



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

## **Pour une pratique politique de la coopération au développement : l'apprentissage pluri-acteurs**

*Février 2015*

**« La course à la croissance qui obnubile et échappe à la fois aux dirigeants, les fait passer à côté d'un enjeu central de gouvernance aujourd'hui : celui de créer de la confiance et d'apaiser les conflits en créant du lien entre les acteurs et en permettant la co-production ou l'appropriation des enjeux politiques par tous. »**

*J.-P. Delevoye,  
Président du Conseil Économique, Social et environnemental<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> J.-P. Delevoye, « Métamorphoses du politique », in IRG, *Tous responsables ? Chroniques de la gouvernance 2015*, Paris, ECLM, p. 205-212.



## Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
Un diagnostic de l'aide au développement qui force à l'approche politique.....	3
Mettre en place des projets-processus autour d'une gestion pluri-acteurs.....	5
<b>Principe 1 : partir des enjeux et du contexte.....</b>	<b>9</b>
Jouer d'effets de levier pour s'adapter au contexte : une approche intégrée des projets gouvernance.....	9
Favoriser l'engagement de chaque acteur : l'intérêt collectif.....	11
<b>Principe 2 : construire une capacité collective.....</b>	<b>13</b>
Les besoins réels comme point de départ : le diagnostic partagé.....	13
Installer la complémentarité et la confiance entre les acteurs.....	14
<b>Principe 3 : co-définir une gouvernance du processus pluri-acteurs.....</b>	<b>15</b>
Définir une charte éthique autour des valeurs partagées et de la confiance.....	16
L'animation et la communication du processus pluri-acteurs.....	17
Formaliser une responsabilité collective.....	18
<b>Principe 4 : la gestion des connaissances du projet-processus par la capitalisation .....</b>	<b>19</b>
La capitalisation : l'apprentissage collectif au service de l'action.....	19
Quelques prérequis pour conduire une capitalisation.....	20
<b>Conclusion : créer un savoir collectif utile à l'action.....</b>	<b>21</b>

## Introduction

### Un diagnostic de l'aide au développement qui force à l'approche politique

*Les enjeux du développement et de l'aide publique au développement ont évolué et se sont complexifiés. La dichotomie Nord-Sud a perdu de sa pertinence, les questions environnementales imposent la notion de durabilité des modèles de développement, la crise économique et financière réduit de manière drastique la capacité des acteurs publics, l'État n'est plus le seul acteur de l'action publique. Cela est largement analysé<sup>2</sup> et des propositions sont élaborées. Depuis plus d'une décennie maintenant, notamment face aux résultats mitigés des politiques d'aide néolibérales (dont l'exemple le plus parlant sont les programmes d'ajustement structurel), le dépassement de l'approche prescriptive et purement économique est prôné par de nombreux bailleurs et experts. Il conviendrait de mettre en place un « partenariat pour le développement » davantage centré sur le politique, le dialogue, le pragmatisme, le respect des contextes, l'approche intégrée, la responsabilisation des capacités locales, le jeu politique local. Dans le champ de l'appui à la gouvernance, la nécessité d'intégrer la dimension politique est souligné<sup>3</sup>. Autrement dit, les approches convergent pour affirmer la nécessité de passer de la logique de l'offre à celle de la demande. Et pourtant rien de tout cela ne s'est jamais traduit en véritable paradigme de changement des politiques d'aide au développement, y compris dans le champ de la gouvernance. La nature floue et difficilement opérationnalisable de cette perspective est notamment invoquée pour le justifier.*

*Au contraire, ce sont même des approches économiques de plus en plus perfectionnées qui continuent de se développer. Certes elles intègrent du politique, mais à la marge seulement. Elles renforcent même la dépendance du politique à l'économique même si elles s'affichent moins néolibérales. Désormais la tendance consiste à favoriser l'impact social du développement économique en conciliant croissance et développement équitable et durable. Dans cette perspective les nouveaux mots d'ordre de l'aide au développement sont l'« économie inclusive », le social et l'inclusive business et l'économie sociale et solidaire. Ces approches ont en commun d'apporter des réponses innovantes et durables à des problèmes sociaux pour lesquels les politiques publiques sont insuffisantes<sup>4</sup>. Elles parient sur la capacité créatrice des acteurs à trouver les solutions adaptées aux problèmes auxquels ils sont confrontés. Dans ces modèles, la durabilité est aussi pensée comme synonyme d'autonomisation financière, notamment par le recours aux financements privés et à la garantie de l'État<sup>5</sup>. Il convient de souligner que de nombreuses entreprises privées travaillent activement sur le modèle du social business qui ouvre de nouvelles perspectives*

---

<sup>2</sup> Voir notamment E. Faber et J. Naidoo, *Innover par la mobilisation des acteurs : 10 propositions pour une nouvelle approche du développement*, rapport d'orientation, ministère français des Affaires étrangères et du Développement international, juillet 2014.

<sup>3</sup> S. Bellina, H. Magro et V. de Villemeur (dir.), *La gouvernance démocratique : nouveau paradigme pour le développement ?*, Paris, Karthala, 2008 ; et notamment S. Bellina, « Introduction », p. 15.

<sup>4</sup> Voir, N. Vincent., *Le social business, un nouveau modèle de développement durable ?*, « Question de Développement », mars 2015. <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Question-developpement/22-question-developpement.pdf>

<sup>5</sup> E. Faber et J. Naidoo, *Innover par la mobilisation des acteurs...*, op. cit., p. 14.

à l'économie en ciblant et adaptant les productions et la commercialisation, sur les classes moyennes des pays.

Par ailleurs, la théorie de l'économie politique (*political economy*) s'affirme dans le champ de l'action publique et de l'aide au développement avec pour objectif de mieux comprendre la manière dont un pays est réellement gouverné. À la jonction entre l'économie, le politique et le droit, l'économie politique analyse comment les facteurs économiques influencent l'idéologie politique et la gouvernance d'un pays. Elle ouvre donc à la compréhension des jeux de pouvoirs et rapports de force en œuvre dans un pays pour l'accès aux ressources et au pouvoir. L'objectif est d'aider à résoudre des situations de blocages pour la mise en œuvre des réformes soutenues par les bailleurs. Beaucoup de travaux sont consacrés à perfectionner l'application de l'économie politique au champ de l'aide pour renforcer son efficacité. Cependant, l'approche politique n'est toujours pas au cœur, elle reste la variable d'ajustement de l'économique.

Paradoxalement, ou non, cette tendance s'accompagne de nombreuses démonstrations de la nature intrinsèquement politique de la gouvernance publique, de l'aide au développement dans le domaine et de la nécessité de l'aborder comme tel. C'est que la gouvernance publique constitue en soi une méthode d'analyse et de compréhension des modalités d'exercice du pouvoir politique<sup>6</sup>. Mais c'est une chose d'affirmer que la gouvernance est éminemment politique, c'en est une autre que d'en tirer la conséquence pratique : fonder l'aide sur le paradigme politique. C'est pourtant un pas qu'il est impérieux de franchir si l'on souhaite construire une aide plus efficace pour les pays et populations.

Il s'agit notamment de mettre l'innovation sociale pluri-acteurs au service de la refondation de l'action publique, par la co-création de solutions adaptées à la complexité de la situation, à partir d'un problème concret. Si l'on ajoute la prise en compte systématique de la dimension inter-échelles, cela renforce la refondation de l'État et le fait que les nouvelles régulations de l'État deviennent le cadre principal d'action. Nous pensons qu'existent au moins trois conditions d'une approche politique de l'aide au développement : partir des contextes (logique de la demande et approche par les besoins), mais aussi des acteurs (agir en pluri-acteurs, co-construire) et ne pas faire sans l'État (besoin d'États légitimes et effectifs). Nous proposons d'en tirer quelques leçons quant aux changements que cela induit dans la gestion des projets.

S'il est un consensus aujourd'hui dans le monde des développeurs, c'est bien que la bonne compréhension du contexte et de ses défis doit être le point de départ de toute politique ou projet de développement. De fait, il a été démontré que répondre aux besoins des acteurs constitue une des conditions d'appropriation des projets et de l'efficacité de l'aide. Dans la réalité, l'identification des besoins relève trop souvent de logiques déconnectées des attentes réelles des populations ou des institutions. De leur côté, les bailleurs sont souvent davantage mus par leur offre et leurs contraintes –notamment la logique de décaissement qui l'emporte sur l'adaptation au contexte. Quant aux acteurs locaux (institutionnels ou société civile), et pour différentes raisons, ils peuvent être tentés de construire une demande plus ou moins éloignée de la réalité des besoins. Par ailleurs, il convient de rappeler que la gouvernance des pays n'est pas synonyme de démocratie occidentale en termes de formes institutionnelles. Il nous faut en finir avec les caricatures de consultants arrivant dans un pays avec pour unique bagage le kit clé en mains d'un État mimétique de l'État libéral, suivant mot à mot une notice rédigée en langue codée, par une expertise consanguine.

---

6, Ibid.

*L'enjeu est bien de partir de la situation réelle et non d'une image préfabriquée si nous ne voulons pas rester les agents d'un développement qui ne développe pas.*

*L'État n'est plus l'acteur unique de l'action publique. C'est notamment en associant les différents acteurs concernés par un problème, un projet ou une politique que l'on se dote des meilleurs moyens de connaître et définir les besoins collectifs. Une telle association favorise en effet une plus grande intégration des projets dans la gouvernance réelle des pays ou du secteur concerné. Il faut donc prendre en compte, à côté de l'État, les autres parties prenantes – sociétés civiles organisées, élus locaux, citoyens et secteurs privés – mais également les différents échelons - international, régional, local. Il est donc pertinent d'appuyer les uns et les autres (renforcement des capacités), mais surtout de favoriser leurs interactions (inter-acteurs et inter-échelles, à l'image de la décentralisation). Le dialogue pluri-acteurs permet non seulement de renforcer les liens entre État et sociétés, mais là aussi de pallier la faible appropriation des initiatives publiques initiées et conduites par l'État ainsi que leur faible impact sur le réel, c'est-à-dire sur la vie des acteurs.*

*Pour autant, il ne faut jamais délégitimer un État, aussi faible et fermé politiquement soit-il. Les expériences de terrain le démontrent chaque jour, en particulier dans des contextes de crise : le développement et la gouvernance publique ne peuvent se construire sans les institutions publiques, sans l'État. Le rôle fondamental d'institutions publiques effectives a fait l'objet de nombreux engagements internationaux et donné lieu, par exemple, à la mise en place, en 2012, d'un partenariat international, the Effective Institutions Platform<sup>7</sup>. C'est bien pour cette raison également que, dès 2007, le « renforcement de l'État » a été retenu comme un objectif prioritaire au sein de l'OCDE, avec des objectifs de renforcement de l'État repris en tant que tel, dans le « New Deal<sup>8</sup> » en lien avec l'idée de politiques inclusives et légitimes et un focus particulier sur « l'instauration de relations entre l'État et la société<sup>9</sup> » affirmé à partir de 2010 : c'est en effet dans les interactions entre les États et « leurs » sociétés que s'incarnent les processus historiques et collectifs dont relève la gouvernance réelle des pays<sup>10</sup>. On a pu, à cet égard, parler de la « fabrique d'un parcours »<sup>11</sup> : tout processus de gouvernance, y compris dans le cadre de projets de développement, relève d'un apprentissage collectif hautement incertain, long et nécessairement endogène<sup>12</sup>. La complexité d'intervention requise pour accompagner de tels processus est un argument invoqué par les acteurs de l'aide au développement pour, là aussi, ne pas en tirer la conséquence pratique en termes de politiques de développement.*

## **Mettre en place des projets-processus autour d'une gestion pluri-acteurs**

*C'est des besoins, contraintes, intérêts et expériences de chacun que nous devons partir pour libérer et coaliser les forces requises par cet apprentissage collectif qu'est la gouvernance publique. Cette approche par les problèmes repose aussi sur le constat selon*

<sup>7</sup> <http://www.effectiveinstitutions.org/>

<sup>8</sup> <http://www.newdeal4peace.org/>

<sup>9</sup> OECD, *The State's Legitimacy in Fragile Situations. Unpacking complexity*, OECD publishing, 2010.

<sup>10</sup> S. Bellina, D. Darbon, S. Sundstol Eriksen et O. Jacob Sending, *L'État en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Paris, ECLM, 2010.

<sup>11</sup> J.-M. Chataigner, « Quelle boîte à outils pour la gouvernance démocratique ? », in S. Bellina, H. Magro et V. de Villemeur (dir.), *La gouvernance démocratique...*, op. cit., p. 469-485.

<sup>12</sup> N. Meisel et J. Ould Aoudia, « La gouvernance dans tous ses états : économie politique d'un processus endogène », in S. Bellina, H. Magro et V. de Villemeur (dir.), *La gouvernance démocratique...*, op. cit., pp. 429-440.

lequel les acteurs se sentent plus facilement concernés par un thème spécifique ayant un impact sur eux que par des démarches plus globales de participation en matière de gouvernance (réforme de la justice, transparence des finances publiques, etc.)<sup>13</sup>. Il s'agit de penser des logiques d'actions complexes fondées sur l'élaboration collective du diagnostic et la création collective des solutions au plus près de la diversité des demandes sociales. La co-production ou co-création résulte de la collaboration des acteurs. Elle génère « l'innovation sociale, technique et structurelle »<sup>14</sup> nécessaire pour créer « une dynamique coopérative de changement social<sup>15</sup> ». L'idée est de mettre en pratique des projets de gouvernance qui soient de nature politique, au sens générique du terme, à savoir de gestion du collectif. En partant de l'existant, il s'agit d'injecter aussi systématiquement que possible des processus pluri-acteurs dans les projets, pour en faire des « projets-processus ». Une telle démarche vise à un résultat précis dans une temporalité définie (notion de projet). Mais elle induit également la gestion de la complexité et la durée (notion de processus). La démarche « processus » participe de la légitimation des décisions publiques à travers l'inclusivité d'une diversité d'acteurs dans une dynamique de réflexion et de partage des expériences.

Plus globalement, cette notion de processus renvoie à ce qu'il est désormais d'usage d'appeler, dans la gestion de projet, une démarche itérative, inclusive (ou incrémentale) et adaptative. Issues de groupes de pratiques de projets de développement en informatique, les méthodes mobilisées – dites « agiles » – visent à la satisfaction prioritaire du client suivant les termes d'un contrat de développement fondé sur des valeurs et principes : le collectif (les individus et leurs interactions) plus que les processus et les outils ; le concret plutôt que les documents de projets, la collaboration entre les acteurs plutôt qu'une procédure rigide, et la flexibilité pour suivre l'évolution de la demande. Cette démarche croise ici l'approche par les besoins qui consiste à partir du contexte et des attentes et non d'un plan préétabli. Elle repose sur l'idée d'une adaptation systématique du projet selon l'évolution des besoins et de la demande des clients et utilisateurs<sup>16</sup>. Elle fait de l'acceptation du changement, de l'adaptation et de la collaboration les principes clés de la conduite de projets. Cette démarche inspire d'ores et déjà des approches de l'aide au développement (PDIA-Problem-Driven Iterative Adaptation<sup>17</sup>).

La logique processus et pluri-acteurs vise un changement durable. Le bailleur devient également catalyseur de processus et facilitateur de dialogue. Sans doute est-ce là également le moyen de devenir concrètement partenaires, c'est-à-dire en participant aux adaptations, complexes s'il en est, des perceptions et des pratiques. L'ensemble des acteurs a donc un rôle actif dans le cadre d'un partenariat. Il s'agit notamment de sortir les bénéficiaires de l'aide de la passivité forcée à laquelle ils ont été longtemps contraints et

---

<sup>13</sup> A. Van Zyl, « Initier et soutenir les exigences citoyennes en matière de responsabilité budgétaire des gouvernements : quand l'enseignement vient du terrain », in IRG, *Tous Responsables ? Chroniques de la gouvernance 2015*, Paris, ECLM, 2015, p. 195-204.

<sup>14</sup> E. Faber et J. Naidoo, *Innover par la mobilisation des acteurs...*, op. cit.

<sup>15</sup> Analyse transversale IRG, *Capitalisation du programme Société civile et participation (2010-2013) du Comité français pour la Solidarité internationale*, Paris, octobre 2013, p. 13.

<sup>16</sup> La question du séquençage qu'elle induit a déjà fait l'objet d'études critiques dans le domaine de l'aide au développement. Nous verrons que la gestion des connaissances par la capitalisation nous semble plus pertinente en termes d'adaptabilité et de pérennisation du projet. La capitalisation des savoirs et expériences est un processus itératif pluri-acteurs de remontée, mise en dialogue et analyse partagées de l'information (contextes, acteurs, pratiques, expertises, savoirs) qui conduit, a posteriori ou en au fil de l'eau, à une mémoire et un apprentissage individuel et collectif au service de l'action et des acteurs, pour l'avenir et/ou pour le présent.

<sup>17</sup> [http://www.cgdev.org/sites/default/files/1426292\\_file\\_Andrews\\_Pritchett\\_Woolcock\\_traps\\_FINAL\\_0.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/1426292_file_Andrews_Pritchett_Woolcock_traps_FINAL_0.pdf)

*de promouvoir le partenariat comme un jeu de complémentarité, pour résoudre des problèmes communs, entre une diversité d'acteurs et d'échelles de gouvernance.*

*Les processus pluri-acteurs génèrent un savoir collectif sur la coproduction et le suivi de l'action publique. Même si cela reste encore limité (ponctuels et encore assez informels), les réflexes ainsi créés contribuent à une action publique plus efficace et transparente puisque les différents acteurs peuvent se positionner en force de proposition – et non plus dans la seule logique de confrontation – et que les citoyens disposent d'un moyen efficace de contrôle. Des exemples existent et font jurisprudence : prendre part aux décisions est un moyen efficace de contrôle. La participation des acteurs non étatiques conduit les décideurs publics à pratiquer et veiller à une action publique plus juste et transparente.*

*En Guinée, dans le cadre du projet « les collectivités unies au cœur du développement local de la Préfecture de Kindia » le dialogue intercollectivité a permis une amélioration du mode de gestion des fonds miniers qui faisaient l'objet de détournements par les services de la préfecture. En outre, la présence des Unions de producteurs dans les communes a facilité la plus large connaissance du code pastoral et de limiter la corruption des élus locaux notamment dans la gestion des conflits entre agriculteurs et éleveurs<sup>18</sup>.*

*Cela rejoint plus globalement les analyses et initiatives récentes en matière de transparence et de responsabilité des États. Les dynamiques collectives citoyennes ou d'organisations de la société civile permettent de développer les incitations nécessaires à la responsabilisation des pouvoirs publics, la transparence de l'action publique ainsi que la délivrance des services<sup>19</sup> notamment en reliant de manière cohérente des revendications. Ces pressions, articulées avec les mécanismes institutionnels et juridiques existants par ailleurs, jouent un rôle fondamental dans redevabilité réelle des pouvoirs publics, de la meilleure délivrance des services et dans la participation des divers acteurs à l'action publique.*

*« La capacité de mobilisation d'une base sociale constitue un moyen pour faire pression sur l'État » rapportait un participant de l'Espace pluri-acteurs migration et développement-EMDK (Mali)<sup>20</sup>.*

*La dynamique projet-processus démarre dès la phase de l'identification du projet. Dans les démarches traditionnelles, on interroge les acteurs-cibles sur leurs problèmes et les causes. La démarche « processus » privilégie quant à elle l'entrée par l'identification des valeurs (ce qui est important pour les acteurs-cibles) et les engagements (dans quoi ils sont prêts à s'investir selon leurs possibilités et pour quelle durée). Le processus pluri-acteurs qui s'instaure est ainsi précédé par un vaste processus de collecte et de systématisation (diagnostic) des aspirations des acteurs à partir des récits de leurs propres expériences. La réunion des acteurs qui s'ensuit constitue un processus (inclusif) qui favorise l'émergence de la formulation des défis collectifs, des points de consensus et surtout des leviers d'actions les plus pertinents pour agir sur les différentes échelles et dans la durée. Cette seule phase pourrait déjà être considérée comme un résultat concret, tant la légitimité procède aussi du*

<sup>18</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 69.

<sup>19</sup> A. Van Zyl, « Initier et soutenir les exigences citoyennes... »

<sup>20</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 59.



*sentiment d'être associé et d'avoir été écouté. Cependant il est important de ne pas tomber dans le piège de la « vitrine » (afficher le dialogue pour légitimer une action plus ou moins fidèle aux termes du débat) ou du « dialogue pour le dialogue » (ne débouchant sur aucune action). Les processus pluriacteurs peuvent également se dissoudre dans leur logique formelle de coordination nécessaire et de compromis requis par le consensus. Le processus pluri-acteurs doit, nous insistons, se développer comme un outil de gestion de la complexité inhérente à l'action publique. Aussi, doit-il concrètement aboutir à la co-production, ou co-création, à savoir à la production de la connaissance nécessaire, par hybridation (ou articulation constructive) des moyens, compétences, etc.), pour formuler une réponse spécifique (activités, logiques d'action, etc.<sup>21</sup>) à un problème donné : pour cela, il requiert une méthodologie rigoureuse, spécifique à chaque contexte et un certain nombre de préalables. Il convient donc d'inscrire ces projets dans une temporalité différente, de faire du temps une composante du projet-processus et d'apprendre à définir des résultats de nature politique.*

*« It is important no toi underestimate the costs and particularly the time requiered for the joint monitoring of the project »<sup>22</sup>.*

*Sur la base des expériences et analyses que nous avons réunies dans le cadre de l'IRG ainsi que celles que nous avons pu rencontrer dans le cadre de nos diverses fonctions, nous présentons ici les éléments d'équilibre qui nous semblent fondamentaux, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité et à la transposition systématique : au risque de nous répéter, chaque processus pluri-acteurs doit se construire en fonction d'objectifs propres et du contexte. Elle varie également selon la nature du projet-processus lui-même. Rappelons que l'idée est d'injecter cette dynamique processus comme « le fluide politique vital » dans chaque projet.*

*Il reste cependant au préalable un postulat important à évoquer. Le projet-processus pluri-acteurs impose de travailler sur la gouvernance publique avec tous les acteurs, même si la présence de l'un d'eux peut s'avérer problématique – nous pensons aux institutions publiques dans certains États qualifiés d'autoritaires ou despotiques par exemple : cette démarche ne peut se concevoir en dehors de l'espace public. L'innovation sociale pluri-acteurs ne peut se faire « à côté » de l'État, en pariant notamment sur des coalitions d'acteurs de la société civile et du secteur privé comme certains tenants de l'économie inclusive peuvent le proposer<sup>23</sup>. Nous n'adhérons pas à cette logique, forte aujourd'hui, qui rentre dans le schéma décrit plus haut d'ajustement à la marge du paradigme économique. Les coalitions d'acteurs, si elles ne s'inscrivent pas dans l'espace public – par exemple en refusant d'associer les acteurs publics –, renforcent la délégitimation de l'État notamment par les déconnexions entre les acteurs et l'État. Ce faisant, elles favorisent la concurrence de régulations parallèles économiques ou religieuses et les crises politiques comme la faiblesse des États.*

---

<sup>21</sup> E. Faber et J. Naidoo, *Innover par la mobilisation des acteurs...*, op. cit, p. 14.

<sup>22</sup> « Co-creation at Danone. A pratical guide towards co-creation », p. 22.  
[http://ecosysteme.danone.com/guide\\_cocreation](http://ecosysteme.danone.com/guide_cocreation)

<sup>23</sup> On retrouve ici les grandes multinationales Danone avec son guide de la co-création ; ou encore, en France, des démarches de facilitation et de guide méthodologique, de la part d'acteurs privés tels que l'Oréal, GDF Suez, Bouygues construction, Sanofi, Suez-environnement, Vinci, etc. Ils s'accordent avec des acteurs de la société civile (CCFD- Terre solidaire, Fondation Nicolas Hulot, Care, etc.), du ministère de l'Environnement, du Comité 21 (le principal réseau français d'acteur pour le développement) et d'autres sur des démarches volontaires de dialogue autour « de principes directeurs pour un dialogue constructif avec les parties prenantes ». ([www.comite21.org/le-projet-dialogue-parties-prenantes.html](http://www.comite21.org/le-projet-dialogue-parties-prenantes.html)).

*Osons donc penser des projets-processus, construits autour des acteurs et de leur capacité collective et collaborative. Parions sur une conduite du changement synonyme d'apprentissage collectif de la gouvernance démocratique. Voici les quelques pistes que nous souhaitons partager et que nous avons rangées sous la forme de « principes », au nombre de quatre. Ils n'ont pas pour autant vocation à vendre un nouvel outil. Ils représentent un plaidoyer et une proposition pour tirer les conséquences pratiques des appels au politique.*

## **Principe 1 : partir des enjeux et du contexte**

*Certains environnements politiques sont moins favorables que d'autres à l'établissement d'un dialogue pluri-acteurs. Selon le contexte, les acteurs et l'échelle concernés, ce dialogue peut se mettre en place de manière naturelle et volontaire ou pas. Ainsi, pour un même pays – le Mali – et sur un problème identique – le cas des migrants de la région de Kayes pour l'élaboration de la politique nationale migratoire –, le processus pluri-acteurs est né à l'initiative de la collectivité locale et des migrants, toujours au niveau local, alors que pour la politique nationale migratoire il a fallu au contraire « forcer la porte du dialogue ». Les stratégies de mise en place du dialogue et processus pluri-acteurs doivent donc être adaptées aux contextes pour tisser la confiance au travers de la participation.*

### **Jouer d'effets de levier pour s'adapter au contexte : une approche intégrée des projets gouvernance**

*Le processus pluri-acteurs est à concevoir en fonction des obstacles liés notamment aux situations de fragilités des États, aux crises politiques, économiques ou sociales ou au contexte d'instabilité économique et institutionnelle (corruption, dictature, clientélisme, instabilité institutionnelle, etc.). À l'inverse, l'ouverture politique favorise l'existence et le développement d'un tel dialogue<sup>24</sup>.*

*Dans tous les cas, il est toujours possible d'intervenir sur certains leviers pour favoriser le dialogue. Il en va ainsi du cadre juridique et normatif des associations d'un pays. Les appuis à la structuration, à l'organisation et au regroupement des acteurs de la société civile sont déjà au cœur de la plupart des politiques menées par les agences de coopération depuis le début des années 2000 notamment<sup>25</sup>. Mais ces politiques d'aides doivent être conduites pour renforcer l'espace public, et non pas favoriser la privatisation de l'aide. De ce point de vue, il est tout aussi important d'appuyer les politiques de décentralisation de la gestion publique lorsqu'elles sont initiées par les pays. Elles ouvrent en effet la possibilité de dynamiques locales de participation des collectivités territoriales, mais aussi des autres acteurs locaux (citoyens, société civile organisée, acteurs économiques, religieux, traditionnels, etc.). Ce faisant, elles donnent la possibilité de prendre en compte la diversité des situations : le pluri-acteurs couplé à l'inter-échelles est un moyen de connecter et d'agir au plus près des besoins des populations. C'est pourquoi les partenaires au développement*

---

<sup>24</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 9.

<sup>25</sup> Mentionnons ici pour simple exemple l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000 entre l'Union européenne et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique.

doivent anticiper sur l'évolution possible de leur modalité d'implication, que ce soit sur plusieurs échelles de temps (court, moyen et long terme) ou de territoires (local, national et mondial). En favorisant l'éventuel changement d'échelle institutionnel et politique, le projet-processus peut permettre de renforcer l'impact en termes de gouvernance et d'action publique.

Dans des contextes plus compliqués de confiance entre les institutions et la société civile, l'initiative peut-être unilatérale. Souvent elle émanera de la société civile, une démarche pas toujours évidente lorsque les pouvoirs publics sont parfois considérés comme composés de « décideurs inaccessibles ». Mais le pas est parfois franchi.

*À Madagascar par exemple, le dialogue pluri-acteurs instauré dans le cadre de la politique publique de protection du statut de l'artisan a amené les représentants des organisations de la société civile « à considérer les pouvoirs publics comme des déclencheurs de solution, des alliés ».*

Dans d'autres cas, et devant le manque de volonté des pouvoirs publics, les organisations de la société civile sont souvent contraintes de forcer le dialogue pour participer à l'action publique et établir des liens de confiance. Là encore les partenaires au développement peuvent avoir un rôle important, non pas en soutenant la société civile contre l'État, mais en aidant à la structuration de celle-ci et en appuyant tous les processus pluri-acteurs favorables à son interaction avec l'institution publique. Ce qui soit dit en passant représente aussi un moyen important d'aider à la création de contre-pouvoirs constructifs.

*Ce fut le cas de l'EMDK<sup>26</sup> de la région de Kayes – la plus importante en termes d'émigration au Mali. Il a permis à la société civile de prendre part depuis 2009 à la formulation d'une stratégie migratoire régionale et d'être entendue dans le processus d'élaboration de la politique nationale sur la migration (mai-octobre 2011).*

En outre, la capacité à apporter des propositions réalistes et cohérentes aux politiques favorise la reconnaissance par les pouvoirs publics des organisations de la société civile. Ces dernières peuvent être invitées à communiquer différemment avec les pouvoirs publics pour créer de la confiance ou de l'acceptation. L'engagement, l'efficacité, la crédibilité et la capacité de mobilisation de ces organisations favorisent leur reconnaissance par les pouvoirs publics et l'ouverture d'espaces possibles de dialogue. C'est ce qui s'est passé pour les acteurs de l'EMDK<sup>27</sup>. Ici comme ailleurs, impliquer les pouvoirs publics dès le départ du projet-processus permet de gagner la confiance de ces derniers et de renforcer la prise en compte des demandes dans les politiques publiques ou projets de développement.

## **Favoriser l'engagement de chaque acteur : l'intérêt collectif**

Tout processus pluri-acteurs est en soi un espace de pouvoir. Il reproduit et modifie les équilibres et rapports de pouvoir existants, bouscule des positions et avantages acquis. C'est d'ailleurs cela qui nourrit les réticences de certains États ou acteurs à y participer. Par définition, une dynamique pluri-acteurs est donc confrontée à des résistances, réticences

---

<sup>26</sup> Voir [www.grdr.org/Processus-participatif-multi,997.html](http://www.grdr.org/Processus-participatif-multi,997.html)

<sup>27</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 58.

*(peur de perdre son identité ou de voir ses intérêts non garantis), logiques centrifuges et des rapports de force. Il est important d'en tenir compte, d'anticiper, autant que possible, et de cadrer les « confrontations, inévitables et nécessaires » ainsi que les risques d'instrumentalisations. De ce point de vue les outils (charte, statut juridique, règle de fonctionnement, etc.) de la gouvernance du projet processus sont importants. Il n'est pas impossible que l'espace de dialogue et le processus pluri acteurs aient un impact sur ces rapports de forces au profit d'une meilleure prise en compte des demandes sociales.*

*Tel fut le cas en Guinée dans le projet « les collectivités unies au cœur du développement local de la Préfecture de Kindia » où les élus locaux ont vu leur poids se renforcer vis-à-vis des autorités déconcentrées dans le cadre du processus pluri-acteurs de l'Intercollectivité, qui a permis un rééquilibrage des rapports de force<sup>28</sup>.*

*En outre, il est bien évident que chacun a des intérêts « privés », difficilement exprimables dans un espace dédié à la gouvernance publique. Sans préjuger de leur nature (financière, politique, idéologique, etc.), il importe de ne pas évacuer cette réalité mais au contraire de faire avec. C'est cela aussi partir du contexte et des acteurs. Dans le secteur économique, où cet aspect est démythifié, il faut que chaque acteur ait pu, en toute transparence, formuler les bénéfices qu'il attend au moment de son engagement car on ne peut dépasser certaines contradictions que si elles sont clairement identifiées. C'est ce que les spécialistes de la conduite du changement appelleraient une logique gagnant-gagnant. Pourquoi en serait-il autrement en matière de développement ?*

*Il est donc important que les acteurs reconnaissent qu'ils sont porteurs d'intérêts individuels ou que cela soit collectivement explicité. C'est tout l'enjeu lors de la mise en place du processus : faire converger les participants dans une dynamique constructive, autour d'intérêts partagés qui servent inéluctablement les intérêts individuels de chacun. C'est pour cela qu'il est important de co-construire un intérêt collectif suffisamment mobilisateur, pour qu'il l'emporte sur les intérêts individuels et que ces derniers ne le concurrencent pas. Cela est d'autant plus facile que le problème est concret et spécifique. C'est l'étape fondatrice de la dynamique de dialogue pluri-acteurs.*

*« The partners' motivations are potentially antagonistic. If there is a good understanding of each person's position, the work can begin and this antagonism can become a strength »<sup>29</sup>.*

*Il faut donc aussi pouvoir accepter que certains acteurs refusent ou se révèlent incompatibles avec le processus de dialogue (intérêts privés trop divergents, degré d'engagement et de transparence trop différents, etc.). C'est un enseignement qu'il est parfois difficile d'afficher et d'assumer clairement dans le monde de la coopération. Mais se voiler la face sur l'incompatibilité de certains acteurs pressentis, c'est bâtir le processus sur du sable mouvant qui l'engloutira inéluctablement, plus ou moins rapidement. Le fait d'écarter des acteurs, qui paraissaient d'abord incontournables pour le processus, permet à celui-ci d'exister. La dynamique ayant ainsi été définie autour d'objectifs et d'engagements précis, elle a déjà fait évoluer la gouvernance. C'est en soit un résultat, que certains acteurs, on pense ici aux bailleurs, trouveront sans doute mitigés, peu satisfaisant ... mais c'est un*

---

<sup>28</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 75.

<sup>29</sup> Co-creation at Danone. ..., op cit. p. 13.

*pas de plus sur le chemin de la gouvernance publique légitime du pays et dans le processus de changement social.*

*À l'inverse, certains acteurs peuvent avoir un effet de levier sur la création de cette capacité collective. Nous pensons ici aux bailleurs. En participant aux phases d'identification et de connaissance réciproque des acteurs appelés à faire partie intégrante du projet-processus, ils aident le projet à entrer dans une dynamique inclusive. Les partenaires au développement ont toujours un rôle, voir le pouvoir décisionnel dans le choix des organisations devant faire partie ou non d'un projet. Ici, ce rôle est formalisé dans le cadre de la gouvernance du projet-processus, au titre de participant. Les bailleurs peuvent également organiser des missions ou formations conjointes auprès des acteurs de terrain et fournir un appui spécifique au processus de collecte des défis et aspirations des acteurs.*

*Dans l'exemple du projet EMDK au Mali, le renforcement des compétences des membres du projet est un axe valorisé, notamment par des actions de formation, de voyages d'échange et de diffusion d'informations, valorisant le vécu et l'expérience propre de chacun<sup>30</sup>.*

*On retrouve les mêmes préoccupations pour les projets de multinationales telle que Danone : « Organise a joint « learning » expedition » to concretely better know each other. « I think it is important to have some kind of joint trainings in the beginning to build bridges ». « Work closely with the Partner, do not hesitate to make regular visits to the partner's premises for joint working sessions on the project »<sup>31</sup>.*

*Ce fut plus globalement l'un des enseignements tirés du processus de capitalisation continu conduit par l'IRG pour le Comité Français de Solidarité Internationale :*

*« (...) la valeur ajoutée des partenaires extérieurs réside fortement dans le rôle déterminant qu'ils ont eu pour faciliter la réflexion des acteurs sur le sens d'une évolution vers des actions collectives. Sur ce plan, les voyages d'étude et les échanges d'expériences concrètes, conçus en adéquation avec les demandes des acteurs et les enjeux à traiter, ont été présentés comme des outils importants pour partager des imaginaires et faire évoluer les perceptions et la pratiques. <sup>32</sup>»*

*La réunion d'une diversité d'acteurs favorise, dans l'émergence des défis collectifs, des points de consensus et surtout des leviers d'actions pertinents pour agir sur les différentes échelles et dans la durée. Les rencontres et échanges entre acteurs, la formulation libre des intérêts poursuivis par chacun et des attentes du futur processus commun sont des conditions préalables. Elles participent de et à l'établissement de la confiance. C'est à partir de là qu'il est possible de déterminer si le chemin vers l'objectif commun est possible.*

---

<sup>30</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 58.

<sup>31</sup> Co-creation at Danone, op. cit. p. 14, p. 10 et p. 13.

<sup>32</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 77.

## Principe 2 : construire une capacité collective

*C'est dans le dialogue que se construisent le jeu de complémentarité des parties prenantes autour d'un intérêt partagé, les fondations du projet de gouvernance et l'apprentissage collectif nécessaires à la définition de ce dernier.*

### Les besoins réels comme point de départ : le diagnostic partagé

*Le temps de dialogue utile à la connaissance mutuelle, à l'établissement de la confiance comme de liens interpersonnels et au dépassement des différences (culturelles, professionnelles, etc.) est tout à la fois discontinu, long et fondamental. Bailleurs et acteurs de la société civile et du secteur privé s'accordent sur ce point. Pourtant, seule le secteur privé lucratif semble en avoir tiré la conséquence pratique en établissant cette phase comme fondamentale dans le projet :*

*« This period of dialogue, when both partners start to get to know each other, is essential for the success of the partnership and must not be dependant on time constraints<sup>33</sup> ».*

*Plusieurs mois, voire des années, peuvent s'écouler entre l'identification d'un besoin ou d'un problème, la formulation d'une demande, le début des discussions et le démarrage du projet. Une temporalité aussi longue semble souvent peu adaptée à la réalité des bailleurs et parfois même à la réalité locale. Tout en l'adaptant à la situation concernée, la prise en compte de cette donnée n'en reste pas moins un préalable fondamental à la réussite – et donc à la « rentabilité » – d'une action.*

*Une première identification aura souvent précédé la mise en place du processus pluri-acteurs. Mais rien ne vaudra, pour vérifier la pertinence de l'action, de procéder à un diagnostic partagé sur le contexte et les problèmes. C'est là un gage de captation des besoins réels, aujourd'hui largement documenté et même à l'origine des approches qui comptent : PDIA évoqué plus haut, approche par les problèmes, etc. Il est ainsi admis que :*

*« un bon problème est celui qui est conduit et défini localement, quand les acteurs locaux le définissent, le débattent et formulent le problème dans le cadre d'un consensus<sup>34</sup> ».*

*Nous retrouvons ici les notions de temps et d'itération, à savoir de processus. Par les nombreux allers-retours qui ouvrent le diagnostic partagé (l'identification du besoin) et la formulation de la demande. Elle repose sur la nécessité de trouver une réponse à un besoin, ou problème, spécifique autour duquel l'intérêt collectif se construit concrètement et plus facilement. C'est donc le projet qui définit le contexte.*

### Installer la complémentarité et la confiance entre les acteurs

---

<sup>33</sup> Co-creation at Danone. ..., op cit. p. 14.

<sup>34</sup> E. Faber et J. Naidoo, Innover par la mobilisation des acteurs..., op. cit.

*L'essentiel réside bien dans l'apprentissage collectif que va permettre ce processus pluri-acteurs, et ce à différents niveaux. Tout d'abord il permet de jouer de la complémentarité entre acteurs aux provenances, compétences, ancrages sociaux et institutionnels, légitimités et réseaux divers. On part en effet de « l'incomplétude<sup>35</sup> », intrinsèque, de chaque acteur pris séparément : les bailleurs, les institutions et les acteurs économiques davantage à distance du terrain et des préoccupations, objectifs sociaux et humains des populations ; les citoyens, les sociétés civiles et le secteur privé lucratif peu au fait de la complexité de l'action publique. Pour autant, les bailleurs de fonds sont des acteurs de la gouvernance publique des pays dans lesquels ils interviennent. Les inclure dans le processus pluri-acteurs accroît incontestablement la légitimité, la crédibilité, la transparence et la représentativité de ce dernier.*

*Ainsi, dans le cadre du Forum multiacteurs (FMA) sur la gouvernance au Mali<sup>36</sup>, le fait que les agences de coopération soient représentées au même titre que les autres parties prenantes revient à assumer leur coresponsabilité dans la gouvernance publique du pays.*

*Ensuite, le processus pluri-acteurs permet une complémentarité des échelles d'action, de représentation et donc d'influence, du local au national jusqu'à l'international. Les expériences le montrent bien : les acteurs gagnent en compétences dans le cadre d'un tel processus. Leurs savoir-faire et expertises (technique, professionnelle et politique) se renforcent par la (re)connaissance mutuelle des capacités et contraintes de chacun. Les acteurs non-étatiques ressortent avec une meilleure compréhension de la complexité et des rouages de l'action publique. Les acteurs publics, quant à eux, renforcent leur expertise et leur connaissance du terrain.*

*« Cela favorise une synergie et une complémentarité des compétences, au profit d'une meilleure capacité collective<sup>37</sup> ».*

*Dans cette perspective, au moment de la formalisation de la gouvernance du projet et des engagements réciproques, il est important de bien établir la spécificité des contributions de chacun et de préserver l'indépendance de tous : les bailleurs ont ici un rôle essentiel à jouer.*

*Enfin, la participation au dialogue pluri-acteurs induit une reconnaissance mutuelle et une confiance qui responsabilisent et inscrivent les acteurs dans une démarche constructive. Ce dispositif peut d'ailleurs contribuer à l'apaisement des conflits sociaux sur un territoire donné. Il favorise la pratique d'une gouvernance publique démocratique et pacifiée. Il s'inscrit dans le processus endogène de développement. Il est propice à l'acquisition d'une culture de travail en commun. C'est là le fruit du développement de compétences individuelles et collectives (savoir-faire, expertise, analyse de la complexité de l'action publique), de l'émergence de nouveaux acteurs – notamment les « sans voix » (migrants, jeunes, artisans, chômeurs) – et de l'écoute renforcée.*

*Ainsi, à Madagascar, dans le cadre du projet SERA<sup>38</sup>, les artisans sont sortis d'une opposition frontale avec les pouvoirs publics du ministère de l'Élevage.*

---

<sup>35</sup> E. Faber et J. Naidoo, *Innover par la mobilisation des acteurs...*, op. cit. p. 6.

<sup>36</sup> Voir notamment : <https://fr-fr.facebook.com/pages/Forum-Multi-acteurs-sur-la-Gouvernance-au-Mali/388496677894725>

<sup>37</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 11.

*Ils ont pu construire progressivement avec eux une politique de protection du statut de l'artisan et de labellisation de leurs produits (miel, vannerie, etc.), acquérant de nouveaux savoir-faire dans leurs méthodes de production. Leurs homologues publics locaux ont quant à eux acquis une meilleure connaissance du quotidien et des besoins de ces artisans. Ils ont ainsi pu définir des politiques publiques davantage en adéquation avec leur réalité et parfois leurs urgences (cas de la lutte contre le varroa, parasite favorisant le syndrome d'effondrement des colonies d'abeilles).*

*L'apprentissage collectif débute dès la mise en place du dialogue. Il permet notamment d'injecter des modalités de démocratie participative afin de refonder la gouvernance dans les sociétés. En cela, il participe à la légitimation de l'action publique.*

### **Principe 3 : co-définir une gouvernance du processus pluri-acteurs**

*Les questions d'organisation interne de l'espace pluri-acteurs sont structurantes pour la cohésion et l'efficacité. C'est à la suite d'un diagnostic partagé à travers un regard croisé des acteurs, l'identification des défis communs et spécifiques à chaque catégorie d'acteurs, la formulation collective du problème à résoudre et des axes d'intervention pertinents que le projet sera co-défini.*

*Nous l'avons vu, le processus pluri-acteurs n'est pas synonyme d'une simple addition d'expertises et de compétences mais de « co-production ». L'enjeu réside donc dans la capacité collective à générer une dynamique « dialogique », autrement dit qui permet à chacun de s'ouvrir aux logiques et imaginaires de l'autre. Cela se produit lorsque les perceptions réciproques évoluent, une des voies privilégiées pour créer de la reconnaissance mutuelle. Cela reflète la contribution de chacun et génère un réel équilibre<sup>39</sup>. Alors la confiance prend corps, devenant un vecteur efficace de responsabilisation collective et d'appropriation du processus.*

#### **Définir une charte éthique autour des valeurs partagées et de la confiance**

*La gouvernance du processus pluri-acteurs est au service de la stratégie politique du projet. Les modalités de fonctionnement du processus doivent donc être pensées et formalisées avec rigueur. La formalisation d'une charte établissant l'éthique commune, les principes d'identification et de sélection des membres, d'animation ou encore de décision est un gage de son appropriation collective. L'objectif est donc de mettre en dialogue les différences et de fédérer la diversité pour co-construire la vision partagée, formuler les valeurs qui fonderont le processus, définir l'éthique qui sera au cœur de la gouvernance du processus et construire des consensus qui permettent de travailler dans la durée.*

---

<sup>38</sup> *Projet d'appui à la concertation artisans-pouvoirs publics à Madagascar (Sehatra sy Rafitra ho an'ny Asatanana - SERA), mené par le CITE et le GRET, et soutenu par le programme SCP du CFSI de 2009 à 2013.*

<sup>39</sup> *Co-creation at Danone. ..., op. cit., p. 20.*



*Il n'existe pas de modèle de gouvernance type pour un projet-processus. Bien plus, il ne doit pas y en avoir. Car chaque projet-processus définira sa propre gouvernance dans le cadre pluri-acteurs qui est le sien, selon les acteurs impliqués, les objectifs visés et le contexte (du pays, historique, socioculturel, etc.). Il nous semble cependant que, a minima, des réponses doivent être apportées aux questions suivantes : quels sont les acteurs participants ? Ces derniers sont-ils différents selon la phase ou les objectifs du projet-processus ? Quelles seront les règles de représentation de chacun d'entre eux ? Les bailleurs sont-ils acteurs de cet espace au même titre que les autres ? Quel est le mode d'animation du processus ? Quelles sont les modalités de travail et de définition des ordres du jour ? Quels sont les processus décisionnels ? Quelle réponse apporter en cas de non-respect de la charte et des engagements de chacun ? Quelles modalités de règlement des divergences ou conflits ? Quels modes de gestion des ressources financières et du budget d'exécution ? Quelle redevabilité ? Mais surplombant ces questions, le fait de poser les valeurs partagées qui fonderont l'éthique de l'engagement collectif s'avère central.*

*Ainsi, au Mali, les participants au processus du FMA (cité plus haut) se sont engagés dans le cadre d'une « charte éthique » à :*

- écouter et à se respecter mutuellement ;*
- être ouvert aux nouvelles idées et pratiques ;*
- parler de la réalité de leurs actions quotidiennes ;*
- traduire les décisions prises au cours du Forum en actes ;*
- s'impliquer pour leur propre compte dans les changements nécessaires ;*
- participer au processus de dialogue avec l'assiduité nécessaire ;*
- respecter les méthodes de travail arrêtées en commun ;*
- être ponctuel ou prévenir d'un éventuel contretemps ;*
- se faire représenter par un suppléant en cas d'indisponibilité (pour garantir que le Forum soit un espace de continuité et d'apprentissage dans la durée) ;*
- ne pas citer nommément les propos dans les comptes rendus ;*
- participer aux débats électroniques animés entre deux séances du Forum, lire les études communiquées avant les séances du Forum et mobiliser d'autres acteurs dans la dynamique du dialogue constructif.*

*L'égalité homme-femme (Afrique du Nord), l'esprit associatif Madagascar), la justice sociale, le principe du contradictoire et du consensus (Mali), le professionnalisme (Congo Brazzaville) et plus largement la transparence, l'équité et l'indépendance <sup>40</sup>, sont d'autres exemples de valeurs affirmées par les protagonistes d'autres projets.*

*Cette seule élaboration de la charte (constitutive ou de responsabilités) permet aux parties prenantes de se connaître, d'apprendre sur les situations respectives, et sur les préoccupations de chacun, etc. et de dépasser leurs différences autour de ce socle éthique commun.*

*Tels furent les cas des projets sur les migrations au Mali (« l'existence d'une charte facilite la mise en cohérence des visions individuelles »), ou SERA à Madagascar ou le projet Genre et Economies Pluri'Elles en Afrique du Nord : « Finalement, à force d'échanger, de se connaître et des efforts de chacun,*

---

<sup>40</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 39.

*nous avons pu dépasser ces différences. Tous les partenaires partagent les mêmes valeurs et les mêmes définitions de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le domaine économique et de l'empowerment féminin »<sup>41</sup>.*

## **L'animation et la communication du processus pluri-acteurs**

*L'animation de la dynamique pluri-acteurs constitue « le ressort fondamental pour la cohésion et la cohérence<sup>42</sup> ». Les bailleurs de fonds peuvent avoir ici un rôle spécifique à jouer en termes d'accompagnement méthodologique. Mais l'animation renvoie également aux modalités de communication entre les participants. Il est à ce titre important de penser les formes et espaces d'expression formelle (réunions, etc.) et informelle (pauses, repas, etc.) qui permettent de développer et maintenir la confiance entre les acteurs. Selon les thèmes et les objectifs, les discussions peuvent adopter des formats différents. La possibilité de jouer avec plusieurs modalités d'échanges favorise la mobilisation des participants et le fonctionnement collectif vers des sous-objectifs plus spécifiques. La communication est également porteuse de transparence de l'information. Ses modalités et outils formels sont à définir et à mettre en place collectivement. Mais l'expérience montre qu'il est important de lui donner la priorité dès le départ. Cela peut passer par la mise en place d'une base de données organisée selon des critères définis collectivement, ou l'utilisation d'outils internet de partage de l'information. S'il faut prendre garde à ne pas alourdir le processus, il est essentiel d'en canaliser la substance et la mémoire au profit de sa conduite stratégique.*

*Il importe également de s'assurer en permanence que la fluidité de la communication verticale traditionnelle s'harmonise avec une communication horizontale davantage partagée. Ainsi, la logique de décentralisation du débat – à distance des instances de décision classiques – ou encore l'intégration des différentes échelles territoriales (nationale, régionale et internationale) vont en ce sens. Celle de la restitution envers les bénéficiaires et les protagonistes du projet-processus également. Il s'agit là d'une condition de la mobilisation des acteurs et de l'effectivité de l'action.*

*Le projet SERA à Madagascar a ainsi instauré « un double système de communication de ses représentants vers la base et de la base vers ses représentants<sup>43</sup> » pour garantir reddition de comptes, transmission et mise en dialogue des informations et réalités de terrain.*

*Les principes d'apprentissage mutuel, de respect du contradictoire ou encore des visions des acteurs sont également essentiels à ce dispositif : ils sont les miroirs opérationnels des valeurs partagées qui auront été affirmées en amont par les partenaires. Les outils qui en découlent n'en sont que des déclinaisons techniques à adapter en fonction de la configuration propre à chaque projet-processus. Supports écrits, numériques, radiophoniques ou vidéo complètent désormais très bien les déplacements, rencontres et entretiens directs, formels ou informels dans des formats variables selon les objectifs ou besoins au fil des étapes. Il s'agit à travers eux de trouver les voies de la mutualisation de l'information, de l'interconnaissance et de la mise en dialogue au service de l'action. Cet*

---

<sup>41</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 40.

<sup>42</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 10.

<sup>43</sup> Ibid.

enjeu est de taille lorsque l'on connaît les distances, dimensions géographiques étendues et les échelles transnationales d'action de certains projets qui rendent les rencontres physiques difficiles et coûteuses.

## **Formaliser une responsabilité collective**

*Il s'agit ici de mettre en forme les termes, sous-objectifs, niveaux d'engagement, moyens et la durée de la démarche ainsi engagée. Les déclarations de principe et de bonne volonté ne permettent pas à elles-seules la conduite du projet-processus. L'idée est donc d'aboutir à une véritable contractualisation entre les acteurs, à savoir à un accord de volontés créant une obligation (de nature plurielle –morale et/ou juridique et/ou politique et/ou sociale, etc.) réciproque entre les parties concernées. La forme, les modalités et les principes de cet engagement même sont également à définir collectivement. C'est cette co-définition des principes et modalités d'engagements qui crée la responsabilisation et dessine les axes de redevabilité. La gestion du processus pluri-acteurs passe d'ailleurs par un rappel régulier et, si nécessaire, une clarification des engagements initiaux pris par chacun et par le collectif. Il s'agit en fait de pouvoir vérifier tout au long du projet que les intérêts des acteurs convergent toujours vers les objectifs co-définis. L'engagement et l'appropriation sont autant vecteurs d'efficacité dans ces processus que les risques juridiques ou moraux encourus au nom de la redevabilité (amendes, exclusion du processus, etc.). Et le contrôle mutuel entre participants reste un outil efficace. En complément de la charte éthique définissant la gouvernance du processus de dialogue pluri-acteurs, cet élément contractuel est la pierre fondatrice du projet-processus et de son appropriation.*

*La coresponsabilité – ou plutôt la responsabilité collective – en est la pierre angulaire des processus pluri-acteurs. La redevabilité du projet, du collectif et de chacun est en effet fondamentale en termes d'effectivité, de durabilité et d'engagements. Elle n'est pas exclusivement financière et liée à l'engagement des fonds. Elle doit également pouvoir porter sur le rôle et la participation de chacun tel qu'il en a pris l'engagement. Elle est donc multidimensionnelle et doit permettre, bien entendu, la responsabilisation. Pour autant, l'objectif n'est pas la sanction, mais l'engagement et la confiance. Par delà les politiques de développement des démarches de co-construction de la responsabilité par une pluralité d'acteurs se développent<sup>44</sup>.*

*Ces deux pierres une fois scellées, le calendrier, les actions à conduire ainsi que les sources et surfaces de leurs financements doivent être précisés. Le projet-processus permettra le cas échéant d'en adapter l'étendue et les termes selon l'évolution du projet, des acteurs et du contexte. Loin d'aboutir à un séquençage du projet, il s'agira de prendre en compte les ajustements requis dans le cadre de l'itération. Cette définition dynamique – « en marchant – de la gouvernance et de la conduite du projet passe par la capitalisation.*

## **Principe 4 : la gestion des connaissances du projet-processus par la capitalisation**

---

<sup>44</sup> Voir par exemple l'initiative Societal progress towards co-responsibility for the well-being of all-SPIRAL développée par le Conseil de l'Europe. <https://wikispiral.org/tiki-index.php?page=Home>

*Pour aider à l'adaptation permanente du projet-processus, les acteurs impliqués doivent pouvoir prendre du recul sur le projet et leur action afin d'en tirer les leçons à même d'être ensuite réinvesties dans la conduite de l'action<sup>45</sup>. C'est ce que permet la capitalisation des savoirs et des expériences.*

## **La capitalisation : l'apprentissage collectif au service de l'action**

*Elle est un processus itératif pluri-acteurs de remontée, mise en dialogue et analyse partagées de l'information (contextes, acteurs, pratiques, expertises, savoirs) qui construit une mémoire et un apprentissage individuel et collectif au service de l'action et des acteurs, pour l'avenir et/ou pour le présent.*

*La capitalisation peut être conduite tout au long du projet ou à son terme. Cependant la capitalisation permanente, intégrée dès le départ comme axe structurant du projet-processus est une aide précieuse dans la mesure où elle facilite l'adaptabilité, l'itération constructive, mais aussi la transparence, la création de confiance et la pérennisation des actions. Enfin, elle est utile en cas de réorientation stratégique du projet au fil de la démarche.*

*Concrètement, la capitalisation repose sur la participation des acteurs et le partage des expériences. Elle ouvre un processus collectif d'apprentissage mutuel entre pairs. La capitalisation permet en effet à certains acteurs de formuler d'autant mieux les difficultés rencontrées qu'ils savent qu'elles seront partagées pour mieux avancer ensemble et non pour susciter jugements ou sanctions. Ainsi, dans le cadre d'une capitalisation conduite par l'IRG, il a été collectivement formulé le fait que cette dernière avait contribué à « faire émerger de nouvelles idées et faire ressortir les impacts du projet »<sup>46</sup>. Cette capitalisation a également favorisé l'expression de points de convergence, favorables à la formulation d'orientations stratégiques pour les projets concernés par celle-ci. Les questionnements soulevés à l'occasion de la capitalisation ont également servi de « grille de lecture du processus d'élaboration des politiques publiques » aux parties prenantes et aidé à revoir l'échelle prioritaire d'action du projet global.*

*Il appartient au collectif de définir les objectifs de la capitalisation et ses modalités. Bien évidemment, il faut éviter le piège consistant à construire un second projet : la capitalisation est au service du projet pour en améliorer la gouvernance et la pertinence, non pour créer un processus parallèle ou un sous-projet. Elle sert notamment la dynamique d'apprentissage collectif, au coeur de notre propos et qui selon nous est un objectif et un résultat à valoriser dans les projets de gouvernance. À cet égard, le dialogue interne au projet-processus est l'une des principales valeurs ajoutées de la capitalisation que les acteurs relèvent. Le recul et le temps auxquels le dialogue oblige – se poser des questions et les construire collectivement – permet à de nouvelles idées d'émerger tout au long du projet tout en favorisant une meilleure compréhension de ses impacts. La formulation des orientations stratégiques s'affine ainsi au fur et à mesure du projet et de sa capitalisation.*

## **Quelques prérequis pour conduire une capitalisation**

---

<sup>45</sup> Analyse transversale IRG..., op. cit., p. 23.

<sup>46</sup> Ibid.

*Les attentes en termes de capitalisation doivent être d'abord réalistes, notamment par rapport aux capacités financières du projet. Ensuite, nous l'avons évoqué, la capitalisation permanente requiert du temps pour prendre du recul, mais il est certain que les projets à moyen terme s'y prêtent davantage que ceux à court terme. Il peut être aussi difficile de créer les conditions de ce recul lorsque l'on est acteur du projet ou directement impliqué dans sa mise en œuvre. Des différentes expériences de capitalisation que nous avons pu conduire ou analyser, il ressort, que recourir à un acteur extérieur pour conduire ce processus peut s'avérer judicieux, à condition que certains des acteurs du projet restent plus clairement identifiés comme les points focaux du processus et que cet acteur soit légitime pour les participants (qu'il ait été collectivement choisi). En effet, tout comme pour une évolution, un acteur extérieur permet de décentrer les analyses. Surtout, un acteur extérieur permet de faciliter le dialogue entre participants et notamment entre acteurs et bailleurs membres du projet-processus. Notons que la capitalisation et le recours à un acteur externe au projet pour la conduire, figurent aujourd'hui comme des conditionnalités. Par ailleurs, la capitalisation reposant sur l'échange d'informations, elle requiert un dispositif d'animation à part entière. Si les temps de rencontres sur le terrain avec des acteurs du projet, les échanges collectifs entre acteurs et les rencontres avec des acteurs extérieurs ou des pairs, offrent l'indispensable croisement de regards en termes d'échelles ou de géographies, ils doivent être pondérés pour permettre la dynamique sans pour autant empiéter sur la réalisation du projet lui-même.*

*Enfin, l'échange d'informations à la base de la capitalisation ne peut se faire qu'à partir d'outils. Ceux-ci seront définis de manière participative et conçus pour faire remonter les expériences, les pratiques et les éléments de contexte. Ils peuvent prendre la forme de supports écrits (fiches de capitalisation<sup>47</sup> posant un questionnement co-défini, fiches d'expériences, etc.), numériques, vidéo ou encore de temps de dialogue individuels ou collectifs. Ces différents supports visent bien évidemment à améliorer la connaissance réciproque des acteurs, contextes et pratiques (obstacles, leviers positifs, etc.). Ils peuvent également contribuer à définir d'éventuels ajustements du projet (dans sa gouvernance, la formulation des objectifs, etc.). Ils permettent aussi de constituer la mémoire institutionnelle collective du projet. Dans tous les cas, ils doivent servir le projet en facilitant de manière permanente la communication, la transparence et les échanges d'information entre les acteurs du projet, y compris les partenaires au développement bien évidemment. Ces derniers peuvent ainsi suivre, voire co-décider en direct et comprendre les ajustements collectivement décidés ou réalisés.*

*Une fois que les outils ont été collectivement établis, chaque acteur s'en empare et les fait remonter. Pour favoriser ce travail, et en fonction des moyens financiers, des missions de terrain peuvent être organisées afin de favoriser le dialogue de proximité plus informel avec les acteurs du projet et observer leurs expériences. Ces questionnements déclinés sur différents supports permettent donc le dialogue régulier et le croisement de pratiques au cœur de l'élaboration de réflexions transversales. Des rencontres avec des acteurs*

---

<sup>47</sup> À titre d'exemple, les fiches de capitalisation permettent de penser collectivement des questionnements ouvrant une réflexion partagée sur les objectifs du projet, la conduite de celui-ci et le rôle de chacun. Voir à titre d'exemples, les axes de questionnements ayant émergé dans le programme « société civile » du Comité Français de la Solidarité Internationale (ce programme réunissait 18 projets et visait à promouvoir la participation de la société civile, en développant les conditions préalables au dialogue entre organisations de la société civile et pouvoirs publics d'une part, et en promouvant la concertation multi-acteurs en vue d'avoir un impact sur les politiques publiques, de l'autre). Voir Analyse transversale IRG..., op. cit.

extérieurs permettent ensuite l'appropriation par les participants de leur réflexion collective. C'est une véritable démarche de production de connaissances au service du projet et plus globalement de l'aide au développement qui s'installe. Passer ainsi des bonnes pratiques reproduites par les experts internationaux à un tel croisement d'expériences au service de l'efficacité sociale des projets représente un pas supplémentaire dans l'approche politique. En effet, la capitalisation produit un effet de levier, en termes d'utilisation des leçons tirées de projets, pour servir à d'autres. Et l'analyse transversale des projets à partir des pratiques qui en résultent permet, in fine, de proposer des axes de politiques publiques.

## Conclusion : créer un savoir collectif utile à l'action

La capitalisation des projets de gouvernance constitue aussi un outil d'amélioration de l'aide au développement et de la gouvernance publique<sup>48</sup>. S'enracinant au cœur des expériences et des acteurs, la capitalisation puise au plus près du savoir pratique et s'avère incomparablement utile à l'aide au développement et à la définition de projets plus efficaces. C'est en soi un mécanisme de mémorisation et de production de connaissances sur les innovations sociales. Des voix s'élèvent pour demander que les bailleurs aident à la constitution d'une « plateforme », base de données ou laboratoire qui serait à la fois le réceptacle de ces savoirs et leur base de transmission – sur le modèle de la revue *FACTS (Fields Actions Science Reports)*<sup>49</sup> et de l'association *Resolis (Research and evaluation of Innovative and Social Solutions)*<sup>50</sup>.

Pour Henri Rouillé d'Orfeuil, l'objectif est de créer « un système de savoirs et d'innovations, coopératif et orienté vers la production de références concernant des processus locaux d'innovation<sup>51</sup>. » Le savoir collectif ainsi constitué informe l'action publique à partir des expériences et pratiques et de leur analyse transversale. Et Henri Rouillé d'Orfeuil de suggérer: « Peut-être est-ce dans cette direction [...] que l'aide au développement [...] pourrait chercher un souffle nouveau<sup>52</sup>. »

### Les auteurs

**Séverine Bellina** est directrice de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Elle est docteure en administration publique et spécialiste des questions d'action publique et de coopération au développement. Ces travaux portent plus spécifiquement sur la gouvernance publique, la légitimité, la refondation de l'État, le pluralisme normatif et l'institutionnalisation du pouvoir politique. Elle a travaillé sur les questions de

---

<sup>48</sup> Henri Rouillé d'Orfeuil, « Pour une mémoire du développement, des savoirs et des innovations (Introduction) », in *CFSI/Fondation de France, Nourrir les villes, défi de l'agriculture familiale. Des innovations locales et paysannes en Afrique de l'Ouest*, CFSI/Fondation de France, octobre 2014, p. 14-23. [www.fondationdefrance.org/Soutenir-les-agricultures-familiales/Actualites/Publication-Nourrir-les-villes-defi-de-l-agriculture-familiale-en-Afrique-de-l-Ouest](http://www.fondationdefrance.org/Soutenir-les-agricultures-familiales/Actualites/Publication-Nourrir-les-villes-defi-de-l-agriculture-familiale-en-Afrique-de-l-Ouest)

<sup>49</sup> <http://factsreports.revues.org/102>

<sup>50</sup> <http://resolis.org/uk>

<sup>51</sup> Henri Rouillé d'Orfeuil, « Pour une mémoire du développement... », art. cit, p. 23.

<sup>52</sup> *Ibid.*

*gouvernance pour la coopération au développement au ministère français des Affaires étrangères et du Développement international et auparavant, au sein du Bureau de développement des politiques du Programme de développement des Nations unies après avoir été consultante auprès de la Commission européenne. Elle a publié plusieurs ouvrages et divers articles en français et anglais. Elle intervient dans différentes universités.*

**Ousmane Sy** est vice-président de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Directeur de l'Institut du local (Bamako) et élu Conseiller municipal de Bandiagara (Région de Mopti), il est docteur en développement économique et social. De 1987 à 1993 il est chargé de programme du PNUD au Mali. De 1993 à 2000, il pilote la « Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles » chargée de conduire ce processus voulu par le nouveau pouvoir démocratique. En 2000, il entre au gouvernement comme ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, ce qui lui offre de traduire dans l'action politique ses travaux techniques. Il est également chargé d'organiser les élections présidentielles de 2002. Secrétaire général de la Présidence de la République, par intérim, de la transition de 2012 à 2014, il est ensuite nommé ministre de la Décentralisation et de la Ville de la République du Mali de 2014 à 2015 dans le gouvernement du président Ibrahim Boubacar Keïta afin de relancer la décentralisation comme vecteur de reconstruction et de réconciliation au Mali. Au niveau panafricain, Ousmane Sy est le Président de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA).