification sectorielle locale dans Agora », note de cadrage, mars 2012, 5 p.

cœur de se concentrer sur des actions réalisables dans le délai et le budget impartis. Il en va de même pour les élus, dont l'évaluation émane cette fois-ci des populations qui les élisent. Il peut donc exister une certaine frilosité à se rendre redevables devant ses administrés d'un programme aux ambitions trop larges. En outre, l'équipe a pris conscience que les politiques à consolider se concevaient essentiellement au niveau national. Ce constat a remis en question la nécessité d'un document de politique locale.

Un volet national peu abouti

Le volet national du projet (plaidoyer au niveau national) a été peu mis en œuvre pour des questions de financements du projet et d'agenda politique. D'une part, l'action de plaidoyer n'a pas abouti. Un représentant avait été désigné dans les associations de communes des trois pays, pour rendre compte des activités d'Agora à tous les membres des associations, ce qui aurait permis d'identifier des thématiques prioritaires de plaidoyer portées par l'association des maires. Finalement, peu de résultats ont pu « remonter » sur la mise en débat des politiques nationales. D'autre part, un protocole de collaboration avait été mis en place au début, avec un conseiller technique du ministère de tutelle. Il devait faciliter l'obtention par le projet d'informations sur les réformes en cours. Cette collaboration s'est délitée au fil des mois, par manque de temps et faute de mobilisation de cette personne ressource.

Pour finir, si les comités nationaux d'experts ont bien été constitués, les réunions n'ont toujours pas eu lieu. En pratique, les échelles locales et nationales ne sont pas simples à articuler. Elles renvoient à des agendas incompatibles mais aussi à des savoir-faire et des compétences de nature différente, peu conciliables dans une démarche projet contrainte dans la durée et sur le plan financier.

Commentaires, débats et points de vue

La présente discussion est la restitution des échanges de l'atelier de capitalisation. Elle a permis d'identifier les limites et les contraintes de la démarche Agora, telles qu'elles ont été perçues par les parties prenantes du projet.

Les impacts du manque de moyens sur le projet

S'élevant initialement à 1,8 millions d'euros, le budget a été réduit d'environ 50 %¹⁸. Cette baisse des moyens a eu de fortes incidences sur le projet, d'autant plus que celui-ci se déroulait simultanément dans trois pays : « *le processus de concertation est une démarche qui exigeait beaucoup de personnel. Il fallait cinq, six, sept, huit personnes à chaque fois pour animer les ateliers. Au Bénin, et Mali, on a recruté des bureaux d'études et des ONG. Quand Agora a traversé des difficultés, nous n'avons pas pu continuer à les mobiliser* » [Barry, LC].

La même limite peut être observée pour les activités de recherche. L'approche multi-pays demande des moyens de coordination scientifique qui n'étaient plus disponibles (déplacements, séminaires, enquêtes conjointes, etc.). Il en résulte que « *le centre, c'était Ouagadougou. C'est là que nous avons mené les recherches les plus approfondies, et que nous avons strictement suivi la méthode LC. Ensuite, les autres pays sont venus en satellite pour confirmer*

des choses que nous avions préalablement observées » [Hochet, LC]. L'approche multi-pays a donc en partie tourné court et a conduit à un recentrage important du projet sur le Burkina Faso, remettant en cause l'ambition d'une comparaison entre pays.

Plus généralement, ces problèmes de financement ont engendré des temps morts sur le terrain. « *Cela a conduit à décrédibiliser les opérateurs sur le terrain car les populations constataient qu'ils n'avaient pas les moyens de faire des choses* » [Houbda, EAC]. Cela a joué également en défaveur du politique et des tiers extérieurs venus coordonner les activités : « *pour nous, il était devenu impossible de tenir la totalité des engagements du programme. Du coup, on a perdu en crédibilité* » [Barrau, Gret]. Et cela dessert finalement le projet dans son ensemble : « *on a des ambitions, sans adéquation des moyens. Si on met autant d'énergie à déployer un processus de concertation, il faut avoir des moyens* » [Quentin, Gret]. Et Amadou Barry de conclure : « *tout ça pour ça* » ! Il y a eu « *pas mal de déceptions* », lorsque les résultats finaux ont été mis en regard avec l'énergie déployée, notamment lors des phases de concertation.

¹⁸ Ceci est dû à la perte d'une partie des financements de l'Union européenne, elle-même due à la perte d'un cofinancement obtenu auprès du Results for Development Institute.

La distorsion temporelle comme facteur d'essoufflement et de démobilitation

Une faiblesse majeure de la dynamique du projet a été son caractère fragmenté, particulièrement lors des concertations : trop de temps s'est écoulé entre les différentes phases.

Au Burkina Faso, « nous prenions une journée pour analyser les problèmes, puis nous revenions un ou deux mois plus tard, pour la construction des solutions. Nous n'avons pas toujours eu la chance d'avoir les mêmes acteurs qui revenaient. La nouvelle personne était donc comme un cheveu sur la soupe. On devait réexpliquer où on en était dans l'analyse. Avec le recul, j'aurais fait ça le même jour » [Barry, LC]. Au Bénin, par manque de moyens, ces deux phases ont été menées le même jour. Rétrospectivement, cette contrainte s'est révélée être un atout, car l'analyse s'est faite avec les mêmes acteurs. Réduire ces écarts de temps aurait donc permis un gain non négligeable sur la richesse des résultats finaux.

Plus généralement, c'est tout le projet qui a pâti de ces ruptures, engendrées par les coupes budgétaires mais aussi les agendas politiques des uns et des autres, que ce soit au niveau local ou national. Les conséquences ont été particulièrement visibles sur le volet plaidoyer au Burkina Faso, « l'année 2012 a été une année électorale – élections municipales et législatives –, ce qui a conduit à une mise en veilleuse des activités » [Koutou, AMBF]. Ces différentes pauses ont favorisé un essoufflement de la mobilisation des acteurs : « en tant qu'opérateur, c'est difficile de travailler par à-coups, il faut se remettre dans le bain à chaque fois » [Voisin, PDLK].

Comment assurer la continuité de l'action ?

L'ambition d'Agora de renforcer politiquement les communes oblige à s'interroger sur la continuité de l'action entreprise au-delà du projet. Car l'inscription dans « *le temps long est un critère du renforcement dans la délivrance du service public* » [Quentin, Gret]. Sur ce point, les relations historiques qu'entretiennent le LC et les communes de Boromo et Réo ont joué de manière positive : « *Agora a permis le renforcement de nos acquis* » [Moda, maire de Réo, Burkina Faso]. Les diagnostics de recherche effectués dans le cadre des programmes d'appui aux services publics locaux avaient, en amont, apporté un éclairage déterminant sur le fonctionnement ces services.

Cependant, le projet est resté soumis à la durée des mandats des élus locaux. « *Cela a compromis le renforcement réel des acteurs sur le temps long* » [Quentin, Gret]. Dès lors, se pose la question des dispositifs à mettre en place afin d'assurer la continuité. « *Comment la démarche peut-elle intégrer les acteurs intéressés dès le départ, pour ne pas faire de rupture ? Notamment, lors de la valse des élus. Quand le bureau municipal change, la nouvelle personne ne connaît pas ou n'est pas intéressée par le processus. Il faudrait réfléchir à faire en sorte que ceux qui ont été emballés dès le départ restent jusqu'à la fin du projet* » [Moda, maire].

La concertation comme temps fort du projet

À l'issue d'un atelier par groupes, les participants de l'atelier de capitalisation ont identifié à l'unanimité la concertation comme le temps fort du projet Agora.

Pour certains, cette étape a été cruciale dans l'identification des problèmes et la prise de conscience d'un certain nombre de blocages. Pour d'autres, c'est le décloisonnement des acteurs qui s'est révélé essentiel, avec la découverte de la complexité de la délivrance d'un service public. Les acteurs se rendent compte du niveau d'interdépendance dans lequel ils se trouvent. D'autres encore relèveront la mise en dialogue d'acteurs qui, s'ils se connaissent très bien dans la sphère privée, n'ont pas l'habitude d'échanger sur des questions « publiques ». Au-delà du dialogue, c'est la mise en débat des informations qui a été fondamentale : par la confrontation des points de vue, les acteurs comprennent qu'ils n'ont pas une analyse identique de la même réalité. Enfin, la dimension collective et horizontale de la réflexion a permis à la plupart des parties prenantes de s'exprimer avec une plus grande liberté de parole¹⁹.

¹⁹ Même si les espaces de concertation ne permettent pas une parole totalement libre et partagée entre les acteurs locaux aux positions sociales différentes (voir pages 37 et 52).

DEUXIÈME PARTIE

Les diagnostics de la recherche

Les travaux de recherche produits par le Laboratoire Citoyennetés avant²⁰ et dans le cadre d’Agora ont constitué, en soi, un produit majeur du projet. Nous avons vu que l’importance donnée aux activités de recherche repose sur l’hypothèse qu’une meilleure connaissance du contexte de délivrance des services publics permet aux opérateurs d’identifier des leviers pertinents pour les améliorer et, ainsi, de contribuer à renforcer les compétences des acteurs chargés de ces services.

²⁰ Plus d’une trentaine d’études ont été produites dans le cadre des deux phases du Programme Appui aux services publics locaux du LC entre 2006-2011, au Bénin, Burkina Faso, Mali et Niger.

Le protocole de recherche dans Agora

Dans un premier temps, le Laboratoire Citoyennetés (LC) a procédé à la capitalisation des diagnostics de recherche réalisés sur la délivrance des services publics entre 2006 à 2011. Une synthèse de ce travail a été présentée lors du séminaire de lancement du projet Agora, à la suite duquel les communes ont pu choisir le service public qu'elles souhaitaient voir être appuyé.

Dans un deuxième temps, les chercheurs sont repartis sur le terrain pour conduire un diagnostic sectoriel approfondi sur le service public prioritaire choisi. Ce diagnostic combine des études socio-anthropologiques, ainsi que des études institutionnelles, juridiques et techniques. Dans ce cadre, une grille d'analyse des acteurs chargés de la délivrance du service a également été produite.

« La qualité du service public » a été retenue comme axe principal de recherche. Trois autres problématiques ont également guidé le travail des chercheurs, à savoir :

- la structuration de l'offre et de la demande autour du service public ;
- l'exercice des compétences communales dans sa délivrance ;
- le repérage des blocages nationaux ayant un impact localement.

Les recherches ont été conduites par les équipes du LC au Burkina Faso, le Cabinet OSPA au Bénin, et le bureau d'étude Kéné Conseils au Mali.

Ensuite, ces rapports de diagnostic ont servi à la définition des éléments clés du dispositif de concertation. Les chercheurs ont fait une lecture commentée de ces rapports aux opérateurs qui a permis d'identifier collectivement : le cadrage thématique des concertations, la composition des différents groupes de travail et les outils méthodologiques à développer pour conduire le dialogue.

Dans la version initiale du protocole de recherche, les chercheurs devaient également mettre en œuvre un suivi du processus des concertations, sous la forme de *reporting* et de comptes rendus des échanges, d'une analyse *a posteriori* de ces échanges, et d'enquêtes auprès des participants, avant et après les moments de débat. Cette activité n'a été que très partiellement mise en œuvre à cause d'une redéfinition des rôles des chercheurs et des opérateurs dans la conduite des concertations au cours du projet.

Commentaires, débats et points de vue

Le difficile règlement des déficits et conflits de compétences

Il ressort des échanges de l'atelier que les élus estiment que les analyses issues des diagnostics et mobilisées lors des concertations leur ont permis de mieux comprendre le processus de production, et la chaîne de délivrance des services publics qu'ils ont en charge.

Parallèlement, ces diagnostics mettent en lumière les déficits de compétences des uns et des autres dans le rôle qu'ils ont chacun à assumer au sein de cette chaîne. Les diagnostics de recherche mettent aussi en exergue la difficulté de reconnaître le pouvoir de l'autre, notamment de la municipalité, par certains acteurs : « À Boromo, la DPEBA²¹ et la mairie n'échangeaient pas à propos de la livraison des fournitures scolaires. Ils étaient pourtant à très peu de distance l'un de l'autre. Cela s'explique par un problème de légitimité. La commune disait : l'éducation relève pour partie de nos compétences. Or la DPEBA ne voulait pas le reconnaître » [Jacob, LC].

Les diagnostics clarifient les responsabilités de la commune dans le cadre de la décentralisation, et rendent tangibles les réticences des autres acteurs du même secteur à les reconnaître, révélant une légitimité communale qui reste encore à construire.

Par ailleurs, les diagnostics de recherche pointent précisément des dysfonctionnements, parfois difficilement recevables par certains acteurs. Ainsi, les recherches concernant la délivrance du service de santé ont été plus tendues qu'ailleurs. « Avant Agora, le LC voulait nous accompagner sur la santé. Dès les premiers diagnostics, les responsables des services de santé ont verrouillé la recherche, pour ne pas que les gens sachent, à l'intérieur, ce qu'il fallait toucher. Car soit disant, au niveau national, ils avaient été reconnus comme le meilleur établissement » [Moda, maire].

Cette difficulté est également évoquée par Peter Hochet : « nous avons failli terminer au tribunal. (...) L'esprit de corps est très puissant dans la santé au Burkina Faso. » Ce refus de la critique serait encore plus fort au Bénin.

Les diagnostics de recherche, axés sur l'analyse de la délivrance d'un secteur public, permettent ainsi de mettre en lumière de manière concrète des questions liées à la gouvernance locale, notamment l'enjeu de la reconnaissance des compétences et pouvoirs des autres, et la difficulté à accepter la critique publique²².

²¹ Direction provinciale de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation.

²² cf. le mode unanimité de gouvernance évoqué dans l'article issu des résultats de recherche : « Le service public local au Burkina Faso : inachèvement, unanimité et compétences. Analyse et mise en perspective de la recherche et de l'action d'Agora », Peter Hochet, 2014.

Intérêt et limite d'une entrée par le « service public » (versus entrée « gouvernance »)

Quelques participants au séminaire de capitalisation ont regretté que les diagnostics de recherche n'aient porté « que » sur la délivrance d'un service public, sans aborder l'analyse plus large de gouvernance municipale. *« Tout était ciblé sur l'éducation, mais pas sur le fonctionnement général, comme par exemple, le conseil municipal. On avait un axe bien précis, on est resté dans cet axe »*. Sur ce sujet, deux positions se dessinent : *« si vous allez voir de manière générale ce qui se passe dans la mairie, vous risquez de vous égarer car il y a beaucoup de problèmes. Vous allez perdre beaucoup de temps à essayer de comprendre pourquoi ça ne fonctionne pas. Je pense qu'on peut le faire de manière sectorielle, pour résoudre petit à petit les différents problèmes. Mais une approche globale, je ne suis pas sûr que ça puisse nous apporter quelque chose »* [Seynou, maire de Boromo au Burkina Faso]. À l'inverse, ne pas prendre en compte ces dysfonctionnements institutionnels conduirait à *« définir des solutions partielles qui ne résolvent pas les problèmes de manière définitive. On devrait donc prendre en compte l'effet négatif que la mal gouvernance peut avoir sur la délivrance d'un service »* [Moda, maire].

C'est durant la phase de concertation que les dysfonctionnements en termes de gouvernance municipale et leur impact sur le fonctionnement du service public, sont apparus de manière explicite, à partir de questionnements « sectoriels » issus des travaux de recherche. *« Sur les thématiques de recherche identifiées, il n'y avait pas précisément de questions de gouvernance. C'est pendant la concertation qu'on s'est*

bien rendu compte qu'il y avait des problèmes à ce niveau. Mais nous avons été sages, nous n'avons pas voulu rentrer dans ces problèmes. Maintenant, je me demande si c'était la bonne façon de faire. On savait que l'équipe municipale allait changer, on a préféré attendre. Donc, la question se pose : à quel moment on peut s'intéresser à ces questions ? » [Barry, LC]

Par ailleurs, la question de l'entrée sectorielle ou en termes de gouvernance se pose aussi par rapport aux solutions proposées : *« si on choisit la porte d'entrée « gouvernance », quelles seront nos recommandations au moment du plan d'action ? La démission du maire ? Je caricature mais c'est un peu ça le dilemme. La vraie question, traitable, c'est : comment, à travers le traitement d'un secteur, on peut agir pour que l'institution rentre dans son rôle. Si dans l'éducation, il rentre dans son rôle, c'est comme ça qu'on forge l'organe municipal, pour qu'il délivre convenablement ses services »* [Koutou, AMBF].

Cet argument justifie l'entrée par le service public, même si l'enjeu est bien, *in fine*, d'améliorer les modes de gouvernance. En tant qu'objet de recherche et d'action, il permet d'asseoir la réflexion sur des dispositifs concrets : la délivrance du service, le fonctionnement municipal, la corruption, l'élaboration des budgets, etc., tout en soulevant des questions d'intégration politique au projet communal et national.

Les décalages entre recherche et temporalité de l'action

L'articulation entre les échelles locale et nationale dans la chaîne de délivrance du service, et dans le repérage des blocages et pistes de solution, a été une hypothèse de départ du projet et des réflexions des chercheurs.

Par rapport à cela, une des limites soulevées lors de l'atelier est le retard des productions de recherche, par rapport à l'évolution des cadres réglementaires et juridiques nationaux. Parfois les chercheurs fournissent des préconisations sur une situation qui a déjà évolué. Par exemple, à propos des conditions de recrutement des enseignants : « *c'est la dernière année où le recrutement se fera au niveau BEPC. On va passer au niveau baccalauréat. Or, la revalorisation des enseignants était une question au cœur des concertations. Aujourd'hui, on se rend compte que ça n'a plus de sens parce que c'est déjà réglé. C'est la même chose pour les règles de passation des marchés publics* » [Barry, LC].

Ce décalage ne rend pas pour autant les résultats de la recherche obsolètes. En effet, à propos des enseignants, « *la plupart ont été recrutés au niveau BEPC, et malgré ce changement, ces gens-là ne vont pas partir. Par ailleurs, il va falloir gérer ces nouvelles différences de statut entre les enseignants selon leur niveau de formation. Le fait que ça a été identifié permet de donner des outils pour comprendre les problèmes qui vont se poser par la suite* » [Quentin, Gret]. De plus, « *on va pouvoir analyser dans quelle mesure ce paramètre (le niveau de recrutement des enseignants) contribue à expliquer la mauvaise qualité de l'enseignement. Et peut-être qu'on se rendra compte que c'est beaucoup plus une question de système que*

de qualité de formation des enseignants » [Koutou, AMBF].

Ce décalage s'explique par le fait que « *la temporalité de la recherche n'est pas forcément celle de l'action* » [Jacob, LC], mais aussi parce que le dispositif projet n'a pas été suffisamment pensé en connexion avec l'échelle nationale. « *Les réformes étaient en discussion depuis longtemps, au niveau national, dans telle direction générale, avec l'appui de tel projet, ou de tel bailleur. Seulement nous, intervenants à l'échelle communale, nous ne pouvions pas être au courant parce que le dispositif projet ne nous le permettait qu'à la marge à travers le protocole avec le Ministère de l'éducation nationale, qui s'est étiolé. Il nous aurait peut-être fallu une collaboration plus directe et formelle avec les ministères* » [Hochet, LC]. Il semble donc que l'articulation des échelles, hypothèse de départ, n'a donc pas été suffisamment prise en compte dans la mise en œuvre du dispositif de recherche²³. Étant donné que le levier national a été peu approfondi dans la mise en œuvre du projet, l'enjeu central d'Agora a pu être reformulé ainsi : « *dans un contexte d'inachèvement des politiques, d'empilement des dispositifs et des normes, jusqu'où peut-on aller au niveau local ? Même si on est au courant de ce qui est en cours, quelles sont nos marges de manœuvre, à travers la constitution d'un dispositif local et le renversement de certains obstacles identifiés par les diagnostics approfondis ? On ne va évidemment pas régler tous les problèmes. Il s'agit justement de tester des choses à*

²³ Un comité national d'experts était prévu mais n'a jamais été réellement opérationnel.

partir de la définition de ce que l'on peut faire ou non » [Quentin, Gret].

La difficile adéquation entre la recherche, l'action et les outils normés de l'aide au développement

La question a été soulevée plusieurs fois de savoir si ce travail de diagnostic approfondi avait finalement permis d'apporter des éléments de réponse nouveaux aux opérateurs. D'après Barry, l'apport se situe moins dans l'identification des problèmes que dans la construction collective des solutions lors des concertations. Pour les acteurs, l'enjeu est de valider des solutions réalisables, en cohérence avec le contexte règlementaire. Or, si « *les acteurs locaux étaient à l'aise dans l'analyse des problèmes, car ce sont des choses qu'ils vivent quotidiennement, ils étaient souvent bloqués à la phase de construction des actions. C'est là que la recherche est utile, dans l'identification de solutions juridiquement acceptables. Par exemple, on avait un problème à Boromo sur le logement des enseignants. Les premières solutions proposées n'étaient pas forcément en phase avec la réglementation. Sans avoir lu les rapports, nous n'aurions pas compris ces éléments et aurions validé des solutions non réalisables* » [Barry, LC]. Les différentes phases de concertation correspondent finalement à la traduction des résultats de la recherche en choix opérationnels par la population elle-même. Or, « *souvent, la traduction des résultats se fait à plus haut niveau, dans le cadre d'un atelier régional, avec les coordinateurs de l'action et de la recherche qui se retrouvent. Là, ça s'est fait directement sur le terrain* » [Hochet, LC].

Selon les opérateurs, le fait de faire reposer les concertations sur un travail de

diagnostic particulièrement approfondi n'a pas nécessairement abouti à décliner des outils novateurs d'amélioration du service. En revanche, il a permis de fluidifier le dialogue entre les différentes parties prenantes de la concertation. Lucien Houbda [EAC] rapporte que l'appui des chercheurs permettait aux opérateurs de mobiliser des données et connaissances fiables, et de se sentir « *moins seuls. S'il y avait des blocages, ils [les chercheurs] pouvaient apporter des éclaircissements. Nous avons avancé comme ça.* » La participation des chercheurs aux concertations, en parallèle des diagnostics semble donc avoir été une autre valeur ajoutée de la démarche.

Si l'apport des diagnostics est réel, se pose malgré tout la question du niveau de détail et d'exigence à assurer pour alimenter l'action. Avec Agora, « *la recherche a atteint une finesse rarement vue en terme de production de connaissance dans le cadre de projets de développement* » [Barrau, Gret]. Cet investissement est-il utile à l'action ? « *Avant de transmettre le rapport de recherche au programme, nous avons un processus de validation assez exigeant. Ce rapport doit être poussé. Pour les concertations, nous avons remis un premier draft du pré-rapport, pas complètement validé, que je ne trouvais pas scientifiquement valide. Le Gerdal s'en est saisi, et l'a déjà trouvé trop fouillé pour pouvoir travailler avec et envisager des actions* » [Hochet, LC]. On pourrait donc questionner en première approximation le niveau de connaissance utile pour agir ou « le degré optimal d'ignorance » qui éviterait de s'enliser dans l'analyse préalable sans pour autant agir en aveugle...

Mais plutôt que le niveau d'approfondissement des phases de diagnostic, c'est probablement le format du produit à remettre aux acteurs opérationnels qui doit être questionné. En effet, une des difficultés majeures rencontrées par les opérateurs a été la lecture de ces rapports. « *Ils étaient touffus, et les opérateurs n'ont pas été aidés pour leur lecture, afin de sélectionner les problèmes qui pouvaient faire sens au niveau local* » [Barry, LC]. Un travail de traduction des résultats scientifiques vers des résultats utilisables par l'action semble donc nécessaire (soit à travers des produits spécifiques dédiés à l'action, soit par un dialogue poussé entre chercheurs et opérateurs).

Enfin, ce travail dense de recherche pose de manière pratique la question du coût d'un tel dispositif : l'investissement sur ce volet d'activité a été très élevé, mais pas nécessairement proportionnel à la valeur ajoutée directement observable dans l'action. La question de la capacité des projets à prendre en charge les problèmes multidimensionnels soulevés par la recherche, en inventant d'autres démarches, approches et temporalités, se pose. « *Sans cette capacité des projets à sortir de la "boîte à outils" standard de l'"industrie de l'aide", la plus-value de la recherche pour le développement restera toujours limitée* » [Hochet, LC].

La dépersonnalisation dans l'analyse des problèmes, première étape vers l'acquisition de compétences politiques

Nous avons donc vu que les diagnostics de recherche ont permis, d'une part, d'identifier les contraintes auxquelles étaient soumis les acteurs, d'autre part, de fournir des éléments pour organiser les concertations. Lors de ces concertations, chacun a donc pu prendre connaissance et intégrer le point de vue de l'autre, ce qui conduit à une dépersonnalisation des problèmes. Ce cheminement constitue précisément un des aspects de la compétence politique, renvoyant à la capacité des acteurs à généraliser pour sortir de conflits interpersonnels, grâce à une meilleure appréhension de leur environnement et de leur situation personnelle dans la société ou la cité.

« Les difficultés dans la délivrance du service sont souvent attribuées aux hommes, avec le soupçon de la corruption. Or, ceux-ci sont soumis à des contraintes. Dans le cas de fournitures scolaires, on voit que les fournisseurs ont leur logique, ils retardent au maximum la délivrance des fournitures car ils savent que le maire va céder, car il sera coincé par sa population qui attend des fournitures. La mauvaise qualité n'est donc pas forcément le fait du maire, mais de l'opportunisme du fournisseur » [Jacob, LC].

TROISIÈME PARTIE

Le processus de concertation

L'étape des concertations a constitué un moment clé pour Agora, environ un an après le démarrage du projet. Les chercheurs ont remis leurs diagnostics sectoriels, les opérateurs ont conduit leurs études préalables, chacun a pu faire connaissance avec les acteurs locaux : élus, population, services techniques, organisations de la société civile. Sur la base des connaissances produites, un dispositif de concertation est défini par les opérateurs, dans un échange avec les chercheurs et avec l'appui méthodologique du Gerdal²⁴, pour permettre aux acteurs locaux d'échanger sur leur vision du service public. Les concertations sont structurées en trois temps de débat distincts : un premier temps qui a pour objectif d'identifier et partager les principaux points de dysfonctionnement de ce service, un deuxième temps qui cherche à construire des pistes de solution pour leur résolution, et enfin, une troisième séquence qui doit servir à soumettre ces propositions aux commentaires et à la validation d'un panel élargi d'acteurs lors d'un forum public local.

²⁴ Association spécialisée dans l'animation du dialogue pluri-acteurs ayant apporté un appui méthodologique pour la phase de concertation du projet.

Des modes de concertation adaptés aux dynamiques et problématiques locales

Le choix d'accompagner un processus concerté pour l'élaboration des plans d'action sectorielle doit tout d'abord permettre de mobiliser l'expérience des acteurs locaux et les compétences qu'ils en ont retirées, qui fondent leur capacité à produire une analyse de la situation. **La concertation vise donc l'échange entre acteurs ayant une « expérience pratique », qui garantit pour partie la pertinence des idées retenues.** Par ailleurs, la participation des acteurs locaux à l'élaboration des solutions, conditionnerait par la suite leur engagement effectif dans leur mise en œuvre. Enfin, les outils conçus en partie grâce à l'analyse des acteurs qui les utiliseraient, seraient plus appropriés. Au-delà de ces plus-values pratiques, la concertation doit permettre plus largement d'inciter les acteurs locaux à prendre part aux débats publics. En cela, elle participerait au renforcement de leurs compétences politiques.

Dans le cadre d'Agora, le produit final attendu de la concertation était l'élaboration d'un plan d'amélioration du service public porté par les communes, qui soit adapté au contexte, approprié par les acteurs intervenant dans le service, et réaliste. Le but est de proposer un ensemble d'actions priorisées de manière concertée, qui constitue une planification opérationnelle et pragmatique, avec des outils, une budgétisation claire, et une définition des rôles de chacun dans la mise en œuvre.

De telles ambitions nécessitent en amont une réflexion poussée sur l'organisation des concertations et des choix méthodologiques.

Tout d'abord : qui inviter à la table des concertations ? Quels sont les acteurs les mieux placés pour formuler et résoudre les problèmes à traiter ? Puis, comment les faire travailler ensemble ? Comment des acteurs, dont les référentiels, les positions sociales, les possibilités et moyens d'action sont différents (par exemple enseignants, parents d'élèves, communes...), peuvent-ils coopérer pour construire une action collective, pour résoudre des problèmes et améliorer la qualité du service public ? Les acteurs ne pourront dialoguer efficacement que si l'on organise l'espace de discussion de manière *ad hoc*, c'est-à-dire si l'on réfléchit de manière spécifique au dispositif de concertation (et non de manière normative et systématique). Ce dispositif ne doit ainsi pas être un produit standard, mais doit au contraire s'adapter aux dynamiques des acteurs en présence, et aux problématiques à traiter. Il est donc propre à chaque contexte. Dans le cadre d'Agora, son élaboration est le fruit d'une collaboration rapprochée entre chercheurs et opérateurs.

Le dispositif de concertation : une coproduction chercheurs – opérateurs

Une méthode itérative exigeante en investissements

Dans le cadre d'un atelier animé par le Gerdal, l'équipe projet a conçu un dispositif de concertation adapté aux objectifs spécifiques d'Agora. Dès le départ, chercheurs et opérateurs se sont mis d'accord sur une méthode souple, exigée par l'hétérogénéité des services publics concernés, des acteurs et des questions soulevées par la délivrance de ces services. La démarche est conçue dès le départ comme itérative, et lors du déroulement des concertations, des marges de manœuvre sont prévues pour s'ajuster au contexte et à la nature des débats. Cette souplesse requiert un investissement considérable en temps et en moyens (capacités de réflexivité dans l'action, d'analyse et de conception méthodologique). Dans cette perspective, le projet met à disposition de nombreuses ressources humaines et financières.

Le choix de thèmes de travail comme première étape pour élaborer un cadre de concertation

Les diagnostics ont permis de comprendre l'organisation des services et le cadre régissant le secteur (institutions, principes et lois, normes formelles et informelles, rapports de force et de pouvoir entre les acteurs impliqués dans la délivrance des services). Ils ont permis d'identifier les principaux dysfonctionnements et des pistes d'amélioration. Dans un deuxième temps, ces différents résultats sont mobilisés pour élaborer les dispositifs de concertation. Comment à partir de résultats de recherche concevoir un dispositif « opérationnel » de dialogue local ? Ce passage de la recherche à l'action, ou cette mobilisation de résultats de recherche à des fins opérationnelles, est une question centrale que les équipes d'Agora ont particulièrement creusée.

Il s'est vite avéré que la simple remise des diagnostics de recherche aux opérateurs locaux, dont le rôle était de définir et conduire la concertation, était inadaptée aux modes d'appropriation de l'information par ces opérateurs. Dès lors, des ateliers réunissant chercheurs et opérateurs ont été organisés pour faire une lecture commentée des rapports de recherche, facilitant leur traduction. Cette étape a permis une appropriation partagée du contenu des diagnostics, et a enclenché une réflexion collective sur la définition du dispositif et du contenu des concertations. Ces échanges ont abouti à la définition de questions et thèmes de débat devant structurer les concertations. Ce travail de cadrage est stratégique, car il oriente ensuite la composition des groupes d'acteurs et des questions qui seront traitées par ces derniers. Il convient ainsi d'identifier des thèmes qui soient pertinents à traiter par des acteurs confrontés sur place à la délivrance du service (et non par des acteurs régionaux ou nationaux par exemple).

Ce travail a conduit chercheurs et opérateurs à se poser la question de l'adéquation des connaissances produites par la recherche avec les besoins et les contraintes des opérateurs chargés d'appuyer les phases opérationnelles. Le travail des chercheurs a ainsi été complété par des enquêtes supplémentaires en cas d'informations manquantes, et reformulé pour répondre davantage aux besoins opérationnels²⁵. Au terme de ces ateliers préparatoires, entre trois et cinq grands thèmes devant structurer les dispositifs de concertation ont été identifiés pour chaque commune. Par exemple, à Boromo (Burkina Faso), quatre thématiques de travail ont été retenues sur le service d'éducation primaire :

- la contribution des associations de parents d'élèves (APE) au fonctionnement de l'école ;
- les procédures de passation de marché ;
- la gestion du personnel enseignant par la mairie ;
- les conditions de vie et de travail des enseignants.

L'analyse des jeux d'acteurs comme deuxième étape de l'élaboration du dispositif de concertation

Après avoir identifié les thèmes de travail qui seront traités par les concertations, l'étape suivante de l'élaboration du dispositif consiste à identifier les personnes à convier autour des tables de concertation. Pour cela, les équipes se sont appuyées sur l'analyse du système d'acteurs menée par les chercheurs, devant permettre de comprendre « qui fait quoi » dans l'organisation du service, avec quelles compétences et quels moyens. Il convient aussi d'analyser quels sont les jeux d'acteurs, c'est-à-dire les relations que les uns entretiennent avec les autres, et les écarts possibles de position sociale. L'enjeu est de limiter à certaines phases de concertation les biais liés à la hiérarchie explicite ou non, les différences de statuts ou de compétences qui peuvent induire censure ou limitation de la parole. Les acteurs ou groupes d'acteurs concernés par le sujet à débattre sont ainsi sélectionnés à partir d'une analyse partagée entre chercheurs et opérateurs, qui a conduit à organiser les groupes d'acteurs en tenant compte de cet enjeu.

À partir de l'identification de ces groupes d'acteurs, ont été constitués des groupes de « pairs » (groupe d'acteurs homogènes) devant là aussi faciliter « *une parole plus libre, sans qu'interfèrent des écarts de positions sociales ou l'imposition d'une vision sur une autre* »²⁶.

²⁵ Si ce réajustement est utile pour le projet, il pose à cette étape la question du degré d'indépendance de la recherche dans un cadre opérationnel. « *Notre travail consiste aussi à continuer, tout au long du projet, à développer une problématique qui va au-delà des besoins ponctuels de l'action. [...] c'est très pénible pour un chercheur de fonctionner avec des termes de référence opérationnels* » [Charles Guissou, LC].

²⁶ « Analyse et premiers enseignements du processus de concertation dans le cadre du programme Agora au Burkina. », Claire Ruault, septembre 2012.

Ainsi par exemple, à Kampti, les acteurs ont été organisés en deux groupes :

- un premier groupe composé de la mairie, des services techniques, et de la CISV (Comunita Impregno Servizio Volontariato) ;
- un deuxième groupe réunissant les éleveurs, les orpailleurs et les villageois.

Cette configuration a permis de limiter le phénomène de domination sociale entre les administrateurs et les administrés d'une part, et de domination technique exercée par les spécialistes, d'autre part.

Les trois grandes phases de concertation

Première phase de dialogue : la formulation et l'analyse des problèmes

Un premier temps d'échange est organisé pour chaque thème retenu dans les ateliers préparatoires afin de reformuler et de préciser les « problèmes » rencontrés par les acteurs locaux. La discussion est menée en deux temps. D'abord chaque groupe de pairs tente de remonter « l'échelle des pourquoi », afin d'identifier les causes de dysfonctionnements du service. Ensuite, il s'agit de mettre en commun les résultats de ces premiers échanges dans des rencontres pluri-acteurs, et de confronter les différents points de vue.

Cette phase témoigne de la variété des registres d'analyse. Elle révèle comment chacun se situe dans le système d'acteurs, comment il envisage son rôle et celui des autres. Notons qu'avant de s'engager dans cette phase, il faut veiller à ce que l'argumentaire de chaque groupe de pairs soit construit et structuré, afin que chaque groupe d'acteurs soit en mesure d'argumenter à partir de ses analyses, et de limiter autant que possible les rapports de domination (notamment via la capacité à prendre la parole en publique ou la maîtrise de la rhétorique ou du vocabulaire technique) au dépens d'idées intéressantes mais maladroitement exprimées.

Par exemple, à Boromo, le manque de transparence des associations de parents d'élèves (APE) a été évoqué par les parents d'élèves lors des discussions dans les groupes de pairs. Cependant, durant la mise en commun, les APE et les directeurs ont fait front pour disqualifier ces accusations et les parents n'ont pas insisté, malgré des relances des animateurs. Ce phénomène de censure au moment des confrontations multi-acteurs peut en partie être régulé par les outils d'animation (*cf.* plus loin). Dans cette phase de l'expérience d'Agora, d'après les acteurs chargés de l'animation et de certains participants questionnés, le dispositif a permis une expression assez équilibrée des points de vue, bien que des groupes aient pu remettre en cause certains problèmes ou certaines formulations lors de la mise en commun.

In fine, **le résultat de cette première étape de concertation est la formulation d'un ou des problèmes identifiés pour chaque thématique issue de l'expérience des acteurs mobilisés et de la confrontation des différents points de vue.**

LE PROCESSUS DE FORMULATION DES PROBLEMES A BOROMO

Thématique n°1 : la contribution des associations de parents d'élèves (APE) au fonctionnement de l'école

Problème formulé : *Comment améliorer le fonctionnement des APE ?*

Thématique n°2 : la passation des marchés pour l'approvisionnement en fourniture et matériel scolaires

Problème formulé : *Comment faire pour que les fournitures scolaires et le matériel spécifique de bonne qualité arrivent en temps et en quantité suffisante ?*

Thématique n°3 : la gestion du personnel enseignant par la mairie

Problème formulé : *Comment assurer une bonne collaboration entre la mairie et les autres acteurs de l'éducation ?*

Thématique n°4 : les conditions de vie et de travail des enseignants

Problème formulé : *Comment favoriser les bonnes conditions de vie, de logement et de nourriture des enseignants ?*

Deuxième étape : l'épreuve de la réalité pour identifier problèmes traitables et pistes de solution

À l'issue de cette première étape, seuls les problèmes « traitables »²⁷, c'est-à-dire qui ont des solutions concrètes et réalisables au niveau local, ont été retenus pour la deuxième phase des concertations. Les problèmes identifiés renvoyant à des causes nationales – au cadre légal – devaient être pris en charge par ailleurs, via le volet « plaidoyer ». C'est l'équipe chargée de l'animation des concertations qui opère cette sélection, qui vise à n'avancer que sur des propositions d'actions réalisables localement et dans le cadre du projet. La justification de cette « sélection » est d'éviter de travailler sur des solutions qui renverraient à des moyens irréalistes ou inaccessibles et qui risqueraient de tomber dans le travers des « *shopping list* » peu ou pas opérationnelles, telles que les « solutions » sont souvent formulées dans les documents de planification (type plan de développement communal ou plan de développement de quartier).

²⁷ Cette notion de « problème traitable » est empruntée au Gerdal et constitue l'un de ses principes méthodologiques.

Ce choix présente néanmoins l'inconvénient de limiter la démarche d'identification des solutions et actions à mener dans un champ des possibles, qui peut restreindre les perspectives de changement.

À partir de l'identification des « problèmes traitables », les acteurs sont invités à réfléchir à des pistes de solutions. Là aussi, pour éviter les « solutions » irréalistes ou trop théoriques, l'enjeu est de centrer les échanges sur des solutions très concrètes, qui auront un effet direct sur le problème identifié (la formule utilisée pour relancer les participants est celle du « comment faire pour ? » qui cherche à ancrer les débats sur des sujets pratiques et concrets). Cette phase se passe en groupes restreints et pluri-acteurs, afin de confronter les différents points de vue et de solutions dont chaque catégorie d'acteurs est porteuse. Cette étape est délicate en termes d'animation puisque le dialogue se fait entre acteurs en situation d'asymétrie de connaissance et de pouvoir.

Autant pour les animateurs que pour les participants, cette phase a été estimée comme plus délicate à mener que la première. D'abord, l'ampleur des problèmes posés a pu être déroutante, voire décourageante. Elle interroge la capacité et la mobilisation d'acteurs locaux inégalement engagés sur ces questions à être force de propositions concrètes. D'autre part, cette étape a provoqué une sorte d'appréhension liée à l'obligation de résultats et de prises de décision ayant une incidence concrète sur l'organisation future des services. Dès lors, l'écueil est de se centrer sur le produit attendu, à savoir, un tableau à remplir présentant des solutions explicites et concrètes, plutôt que d'essayer de développer une véritable réflexion collective sur les leviers d'actions et par type d'acteurs. Par ailleurs, selon les parties prenantes des concertations, les phases 1 et 2 ont été conduites avec des interruptions assez longues (quelques semaines entre chaque phase) ce qui a amené les acteurs à oublier les analyses produites dans la phase précédente, et perdre le fil de la démarche.

Dernière phase de la concertation : une validation des plans d'actions en forum public local

À la suite de l'étape d'identification de solutions réalistes et concrètes proposées et assumées par les acteurs locaux (au sens où ils s'engagent à contribuer à les faire aboutir), les opérateurs chargés de la concertation rédigent un plan d'amélioration du service public, sur la base des propositions avancées. Ce plan est ensuite soumis à commentaire et validation lors d'un forum public local. C'est un temps qui a pour but de réaffirmer collectivement les problèmes formulés et les analyses produites, peu d'acteurs ayant finalement participé à la totalité des réunions. Ces résultats sont ensuite rediscutés en sous-groupes. La priorisation des problèmes, telle qu'elle avait été posée à l'issue des deux premières phases, a parfois été remise en cause. Lors de ces séances publiques, l'intérêt plus ou moins vif des participants sur certaines pistes de solution, plutôt que sur d'autres, est un indicateur de la pertinence des choix de leur priorisation. Le forum est une forme de consultation, de révision et de validation publique des choix opérés lors des étapes précédentes. Il constitue également un outil d'aide à la priorisation des actions. Par

exemple, à Boromo, les activités liées à la gestion du personnel enseignant ont plus intéressé les participants que celles relatives au renouvellement du bureau des APE.

Le forum ne cherche pas à être une phase de forte participation mais davantage une étape finale de validation formelle des décisions et d'aide à la priorisation. Il permet aussi une prise d'engagement public des représentants de chaque groupe d'acteurs, qui sont nommément désignés comme porteurs de propositions d'actions identifiées et respectivement responsables de leur mise en œuvre. Le forum est donc d'une part l'aboutissement des concertations en ce qu'il permet la diffusion des résultats qui en sont issus, et d'autre part, une étape majeure vers la mise en œuvre du plan d'action via l'engagement et la responsabilisation des parties prenantes de sa réalisation.

Éléments de bilan des démarches de concertation

Certaines limites de l'exercice de concertation

Les comptes rendus des concertations ont tous souligné la bonne participation des acteurs durant le processus, prouvant ainsi l'intérêt pour les sujets abordés et la mobilisation pour prendre part au débat public. Cependant, selon la nature des débats et les thèmes abordés (plutôt d'ordre technique, politique, social, financier), les prises de parole ont plus ou moins été déséquilibrées.

Par exemple, sur les débats portant sur la passation de marchés publics, ou le fonctionnement des associations d'usagers de l'eau (AUE) à Kampti, la parole a été fortement monopolisée par les experts sectoriels, dont le discours normatif tendait souvent à suggérer « *qu'on ne peut pas faire autrement* », qu'il n'existait pas d'alternatives, bloquant ainsi toute tentative de construction de solutions collectives.

Par ailleurs, l'analyse des dysfonctionnements des services publics conduit parfois à mettre directement en cause certains acteurs présents autour de la table. La concertation rencontre alors ses limites, car la capacité à recevoir la critique et se mettre en cause est généralement faible. La réflexion collective peut donc conduire à fragiliser publiquement certains acteurs et le dialogue risque de tourner court, voire de faire naître des tensions qui rendent plus difficiles ensuite l'émergence de solutions collectives, malgré les choix méthodologiques censés limiter leur impact. Dès lors, lorsqu'un dysfonctionnement identifié est issu d'un problème plus large de « mal-gouvernance », la question posée par les animateurs de comment « *trouver l'équilibre entre diplomatie et langue de bois ?* » reste entière [Barry, LC].

L'exigence du travail d'animation

L'animateur a un rôle déterminant dans le déroulé des concertations. « *Son but n'est pas de remplir un tableau, mais d'aider les gens à produire des idées* »²⁸. Cette posture a été une vraie nouveauté pour les opérateurs chargés de l'animation. Ils ont dû s'extraire de démarches très formatées dont ils étaient familiers, lors des processus visant l'élaboration de plans de développement communaux.

Aider les participants à s'exprimer, à formuler, et structurer leur discours, les faire répéter, reformuler, relancer, prendre des notes, etc., tout cela mobilise des compétences multiples et pointues, qui relèvent de la pédagogie, de l'esprit de synthèse, de l'organisation du dialogue. La mise en œuvre de ces dispositifs est exigeante pour les animateurs. Le principe d'une prise de note exhaustive permettant de mobiliser les résultats des échanges de manière fine, d'une étape

²⁸ cf. note concertation, *op. cit.*

sur l'autre, est chronophage et la démarche demande une préparation importante en amont ainsi qu'une grande réactivité dans l'interaction. Or les équipes n'ont pas forcément eu le temps de s'approprier entièrement les techniques, et ont dû composer avec les contraintes opérationnelles du projet (ressources humaines limitée, temps dédié à la concertation réduit). Néanmoins, les équipes d'animation retiennent que les méthodes mobilisées ont permis de structurer, faire avancer le débat, et limiter le monopole de la parole experte.

À Kampti, si la domination sociale et technique des politiciens et des experts a été atténuée en amont par l'organisation de groupes de pairs, les rapports de force étant très forts, l'équipe d'animation a travaillé à corriger les déséquilibres en s'adaptant encore davantage. Par exemple, elle a fait passer le groupe 2 (villageois, orpailleurs) en premier pour la restitution ; elle a fait présenter les analyses du groupe 1 par la personne qui prenait le moins la parole. Un dispositif de traduction a été mis en place lors de la restitution en plénière, en *lobiri, jula* et *moré*. Pour dépasser le phénomène de censure observé autour de la question très sensible voire tabou de l'équité d'accès à l'eau, l'équipe a distillé les informations fournies par les diagnostics, dans le but de faire réagir sans trop orienter le déroulement de la réflexion.

Commentaires, débats et points de vue

Les phases de concertation ont été vécues comme un moment fort de la démarche Agora par les acteurs participants au séminaire de capitalisation. Elles ont également suscité de multiples interrogations et débats lors de l'atelier

L'exhaustivité illusoire dans le choix des catégories d'acteurs

« *La question de "qui réunir ?" est une question déterminante* » [Quentin, Gret]. Les participants sont revenus plus en détail sur le processus de sélection des catégories d'acteurs invités à la table des concertations. Les diagnostics des chercheurs ont, par leur analyse organisationnelle du service, massivement orienté ce choix. C'est un parti pris clairement assumé par le projet que de s'appuyer sur ce travail de diagnostic approfondi. Pourtant, avec cette méthode, « *n'a-t-on pas omis d'impliquer des acteurs qui auraient dû être pris en compte ? N'y-a-t-il pas une autre approche, pour élargir l'identification des acteurs, et n'oublier personne ?* » s'interroge Jean-Baptiste Moda Adama.

L'équipe-projet a reconnu avoir écarté dès le départ certains acteurs, par exemple certaines associations de femmes à Boromo : « *qui ne fonctionnent pas très bien* » [Barry, LC]. Par ailleurs, des considérations d'ordre budgétaire ont influé sur la sélection : « *le fait d'avoir un budget très faible ne nous permettait pas d'élargir le nombre de participants* » [Barry, LC]. Enfin, le nombre d'acteurs invités à débattre est aussi, en soi, une donnée qui influence sur la qualité de la réflexion qui sera menée : « *nous avons limité le nombre d'acteurs pour avoir des séances de discussion beaucoup plus approfondies.* »

Finalement, ces arguments convergent vers l'idée que **l'exhaustivité et la représentativité effective de l'ensemble des acteurs est illusoire** : il existe toujours des biais, il est toujours nécessaire de faire des choix, l'essentiel est qu'ils soient assumés et clairement explicités au cours du processus. « *Tout le monde ne participera pas. Derrière la participation, il y a toujours des questions de représentation. Et ce n'est pas forcément un problème si les mécanismes de représentation sont pris au sérieux* » [Hochet, LC].

La question de la redevabilité des représentants

Puisque le dialogue mis en œuvre dans les concertations se déroule entre représentants, la compréhension des mécanismes de représentation des différents groupes doit être explicitée et prise en compte. Sur ce sujet, les diagnostics ont permis de donner quelques éléments, notamment sur le fonctionnement des associations de parents d'élèves (APE). « *Elles ne sont pas souvent renouvelées. Par exemple, dans l'école A, l'assemblée générale devrait avoir lieu depuis deux ans. Mais on ne fait que repousser. C'est un problème récurrent. L'autre souci, c'est la régionalisation des APE. En fonction des écoles, chaque quartier s'accapare un peu la gestion de l'association. Quand vous n'êtes pas du quartier, on n'accepte pas trop que vous soyez membre de l'APE* » [Seynou, maire].

Les dysfonctionnements révélés de ces organisations ont poussé l'équipe à une vigilance particulière dans le choix des représentants des APE et des parents d'élèves. *« Sans le diagnostic, nous n'aurions peut-être pas pensé à tous ces problèmes, et nous aurions pris uniquement les représentants des APE. Mais là, nous avons pris le parti de séparer les parents d'élèves des APE, et de prendre quatre représentants dans chaque groupe »* [Vauquelin, Gret].

Malgré ces réajustements, l'équipe n'a pas été au bout de la réflexion : *« nous aurions pu creuser plus. La question de la représentativité a été, pour moi, un vrai manque. C'est une chose que nous n'avions pas définie à l'avance »* [Vauquelin, Gret]. *« Quand on a constitué les panels, on a été vers les acteurs avec lesquels les chercheurs avaient déjà travaillé, ceux qui étaient plus faciles d'accès, ceux avec qui on avait déjà des contacts. On avait confié le choix des représentants des enseignants aux directeurs d'école, qui eux même avaient été approchés par les équipes de recherche. Nous avons donc privilégié ceux qui avaient déjà participé à l'enquête »* [Vauquelin, Gret].

Il semble ainsi que le choix des représentants s'est fait surtout par des affinités héritées de la phase de diagnostic. Par ailleurs, c'est parfois moins le critère de la représentativité que de l'engagement individuel, de la motivation personnelle, qui a été déterminant. Par exemple, à Boromo, *« la totalité des parents d'élèves a été convoquée par le LC lors de la phase de démarrage des concertations. Selon les écoles, la mobilisation était hétérogène, et pouvait n'atteindre qu'une quinzaine de personnes. Les représentants ont été en partie sélectionnés sur la base de cette mobilisation »* [Guissou, LC].

La relation entre le représentant et le collectif qu'il est censé représenter doit être construite et structurée, si l'on attend des représentants qu'ils rendent compte à la base des choix faits dans l'arène de discussion, et que la base les valide. L'équipe d'animation avait conscience de cette mécanique de « redevabilité » : *« d'une étape à l'autre de la concertation, on demandait aux participants de rendre compte à la base, et de désigner eux même les participants qui viendraient la prochaine fois. Comme ça, on s'assurait du partage effectif de l'analyse, et d'une réelle discussion entre les membres. »* Sur cette question, les remarques ont une nouvelle fois tourné autour des APE. *« Au niveau des organisations syndicales, de la mairie et des techniciens, ça a bien marché, ceux qui sont venus ont rendu compte. Mais au niveau des parents d'élèves et des APE, nous ne sommes pas convaincus que ces restitutions aient eu lieu »* [Barry, LC].

Au final, la représentation et la redevabilité n'ont été que partiellement traitées dans le cadre des démarches de concertation mises en œuvre par Agora : *« des corps sont invités : l'administration, les syndicats, la commune. Chacun, en interne, a ses propres mécanismes. Pour ceux chez qui ces mécanismes sont plus diffus, il aurait fallu les organiser »* [Hochet, LC].

Dès lors, que faire de cette représentativité fragmentée ? Quelle est sa légitimité et celle des décisions et choix faits tout au long du processus de concertation ? Ces questions sont à creuser de manière prioritaire bien que les contraintes liées à la logique-projet (court terme, moyens limités, etc.) réduisent souvent les possibilités d'investissement des équipes sur ces enjeux pourtant déterminants, qui conditionnent la qualité des résultats.

Les enjeux de la définition des « problèmes traitables »

Dans le cadre d'Agora, seuls les « problèmes traitables » ont été portés dans l'arène du débat public. Ce choix a largement été débattu par les participants, en commençant par des questions de définition : qu'est-ce qu'un « problème traitable » ?

Pour Amadou Barry, les problèmes « traitables » renvoient à une « *manière de formuler les problèmes. Par exemple, les agriculteurs auront tendance à exposer leurs problèmes en termes de manque : “nous manquons d'eau”. Mais le manque d'eau, qu'est-ce que ça crée exactement ? On cherche à voir la réalité qui se cache derrière le manque. Et donc pousser les gens à analyser, analyser, analyser... Au fur et à mesure qu'on creuse, on arrive à cerner exactement le problème. Les partis politiques ou les développeurs ont trop souvent formulé les choses sous la forme : quels sont vos besoins, vos doléances ? Il faut plutôt raisonner en termes de “Comment je fais pour... ?” Comment je nourris ma famille ? Comment je me soigne ? Il y a, dans cette formule, un engagement pour trouver des solutions.* »

Les participants sont tombés d'accord sur le fait que derrière les problèmes traitables, « *le but était d'éviter le listing, le cahier de doléances. Nous voulons ceci, nous voulons cela* ». Cependant, dans la façon de sélectionner les problèmes à résoudre, il s'avère que les animateurs « *s'attachaient uniquement aux problèmes qui prenaient en compte également les contraintes du projet (moyens disponibles pour mettre en œuvre des actions concrètes dans le cadre d'Agora). Il ne faut pas se mentir. S'ils disaient qu'il fallait construire une école, on*

ne le prenait pas en compte (car le projet ne prévoyait pas la construction d'école). »

Si dans la phase d'identification des problèmes, toutes les remarques ont été étudiées, et apparaissaient sur les comptes rendus, un tri a été fait en fonction de « *ce qui dépendait du local, et du plaidoyer national* » [Vauquelin, Gret] et des moyens disponibles. Pour Jean-Pierre Jacob, la question des problèmes traitables n'est pas seulement une manière de rompre avec les listings, les cahiers de doléances, c'est aussi une manière d'informer au préalable les bénéficiaires sur ce qu'on peut faire et ce qu'on ne peut pas faire faute de moyens. « *Les problèmes sont non traitables non pas parce qu'ils n'ont pas de solution mais parce que nous, Agora, n'avons pas les moyens pour y répondre* » [Jacob, LC].

Cette posture questionne la vision de l'action portée par le projet : **doit-on rester dans le champ des possibles, au risque de bloquer les acteurs dans une situation très imparfaite, ou bien doit-on essayer de faire bouger les cadres plus structurels ?** « *Dans le développement, on ne peut pas se contenter d'un discours réaliste sur ce qu'on peut faire ou ne pas faire en fonction des contraintes comme les moyens ou les outils méthodologiques disponibles* » [Jacob, LC].

La place de l'animateur et du chercheur au sein du dispositif de concertation

Le rôle de l'animateur a été longuement débattu durant l'atelier de capitalisation. Il est celui qui facilite la prise de parole, et doit inciter tous les acteurs à s'exprimer, en essayant de dépasser les rapports de force inévitablement présents dans l'arène. Pourtant, il ne maîtrise pas toujours ces enjeux sociaux et l'animation ne semble pas

pouvoir résoudre les conflits et rapports de domination existants. « *L'important, c'est déjà d'en avoir conscience.* » [Vauquelin, Gret] et de savoir les lire et les analyser. La mobilisation des résultats de recherche est utile pour ce décryptage. De plus, la mobilisation des diagnostics de recherche peut également permettre de mettre à plat les points de vue, les pratiques et les contraintes des différents acteurs impliqués dans la délivrance du service, afin de « *de donner la voix à ceux qui ne sont pas insérés, dans ce débat public* » [Vauquelin, Gret].

L'animateur a également pour rôle d'accompagner les participants dans la formulation d'idées et de pistes de solution. Il tente pour cela de limiter les rapports d'autorité ou de domination, qui risquent de mettre à mal les tentatives de coproduction de solutions. Par exemple, « *le technicien devient très vite un dieu car les gens n'ont pas d'arguments techniques à opposer* » [Barry, LC].

Finalement, les animateurs ont constaté l'influence des jeux de pouvoir dans le processus de dialogue, sans toujours disposer du recul nécessaire pour les réguler. Les chercheurs avaient pour rôle d'assurer un suivi du processus de concertation pour aider à ce type de décryptage. Ils ont finalement été fortement mobilisés dans la mise en œuvre opérationnelle de ces concertations, à travers d'autres formes d'implication : d'une part la prise de notes sur les interventions des participants ; d'autre part l'apport d'éléments de connaissance pour recadrer les discussions en cours ; enfin le recadrage quotidien de la démarche de concertation de manière itérative. Ils se sont donc focalisés davantage sur le processus en cours, et non sur le « off » et les effets du processus sur les personnes concernées. Ainsi, « *les chercheurs ont fait ce suivi en participant*

aux concertations. Donc, c'est du "in". Nous n'avons pas d'information sur le "off" : tout ce que les gens disaient, avant, pendant, et après, dans les coulisses et en dehors de tout ce processus » [Hochet, LC].

Une méthodologie inédite de concertation

« *Tout le monde parle de concertation, mais c'est souvent peu structuré en termes de méthode. Même si elle n'est pas parfaite, cette méthodologie est rigoureuse. Il y a des étapes techniques, des questions à se poser, des choix à faire* » [Barrau, Gret].

Le dispositif mis en œuvre dans le cadre d'Agora a ainsi été élaboré de manière *ad hoc*, en s'appuyant sur les grands principes méthodologiques formalisés par le Gerdal. « *Le Gerdal nous a formé sur les grands principes. Ensuite, nous avons réfléchi avec les opérateurs, les chercheurs, Amadou, et moi-même, à la façon dont nous allions appliquer la méthode proposée. Nous avons fait un atelier de près d'une semaine pour élaborer ce dispositif* » [Vauquelin, Gret].

Dès lors, si ce n'est pas « *une méthode clef en main, quels ont été les critères retenus pour définir cette méthode ?* » [Hochet, LC]. Les étapes, d'après Amadou Barry, restent assez classiques : « *c'est toujours une phase d'analyse des problèmes, et une phase de recherche de solutions.* »

La nouveauté repose essentiellement sur « *les techniques d'animation, c'est-à-dire la mise en dialogue, et surtout, la troisième étape de validation du plan d'action en forum public local.* » Émilie Barrau complète : « *c'est le procédé d'identification des problèmes par groupe d'acteurs, l'élaboration des pistes de solution avec un collectif plus large, et finalement, un forum encore plus large, avec une mise en débat*

sur la place publique. » L'ambition de ce dispositif était notamment de « *casser les clivages inter-acteurs, créer le dialogue dans l'espace public en cassant les réseaux traditionnels* » [Barrau, Gret].

Si la méthodologie était structurée, elle devait aussi permettre des ajustements permanents selon le contexte, les acteurs et les problèmes soulevés au moyen d'une analyse quotidienne de la concertation et d'ajustements méthodologiques chemin faisant. Ce serait donc une démarche avant tout « *itérative, constituée d'allers retours. On apprend en faisant, on ne sait pas à l'avance ce qui va se dérouler. La méthode change au fur et à mesure* » [Vauquelin, Gret].

Cet ajustement en temps réel du dispositif amène les participants à qualifier de « positive » cette démarche concertée. Il n'en demeure pas moins qu'elle reste une étape « *lourde et complexe* » voire « *fastidieuse* », qui a demandé beaucoup d'énergie, d'argent et de patience de la part de tous les acteurs. Le dispositif a-t-il pour autant abouti à des résultats à la hauteur des moyens déployés ?

QUATRIÈME PARTIE

Les résultats de la concertation

Les concertations devaient permettre de poser collectivement les premières bases d'une action publique sectorielle concertée, celle-ci se définissant par « *la capacité à faire agir dans un secteur donné, plusieurs acteurs, pour rassembler cette diversité autour d'objectifs définis en commun, par la prise en compte de logiques et de contraintes différentes et propres à chaque acteur.* »²⁹

À Boromo et Réo, les opérateurs ont rédigé une première proposition de plan d'amélioration du service de l'éducation, en reprenant les propositions issues de la deuxième phase des concertations. Ce document a été présenté lors du forum public local, au cours duquel, par sous-groupe, les participants ont pu commenter et modifier les propositions. Une version définitive du plan a ensuite été validée, soumise au vote lors du conseil municipal, et adoptée. Dans quelle mesure ce cheminement a-t-il participé au renforcement des compétences politiques des intervenants ?

²⁹ cf. note de cadrage de l'atelier de capitalisation Agora.

Le débat public et la construction de la compétence politique

Atouts et limites de l'exercice de mise en dialogue

« *Un des résultats de la concertation, c'est la concertation elle-même* » [Hochet, LC]. En effet, au-delà des résultats auxquels la concertation a pu ou non aboutir, le fait même de se concerter est, en soi, une valeur ajoutée majeure de la démarche Agora. **Elle a permis de faire dialoguer des gens qui, d'ordinaire, n'échangent pas dans le cadre de leurs responsabilités professionnelles.** « *Tout le monde se connaît, on peut boire des pots ensemble, on a des relations de sociabilité. Mais quand on arrive sur le terrain du travail, la communication devient beaucoup plus compliquée* » [Seynou, maire]. Alors qu'avant, « *on passait notre temps à s'accuser les uns les autres* », la mise en dialogue a permis de « *restaurer la confiance entre les acteurs. Les gens se désengagent parce qu'ils pensent que si l'on se met ensemble, il y en a toujours un qui en profite. Alors que d'autres causes expliquent souvent les échecs* » [Barry, LC].

La création de ce dialogue pluri-acteurs a également permis de « *débloquer des problèmes in situ* » [Vauquelin, Gret]. Par exemple, à Boromo, l'approvisionnement en fournitures scolaires posait problème et les élèves avaient effectué la rentrée sans matériel. Chaque acteur se renvoyait la balle et accusait l'autre de ce dysfonctionnement. Lors des concertations, le maire a dit ne pas avoir été mis au courant par le fournisseur de l'arrivée des fournitures, stockées dans l'entrepôt à quelques mètres de l'école. Le fournisseur a répondu que le maire ne lui avait pas demandé. **« En direct », le blocage a donc clairement pu être identifié et traité.**

Cette confiance restaurée par le dialogue vient du fait que la concertation peut permettre à chaque participant d'intégrer les contraintes des autres dans ses propres représentations de la situation, et réciproquement. Elle invite chacun à se « décentrer », c'est-à-dire à « *pouvoir entendre le point de vue de l'autre* » [Quentin, Gret]. Cependant, **à l'échelle du groupe, cet exercice reste limité en fonction des facultés inégales qu'ont les participants à recevoir des points de vue divergents.**

Par exemple, à Kampti, « *les diagnostics et les concertations ont mis en avant des problèmes qui risquaient de perdurer avec la réforme de l'eau. Cela a provoqué quelques tensions avec les techniciens qui mettaient en place la réforme. Ils ont pris cela comme une remise en cause de leur travail* » [Voisin, PDLK]. « *L'objectif aurait été de les mettre en situation de comprendre que ce n'était pas leur travail qui était remis en question mais certains aspects de la réforme, impliquant alors un travail de plaidoyer au niveau national. Mais ce n'est peut-être pas possible !* » [Quentin, Gret]. En soulignant certains dysfonctionnements, les acteurs peuvent se sentir d'autant plus durement attaqués que la critique est reçue publiquement : « *ils avaient peur [les techniciens] qu'on remette en cause leur travail devant les orpailleurs, les AUE, (...), la commune. Tout le monde finalement* » [Vauquelin, Gret].

Si l'on considère la mise en dialogue et le décentrement d'acteurs locaux comme un résultat des concertations, cela soulève plusieurs questions quant à la pérennité de ces échanges.

D'une part **le dialogue va-t-il survivre au projet, va-t-il pouvoir se pérenniser ?** Certaines dynamiques semblent déjà observables hors du cadre d'Agora : à Kampti, le dialogue a repris entre les services municipaux et les services techniques. Une réunion est désormais organisée une fois par mois, mais ces liens établis restent fragiles et très dépendants d'individus qui sont porteurs de la dynamique mise en route par Agora. Sans la médiation du tiers, qui va porter, organiser, animer et financer le débat public ? *« La concertation doit devenir un « train-train » pour les collectivités. Il faut qu'elles sachent comment porter ces choses »* [Koutou, AMBF]. L'instauration d'une routine de dialogue exige, au-delà de la volonté des acteurs concernés et de leur capacité de décentrement, du temps, incompressible et peu en phase avec des logiques de projet.

Une autre question soulevée par la mise en place d'un dialogue pluri-acteurs est celle de la place des communes dans le dispositif. En effet, à travers le débat public, on participe à la reconnaissance de tous les acteurs en présence, au renforcement de leurs compétences, et donc de leur légitimité. La commune est un des acteurs clés mais doit prendre en compte et intégrer les points de vue des autres (société civile, acteurs privés, administration). La volonté de « décentrement » des communes est ambiguë car, étant à la tête de structures encore jeunes et peu légitimes, les maires ont tendance à chercher à imposer leur « centralité ». Le risque est alors que la construction de cette légitimité des communes se fasse, non en tant qu'acteur incontournable de la mise en musique des intéressés, mais dans une volonté de centralisation de l'action publique à leur seul niveau et de refus du dialogue. Cette posture est non seulement contre-productive pour animer le débat public mais également un élément clé des difficultés de délivrance des services publics, qui sont nécessairement le fruit d'une coopération multi-acteurs.

Vers la construction d'une culture politique

Si le caractère public du dialogue commencé dans les concertations peut rendre délicat l'expression d'une critique complètement libre, il génère en revanche un engagement public fort de la part des acteurs qui se positionnent sur la mise en œuvre de telle ou telle amélioration du service. Devant tous les acteurs du secteur réunis lors du forum local, un responsable est désigné pour la mise en œuvre de chaque activité, en précisant les modalités de cette réalisation. Dès lors, *« quand on écrit sur le tableau que le responsable de cette action, c'est monsieur X, il se sent forcément beaucoup plus impliqué, concerné »*. La façon dont ont été formulées les solutions a également forgé le caractère contraignant et engageant du plan d'action. A Boromo, *« au lieu de dire "organisation de séances de formations", nous avons formulé la solution de telle façon que le maire soit obligé d'organiser lui-même ces séances »* [Barry, LC]. Les élus comme les agents des services techniques se sont tout particulièrement investis lors de cette phase finale du forum, assurant le portage politique local attendu par Agora. Le maire de Boromo a notamment pris la parole pour s'engager sur les actions de ce plan. Dès lors, *« les cadres de concertation permettront que chacun joue convenablement son rôle »* [Koutou, AMBF].

Enfin, un résultat qui fait consensus pour les parties prenantes des concertations, est l'appropriation des analyses et propositions par les participants. Comme acteurs de la délivrance du service à différents niveaux, les participants ont été force de propositions concrètes. Mis à contribution, ils maîtrisent les outils et actions proposées, et intègrent les grandes orientations du plan d'amélioration, ce qui doit faciliter ensuite la mobilisation de chacun. **À l'issue du processus, il apparaît que les parties prenantes dans leur ensemble, et notamment les élus locaux, sont responsabilisés dans leur rôle, et ont acquis une meilleure maîtrise technique du service, dans son organisation et ses outils, participant ainsi à l'élaboration de leurs compétences politiques.**

Jusqu'où appuyer l'institution communale ?

Les concertations animées dans le cadre d'Agora s'inscrivent dans un contexte de réforme dans plusieurs secteurs (notamment l'eau potable) qui visent notamment à placer la commune au centre de la mise en œuvre des politiques publiques, et à renforcer le transfert effectif de compétences vers les communes. Un des enjeux va être, dans ce contexte, de faire reconnaître, de légitimer cette institution naissante auprès des autres institutions (représentants de l'État, services techniques déconcentrés, ONG et associations, pouvoirs coutumiers, etc.). La démarche de concertation s'inscrit donc dans cet objectif et vise notamment à « *mettre en scène la commune, pour la placer comme acteur central dans le système de l'eau et dans l'éducation* » [Jacob, LC]. Ce nouveau positionnement central ne va pas sans certaines tensions. À Kampti, par exemple, les acteurs investis dans la gestion de l'eau depuis longtemps se sont montrés réticents à la mise en place des associations d'usagers de l'eau, demandées par la municipalisation du service : « *Quand la borne est en panne, un individu ressortissant du quartier met de l'argent pour la réparer. Et il part s'asseoir à côté de la pompe. Pour l'instant, dans le village, c'est lui qui décide* » [Kambou, adjoint au maire de Kampti].

De manière plus générale, « *la décentralisation a enlevé des prérogatives à des structures pour les donner à d'autres. C'est moi qui faisais telle chose hier, et cette fois, c'est toi. C'est la loi, mais je ne suis pas d'accord. Donc, je fais tout pour te mettre des bâtons dans les roues* » [Houbda, EAC]. Si elles n'ont pas pu immédiatement aboutir à un changement des pratiques sur le terrain, les concertations ont constitué un temps fort dans la construction de la place de la commune en matière de délivrance du service public. L'enjeu est d'envisager comment ces communes peuvent progresser dans leur construction et leur légitimation, tout en s'inscrivant dans un espace politique local nécessairement hétéronome, c'est-à-dire en lien avec les autres niveaux (régional, national) et les autres acteurs du territoire. « ***La décentralisation ne doit pas devenir de la centralisation au niveau local*** » [Hochet, LC].

Des propositions classiques et modestes

La tendance au formatage des solutions

Agora fait l'hypothèse que les diagnostics et les concertations permettent de développer une stratégie d'action fine adaptée aux réalités locales. Pourtant, les outils qui en résultent sont finalement assez classiques : *« j'ai été un peu déçue du résultat de la dernière phase des concertations. Et à la fin, quand les activités sont sorties, c'était un peu décevant de voir que les outils et les actions étaient les mêmes que d'habitude (formation, échanges, équipements...) »* [Vauquelin, Gret]. La valeur ajoutée des concertations semble plutôt reposer sur le ciblage plus précis du contenu de ces outils « classiques », et des publics auxquels ils sont destinés.

On peut s'interroger sur cette difficulté à proposer des solutions véritablement innovantes à l'issue d'un processus de débat approfondi : *« les gens n'avaient pas beaucoup d'idées. Nous-mêmes, les animateurs, quand nous avons essayé de proposer des choses par rapport à ce qu'il se disait, nous avions en tête les outils classiques »* [Vauquelin, Gret]. Il y a donc, pour certains, une sorte de formatage dont il est difficile de s'extraire. Pour d'autres, il s'agit plutôt d'un manque d'expérience, qui empêche d'être véritablement force de proposition.

Le manque de moyens a aussi influé sur le type d'actions retenues. Les budgets limités ont imposé des solutions économes, immatérielles : formation, sensibilisation, information. Par exemple, à Réo, il a été proposé de recruter un technicien pour la commune afin de faire le suivi des chantiers de construction des infrastructures scolaires. Cette idée n'a pas été retenue lors du vote du plan d'action en conseil municipal, la mairie se déclarant dans l'incapacité de prendre en charge le salaire d'un fonctionnaire supplémentaire.

Enfin, une dernière raison de la faible originalité des outils est le contexte politique dans lequel se sont inscrites ces concertations, particulièrement dans le secteur de l'eau. En effet, une réforme était en cours de mise en œuvre, ce qui a énormément biaisé la recherche de solutions : *« dès que nous soulevions un problème, ceux qui étaient en charge de mettre en œuvre la réforme disaient qu'il allait justement être réglé par la réforme. C'était vraiment difficile. En gros, il n'y avait pas de problème. Il faudrait analyser la situation une fois que la réforme sera totalement mise en œuvre, pour voir qu'elle n'a pas tout solutionné »* [Vauquelin, Gret].

De l'objectif de formulation de politiques sectorielles locales au plan d'amélioration du service

Les outils et les actions proposés sont intégrés dans un Plan d'amélioration du service public, et dans un plan d'action sectoriel programmant les activités finançables par le projet ou la commune, sur une année.

Or, l'ambition de départ était de produire un document de politique sectorielle, dans l'idée d'aider les communes à construire une vision stratégique de leur territoire. On constate donc une réorientation dans le format du produit issu des concertations. *« Cet ajustement de méthode pose la question suivante : y-a-t-il des politiques publiques municipales autonomes au Burkina Faso ? Je ne le pense pas. La commune est un rouage dans l'application des politiques publiques nationales. Dans le domaine de l'éducation, elle est cantonnée aux passations de marché pour les fournitures et les infrastructures, et un contrôle de premier niveau des enseignants. C'est donc normal de ne pas pouvoir faire une politique sectorielle d'éducation à l'échelle municipale, puisque c'est une chaîne qui part du niveau central, en passant par les services déconcentrés »* [Hochet, LC].

Néanmoins, l'intégration du Plan d'amélioration des services dans la démarche de planification communale aurait pu être plus forte, notamment si l'exercice de programmation sectorielle portée par Agora avait cherché à s'articuler davantage avec l'agenda communal (Plan de développement communal tous les cinq ans, Plan d'investissement tous les ans). Il aurait fallu penser de manière plus approfondie l'articulation entre ces démarches et l'exercice de priorisation concerté. Par ailleurs, n'étant pas suffisamment en lien avec les ministères sectoriels, il a été impossible de mettre en place un document de programmation sectoriel complémentaire aux outils de planification existants, comme l'ont été par exemple les PCD/AEPA (plan communal de développement / eau potable assainissement).

En outre, si du point de vue réglementaire, les prérogatives communales sont réduites dans la production des services publics retenus par Agora, l'inachèvement juridique et institutionnel au Burkina Faso laisse aux communes et aux coproducteurs du service, des marges de manœuvre locales considérables pour « faire atterrir la loi » et assurer son opérationnalisation. Les communes ont ainsi certaines libertés pour adapter les normes et procédures aux contraintes rencontrées par les usagers. Dès lors, **le Plan d'action défini au cours des concertations avait vocation à utiliser ces marges de manœuvre pour prendre en charge, grâce à des « arrangements locaux », certains des dysfonctionnements rencontrés dans l'application des politiques publiques nationales** (soit parce qu'elles sont inadaptées, soit parce qu'elles sont inachevées, soit encore parce qu'elles sont mal comprises, connues et appliquées).

Dans cette tension entre mise en œuvre de politiques inabouties et arrangements locaux pour améliorer la délivrance des services, **le plaidoyer aurait pu jouer ce rôle d'articulation afin de faire remonter au niveau national les dysfonctionnements mais aussi les pistes de solutions expérimentées localement**. D'autant plus que l'inachèvement institutionnel s'explique au moins autant par le manque de moyens que par un manque de volonté politique du pouvoir central. *« Il y a des priorités, et la décentralisation n'en est pas une. Si la volonté politique était affirmée, nous aurions beaucoup moins de problèmes sur le terrain. Si les agents locaux ne changent pas de pratiques, c'est parce qu'ils savent qu'ils ne se feront pas taper sur les doigts. On ne met pas tous les moyens pour que le processus réussisse »* [Koutou, AMBF]. Malheureusement, le volet de plaidoyer du projet a été peu mis en œuvre (cf. page 22).

CINQUIÈME PARTIE

Les enseignements d’Agora : pourquoi et comment encourager le débat public local ?

La question de la construction des compétences politiques des acteurs à travers des démarches de concertation et celle du rôle de l’intervention d’un « tiers » chargé de les animer, posées par le bilan du projet Agora, renvoient à différentes problématiques plus larges souvent abordées dans le domaine de l’aide au développement : le rôle des ONG, la légitimité des acteurs, l’efficacité de l’aide, la technicisation du champ politique, etc. Plus largement elles posent la question de la pertinence et de l’opérationnalité du modèle de gouvernance de type « démocratie locale participative » dans des contextes où les normes et les mécanismes de l’État, de la décentralisation et de la démocratie ne sont que faiblement intériorisés par les acteurs des échelles locales et nationale.

L’objet n’est pas ici d’apporter des réponses à ce vaste champ d’interrogations, mais de montrer comment l’expérience d’Agora apporte des éclairages dans des contextes politiques, économiques et sociaux dynamiques.

Cette brève synthèse des apports d’Agora sera structurée autour des questions suivantes : d’une part, pourquoi débat-on ? Quels sont les enjeux et les présupposés qui sous-tendent cette injonction généralisée à la « co-production » de l’action publique ? D’autre part, quel rôle joue effectivement le « tiers » dans la mise en place de ce débat et qu’en est-il de sa propre compétence politique ?

À quoi sert le débat public ?

La délibération, une fin en soi ?

Si l'on examine les fondements de l'impératif délibératif et des injonctions fortes à la participation dans tous les systèmes représentatifs, on s'aperçoit que la tension entre représentation et participation est structurelle au modèle démocratique. En effet, si toutes les révolutions démocratiques (Royaume-Uni, États-Unis, France) ont fait le choix du gouvernement représentatif (Manin, 1995), la volonté de maintenir une forme d'expression directe du peuple est en permanence réaffirmée par divers dispositifs participatifs, afin de contrebalancer la seule expression des élites politiques (représentants). La concertation fait partie de ces mécanismes d'expression du peuple en parallèle de ses représentants politiques et doit permettre notamment d'interpeller sur les promesses politiques, de soulever les impacts locaux de politiques nationales, ou encore de demander la prise en charge de nouveaux enjeux ou de nouveaux groupes (Boltanski 2009). À travers cette organisation du débat public, on cherche à construire en pratique une décision collective, qui légitime l'action et l'autorité publique, et qui dépasse les seuls intérêts et compétences individuelles. Ce dialogue doit permettre en retour au citoyen d'acquérir des compétences « politiques » qui lui permettent de mieux se positionner dans l'arène publique et de mieux utiliser les biens et services publics (Blondiaux 2007).

Le projet Agora, en mettant en œuvre cette délibération, via les démarches de concertation analysées précédemment, contribuerait donc à la légitimité des décisions publiques, tout en renforçant les compétences politiques des différents acteurs qui y prennent part.

En ce sens, la délibération peut être considérée comme une fin en soi, ce qui implique qu'on s'interroge sur la dimension politique des méthodologies et des démarches qui l'organisent. Or, si l'on se pose volontiers les questions de : comment débattre ? Selon quelles modalités ? Avec qui ? La réflexion sur l'objet du débat lui-même est rarement approfondie, tout comme celle de la transformation des délibérations en choix politiques effectifs (sous forme de plan d'action ou autre), ce qui risque d'occulter la dimension politique des enjeux qu'il recouvre.

La démarche délibérative et le renforcement des compétences politiques se heurtent à l'approche projet

Dans le cas d'Agora, les délibérations devaient déboucher sur des choix de politiques sectorielles partagés, donc soutenus et assumés par les différentes parties prenantes du secteur concerné. Cette transformation de la délibération en action a été finalement décevante (activités proposées très standard, portage finalement faible par les acteurs locaux...).

Ce bilan mitigé de la transformation des choix collectifs en action s'explique pour plusieurs raisons : faibles moyens du projet pour mettre en œuvre les innovations proposées ; temps limité qui impliquait une accélération dans la phase de mise en œuvre, laissant peu de place à des actions complexes ou s'inscrivant dans la durée ; moyens d'accompagnement limités d'opérateurs locaux plus habitués à dérouler des approches standard (type plan d'action, plan

communal de développement...). Ainsi, fondamentalement, l'approche concertée semble en partie contradictoire avec l'approche projet programmée et normée dans lequel s'inscrivait Agora.

Lors des processus de concertation, les animateurs ont insisté pour que les participants formulent leurs problèmes de manière « active », afin d'éviter la traditionnelle liste de doléances et d'identifier des solutions concrètes. De plus, ils se sont concentrés sur les problèmes auxquels il était potentiellement possible d'apporter une solution avec les moyens disponibles (soit via les ressources communales, soit via les ressources du projet). Enfin, l'ambition de formuler une politique sectorielle locale a été abandonnée, se limitant rapidement à un plan d'action décrivant les solutions à apporter localement à ces problèmes « traitables ».

Ces trois éléments posent question en termes de renforcement des compétences politiques. En effet, les débats se sont concentrés sur les outils disponibles à mettre en place, en occultant à la fois les choix politiques qui sous-tendent ces outils et la construction des choix politiques des participants à propos du service public : quelle dimension politique consolide-t-on lorsqu'on explique aux citoyens que le champ des possibles se limite à l'univers et aux moyens du projet ? Comment apprendre à problématiser l'action publique quand on se limite à poser les problèmes à partir de solutions préexistantes dont on occulte la dimension de choix politique qu'elles comportent ? *« N'est-ce pas une façon de réunir l'offre et la demande ? Cela ressemble à une sorte de compromis entre ce que vous pouvez faire et ce que les gens réclament »* [Jacob, LC].

Le projet Agora, porteur de ces choix de méthodes, apparaît ici davantage dans une logique de transfert aux participants des normes, leviers et méthodes propres aux contraintes de l'aide projet (qu'est ce qui est finançable par ce projet ? Comment exprimer mes demandes ou priorités dans ce cadre ?), plutôt que dans une mission de renforcement de leurs compétences politiques. Ce renforcement permettrait aux participants de comprendre les contraintes de l'action, les facteurs qui limitent le champ des possibles, et les moyens de formuler des alternatives. On retrouve là la mécanique « antipolitique » des programmes de développement – et de l'action publique en général – tendant à placer systématiquement le débat sur un plan technique en occultant le contenu politique des outils, afin de le rendre plus « opérationnel ». *« La référence pragmatique à une démarche de projet envahit les discours publics et tient lieu de politique [...]. La problématisation de l'action politique en termes d'expertise ("comment faire") reflète la difficulté ressentie des élus à redéfinir leur articulation aux territoires et aux intérêts en présence »* [Cadiou, cité par Offner, 2003].

Comme cela a été très clairement énoncé lors des débats du séminaire de capitalisation, l'objectif d'élaborer un document plus large et plus ambitieux qu'un simple plan d'action s'est heurté à un inconvénient majeur : au final, l'opérateur de projet mais aussi l'élu sont principalement évalués sur la part des actions programmées qui sont effectivement réalisées, et non sur la qualité du dialogue ou des compétences politiques effectivement transmises – dimension difficile à évaluer et mesurer. Il semble qu'ici encore, les modalités de fonctionnement propres au système d'aide soient assez contradictoires avec les objectifs initiaux du projet, de renforcer la compétence politique des acteurs locaux.

Cependant, comme le souligne Offner, il ne faut pas dissocier aussi catégoriquement les sphères techniques et politiques, celles-ci n'étant pas autonomes l'une par rapport à l'autre. L'expertise et la production de connaissances alimentent le débat public et contribuent à donner du sens à l'action. Ainsi, le fait qu'Agora se soit appuyé sur un dispositif de production de connaissances

approfondies via les diagnostics de recherche, qui a pu paraître lourd à certains, a certainement permis de mieux comprendre les intérêts en présence et d'améliorer la qualité des processus de dialogue, et *in fine* de prise de décision.

Enfin, si l'on en croit les promoteurs de la démocratie délibérative, l'action publique peut être considérée légitime lorsqu'elle découle d'un processus de prise de décision qui résulte d'un compromis entre les différents intérêts en présence, suite à leur confrontation. C'est exactement ce qu'a cherché à organiser le projet Agora à travers les différentes étapes du processus de concertation et la formulation de plans d'actions.

Quelle contribution à la légitimation des communes ?

Par ailleurs, le projet Agora s'est déroulé dans un environnement en pleine évolution, où la place de la commune dans un paysage institutionnel récemment décentralisé reste, sinon à construire, amplement à consolider.

Le projet Agora, et notamment les débats qui se sont tenus lors de l'atelier de capitalisation, ont mis en évidence toute la complexité d'une démarche qui consiste à renforcer les compétences politiques des acteurs locaux à travers la concertation, et notamment de la commune, dans un contexte où la légitimité de cet acteur communal est loin d'être un fait acquis. En effet, l'idée est d'organiser le débat public pour faire reconnaître et intérioriser les rôles et responsabilités de chaque acteur par lui-même et par les autres, ce qui revient concrètement à renforcer en même temps un acteur clé de la délivrance du service (la commune), mais aussi ses contre-pouvoirs (société civile, citoyens...). Il faudrait ainsi en parallèle renforcer les compétences techniques et politiques des communes (élus et techniciens), leur apprendre à se positionner dans la chaîne de délivrance des services publics, face aux autres acteurs et à différentes échelles (notamment les services déconcentrés de l'État), et renforcer les compétences politiques des usagers (ou de leurs représentants), afin qu'ils soient vigilants sur la qualité des services fournis et sur la redevabilité de leurs élus.

Cet enjeu de renforcement de l'acteur communal, mais aussi de ses « contre-pouvoirs », nous amène à plusieurs questions. Afin de maintenir cette tension entre renforcement d'un acteur et de ses contre-pouvoirs, de ne pas basculer dans une nouvelle forme de concentration du pouvoir à l'échelle locale, le tiers, en l'occurrence le projet Agora, chargé de renforcer la compétence politiques des acteurs, doit lui-même exercer son action avec un degré de réflexivité très élevé. En effet, en tant que tiers organisant la concertation, il constitue également un puissant levier de légitimation de l'acteur communal, la reconnaissance par l'extérieur étant un registre important de légitimité dans le monde du développement. En d'autres termes, qu'en est-il de la compétence politique du projet Agora et de sa capacité à maîtriser ces jeux de légitimation et renforcement politique des différents acteurs mobilisés ? Par ailleurs, quid de l'institutionnalisation du débat public après son départ ?

La compétence politique du tiers

Un des postulats de départ du projet Agora est celui de la nécessité d'une intermédiation dans la construction du débat public local, rôle assumé par le projet. On peut se demander : l'intervention d'un tiers extérieur est-elle toujours nécessaire ? Ne faudrait-il pas considérer cette nécessité comme une hypothèse plutôt qu'un fait acquis ?

Si l'on examine la genèse du projet, on y trouve différents éléments clés. Son origine réside dans la volonté d'acteurs tels que le Gret, le LC, puis CUF de travailler ensemble pour développer leurs approches respectives en matière de développement local, approches qu'ils considèrent convergentes et complémentaires. Ils sont porteurs de visions politiques qui vont largement influencer la nature et le déroulement du projet Agora. Celles-ci résident, du point de vue du Gret, dans l'importance de l'accompagnement social pour renforcer les dynamiques de développement local, en lien avec l'État et la construction des politiques publiques et, de la part du LC, dans la volonté de refonder l'État à partir du local, sur la base du constat que le déficit de dialogue entre agents et usagers entraîne une délivrance sous-optimale des services publics, qui bloque le processus d'intégration sociopolitique et de construction d'une citoyenneté locale et nationale.

À l'occasion de l'atelier de capitalisation, les représentants du LC et du Gret argumentent dans le sens de la nécessité d'un tiers pour initier et animer ce dialogue local. Ainsi, selon Jean-Pierre Jacob, il faut « *assumer cette artificialisation du monde, parce nous le vivons aussi en Europe, nous sommes soumis aux normes internationales. [...] Les ONG ont souvent plus de légitimité que les communes pour imposer des règles du jeu qui, au niveau local, sont difficiles à mettre en place* », tout simplement parce que les acteurs locaux du développement au niveau local – commune, services déconcentrés – refusent de parler ensemble. Comme on le dit au Mali, « personne n'accepte le pouvoir de l'autre ». Peter Hochet argumente dans le même sens, en insistant sur le constat d'absence de dialogue politique à tous les niveaux. Les organisations de la société civile (OSC) font de la prestation de service pour les administrations ou les collectivités territoriales, ou se complaisent dans la doléance, tandis que les cadres de concertation qui prolifèrent aux différentes échelles de gouvernance relèvent de la mise en scène. Il n'y a pas d'échange constructif. Aussi, le tiers extérieur s'imposerait donc.

Un autre postulat porté par les initiateurs du projet peut-être questionné : celui d'entrer par les services publics pour intervenir sur le renforcement des compétences politiques. En effet, le choix d'une entrée sectorielle (versus une entrée plus explicitement centrée sur la gouvernance puisque finalement c'est de cela qu'il s'agit) est largement lié aux analyses préalables du LC, qui tendent à démontrer que le meilleur moyen pour créer une citoyenneté locale est d'agir pour un service public efficient ; la délivrance de droits sociaux étant un des vecteurs de l'intégration sociopolitique.

Au regard de l'objectif d'appuyer la construction de compétences politiques chez les acteurs, on se dit qu'il aurait aussi pu être utile de renforcer les OSC et de leur donner des outils pour qu'elles puissent être capables de mener un dialogue constructif avec les acteurs publics³⁰.

De plus, le choix des services publics identifiés comme prioritaires dans le cadre d'Agora ont été retenus sans considérer de manière forcément prioritaire la pertinence et la faisabilité d'y apporter des améliorations importantes, dans le cadre contraint d'un projet de développement aux moyens et durée très limités. Agora a ainsi travaillé sur une panoplie de biens publics aux enjeux et aux possibilités d'action très différents (eau, assainissement, éducation, santé). Par exemple, « *en milieu rural, l'eau est peut-être un problème local qui a des solutions locales, l'éducation sûrement pas* » [Jacob, LC]. En effet, dans le secteur de l'éducation, la commune a peu de prérogatives, en dehors de l'entretien des bâtiments, et la délivrance des fournitures scolaires. Elle a donc peu de leviers d'actions. Il semble donc nécessaire de caractériser le bien public qui fait l'objet d'une démarche de concertation, afin d'affiner les champs et les stratégies d'actions. La caractérisation du bien public entraîne également une différenciation dans la manière d'envisager le cadre de la concertation. Si la commune peut être leader du débat sur l'eau, c'est moins évident sur l'éducation car ce n'est pas elle qui produit la politique éducative même si elle contribue à sa mise en œuvre au quotidien.

Finalement, toutes ces analyses soulignent la nécessaire réflexivité des acteurs du développement sur l'outil projet. Tout opérateur d'un projet de développement doit se considérer comme un élément du système sur lequel il prétend intervenir, a fortiori s'il cherche à influencer des dynamiques de nature socio-politique. L'intérêt d'Agora est de nous montrer que même dans le cadre d'un projet bâti sur une longue expérience et une excellente connaissance du terrain, par des acteurs ayant un degré de réflexivité élevé par rapport au milieu dans lequel ils évoluent, les contraintes de mise en œuvre de l'outil projet (durée limitée, moyens ciblés en amont, cadre administratif rigide...) rendent difficile l'ajustement permanent aux réalités locales et dynamiques lancées par l'intervention d'un tiers, que ce soit pour animer un débat public ou appuyer des actions.

Plus largement, cela pose la question de la possibilité même de transmettre des compétences politiques dans le cadre d'un projet de développement : dans tous les processus d'autonomisation, que l'on parle d'*empowerment*, de compétences politiques ou encore d'émancipation, la question du médiateur ou de l'intermédiation soulève un questionnement crucial : comment accompagner la montée en puissance de ces compétences politiques dans un contexte « projet » qui mobilise médiateur, moyens exceptionnels d'appui dans un temps « projet » limité, sans créer une dépendance structurelle à l'aide ?

³⁰ Ce que le LC appuie dans d'autres projets : AESOC/BF, AGCT, Depac.

Un bref bilan des enseignements d'Agora

Plusieurs points de débat ont mis en évidence l'importance des décalages entre différentes temporalités dans la mise en œuvre d'Agora : entre le temps de la recherche et celui de l'action, entre le temps nécessaire à l'intériorisation de nouvelles normes de débats et celui d'un projet de développement posant de multiples contraintes, entre les délais dans lesquels les résultats d'un projet sont attendus et le temps nécessaire à la mise en place de dynamiques socio-politiques de changement. Ainsi, attendre des acteurs locaux ayant participé au projet, une capacité à intégrer les principes de concertation expérimentés par Agora dans un temps aussi court, qui permettrait une institutionnalisation du débat public amorcé, est totalement illusoire. Il ne s'agit pas d'un échec du projet, car cette institutionnalisation ne faisait pas et ne pouvait pas faire partie de ses objectifs.

L'objectif du projet était de partir de situations concrètes, quotidiennes, analysées de manière approfondie pour identifier des blocages dans la délivrance des services publics à l'échelle communale, et mettre les acteurs concernés autour de la table pour qu'ils puissent discuter de ces problèmes en comprenant les contraintes de chacun et tenter d'y trouver des solutions viables et réalistes. Il s'agissait donc de faire prendre conscience aux élus et aux usagers du service public qu'une partie des contraintes qu'ils rencontrent au quotidien, dans son utilisation, peut être surmontée simplement par une meilleure communication et un dialogue constructif entre les acteurs. C'est sur cette capacité à se décentrer et à a-personnaliser les problèmes que s'est essentiellement concentré le projet. Le bilan des concertations montre que cet objectif a bien été atteint. Cela constitue un premier pas vers la construction de compétences politiques, processus particulièrement complexe, on l'a vu, qui demande à être poursuivi et consolidé sur le temps long, et par d'autres biais que celui d'un programme de développement financé par l'aide internationale.

En resituant ainsi les ambitions du projet, nous pouvons en retenir quelques principaux enseignements :

- d'un point de vue général d'abord, et comme tous les projets de développement, il nous rappelle que l'opérateur se doit d'adopter une posture réflexive, de remettre en question ses choix, pour agir en connaissance de cause et mieux identifier les écueils auxquels peuvent conduire chacune de ses décisions. Il nous rappelle les apories du système d'aide qui affirme viser l'autonomie mais ne parvient qu'à se rendre plus indispensable, et d'autre part, travaille de façon sectorielle et limitée dans le temps, alors que la problématique traitée est par nature transversale et inscrite dans la longue durée ;
- dans un registre plus spécifique, il nous montre qu'en matière de renforcement de l'action publique à l'échelle locale, toute intervention s'effectue nécessairement *en tension* :
 - entre les différents objectifs visés à l'échelle locale : amélioration d'un service public et renforcement de la gouvernance, cohérence entre les différents services publics délivrés, etc. ;

- entre les différentes échelles qui interviennent dans la mise en place de cette action publique : bien qu'Agora se soit concentré sur les problèmes ayant des solutions immédiates à l'échelle locale, le projet réaffirme la nécessité d'agir sur les blocages à toutes les échelles (locale, mais aussi nationale) pour une amélioration durable des conditions de vie des populations ;
- enfin, entre les différents acteurs nécessairement impliqués dans des rapports de pouvoir et des relations de domination, qu'il ne faut pas occulter au risque de renforcer ces déséquilibres ou d'en créer de nouveaux.

CONCLUSION

Le projet Agora a fait le pari que la collaboration entre recherche et action peut être une approche pertinente pour initier un débat public entre des acteurs chargés des services publics communaux, et contribuer au renforcement de leurs compétences politiques. En restituant les résultats et les retours d'expériences des participants au projet, ce document fait le bilan de cette approche innovante, alliant réflexivité et participation élargie. Il apporte aussi quelques éléments de réponses et de précisions à l'hypothèse centrale du projet Agora, selon laquelle l'acquisition des compétences politiques relatives à la délivrance des services publics en Afrique de l'Ouest passait par des processus de concertation entre les parties prenantes. Si ce pari est partiellement tenu, ce bilan conduit à apporter des nuances développées dans le rapport, et pour conclure avec deux remarques et quelques recommandations opérationnelles à retenir de cette expérience.

L'acquisition des compétences politiques

Il a été clairement exprimé par les participants d'Agora que le débat public a permis aux participants de sortir des conflits interpersonnels ou de concurrence institutionnelle. Il a permis à chacun de prendre part aux débats, de maîtriser les outils et l'élaboration du plan d'action, ainsi que de responsabiliser les différents acteurs impliqués dans la délivrance du service. Mais nous avons vu également que l'élaboration de plans d'action selon la grille opérationnelle des « problèmes traitables » a rétréci le « champ du possible » aux marges de manœuvre disponibles au niveau local et au niveau de l'aide internationale (approche par activité « finançable »), risquant de réduire la portée des « compétences politiques » à l'intégration de ces normes par les acteurs. On pourrait en dernier ressort considérer qu'il s'agit là d'une compétence spécifique, focalisée sur les interactions entre le dispositif de l'aide et les services publics. La maîtrise des normes techniques et des processus de l'aide « projet » confère aussi du pouvoir, qui consiste à comprendre, ajuster et négocier les enjeux de l'aide, indissociables de la fabrique actuelle des politiques publiques.

L'allègement et l'ajustement du dispositif projet

Il a été reconnu à l'issue du projet que son intérêt se trouve plus dans l'accompagnement du processus de concertation élargie que des résultats eux-mêmes, jugés en partie décevants car trop limités, standardisés et peu ambitieux. Le caractère standardisé des résultats des concertations et des plans d'action formulés, alors même que les acteurs du projet s'étaient donnés les moyens d'une forte réflexivité, renvoie aux contraintes propres au projet de développement : durée fixée dans le temps, cadre d'intervention préétabli et normé, moyens d'accompagnement limités... Le cadre « projet » semble in fine incompatible avec des

approches itératives, visant le changement social et l'évolution des pratiques et positionnements politiques.

Quelques recommandations visant de futurs montages d'opération de développement peuvent être retenues pour conclure.

- Pour pallier l'inertie, le coût et le décrochage des dynamiques locales avec les réformes nationales : plutôt qu'une analyse régionale « multi-pays », penser à un format « allégé » centré sur un seul pays, mais en renforçant l'articulation national-local. Resserrer aussi les temps entre le partage de diagnostics et d'élaboration concertée de plans d'action.
- Pour se dégager de l'effet de réduction des ambitions à des objectifs « traitables » ou « faisables » : conserver la dimension « plaidoyer » aux différents niveaux (local, régional, national) en approfondissant lors des groupes de travail les stratégies, les alliances selon les objets et les cibles.
- Pour ancrer la concertation dans des résultats concrets : être en capacité de mobiliser des fonds souples et dans la durée, pour mettre en œuvre des actions sortant des modules standards, compatibles avec l'approche « projet ».

Bibliographie

Ouvrages

- BEURET Jean-Eudes, 2006, *La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan, 340 p.
- BOLTANSKI Luc, 2009, *De la critique : précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 312 p.
- DEWEY John, 2010, *Le public et ses problèmes*, Paris : Gallimard, Folio essais, 336 p.
- GUIHENEUF Pierre-Yves (dir.) et al., 2006, *La formation au dialogue territorial : quelques clés issues d'une réflexion collective*, Educagri éd., 194 p.
- LEWIN Kurt, 1964, *Field theory in Social Science*, Londres, Ed. Harper and Row, 346 p.
- MANIN Bernard, 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 319 p.
- MASSARDIER Gilles, 2003, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 304 p.

Articles et études

- BLONDIAUX Loïc, 2004, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Revue suisse de science politique*, vol. 10, n° 4, p. 158-168.
- BLONDIAUX Loïc, 2007 « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 6, p. 759-774, DOI : 10.3917/rfsp.576.0759.
- GAXIE Daniel, 2007, « La compétence politique : nouveaux questionnements et nouvelles perspectives », *Revue française de sciences politiques*, vol. 57, n° 6, p. 733-735. doi : 10.3917/rfsp.576.0733.
- JACOB Jean-Pierre et al., 2009, *L'action publique dans la commune de Réo (Sanguié, Burkina Faso) : surpolitisation et sur-personnalisation des institutions locales*, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, Étude Récit n° 26, 51 p.,
<http://www.labo-citoyennete.org/attachments/article/158/ETU26ActionPubliqueReo-Jacob&al.pdf>
- OFFNER Jean Marc et al., 2005, « Les nouvelles modalités de l'action publique », *Développement, action publique et régulation*, Paris, IAURIF, p. 43-68.
- OUATTARA Bruno Fako, 2010, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés, Étude Récit n° 33, 28 p.,
http://www.labo-citoyennete.org/attachments/article/165/154_ETU33_inachevementJuridique_Ouattara_BF_OPT.pdf

Littérature projet

- Appui à l'élaboration d'un dispositif de concertation dans le cadre du programme Agora, note de travail sur les apports de l'atelier Gerdal du 13-17 fév. 2012, 6 p.
- La planification sectorielle locale dans Agora, note de cadrage, mars 2012, 5 p.
- Les acteurs non-étatiques et les autorités locales dans le développement, document d'Appel à Proposition soumis à l'Union européenne, Paris, Cités Unies France, 02/2010, 52 p.
- KABORÉ Gaston, ARNALDI DI BALME Luigi, « Les enjeux de la mise en œuvre de la réforme de la gestion de l'eau potable dans la commune de Kampti (Burkina Faso) : premières réflexions et pistes d'analyse », nov. 2012, rapport interne, programme Agora, 47 p.
- RUAULT Claire, « Analyse et premiers enseignements du processus de concertation dans le cadre du programme Agora au Burkina », sept. 2012.

ARTICLE

Le service public local au Burkina Faso : inachèvement, unanimité et compétences.

Analyse et mise en perspective de la recherche et de l'action d'Agora

Peter Hochet, LC associé IRD

Plusieurs travaux du Laboratoire Citoyennetés (LC) ont démontré l'inachèvement juridique et institutionnel des services publics, dans un contexte politique caractérisé par une difficulté généralisée de dialogue entre autorités et une difficulté à s'engager dans une gouvernance concertée³¹. Agora proposait de prendre en charge cette situation en développant les mécanismes de la démocratie locale de type participatif à travers des appuis à la concertation et à la maîtrise d'ouvrage communale, ainsi que des financements. Au fil de l'action la question du renforcement des compétences est devenue centrale : délivrer le service correctement, s'inscrire dans la chaîne de production du service, l'utiliser adéquatement, définir une politique d'amélioration du service, évaluer sa qualité, etc.

De ce point de vue, l'action d'Agora a laissé de côté les compétences des usagers à utiliser les services publics de façon adéquate, bien qu'ayant abordé leur capacité à prendre de la distance sur le service pour en évaluer la qualité. Agora a plus particulièrement contribué à amener services techniques, mairie et organisations des usagers à prendre en compte le point de vue et les prérogatives de l'autre dans la chaîne de production du service public, et à montrer aux autorités que ce type de dialogue ne remettait pas en cause leur pouvoir et pouvait faciliter leur action publique.

Cet article présente d'abord les résultats de recherche d'Agora sur l'inachèvement juridique et institutionnel du service public. Puis, nous décrivons quelques éléments du contexte politique local que nous analyserons comme un mode unanime de gouvernance. Ensuite, nous proposons de mettre en perspective la question des compétences prises en charges par Agora. Nous concluons sur les potentiels et les limites de ce type d'action.

L'INACHÈVEMENT DE L'ÉTAT ET LE SERVICE PUBLIC

L'objet de recherche et d'action d'Agora était les pratiques de délivrance et d'usage du service public. À partir des travaux précédents du LC, un des constats de départ d'Agora (CUF 2009 : 6) était que les pratiques des élus, des agents et des usagers en matière de service public s'expliquaient en partie par l'inachèvement institutionnel du cadre normatif. À l'occasion du programme, nous avons décrit plus précisément les pratiques des équipes communales relatives à leurs compétences dans le secteur de l'éducation primaire (gestion des infrastructures, achats des équipements et fournitures, gestion de premier niveau du personnel enseignant).

³¹ Je remercie Jean-Pierre Jacob pour ses multiples relectures critiques.

L'inachèvement juridique et institutionnel

Les études africanistes mettent en lumière le caractère inachevé de l'État en Afrique de l'Ouest, notamment à l'échelle locale. Cette caractéristique est expliquée par divers facteurs : la faiblesse de l'État, la prolifération de réformes inabouties et contradictoires, la tutelle des administrations exercée par les partis au pouvoir, ou encore l'absence de « capture » des populations. La combinaison de ces différents facteurs débouche sur la prolifération de règles informelles dans les administrations et la co-production des services publics par l'État, des acteurs privés (ONG, courtiers locaux) ainsi que les bénéficiaires des services (Bierschenk 2010).

L'observation ethnographique de l'offre et de la demande de service public à l'échelle communale au Burkina Faso nous conduit à préciser cette situation avec le concept « d'inachèvement juridique et institutionnel » que nous empruntons aux praticiens du droit. Ouattara (2010) explique que pour s'imposer dans le jeu social local et le réguler, les agents et les élus locaux qui produisent le service public ont, entre autres, besoin d'une procédure administrative d'application. Celle-ci doit permettre la transformation du texte de loi en agents formés, présents en nombre et en qualité suffisante, en bâtiments fonctionnels, en procédures, en actes administratifs, en moyens financiers représentés par des lignes budgétaires inscrites en loi de finances, et en dispositif de communication.

Les contraintes qui pèsent sur l'achèvement juridique et institutionnel

Au fil de nos études nous avons repéré plusieurs contraintes qui pèsent sur la procédure administrative et le processus sociopolitique d'application de la loi.

Au niveau de la procédure administrative nous constatons que la trajectoire complète d'application de la loi est rarement maîtrisée par les législateurs et l'administration, si bien que sur le plan technique plusieurs des éléments nécessaires à l'application ne sont pas prévus. Du côté des agents et des élus locaux ainsi que des citoyens, cette faible maîtrise des textes et de la trajectoire d'application est doublée par une réticence générale à recourir aux textes. Ils préfèrent recourir à des interprétations générales de la loi.

La mobilisation financière est également problématique pour les États en développement. Les programmes de mise en œuvre des politiques publiques sur recettes de l'État sont rares. Au Burkina Faso, par exemple, les recettes propres de l'État contribuent à environ un tiers de son budget. Les deux autres tiers étant pris en charge par les dons et les prêts, la majorité du budget est dépendante des agendas des bailleurs de l'aide publique au développement. La trajectoire d'application des lois et des politiques est donc autant dépendante des capacités du gouvernement à mobiliser et coordonner ses bailleurs, que de la capacité propre de mobilisation et de coordination de ces derniers.

Ensuite, les services et les agents peuvent ralentir, rendre difficile ou bloquer l'achèvement juridique des lois qui remettent en cause leur pouvoir et leurs prérogatives sur les administrés, en ne prenant pas la réglementation nécessaire (décrets, arrêtés, circulaires). Le processus de décentralisation rencontre ainsi de multiples résistances de la part des administrations centrales et déconcentrées. Le transfert de leurs compétences et des ressources pour les exercer doivent être « arrachés » à l'administration par les collectivités territoriales au moyen d'un dialogue politique soutenu.

Ce point est aussi lié au fait que l'application d'une politique suppose toujours la coordination de plusieurs administrations et leurs ministères de tutelle, qui sont souvent en compétition. La décentralisation, en tant que réforme de l'État, implique en effet une coordination de l'ensemble de l'appareil d'État aussi bien entre ministères qu'entre échelles centrales et déconcentrées. Les implications juridiques et institutionnelles sont découvertes au fur et à mesure que l'application de la politique avance, dévoilant ainsi les inachèvements. L'application complète d'une loi sectorielle suppose que d'autres lois aient été prises et soient appliquées. Sur le terrain également, les problèmes sont liés et demandent des coordinations entre services.

Enfin, localement, les politiques publiques peuvent aussi ne pas être appliquées car les agents et les élus locaux estiment ne pas avoir les moyens de gérer les conséquences de cette application dans le contexte social et politique local. Ceci renvoie à une logique plus générale de sélection des politiques par les agents et les élus locaux.

Inachèvement structurel et inachèvement stratégique

La combinaison des contraintes qui pèsent sur la procédure administrative d'application et le processus sociopolitique se répondent en partie. La dépendance aux financements extérieurs renvoie à l'aménagement de marges de manœuvre par les gouvernements qui promulguent des lois et ralentissent leur application. L'interdépendance des politiques sectorielles répond aux relations de compétition entre administrations.

Nous pouvons dès lors avancer que le caractère inachevé des politiques publiques repose dans le même temps sur un inachèvement *structurel* constitué par les limites techniques et financières des États en développement, et sur un inachèvement *stratégique* constitué par la réticence des agents et des élus à aller jusqu'au bout de l'application afin de s'aménager des marges de manœuvre, préserver leurs prérogatives, et négocier le changement sociopolitique local à leur rythme.

Les pratiques des agents, des élus et des usagers

La solitude institutionnelle des agents

Lorsque le cadre normatif formel et les moyens matériels nécessaires à l'encadrement des pratiques sont incomplets, les agents de l'État et des communes sont livrés à eux-mêmes dans la fourniture quotidienne du service aux bénéficiaires. Ils ont ainsi une grande marge de manœuvre pour élaborer des normes informelles et développer des pratiques propres au service, qui ne correspondent pas aux règles officielles.

Les études sur les agents du service public au Niger montrent que les normes informelles les plus récurrentes sont les suivantes (Olivier de Sardan 2014 : 10) :

- ▷ la délivrance d'un service par un agent de l'État mérite une récompense de la part de l'utilisateur ;
- ▷ pour un agent de l'État, remplir ses obligations sociales passe avant ses obligations professionnelles ;
- ▷ le service qui n'est pas pourvu de suffisamment de moyens par l'État fonctionne grâce à des arrangements avec les usagers ;
- ▷ il est préférable d'éviter de sanctionner un subordonné.

Nos travaux au Burkina Faso ont permis de relever d'autres éléments du comportement des agents qui peuvent être analysés comme des conséquences de l'inachèvement juridique et institutionnel.

Une première pratique est le *remplacement des normes professionnelles* mal connues ou oubliées par des dispositions morales du sens commun.

Prenons l'exemple d'un service qui n'a pas été étudié par Agora, la santé de la reproduction. Ouattara et al. (2009) montrent que les femmes sont la cible principale des directives dans ce domaine, mais on constate que dans les faits toutes les femmes n'apparaissent pas comme ayant la même légitimité dans l'accès aux services. Les agents de santé réservent le planning familial aux familles, aux personnes vivant en couple, voire mariées, et non aux célibataires. Puisque la contraception rend la femme libre, capable de mener la « même vie qu'un homme », le personnel médical a tendance à considérer avec suspicion, voire même à réprouver moralement les demandes des jeunes filles célibataires dans ce domaine. En conséquence, elles évitent d'aller dans les centres de santé.

Nous avons aussi rencontré un ensemble de pratiques que nous avons rassemblées sous la notion de *surinvestissement personnel* pour pallier les moyens qui ne sont pas disponibles. Ce surinvestissement consiste dans des initiatives personnelles et/ou la prise en charge partielle de l'usager. Ce « surinvestissement » des agents locaux des services permet de gérer un tant soit peu les décalages entre la politique officielle et les moyens de son application sur le terrain ou même les contradictions au sein du secteur.

Les enseignants du primaire se retrouvent souvent dans une situation de double contrainte. L'État burkinabè cherche à améliorer ses performances en matière d'indice du développement humain promu par le Pnud. Cela entraîne la fixation des taux de redoublement et d'exclusion des élèves inférieurs ou égaux à 10 %. Sur le terrain, il est tout simplement dit aux enseignants de ne pas faire redoubler ou de ne pas renvoyer. Dans les propositions de fin d'année, le taux de 10 % est présenté comme le seuil du tolérable par les inspecteurs. Or, les autorités éducatives jugent les écoles sur leurs performances et récompensent les enseignants méritants, c'est-à-dire ceux qui ont de bons résultats en classe, notamment au CM2. Ils peuvent être décorés, recevoir des cadeaux (motocyclette, etc.).

Cela signifie que les écoles qui respectent les normes officielles se retrouvent souvent avec des résultats qui ne leur permettent pas d'être bien appréciées administrativement. Il faut donc résoudre cette contradiction à l'avantage des enseignants. Pour ce faire, lors des conseils de classe, la moyenne retenue est la moyenne de référence. Les élèves ayant obtenu cette moyenne sont proposés au passage dans la classe supérieure. Les autres, qui sont en général bien plus de 10 % de l'effectif de l'école, devront soit redoubler pour améliorer leur niveau scolaire, soit seront renvoyés à leurs parents sans tenir compte de l'obligation actuelle de scolarisation jusqu'à 16 ans – les enseignants disent procéder ainsi pour faire gagner du temps dans l'apprentissage d'un métier à l'élève.

Les propositions de passage et de redoublement sont soumises aux autorités éducatives, qui rejettent les redoublements. Le directeur d'école ne tient pas compte de ce rejet et fait quand même redoubler les élèves considérés comme trop faibles car les inspecteurs ne peuvent pas vérifier que leur décision a bien été suivie. Les rapports des directeurs ne sont pas nominatifs et les mouvements de recrutement et de transfert d'élèves sont constants, ce qui rend la vérification difficile (D'après Héma 2008 : 22 ; Nanéma 2009 : 32).

Une autre pratique répandue est *l'adoption sélective des politiques*. En particulier, agents et élus réduisent arbitrairement la demande en prévision des moyens anticipés. Ils ne diffusent pas l'information sur les dotations de l'État en sachant que celles-ci sont en général insuffisantes pour satisfaire toute la population concernée dans leur localité.

Il existe au Burkina Faso la possibilité d'obtenir un certificat d'indigence qui donne droit à des prestations gratuites, notamment auprès des services de santé, mais aussi des exonérations et des dons divers. Cependant, les agents des services sociaux ne délivrent pas de certificats d'indigence car ils savent qu'il n'y a pas de moyens financiers destinés à l'assistance publique dans le budget communal (Kassem 2013).

Les contraintes de l'exercice des compétences communales : la production d'inachèvement

Les politiques de décentralisation des services de base reposent sur l'hypothèse que le transfert des compétences légales et la proximité entre décideurs et usagers entraînent une augmentation du débat public au sujet du service et, par conséquent, une plus forte prise en compte des attentes des usagers, un plus fort contrôle sur les pratiques de gestion, ainsi qu'une amélioration de l'efficacité générale des services (Ribot 2004). Cette dynamique permettrait à la mairie de construire sa propre légitimité politique à travers la production effective d'un service public de qualité. Au Burkina Faso les politiques de décentralisation sont faites de compétences transférées dans onze domaines³². Cependant, seules quatre de ces compétences le sont réellement : la santé, l'eau potable et l'assainissement, l'éducation ainsi que l'ensemble culture, jeunesse, sport et loisirs (Kassem, Sawadogo, et Hochet 2014).

Dans le domaine de l'éducation les communes sont censées se charger de trois aspects spécifiques : la gestion de premier niveau du personnel enseignant (prise de service, congés, absence), l'acquisition et la délivrance des fournitures scolaires et la construction de bâtiments à travers des appels d'offres pour des marchés publics.

Il ressort de nos enquêtes (Arnaldi di Balme, Carboni, et Guissou 2014 ; Carboni 2014) que les compétences communales en matière d'éducation sont plutôt achevées sur le *plan juridique*. Les équipes communales ainsi que les services techniques disposent de l'essentiel des éléments pour encadrer leurs pratiques et organiser leur collaboration. Seulement, ils ne sont pas dans les conditions institutionnelles pour appliquer ces règles et délivrer un service optimal.

En particulier, les règles de passation de marchés publics pour les infrastructures et les fournitures scolaires existent, mais elles ne sont pas adaptées :

- ▷ le secteur entrepreneurial burkinabè est imparfait et quasiment inexistant dans les régions, si bien que les marchés publics des communes étant trop peu élevés pour attirer les entreprises nationales équipées et qualifiées, ce sont des entreprises très peu qualifiées qui répondent, le plus souvent avec des dossiers falsifiés (Arnaldi di Balme, Carboni, et Guissou 2014 : 67-68 et 82-83) ;

³² Décret n°2006-209/PRES/PM/MATD/MFB/MS/MEBA/MASSN/MJE/MCAT/MSL du 15 mai 2006 portant transfert des compétences et des ressources aux communes urbaines, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs. Les autres domaines sont l'état civil, la sécurité, les taxes locales et l'assainissement (Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales).

- ▷ les communes n'ont pas les compétences pour élaborer des dossiers d'appel d'offres de qualité (identification précise du service/produit demandé, qualifications techniques attendues, durée, montant du marché, etc.) et poursuivre une procédure rigoureuse de sélection des offres (Ibid., 75) ;
- ▷ la règle de l'offre financière la plus avantageuse imposée par l'État, sans formule de normalisation avec l'offre technique, favorise les entreprises pratiquant des formes de dumping qui, en conséquence, ne sont pas en mesure de fournir des produits et des services de qualité (Ibid., 68) ;
- ▷ les communes sont le plus souvent dépourvues de services techniques. Elles ont donc des difficultés pour assurer le suivi et le contrôle qualité des infrastructures, des services et des équipements qu'elles commanditent (Ibid., 76).

Face à ces difficultés qui caractérisent l'inadaptation des règles de passation de marché public au contexte des collectivités territoriales, les services de la commune opèrent une application sélective des procédures, en priorisant la délivrance à tout prix du bien. Ils font pression sur les entreprises pour qu'elles respectent avant tout les délais, le plus souvent au détriment de la qualité. Il s'écoule en effet toujours un temps considérable entre le moment où se manifeste le besoin de fournitures et de bâtiments scolaires et le moment où ils sont mis à disposition par les entrepreneurs, ce qui entraînent inévitablement des mécontentements et des protestations diverses chez les administrés.

Des usagers aux référentiels décalés

Chaque service public offre une prestation étroitement liée à un ensemble de conceptions qui forment un *référentiel* en matière de conception du monde des usagers, de leurs droits et obligations. Or, pour les usagers de nos sites d'enquête les services publics n'ont aucune forme d'évidence. Les référentiels sur lesquels les services sont basés ne recourent que très rarement les représentations, valeurs et pratiques locales. De ce fait, les usagers utilisent le service public selon leur propre compréhension et non selon les normes formelles. Ceci permet de comprendre pourquoi les agents de base du service public disent tout le temps que les usagers sont « incompétents » ou que les « pesanteurs socio-culturelles » les empêchent de comprendre ce qui leur est proposé. Nous avons ainsi repéré trois logiques d'utilisation du service public par les bénéficiaires.

Tout d'abord, les personnes font un *usage sélectif de l'offre de service*. Elles n'utilisent que des segments du service qu'elles estiment les plus appropriés pour résoudre leur problème immédiat. L'anthropologie du développement a démontré que les destinataires des projets de développement ne s'approprient que très rarement le projet dans son ensemble. Ils pratiquent un « dépeçage » de l'offre et utilisent certains de ses aspects pour résoudre des problèmes et répondre à des enjeux propres (Le Meur et Bako Arifari 2001). Nos enquêtes font le même constat en matière de service public : les bénéficiaires utilisent les services publics en fonction de leurs intérêts personnels immédiats et pour résoudre les problèmes tels qu'ils les perçoivent au moment où ils émergent.

« La démarche visant à faire établir un acte d'état civil est essentiellement liée à la contrainte de fait : accès à un service ou à un avantage (allocations familiales, pension alimentaire, capital décès, etc.) qui nécessite la présentation d'une pièce. C'est lorsqu'on doit mettre un enfant à l'école qu'on songe à son acte de naissance, mais à ce moment le jugement supplétif reste la seule option puisque le délai d'établissement de l'acte de naissance n'a pas été respecté. Quand arrive l'heure d'obtenir un crédit pour les activités rémunératrices des femmes par exemple ou un voyage, on se procure la carte d'identité indispensable pour l'opération » (Malo et Médah (2007 : 35).

Ensuite, on constate un enchâssement social des règles de délivrance du service public. Comme nous l'avons vu plus haut, la délivrance d'un service par un agent de l'État mérite de son point de vue, une récompense de la part de l'utilisateur. L'utilisateur pour sa part s'inscrit parfaitement dans cette logique d'entretien de relations interpersonnelles et pense également qu'elle est la meilleure solution pour bénéficier des services selon ses attentes, d'autant plus lorsque sa demande est décalée (hors délais, demande de passe-droit, etc.).

L'enchâssement social explique également la difficulté à obtenir un jugement et notamment un jugement critique sur l'état d'un service de la part des bénéficiaires. Selon la morale générale partagée par les usagers et les agents de base, c'est « sa chance » qui a permis à un agent d'obtenir son poste et il a le droit de « gagner son pain » et de nourrir sa famille, quels que soient ses performances et son comportement au travail (Jacob *et al.* 2009).

LE CONTEXTE POLITIQUE DE L'ACTION D'AGORA

Le programme Agora a été élaboré autour d'un constat et d'hypothèses d'action relatifs au contexte politique local. Au travers des travaux précédents du LC, les partenaires du programme constataient à l'échelle locale « une difficulté généralisée de dialogue » ainsi qu'une « une relative difficulté pour l'administration et les populations à s'engager dans une gouvernance concertée » (CUF 2009 : 6).

Au fil du programme³³, les recherches ont permis de mieux caractériser les « difficultés de dialogue » et la concertation a pris une place centrale dans l'action des opérateurs. Nous avons en effet repéré que entre eux les représentants des institutions locales prennent rarement en compte le pouvoir de l'autre comme une limitation à leur propre pouvoir. Vis-à-vis des citoyens, ils exploitent au maximum la délégation d'autorité et ils ont tendance à mettre en scène le dialogue politique sous la forme de cadres de concertation et de projets « participatifs ». Nous avons qualifié la combinaison de ces différentes pratiques de « mode unanimiste de gouvernance locale ».

Les rapports entre autorités et le pouvoir de l'autre

En Afrique de l'Ouest, l'espace politique local est maintenant occupé de manière centrale par les collectivités territoriales qui ont cependant beaucoup de mal à réorganiser les autres institutions locales (notamment les services techniques déconcentrés) autour de leur action. La socio-anthropologie du développement a depuis longtemps insisté sur le fait que les pouvoirs locaux étaient faits d'un empilement historique d'autorités qui ne se substituaient pas les unes aux autres, et qui n'étaient pas coordonnées entre elles, quand elles n'étaient pas tout simplement en compétition ouverte (Bierschenk et Olivier de Sardan 1998)³⁴. Les rapports entre autorités sont marqués par le fait que celles-ci acceptent difficilement le pouvoir de l'autre. Elles ne se rangent qu'avec réticence aux injonctions de l'État leur demandant de s'entendre et de se ranger aux nouvelles divisions du travail instaurées par les législations. Ceci alors que la délivrance effective du service public exige la collaboration de différents acteurs dans une chaîne de production.

³³ Mais aussi des recherches du LC de façon plus générale, notamment sur les relations entre OSC et autorités publiques (Ambassade royale des Pays-Bas et CRDI).

³⁴ Dans ce contexte de *pluralisme institutionnel*, les formes particulières sous lesquelles s'accomplit la gouvernance sont le plus souvent métissées : les acteurs comme les autorités mobilisent dans le même temps des normes issues des différentes sources de légitimité historiquement constituées au niveau local (Moore 2001).

Depuis la décentralisation intégrale de 2006, l'éducation scolaire primaire est une compétence partagée entre plusieurs acteurs. Dans l'exercice de ses compétences en la matière, la mairie a besoin de la collaboration des services déconcentrés pour planifier la construction de écoles et leur entretien en fonction des statistiques de la Circonscription d'éducation de base (Ceb), pour réaliser les passations de marché de fournitures scolaires en fonction des transferts du ministère et pour gérer absences et congés des instituteurs via la Ceb. Or, chacun considère que c'est à l'autre de faire des efforts pour engager la collaboration.

« Les techniciens nous mettent dos au mur. La mairie et la population ne sont pas associées au moment de l'élaboration de la carte éducative. Les techniciens font ce travail sans notre implication. Maintenant ils attendent au dernier moment pour nous informer qu'il faut construire l'infrastructure à tel endroit. (...). Si la mairie et la population sont associées à l'élaboration de la carte éducative ou même à sa mise à jour, il y aurait moins de problèmes au moment de l'implantation de l'infrastructure. » (Premier adjoint au maire, 05/07/2012).

Les agents de la Circonscription d'éducation de base (Ceb), premiers détenteurs du pouvoir et des capacités techniques en matière d'éducation, considèrent que c'est à la mairie de prendre en compte leurs décisions.

« Comment amener les acteurs politiques qui n'agissent que selon des intérêts égoïstes et partisans à prendre en compte les avis du technicien dans leur travail. Il est difficile, voire impossible, de concilier les deux visions. » (Technicien de la DPEBA, 26/04/2012).

« Les textes existent à ce niveau. Il n'y a pas à tergiverser sur la question. (...). Il faut sensibiliser les acteurs politiques afin qu'ils comprennent le rôle des services techniques dans la commune. (...) » (Inspecteur-chef de la Ceb, 05/07/2012).

Chacun défend sa centralité et sa prééminence sans vouloir s'inscrire dans le mode de collaboration instauré par les textes, que celui-ci soit symétrique ou asymétrique. En effet, si les textes fournissent des compétences aux communes, la plupart d'entre elles sont partagées avec les services techniques déconcentrés principalement à propos de la gestion des infrastructures et des équipements, et les services techniques ont à ce propos un rôle d'appui conseil et d'accompagnement. L'application des textes de la décentralisation nécessite la collaboration entre les autorités locales.

Le rapport aux citoyens : délégation maximale d'autorité et mise en scène du dialogue politique

Vis-à-vis des citoyens, les autorités publiques pratiquent une stricte application du principe de représentation par l'élection (Manin 1995). Élues ou nommées, elles exploitent au maximum la délégation d'autorité au fondement du gouvernement représentatif : elles considèrent qu'elles représentent le peuple et que ce faisant les membres de celui-ci doivent consentir aux décisions qu'elles prennent.

Ainsi, la mise en débat de l'action publique est considérée comme une stratégie d'accès au pouvoir et non comme un outil de gouvernance. Toute forme de critique politique ou sociale tend à être perçue comme une tentative de déstabiliser l'autorité et une volonté de prendre sa place, ou encore comme une manœuvre de l'opposition visant à déstabiliser l'équipe en place. La multiplicité des points de vue est considérée comme un problème

« De façon générale, on peut remarquer que les agents du service public sont réticents aux critiques des usagers et que l'administration tend à rejeter leurs plaintes. En 2008, le village de Vour (situé dans la commune de Réo) adresse une lettre à la Ceb de Réo pour se plaindre de l'absentéisme et du dilettantisme des enseignants. [...] Leur demande est rejetée, au nom de leur incompétence à évaluer le travail des enseignants et du précédent préjudiciable pour l'ensemble du corps que créerait une négociation avec les parents d'élèves, si jamais l'administration entrait en matière :

'[...] voyez-vous, moi j'ai toujours horreur des précédents, parce que si vous mettez dans la tête des parents, qu'ils ont cette facilité, simplement par un écrit, de contester tout un groupe d'enseignants, et que ça marche, si vous ne faites pas attention, comme par effet de contagion, ça risque de gagner toutes les écoles. Et dès lors que cet esprit va effectivement être exporté dans les écoles, vous pouvez être sûr que tous les autres problèmes seront difficiles à résoudre.' (M. B.M., Ceb Réo 2, Réo, 6).

L'interpellation des autorités sur leurs promesses ou le plaidoyer pour la prise en compte de nouveaux enjeux sont donc fortement dévalorisés. À l'occasion d'un programme de recherche sur les relations entre organisations de la société civile et autorités publiques (Hochet *et al.* 2011), nous avons ainsi constaté que les actions envers l'autorité publique tendent à être réduites à la forme technique de l'appui au développement de la localité. On entrera en matière plus facilement en approchant les autorités pour les appuyer à construire des écoles ou un centre de santé qu'en questionnant leur façon de financer l'école ou d'assurer la qualité des soins de santé. C'est la figure de la *prestation* auprès de l'État ou de la municipalité qui est valorisée, au nom du « développement ».

Dans cette situation, lorsque le dialogue politique est malgré tout imposé par un programme de développement, on observe deux pratiques. D'une part, les autorités municipales n'acceptent les interpellations des OSC qu'à condition que ces dernières interpellent aussi les citoyens et se convertissent en courroie de transmission des consignes municipales. D'autre part, les dispositifs participatifs ou de concertation imposés par l'aide au développement relèvent le plus souvent de la mise en scène par les autorités, ainsi que les ONG et les organisations de la société civile qui jouent le jeu (*Ibid.*).

LA QUESTION DES COMPETENCES RELATIVES AU SERVICE PUBLIC EN AFRIQUE DE L'OUEST

Pour remédier aux difficultés liées à l'inachèvement institutionnel dans un contexte politique plutôt unanimiste, les outils proposés par Agora étaient la concertation comme méthode de définition des politiques locales, l'accompagnement financier à la mise en œuvre de ces politiques concertées, et le renforcement des compétences techniques en maîtrise d'ouvrage communale (CUF 2009 : 12-14, 18).

L'atelier de capitalisation a souligné qu'en travaillant sur le service public et son amélioration au travers de la concertation et de la formation à la maîtrise d'ouvrage communale, le programme touchait à la construction des *compétences* nécessaires à l'amélioration des services, mais aussi à la délivrance et l'utilisation des services publics.

Pour analyser le rapport entre compétences, concertation et service public, nous proposons de le replacer dans l'analyse plus large de la construction de la citoyenneté. Les études sur la question (Marshall 1950 ; Kabeer 2005 ; Neveu *et al.* 2011 ; Hochet 2012) montrent que l'intégration au statut de citoyen repose sur quelques mécanismes, dont la distribution de droits

d'accès individuels et collectifs au bien commun. Ces droits d'accès au bien commun se déclinent, d'une part, en droits civiques (vote, élection, éligibilité), droits politiques (liberté d'opinion, de réunion et d'association), et d'autre part, en droits sociaux (éducation, santé, culture, etc.) et droits économiques (travail, logement, eau et nourriture, etc.). Le premier groupe de droits nécessite ce que les sciences politiques appellent la *compétence politique*, tandis que les droits économiques et sociaux renvoient à ce que le LC appelle la *compétence publique* (Jacob *et al.* 2007 : 119 sqq).

Droits civils et compétence politique

Dans son acception normative, le concept de *compétence politique* permet de mesurer la connaissance que les citoyens ordinaires ont de l'univers politique démocratique (institutions, concepts, procédures), qui les autorise à décider en matière politique et, plus fondamentalement, justifie le gouvernement par le peuple (Blondiaux 2007 : 760-761).

Les multiples controverses sur les présupposés de la notion, ses méthodes de documentation et les interprétations qui en sont faites ont cependant conduit au développement d'une définition plus large. Au niveau politique, la notion n'associe plus la production d'opinions et, en conséquence, de décisions à la connaissance individuelle experte de l'univers politique : la production d'opinions est contextualisée, processuelle et instable (Zaller 1992). Sur le plan cognitif, on entend la compétence politique comme *la capacité à penser politiquement son environnement et sa situation personnelle*, c'est-à-dire à les mettre en rapport avec l'organisation politique de son pays quel que soit son niveau de connaissance factuelle de cette organisation (Duchesne et Haegel 2002). Penser politiquement ne repose pas seulement sur l'expertise et l'argumentaire raisonné. Une opinion politique est aussi fondée sur l'expérience personnelle ainsi que la réception des images et des schémas produits par les élites, et elle peut s'exprimer sur le mode du partage d'expérience, de la narration, du ressenti (Joignant 2002, 2004).

À titre prospectif, les recherches et l'action d'Agora permettraient d'analyser la notion de compétence politique sous trois angles nouveaux :

- ▷ La compétence politique renvoie à l'engagement politique, au débat contradictoire, à la délibération, au vote, qui sont le propre du système politique démocratique. Elle pose dès lors la question de l'incorporation des référentiels politiques dominants construits au sein d'une formation sociale donnée. Ce qui rend nécessaire de « pluraliser » la notion pour décrire les différents types de compétences politiques qui se construisent par rapport à des référentiels politiques en concurrence, comme c'est le cas en Afrique de l'Ouest.
- ▷ La notion est focalisée sur l'exercice de leurs droits par les citoyens. Or pour que les citoyens exercent leurs droits correctement, il faut aussi que les autorités soient compétentes politiquement pour les distribuer. Pour distribuer correctement les droits civiques et politiques aux citoyens, il leur faut des capacités de dialogue politique et de mise en place de mécanismes institutionnels pour intégrer les attentes des citoyens dans leurs décisions. Également, pour définir et mettre en œuvre les politiques publiques concertées avec les citoyens, il faut aux autorités des capacités d'arbitrage et de priorisation, de construction d'une vision de long terme, de coordination de leur action avec les autres pouvoirs en place.
- ▷ Le concept renvoie initialement à des pratiques civiques et politiques que l'on pourrait qualifier de « majeures » : la décision, le vote, la délibération,

etc. Or, l'anthropologie politique a montré que les façons plus quotidiennes d'utiliser les dispositifs de l'État (la Justice, l'état civil, les services publics, la police, etc.) participent aussi à la formation de l'ordre politique et à son incorporation par les acteurs (Berman et Lonsdale 1992 ; Scott, Tehranian, et Mathias 2002).

Droits sociaux et compétence publique

Les études du service public en Afrique de l'Ouest fournissent des éléments pour aborder la question de l'incorporation des normes de l'État. En effet, en contexte africain le service public est appréhendé comme une « greffe bureaucratique » (Olivier de Sardan 2004), c'est-à-dire la projection des normes externes de la bureaucratie légale rationnelle et des standards internationaux (Darbon 2003), à travers notamment la mise en place de frontières entre la sphère d'action de l'État et celle du citoyen/sujet (Hornberger 2009). En effet, à travers leur définition d'un problème social et l'élaboration de ses solutions, les services publics véhiculent des valeurs, des normes, des relations de cause à effet, des images qui sont incarnées dans des objets, des procédures, une temporalité, et des dispositifs propres à chaque service : ils reposent sur un *référentiel* (Muller 2000). Ceci suppose que les *bénéficiaires* du service public développent des compétences pour se saisir convenablement de l'offre de service public et se constituer en véritables *usagers*. Ils doivent en apprendre la temporalité propre, les objectifs, les normes et les procédures. L'application de ces référentiels sur le terrain n'a rien d'évident et produit plusieurs phénomènes originaux. D'abord, agents et usagers réinterprètent souvent le service public comme un rapport de pouvoir administratif asymétrique entre gouvernants et gouvernés, et, pour les agents, comme une occasion de prébendes et d'enrichissement illicite (Blundo et Olivier de Sardan 2007). Ensuite, le service public donne rarement lieu à un recoupement entre les référentiels des agents et ceux des destinataires (Darré 2004) : d'une part, il est réinterprété et réassemblé selon une pluralité de normes et de jeux d'acteurs (Winter 2001) ; d'autre part, les agents d'interface ajustent leurs comportements en faisant des compromis entre les règles administratives, les normes sociales locales et les routines en usage dans leurs services (Anders 2009). Enfin, les normes de délivrance des biens publics font toujours l'objet de traduction de la part des bénéficiaires ou de courtiers locaux (Gupta 1995).

Ces micro-analyses du service public et de l'administration déconcentrée de l'État soulignent que l'absence de recoupement entre les référentiels qui fondent le service public et les référentiels des bénéficiaires est une situation récurrente, de même que le décalage entre les normes appliquées par les agents locaux et les règles générales du service. Les recherches et l'action d'Agora permettent d'analyser la question sous deux angles nouveaux :

- ▷ En définitive, la délivrance et l'usage du service public supposent la maîtrise préalable de référentiels spécifiques au service public. Est donc soulevée la question d'une compétence publique qui se poserait de façon différente pour les agents et les usagers. Du côté des agents on aurait la compétence publique à délivrer le service selon les standards et les procédures propres à la bureaucratie, tandis que répondrait du côté des usagers une compétence publique à utiliser le service en acquérant les dispositions nécessaires à la maîtrise des référentiels de chacun des services disponibles (temporalité, objectifs, procédures propres).
- ▷ En laissant de côté la description de processus plus transversaux (Moore 2005 ; Chauveau 2008), les micro-analyses de l'interface quotidienne entre acteurs nous conduisent à nous demander si ces pratiques renvoient à des caractéristiques très générales de l'État postcolonial (État despotique et corrompu, tutelle internationale, surpolitisation des administrations, etc.)

ou à des systèmes de régulation autonomes (modes locaux de gouvernance, normes locales, etc.) ? De ce point de vue le programme Agora nous a permis de consolider et d'approfondir le concept d'inachèvement juridique et institutionnel qui fait le lien entre les processus qui caractérisent l'État postcolonial et les pratiques quotidiennes observées localement.

Décentrement et compétences : les contraintes

L'atelier de capitalisation d'Agora a souligné la question de la capacité à se décentrer, c'est-à-dire à « a-personnaliser » ses relations aux institutions et à prendre en compte le point de vue de l'autre, ainsi que le rôle de la concertation. Ceci nous renvoie à John Dewey (2010) pour qui les participants aux processus de délibération/concertation opèrent des interactions qui, de proche en proche, aboutissent à des décisions et des jugements publics, séparés des affaires personnelles de chacun. En retour, les individus sont transformés par ce processus et développent progressivement sur le plan cognitif une capacité à faire coïncider leurs opinions et leurs comportements avec des enjeux et des dispositifs publics (biens, services, autorités).

Bien que laissant dans l'ombre la construction des compétences des usagers à utiliser le service public selon le référentiel adéquat, le processus de décentrement nous apparaît comme participant de trois compétences :

- ▷ - Il participe d'abord de la *compétence publique des agents à délivrer le service*. Max Weber (2003[1921]) constatait en effet que pour être efficaces, les activités bureaucratiques doivent être séparées des affaires personnelles grâce à l'objectivation et au désintéressement dont le fonctionnaire fait preuve.
- ▷ - Au niveau politique, il participe ensuite de la *compétence politique des usagers du service public* à travers la prise de distance sur le service pour interpréter sa qualité, mais aussi de la *compétence politique des élus* à travers leur capacité à collaborer ensemble (accepter le pouvoir de l'autre) et à prendre en compte les attentes des usagers.

Force est de constater que, pour le moment, les caractéristiques transversales de l'État burkinabè contraignent l'apprentissage de compétences fondées sur la mise entre parenthèses temporaire des relations sociales et des affaires personnelles. En effet, l'inachèvement juridique et institutionnel ainsi que le mode unanimiste de gouvernance, qui caractérisent l'État burkinabè, conduisent les élus et les agents autant que les usagers à mobiliser l'ensemble des registres associés aux relations interpersonnelles, autant pour délivrer le service public que pour entrer en dialogue à son sujet. Ils contribuent au développement de compétences de personnalisation des relations et de mobilisation des relations sociales pour distribuer et exercer « vaille que vaille » les droits politiques, sociaux et économiques.³⁵

³⁵ La maîtrise de ce type de registre est une compétence en soi, une compétence politique adaptée au système sociopolitique coutumier par exemple et, bien entendu, comme nous le voyons, à la faiblesse de l'État au niveau local.

CONCLUSION : LES POTENTIELS ET LES LIMITES D'AGORA

En définitive, en Afrique de l'Ouest, au même titre que la fourniture et l'exercice des droits civiques et politiques associés à la « greffe démocratique » (Bayart 1991) supposent des *compétences politiques* spécifiques, la délivrance et l'exercice des droits sociaux et économiques issus de la « greffe bureaucratique » (Olivier de Sardan 2004) nécessitent des *compétences publiques* particulières. Renvoyant à des modèles et des référentiels dont on ne peut supposer l'unicité, chacune de ces compétences se définit par ailleurs de façon différente selon chacun des acteurs : élus, agents, usagers.

L'ensemble de notre analyse permet de relire le programme Agora comme *une intervention sur la possibilité pour les acteurs d'envisager politiquement la situation dans laquelle ils sont placés pour se coordonner et inscrire leur action dans les référentiels et les dispositifs du service public*. L'hypothèse d'action qui s'en dégage précise l'hypothèse initiale d'Agora. Il est pertinent de travailler à la mise en place de dispositifs de concertation et de délibération qui associent le plus possible les représentants des usagers, les agents et les autorités. Ceci de façon à :

- ▷ soutenir un mode de gouvernance démocratique fondé sur le dialogue politique local ;
- ▷ contribuer à la construction du public et des compétences qui y sont associées ;
- ▷ impulser un processus cognitif de détachement temporaire de ses attaches personnelles chez les participants.

Cependant, ce processus ne permet de toucher que les acteurs « dominants » du service public local (élus, agents, représentants des bénéficiaires, représentants des groupes sociaux, etc.). Il ne touche pas les bénéficiaires ordinaires du service public et le développement de leurs compétences à maîtriser les référentiels des différents services publics. Pour les toucher et contribuer à construire leurs compétences, l'information et l'explication par les agents et les élus des principes et des normes du service public est incontournable ; de même que la maîtrise du référentiel du service public par les agents et les élus ; ainsi enfin que la communication large sur les contenus et les résultats des processus de concertation et de délibération.

La mise en place de la concertation dans un contexte politique où elle n'existe pas suppose par ailleurs l'intervention d'un tiers extérieur, qui est ici le projet Agora et ses opérateurs. Ce tiers et son action appellent un ensemble de questionnements. Ce type de dispositif n'alimente-t-il pas, au fond, la « greffe bureaucratique » qui caractérise les services publics ainsi que la « greffe démocratique » ? N'alimente-t-il pas, en définitive, l'hétéronomie de l'État africain et l'inachèvement juridique et institutionnel stratégique de ses élites locales ? Le caractère extérieur de ce tiers sur le plan social n'enraye-t-il pas la pérennité du dispositif ? Autant de questions auxquelles la capitalisation du programme tente de donner des réponses pratiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Anders, Gerhard. 2009. "Like Chameleons: Civil Servants and Corruption in Malawi." In *The Governance of Daily Life in Africa*, edited by Giorgio Blundo et Pierre-Yves Le Meur, Leiden: Brill. 119-142.
- Arnaldi di Balme, Luigi, Simone Carboni, et Charles Guissou. 2014. La structuration des services publics à l'échelle locale : acteurs, enjeux et dynamiques de concertation. Le cas de l'éducation primaire dans les communes de Boromo et de Réo (Burkina Faso). Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés. *Rapport d'étude Agora*.
- Bayart, Jean-François. 1991. "La problématique de la démocratie en Afrique noire : La Baule, et puis après ?." *Politique Africaine* (43) : 5-20.
- Berman, Bruce, et John Lonsdale, eds. 1992. *Unhappy Valley : Conflict in Kenya and Africa*. Vol. 1. Oxford: James Currey.
- Bierschenk, T., et J.-P. Olivier de Sardan. 1998. "Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation. Analyses comparatives en milieu rural béninois." In *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, edited by T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan Paris : Karthala. 11-51.
- Bierschenk, Thomas. 2010. States at Work in West Africa: Sedimentation, Fragmentation and Normative Double-Binds. Mainz : Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität. *Arbeitspapiere/Working Papers n°113*.
- Blondiaux, Loïc. 2007. "Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique." *Revue française de science politique* 57 (6) : 759-774.
- Blundo, Giorgio, et Jean-Pierre Olivier de Sardan, eds. 2007. *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*. Paris : Karthala.
- Carboni, Simone. 2014. École et politiques territoriales au Burkina Faso. Décentralisation, inachèvement institutionnel et configurations de délivrance des services d'éducation primaire dans la commune de Boromo (province des Balé). Doctorat en études du développement, IHEID.
- Chauveau, Jean-Pierre. 2008. "Socio-anthropologie et variation d'échelles. Ouvrir le jeu entre "rigueur du qualitatif" et "interprétation au sens large". In *Une anthropologie entre rigueur et engagement. Essais autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan*, edited by Thomas Bierschenk, Giorgio Blundo, Yannick Jaffré et Mahamane Tidjani Alou. Paris: Apad, Karthala. 443-474.
- CUF. 2009. Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement. Appui à la gouvernance concertée et aux services publics locaux. EuropeAid/129200/C/ACT/TPS. Annexe 1. Description de l'action. Paris : Cités Unies France.
- Darbon, Dominique. 2003. "Réformer ou reformer les administrations projetées en Afrique? Entre routine apolitique et ingénierie politique contextuelle." *Revue française d'Administration publique* (102-103).
- Darré, Jean-Pierre. 2004. "Bases théoriques et antécédents de l'étude des formes de connaissance dans les activités pratiques." In *Le sens des pratiques. Conceptions d'agriculteurs et modèles d'agronomes*, edited by Jean-Pierre Darré, Anne Matthieu et Jacques Lasseur. Paris: INRA Éditions. 53-69.

- Dewey, John. 2010. *Le Public et ses problèmes*. Translated by Joëlle Zask, Paris: Gallimard. *Folio essais*.
- Duchesne, Sophie, et Florence Haegel. 2002. "Entretiens dans la cité ou comment la parole se politise." *EspacesTemps. Les Cahiers* (76-77) : 145-178.
- Gupta, Akhil. 1995. "Blurred Boundaries: The discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State." *American Ethnologist* 22 (2) : 375-402.
- Hochet, Peter. 2012. La terre, l'étranger et le citoyen. Les relations sociales et politiques à la terre dans un village bwa (Gombélédougou, Burkina Faso). Doctorat en ethnologie et en anthropologie sociale, Centre Norbert Elias, Ecole des hautes études en sciences sociales.
- Hochet, Peter, Luigi Arnaldi di Balme, Charles Guissou, Blandine Sankara, Rufin Traoé, et Romaine Zagre-Konseiga. 2011. L'émergence du dialogue politique dans l'espace public local. Étude sur les actions d'interpellation de la société civile dans quatre régions du Burkina Faso. Ouagadougou : Laboratoire citoyenetés. *Rapport d'étude AESOC*.
- Hornberger, Julia C. 2009. "Ma-slaam-pa Dockets : Negotiations at the Boundary Between the Private and the Public." In *The Governance of Daily Life in Africa*, edited by Giorgio Blundo et Pierre-Yves Le Meur. Leiden: Brill. 171-204
- Jacob, Jean-Pierre, Issouf Héma, Peter Hochet, Malo Houodié, Rachel Médah, et Sayouba Ouédraogo. 2007. Les services publics à l'échelle locale. Éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau dans la commune de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso). Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés. Étude Recit n° 17
- Jacob, Jean-Pierre, Issouf Héma, Salam Kassem, et Rachel Médah. 2009. L'infirmier, l'instituteur, l'agent social. Synthèse des travaux de recherche sur le service public du Laboratoire Citoyennetés (2006-2009). Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés. Étude Recit n° 30.
- Joignant, Alfredo. 2002 "Compétence et citoyenneté. Les pratiques sociales de civisme ordinaire au Chili ou les logiques de la compétence du citoyen." *Revue française de science politique* 52 (2-3) : 233-249.
- Joignant, Alfredo. 2004. "Pour une sociologie cognitive de la compétence politique." *Politix* (65) : 150-173.
- Kabeer, Naila. 2005. *Inclusive Citizenship. Meaning and Expressions*. London : Zed Books.
- Kassem, Salam. 2013. "L'effectivité des droits économiques et sociaux. Réflexions à partir du cas burkinabè." In *Les indigents et les politiques de santé en Afrique. Expériences et enjeux contemporains*, edited by Valery Ridde et Jean-Pierre Jacob. Louvain-la-Neuve : Academia/L'Harmattan. 63-84
- Kassem, Salam, Raogo Antoine Sawadogo, et Peter Hochet. 2014. Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA. Ouagadougou : UEMOA/Ambassade de France/Laboratoire Citoyennetés.
- Le Meur, Pierre-Yves, et Nassirou Bako Arifari. 2001. "Une anthropologie sociale des dispositifs de développement." In *L'évolution des politiques de développement*, edited by J.-F. Baré. Paris : L'Harmattan. 121-171.
- Malo, Houodié, et Rachel Médah. 2007. Citoyenneté locale, citoyenneté formelle. La délivrance des pièces d'état civil dans la commune de Boromo (province des Balé) et à

Réo (province du Sanguié, Burkina Faso). Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés. Étude Recit n° 15.

Manin, Bernard. 1995. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Calmann-Lévy.

Marshall, Thomas H. 1950. "Citizenship and Social Class." In *Citizenship and Social Class, and Other Essays*. Cambridge : Cambridge University Press. 1-85.

Moore, Sally Falk. 2001. "Certainties Undone : Fifty Turbulent Years of Legal Anthropology, 1949-1999." *The Journal of the Royal Anthropological Institute* 7 (1) : 95-116.

Moore, Sally Falk. 2005. "Comparisons : Possible and Impossible." *Annual Review of Anthropology* (34) : 1-11.

Muller, Pierre. 2000. "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique." *Revue française de science politique* 50 (2) : 189 - 208.

Neveu, Catherine, John Clarke, Kathleen Coll, et Evelina Dagnino. 2011. "Introduction : Questions de citoyennetés." *Citizenship Studies* 15 (8) : 954-964.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2004. "État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique." *Politique Africaine* (96) : 139-162.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2014. La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens. Connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur. Niamey : Lasdel.

Ouattara, Fako Bruno. 2010. L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement. Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés. Étude Recit n° 33

Ouattara, Fatoumata, Bouma Fernand Bationo, et Marc-Eric Gruénais. 2009. "Pas de mère sans un « mari ». La nécessité du mariage dans les structures de soins à Ouagadougou (Burkina Faso)." *Autrepart* 52 (81-94).

Ribot, Jesse. 2004. *Waiting for Democracy : The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington, D.C. : World Resource Institute.

Scott, James C., John Tehranian, et Jeremy Mathias. 2002. "The Production of Legal Identities Proper to States: The Case of the Permanent Family Surname." *Comparative Studies in Society and History* 4:14-44.

Weber, Max. 2003[1921]. *Économie et société, tome 1 : Les catégories de la sociologie, Agora*. Paris : Plon.

Winter, Gérard. 2001. *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*. Paris : Karthala.

Zaller, John, ed. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

ANNEXES

Annexe 1 : Sigles et acronymes

Annexe 2 : Programme de l'atelier de capitalisation collective
du projet Agora

Annexe 3 : Liste des participants à l'atelier de capitalisation Agora

Annexe 4 : Schéma d'un dispositif institutionnel du projet

Annexe 5 : Les communes d'intervention du projet Agora

Annexe 1

Sigles et acronymes

AGR	Activité génératrice de revenu
AL	Autorités locales
AMBF	Association des maires du Burkina Faso
AMM	Association des maires du Mali
ANCB	Association nationale des collectivités béninoises
ANE	Acteurs non étatiques
APE	Association de parents d'élèves
ASPL	Appui aux Services Publics Locaux
AUE	Association des usagers de l'eau
CISV	Comunita Impregno Servizio Volontariato
CUF	Cités Unies France
DPEBA	Direction provinciale de l'éducation de base et de l'alphabétisation
EAC	Étude Action Conseil
Gerdal	Groupe d'expérimentation et de recherche-développement et actions localisées
Gret	ONG française, Professionnels du développement solidaire
IHEID	Institut des hautes études internationales et du développement
LC	Laboratoire Citoyennetés
OSC	Organisations de la société civile
PDC	Plan de développement communal
PDLK	Programme de développement local pour la ville de Kampti
PTF	Partenaires techniques et financiers
UE	Union européenne
Unicef	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Annexe 2

Programme de l'atelier de capitalisation collective du projet Agora

Mercredi 15 janvier 2015	8h30-9h30	<p>Introduction</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accueil des participants et mot de bienvenue - Objectifs du séminaire : Amadou Barry - Règles du jeu et tour de table : Aurélie Quentin
	9h30-12h30	<p>Séquence 1 : Agora, présentation du projet, temps forts et choix de méthode</p> <p>Animation : Aurélie Quentin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Présentation du projet et temps forts : Camille Borella (20 mn) - Les choix opérationnels et de méthodes réalisés au cours du projet, la mise en œuvre et les résultats : Amadou Barry (20 mn) - Débat - Synthèse collective sous forme de travail de groupe
	12h30-14h	Déjeuner
	14h-17h	<p>Séquence 2 : Politiques publiques locales, fragments de politiques, action publique élatée, comment fonctionnent les services dans les communes d'intervention d'Agora ? Quelle valeur-ajoutée des diagnostics pour les acteurs locaux ?</p> <p>Animation : Aurélie Quentin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cadrage et résultats des diagnostics au Burkina Faso : Peter Hochet (30/40 mn) - Débat - Mise en perspective avec les résultats des diagnostics Bénin et Mali et d'autres interventions du LC : Peter Hochet (30 mn) - Débat - Synthèse de la journée : Jean-Pierre Jacob
Jeudi 16 janvier 2015	8h30-9h	Accueil
	9h – 12h	<p>Séquence 3 : Quelle insertion du projet Agora dans ces contextes institutionnels ? Quel type de concertation pour quels résultats ?</p> <p>Animation Aurélie Quentin</p> <ul style="list-style-type: none"> - Introduction sur les principes de la concertation dans Agora : Émilie Barrau (10 mn) - Panel sur les expériences de concertation : <ol style="list-style-type: none"> 1) Focus sur la phase de concertations à Boromo et Réo : quels choix ? Quels résultats / limites ? Amadou Barry / Zoé Vauquelin (20 mn) 2) La phase de concertation à Kampti : quelles évolutions / adaptation de la démarche : PDLK / Charles Guissou (20 mn) 3) Discussion (20 mn) (Discutante : Émilie Barrau) - Débat avec la salle - Synthèse : Jean-Pierre Jacob / Peter Hochet
	12h-14h	Déjeuner
	14h-17h	<p>Séquence 4 : Quelle appropriation de la démarche proposée par Agora par les acteurs locaux ? Quel renforcement des compétences des communes ? Quelle amélioration des services ? Quelles limites ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Table ronde animée par Aurélie Quentin/Émilie Barrau : AMBF (Mamadou Koutou), représentants des communes (Kampti, Boromo et Réo), opérateurs (EAC, PDLK) (60mn) - Débat avec la salle (40 mn) - Synthèse générale de l'atelier : Jean-Pierre Jacob / Aurélie Quentin / Émilie Barrau - Débats/conclusions

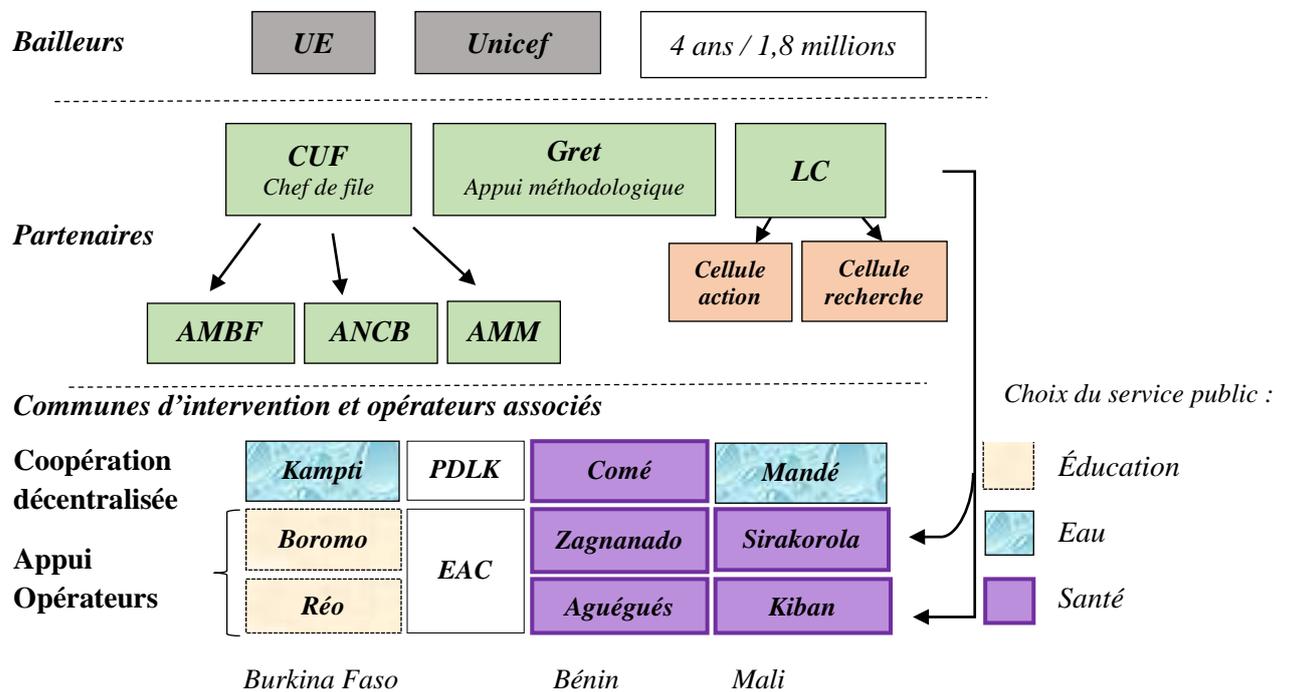
Annexe 3

Liste des participants à l'atelier de capitalisation Agora

BARRAU Émilie	Gret, chargée du suivi de l'appui méthodologique du projet Agora
BARRY Amadou	LC, chef de projet Agora
KAMBOU Bebel	Second adjoint au maire de Kampti. Point focal Agora sur la commune
BORELLA Camille	CUF, chef de file sur le projet Agora
DA Abigaïl	Sociologue chargée du soutien aux AGR des femmes de Kampti
GUISSOU Charles	LC, chercheur
HOCHET Peter	LC, coordinateur scientifique régional depuis 2008
HOUBDA Lucien	EAC, chargé d'appui conseil dans la commune de Boromo
JACOB Jean-Pierre	Enseignant, anthropologue et chercheur à l'IHEID
KONKOBO Brigitte	LC, stagiaire
KOUTOU Mamadou	AMBF, premier adjoint. Point focal du projet Agora
MODA ADAMA J-Baptiste	Premier adjoint au maire de Réo de 2006 à 2012
QUENTIN Aurélie	ex. Gret, maître de conférences à l'Université Paris X – Nanterre
SEYNOU Kader	Maire de Boromo
VAUMOURIN Sandrine	Gret, coordination du travail de capitalisation
VAUQUELIN Zoé	Gret/LC, volontaire sur le projet Agora
VOISIN Thomas	PDLK, volontaire pour la coopération décentralisée Fosses-Kampti
YAMEOGO Mariam	EAC, chargée de l'appui-conseil à Réo

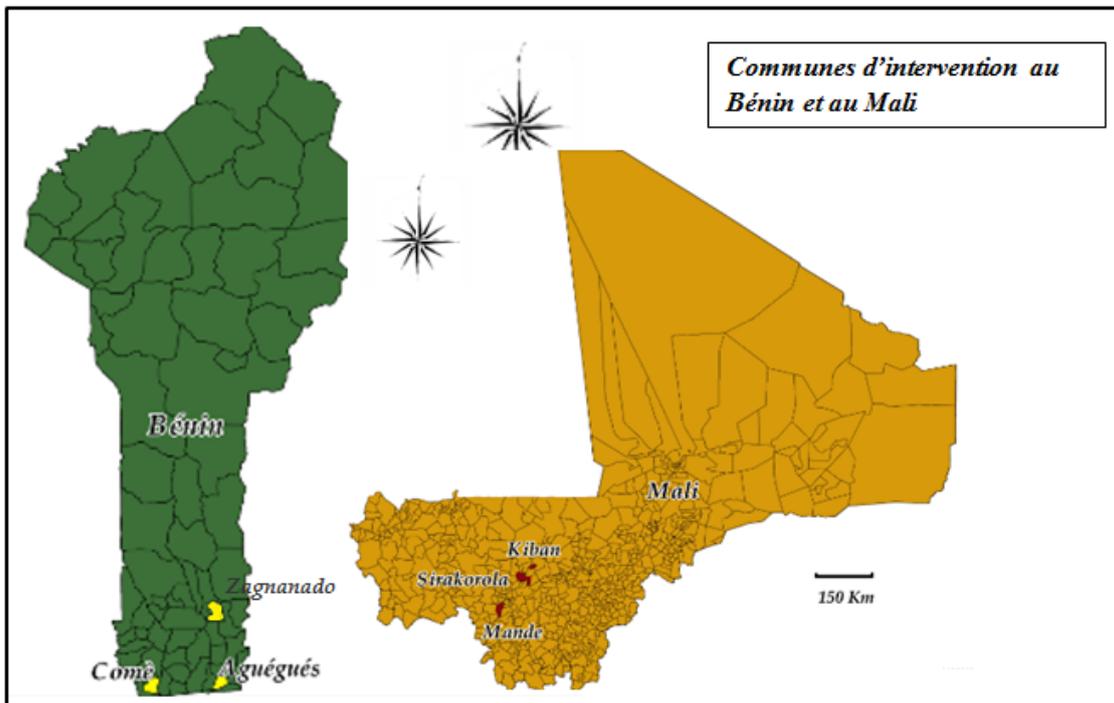
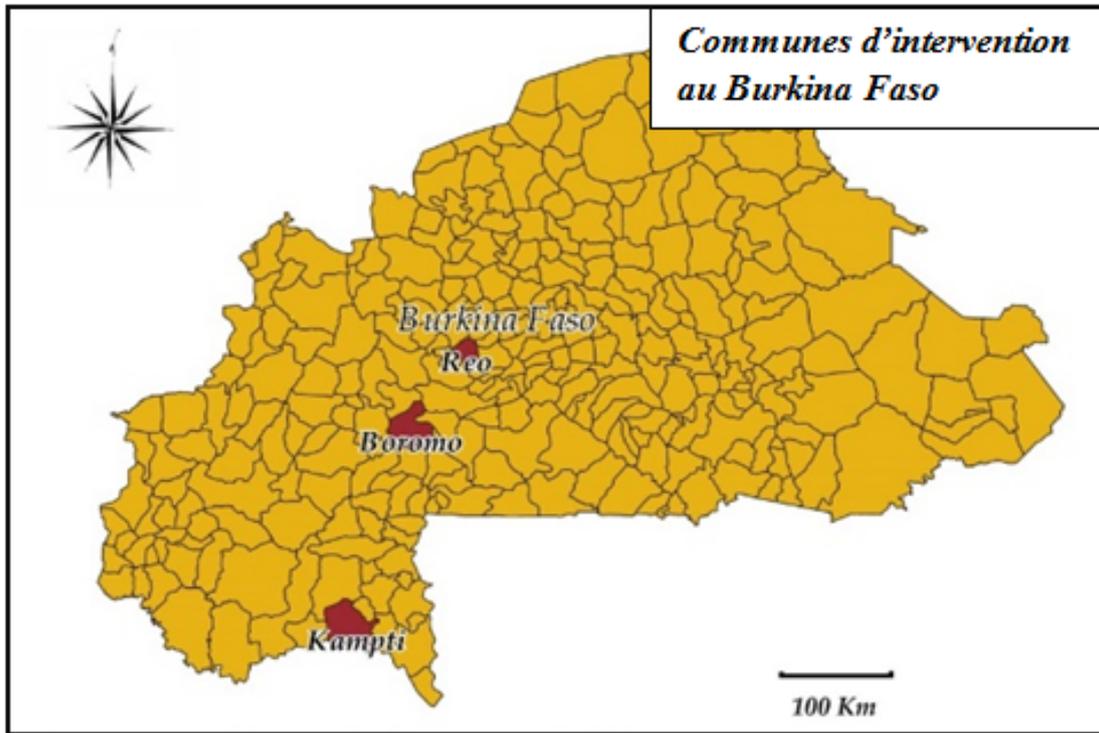
Annexe 4

Schéma du dispositif institutionnel du projet Agora



Annexe 5

Communes d'intervention du projet Agora



Appui à la gouvernance concertée des services publics locaux : les apports du projet de recherche-action Agora (Bénin, Burkina Faso, Mali)

Auteurs :
Émilie Barrau
Peter Hochet
Aurélié Quentin
Sandrine Vaumourin

Avec la collaboration de :
Amadou Barry
Camille Borella
Jean-Pierre Jacob

Coordination de la rédaction :
François Enten

Ce document fait le bilan du projet de recherche-action Agora dédié au renforcement de la gouvernance de services publics dans des communes du Bénin, du Burkina Faso et du Mali. Mené par Cités Unies France, le Gret, le Laboratoire Citoyennetés et plusieurs partenaires locaux de 2011 à 2014, Agora a couplé des phases de recherche, d'animation et d'apprentissage à la concertation entre les opérateurs, élus, agents de services techniques et usagers. Il se caractérise par la participation effective d'une équipe de chercheurs au dispositif de concertation.

Agora visait à faciliter l'identification collective de pistes d'amélioration de services d'approvisionnement en eau, d'éducation et d'accès aux soins, en renforçant les « compétences politiques » des acteurs engagés dans ces processus de concertation. En revenant sur les processus et les résultats de la démarche délibérative du projet, ce bilan permet d'interroger les atouts et limites de la recherche-action, comme médiation extérieure entre les parties prenantes d'un débat public.

Cette publication est le fruit d'un atelier de capitalisation. Elle alterne des parties théoriques et analytiques, avec les restitutions des débats et questionnements partagés sur la base des expériences du projet.

*La collection **Débats & Controverses** accueille des textes issus de discussions autour des grandes thématiques d'actualité qui animent le monde du développement. Les textes, publiés sous forme électronique, sont téléchargeables gratuitement sur le site du Gret : www.gret.org, rubrique Publications. Cette collection est dirigée par François Enten et Danièle Ribier.*

ISBN : 978-2-86844-302-1



9782868443021



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : +33 (0)1 70 91 92 00
Fax : +33 (0)1 70 91 92 01
E-mail : gret@gret.org
Site Web : www.gret.org



9 rue Christiani
75018 Paris, France
Tél. : +33 (0)1 53 41 81 81
Fax : +33 (0)1 53 41 81 41
E-mail : coop-dec@cites-unies-france.org
Site Web : www.cites-unies-france.org



BP: 06 BP 9037
Ouagadougou 06, Burkina Faso
Tél. : (226) 50 36 90 47
Fax : (226) 50 36 09 29
E-mail : ace.recit@fasonet.bf
Site Web : www.labo-citoyennetes.org



La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne.
Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.