

# RECHERCHE D'INFLUENCE, CONCERTATION ET CONTRÔLE SOCIAL : QUELS ESPACES DE DIALOGUE ENTRE ACTEURS ÉTATIQUES ET NON ÉTATIQUES ?

|| CLAIRE LAUNAY-GAMA



**Claire Launay-Gama est responsable du pôle Amérique latine de l'IRG à Bogota.** Titulaire d'un Master en Coopération et Développement, elle a travaillé dans des ONG en France, au Rwanda et en Colombie. Elle est spécialiste des questions de développement, de participation citoyenne et de capitalisation-évaluation. Elle intervient dans différentes universités latino-américaines.

|| PIERRE-YVES GUIHÉNEUF



**Pierre-Yves Guihéneuf est chargé de mission à l'IRG.** Il est médiateur et anime des processus de concertation et de participation. Il est membre fondateur de l'Institut de la concertation et consultant au sein de l'association Geysier. Il enseigne la concertation et la médiation dans diverses universités.

Dans le cadre de son programme « Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs », l'IRG observe depuis plusieurs années les processus d'interaction entre les institutions publiques et les acteurs non étatiques, ces derniers incluant « le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales, et la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales<sup>1</sup> ». Dans la précédente édition des *Chroniques de la gouvernance*, Michel Sauquet et Martin Vielajus montraient notamment comment la société civile ou les acteurs économiques avaient progressivement gagné le droit, aux côtés de l'État, de participer à la définition du bien public en contribuant, dans de nombreux pays ainsi qu'au niveau des instances internationales, à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques, des conventions internationales, des régulations ou des normes. Appelant à une réflexion sur les conditions de cette coproduction, ils proposaient d'examiner le fonctionnement des espaces de dialogue entre acteurs étatiques et non étatiques, ainsi que les stratégies d'influence de ces derniers par la voie du plaidoyer ou de la confrontation<sup>2</sup>.

1 | Définition proposée par l'Union européenne, article 6 des accords de Cotonou.

2 | Michel Sauquet et Martin Vielajus « Les acteurs non étatiques : le nouveau maillon fort de la gouvernance ? », *Chroniques de la gouvernance 2009-2010*, ECLM, p. 105-106.

3 | Anil K. Singh, "Concept, Theory and Practice of Advocacy". <http://www.sansad.org.in/pdf/concept.pdf>

4 | Claire Launay, Michel Sauquet et Martin Vielajus, *Prendre part aux politiques publiques, évaluation du programme « Société civile et participation » du Comité français pour la solidarité internationale*, 2010. Rapport publié sur le site Internet de l'IRG : [www.institut-gouvernance.org](http://www.institut-gouvernance.org)

Les stratégies d'influence ont été abordées par l'IRG au cours des dernières années, notamment à travers le prix « Diplomatie non gouvernementale » et grâce à une série de séminaires sur les réseaux internationaux. Le plaidoyer qui renvoie à la notion anglaise d'*advocacy* est un moyen pour les organisations de la société civile d'influencer l'élaboration des politiques publiques. Selon Anil K. Singh<sup>3</sup>, secrétaire exécutif du Réseau d'action volontaire en Inde, la capacité d'influence des organisations sociales en matière politique dépend avant tout de l'identification d'un problème commun sur lequel travailler, puis de la capacité de ces organisations à trouver des stratégies populaires pour la mise en évidence de la position de la communauté défendue. L'influence – ou l'impact – de la participation des organisations serait alors, selon cet auteur, davantage un processus qu'un résultat ou un produit concret. En effet, elle offre à de nombreux acteurs sociaux l'opportunité d'ouvrir des espaces de négociation avec les autorités publiques, ainsi que la possibilité d'introduire de nouveaux éléments en matière de justice sociale, d'accès au droit et de tout autre champ de l'action publique. Elle participerait alors au renforcement de la démocratie et à une coconstruction du bien public.

Cette thèse rejoint les conclusions de l'IRG qui s'est penché sur différents processus d'influence. Nous pouvons ici en retenir un : l'action, en 2007, de la Confédération des travailleurs malgaches (CTM) sur la mise en place d'un partenariat économique entre Madagascar et l'Union européenne. Citons ici un propos recueilli à l'occasion du travail de capitalisation *a posteriori* du programme « Société civile et participation » du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) effectué par l'IRG : « À court terme – peut-on lire dans le compte rendu d'activités 2007 du projet CGT (Confédération générale des travailleurs) –, il est évident que les organisations syndicales malgaches n'ont pu inverser le cours des négociations entre l'UE et les pouvoirs publics malgaches. Sans doute leur implication dans le dossier était-elle trop tardive. [...] On pourrait parler d'un échec du plaidoyer. Pour autant [...] la mobilisation des organisations syndicales malgaches et de l'océan Indien a également contribué, avec d'autres mobilisations syndicales africaines, à une plus forte implication de la Confédération syndicale internationale du travail (CSIT) sur ce dossier des partenariats économiques<sup>4</sup>. » Dans ce cas, il faut constater la faible incidence de la CTM sur le partenariat en tant que tel. Néanmoins, son action a permis son inscription profonde dans un mouvement international puissant. Or c'est ce même mouvement qui a permis de renforcer les membres de la CTM au plan malgache. Cet exemple reflète donc toute l'ambiguïté de l'expérience : d'un côté, l'absence de résultat concret sur la politique menée ; de l'autre, un effet

réel sur l'organisation reconnue désormais comme interlocuteur au plan international. Cette conclusion rejoint l'analyse de Singh : si le résultat positif n'est pas toujours obtenu, les effets dérivés d'une telle action de plaidoyer font intégralement partie du processus.

Quant à la réflexion de l'IRG sur les espaces de dialogue multi-acteurs, elle a été initiée plus récemment, à travers une rencontre qui s'est tenue en 2010 à l'université de Virginie sur la gouvernance des politiques de santé (voir encadré ci-dessous).

## **Acteurs non étatiques et gouvernance des politiques de santé : rencontre en Virginie**

Les associations de malades, les professionnels, les scientifiques et les entreprises sont de plus en plus souvent des acteurs significatifs des politiques de santé. La contribution des associations, par exemple, a été déterminante dans de nombreux pays, que ce soit sur la question du sida, des maladies mentales ou de l'accès à la santé des plus démunis. Mais comment peuvent-elles contribuer aux politiques publiques sans perdre leur capacité critique envers la puissance publique ? Comment se constituent-elles en interlocuteurs légitimes ? Une rencontre organisée en 2010 par l'IRG, en partenariat avec l'université de Virginie, a réuni des acteurs publics et privés de France, de Chine et des États-Unis. Dans les trois pays, un même constat : l'État n'a pas les moyens de sa politique de santé publique et doit désormais composer avec des acteurs de la société civile. Il attend, par exemple, des associations qu'elles constituent des relais de son action, qu'elles mobilisent les citoyens, qu'elles fassent remonter des informations. Il n'est pas pour autant toujours prêt à leur donner une place importante dans les orientations de sa politique, et les associations ne sont d'ailleurs pas toujours en mesure de la prendre, par exemple quand elles sont spécialisées sur certaines pathologies et manquent de vision

globale, que leur couverture territoriale est insuffisante, qu'elles manquent de compétences ou de disponibilités parmi leurs bénévoles ou qu'elles craignent de perdre leur liberté d'expression. Par ailleurs, les stratégies d'influence ont dans certains cas des effets contre-productifs, par exemple lorsque les critiques de certaines organisations, amplifiées par les médias, contribuent à discréditer les efforts d'élaboration d'une action publique partenariale. De pseudo-« concertations » peuvent ouvrir la voie à la déception, à une radicalisation du discours ou aux stratégies des groupes de pression (*lobbies*). Compte tenu de toutes ces difficultés, mais également des rapports de pouvoir et des inégalités d'accès aux connaissances, la coconstruction des politiques publiques reste trop souvent du domaine de l'idéal. Imaginer une gouvernance multi-acteurs est encore un défi pour tous.

Suite aux interrogations de plusieurs participants à la rencontre, l'IRG a entrepris en 2011 de dresser un état des lieux des espaces de dialogue instaurés dans le cadre de la loi de 2002 sur la mise en place d'une « démocratie sanitaire » en France (voir, plus loin, encadré de Sophie Verrier).

**PIERRE-YVES GUIHÉNEUF**, IRG

Les espaces de dialogue – ou de concertation – qui réunissent acteurs publics et privés, notamment autour de questions de politique sectorielle ou de recherche, se multiplient en effet depuis plusieurs années dans de nombreux pays, en particulier sous l’effet d’incitations législatives nationales et de conventions internationales, ainsi que du fait des demandes sociales. Ils se développent souvent à une échelle locale, mais également nationale, voire internationale, dans des domaines comme le développement économique, l’environnement, le social ou encore plus largement la solidarité et l’humanitaire (voir encadré ci-dessous).

## **Construire une voix collective et influente des ONG : une étude des plates-formes française et américaine**

En 2010, dans le cadre des Missions Jeunes Consultants de la Paris School of International Affairs de Sciences Po, l’IRG a supervisé une étude comparative des plates-formes française et américaine des organisations non gouvernementales (ONG) d’urgence et de développement.

Soucieuses de construire des positions d’autant plus fortes qu’elles seraient communes, les ONG se sont en effet rassemblées ces dernières années en plates-formes nationales et internationales. Ces plates-formes se chargent notamment de représenter les positions des organisations membres auprès des institutions publiques. Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. InterAction est son homologue américain.

Il s’agissait pour le groupe de la Mission Jeunes Consultants (composé de Xenia Beck, de Denise Mansurova et de Roman Troxler, sous le tutorat de Boris Martin de l’IRG) d’apporter des éléments pour une mise en débat collective sur les pratiques de ces deux instances en termes de plaidoyer collectif et sur les outils de renforcement de la légitimité et de l’impact de ces processus. Plus concrètement, il s’agissait de décrire et d’analyser les positions des organisations aux niveaux na-

tional, européen et international, d’inventorier les modes de gouvernance aux différents niveaux, de décrire et d’analyser les actions de plaidoyer. Une thématique particulière – l’agriculture et l’alimentation – a été retenue parce qu’elle était prise en charge au sein de chaque structure par un organe dédié : la commission Agriculture et Alimentation (C2A) au sein de la plate-forme française, le Food Security and Agriculture working group (FSA) au sein de la plate-forme américaine. Ce choix sectoriel offrait de réaliser une étude aussi pleinement comparative que possible.

Pour répondre à cette commande (les étudiants étaient placés en situation de jeunes consultants dont la Paris School of International Affairs de Sciences Po était le commanditaire), la Mission Jeunes Consultants a d’abord interviewé (en face à face ou, à défaut, par téléphone) certaines des organisations membres de la C2A (Comité catholique contre la faim et pour le développement-Terres solidaires, Comité français de solidarité Internationale, Peuples solidaires, Secours catholique, Groupe de recherche et d’échanges technologiques, Agronomes et vétérinaires sans frontières) sur la base d’un questionnaire commun. La Mission Jeunes Consultants s’est

ensuite déplacée à Washington, du 1<sup>er</sup> au 7 novembre 2010, pour conduire des interviews avec les responsables d'InterAction et ceux de ses ONG membres.

Il en ressort en substance que, les organisations membres des plates-formes nationales adhérant à une même communauté de valeurs, les groupes de travail parviennent en général facilement à un consensus. Les membres de la C2A de Coordination SUD disposent dans leur travail d'une plus grande autonomie que les adhérents de la FSA aux États-Unis, mais la plate-forme américaine InterAction joue un rôle plus important en portant elle-même les actions de plaidoyer avec ses ressources humaines et financières. Si les deux plates-formes se sont ainsi activement

engagées, au cours des dernières années, pour le plaidoyer institutionnel, l'approche d'InterAction reste plus pragmatique que celle de Coordination SUD : le plaidoyer au niveau américain se fait souvent par une alliance *ad hoc* de quelques ONG puissantes s'engageant sur un sujet particulier, alors que le plaidoyer de Coordination SUD et de la commission Agriculture et Alimentation représente davantage toutes les organisations membres de la plate-forme, au nom de la règle du consensus qui empêche parfois la plate-forme de s'engager sur certaines thématiques.

**BORIS MARTIN**, IRG

Pour aller plus loin, lire cette étude en ligne : [http://master.sciences-po.fr/sites/default/files/irg\\_coordination\\_sud.pdf](http://master.sciences-po.fr/sites/default/files/irg_coordination_sud.pdf)

Au cours des années à venir, l'IRG souhaite observer ces espaces plus en détail. Il souhaite également prêter attention aux nouvelles formes d'action des acteurs non étatiques, et plus spécifiquement au contrôle social, qui semble de la même façon en développement dans plusieurs continents. Il s'agit d'activités de veille, de publication de comptes publics, de suivi et d'évaluation de politiques publiques. Ces nouvelles interfaces entre acteurs étatiques et non étatiques font évoluer les stratégies de nombreux acteurs et renouvellent le débat sur la coconstruction dans l'espace public.

Cette évolution des formes d'interaction entre État et société est à la fois porteuse d'espairs, mais sans doute aussi de risques. L'IRG observe avec intérêt ces interfaces et pose sur elles un regard large : il ne s'agit pas d'interroger uniquement les stratégies des acteurs non étatiques et de mesurer leurs effets, mais également de prendre en considération les actions des acteurs publics ainsi que le fonctionnement des espaces de dialogue et leurs relations entre eux et avec les processus décisionnels. Dans une action publique qui résulterait d'un jeu complexe de confrontation, de dialogue et de surveillance entre des acteurs publics et privés, quel est l'équilibre des rôles entre acteurs constitués (organisations professionnelles, organismes de développement

ou de changement social, mouvements sociaux, entreprises...), acteurs représentatifs (partis politiques, élus, etc.) et secteurs non organisés de la société civile ? Quelle est l'incidence réelle des stratégies de concertation et de veille sur les politiques publiques ? Quels effets provoquent-elles ? Quels sont les défis et les problèmes – en termes de gouvernance – que pose l'institutionnalisation de ces espaces de dialogue ou de contrôle ?

Sans vouloir embrasser toutes ces questions, l'IRG aborde dans le cadre de ce programme celles qui lui semblent constituer aujourd'hui des enjeux stratégiques de gouvernance : le passage de la défense d'intérêts spécifiques à l'ouverture d'espace multi-acteurs, la redéfinition des objectifs des acteurs concernés, la montée en puissance de la figure du citoyen, l'attention portée aux méthodes et, enfin, les résultats attendus ou avérés de ces initiatives.

### DE LA DÉFENSE D'INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES À L'OUVERTURE D'ESPACES MULTI-ACTEURS

Un schéma archétypique a longtemps inspiré les trajectoires de nombre d'organisations sociales : des individus partageant des intérêts communs (par exemple les ouvriers ou les agriculteurs) créent des organisations collectives (par exemple des syndicats ou des organisations professionnelles) pour se constituer en interlocuteurs vis-à-vis de l'État, s'engagent dans un processus de reconnaissance (par exemple en menant des actions médiatiques, en grossissant leurs troupes ou par d'autres moyens), créent un espace d'interaction avec la puissance publique (par exemple dans la rue ou dans les médias) et, en cas de succès, obtiennent des avancées, souvent au moyen de négociations bilatérales. Un tel schéma n'est pas sans susciter des réserves. La principale tient à la segmentation de l'action publique qu'il suppose. L'ouverture d'espaces multi-acteurs montre comment contourner un tel inconvénient, et l'évolution des débats sur l'agriculture en Europe en constitue une illustration révélatrice. Les questions agricoles, autrefois considérées comme l'affaire exclusive d'une profession, touchent aujourd'hui de nombreux secteurs de la société dans la mesure où elles intéressent aussi bien l'environnement que la santé, le pouvoir d'achat des consommateurs ou l'aménagement du territoire. Une diversité d'acteurs est donc concernée, et la gouvernance, au sens où l'entend l'IRG, consiste précisément à organiser les interactions entre eux et les institutions publiques dans la perspective d'une coproduction de l'action publique. C'est quand les acteurs

mobilisés par ces différentes questions entreprennent de discuter entre eux qu'ils peuvent créer de véritables espaces de débat multi-acteurs. Dans le domaine de la santé également, les stratégies évoluent : des associations de malades cessent progressivement de considérer que le bien-être d'une population pourra être garanti par la juxtaposition de leurs interventions spécifiques autour de telle ou telle maladie et prennent acte de la nécessité d'une réflexion plus globale, donc d'alliances entre elles et d'ouverture aux logiques de l'action publique.

## **La gouvernance des politiques de santé publique en France : les enjeux de la concertation**

**En lien avec un groupe de suivi composé de spécialistes de la santé et de la démocratie participative, l'IRG mène une étude sur les espaces de concertation entre pouvoirs publics et acteurs non étatiques en France. Sophie Verrier a ainsi réalisé en 2011 des entretiens avec des acteurs du système de santé impliqués dans ces espaces de concertation.**

Depuis quelques années, le contexte juridique et la nouvelle organisation du système de santé jouent en faveur de la concertation. La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité des soins introduit la notion de « démocratie sanitaire » prévoyant la participation des usagers de la santé dans les instances décisionnelles. C'est une avancée majeure pour les associations de malades et d'usagers. La loi n° 2009-871 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires renforce la démocratie sanitaire et redéfinit la place de la concertation dans la nouvelle organisation du système de santé.

Cette nouvelle organisation, mise en œuvre à l'heure actuelle sur le territoire français, prévoit une participation de l'ensemble des acteurs de santé à l'élaboration des politiques de santé publique au sein d'espaces de concertation éche-

lonnés sur trois niveaux principaux : au niveau national, par la Conférence nationale de santé (CNS) ; au niveau régional, par les conférences régionales de santé et de l'autonomie (CRSA), organes consultatifs également pluri-acteurs mis en place par les agences régionales de santé (ARS) ; au niveau des départements ou territoires plus circonscrits, par les conférences de territoire. Outre ces trois échelons, il existe de nombreux espaces de concertation ouverts aux acteurs du système de santé, depuis les quartiers (ateliers santé ville) jusqu'au niveau national (comités et conseils consultatifs – sur le sida ou le handicap, par exemple –, dont certains sont assimilables à des comités d'experts et d'autres à des instances de participation).

À l'issue d'entretiens menés auprès d'acteurs de santé, membres de la CNS, de CRSA ou de conférences de territoire de quatre régions françaises, un premier bilan de la concertation au sein de ces espaces a pu être dressé. Les participants considèrent que les acteurs de santé y sont bien représentés et que ceux-ci sont motivés, majoritairement assidus et impliqués dans le travail qui leur est confié. La légitimité, la reconnaissance et l'écoute sont les mêmes pour tous. Enfin, la construction des réponses aux

problèmes posés est collective et passe d'abord par une recherche de consensus au travers de débats et d'échanges au sein de groupes de travail. Les conditions du dialogue leur semblent donc satisfaisantes au sein de ces espaces.

Cependant, les espaces de concertation ont encore des défis à relever. Capitaliser les ressources d'abord : une diversité des cultures en santé est nécessaire pour couvrir tous les sujets traités, mais chacun doit se mettre en capacité de nourrir une réflexion collective qui dépasse le cadre des intérêts propres et fasse émerger des réponses plus transversales sur la santé. L'acquisition d'une culture et d'un langage communs nécessite du temps consacré à la connaissance, à la compréhension de l'autre et à l'apprentissage d'un travail de coconstruction. Veiller à l'objectivité ensuite : les acteurs de santé travaillent à l'élaboration des politiques de santé publique en collaboration avec les structures étatiques décisionnelles (ministère chargé de la Santé, agences régionales de santé). Il est cependant souhaitable pour eux de conserver le recul nécessaire pour garder un esprit critique, une capacité de dénonciation et un pouvoir d'innovation. Optimiser la coordination : dans un souci de meilleure coordination des politiques de santé publique, les espaces de concertation

ont intérêt à mieux échanger entre eux. Disposer de temps : la nouvelle organisation du système de santé s'est faite au pas de course. Elle s'inscrit dans la dictature de l'urgence et la culture des résultats. Le délai accordé à la concertation est largement insuffisant. Ces espaces devront imposer leur propre tempo s'ils veulent bien fonctionner et définir des orientations efficaces sur le long terme. Enfin, peser dans les décisions : les avis et les propositions émanant de la concertation sont consultés par les structures étatiques décisionnelles. La crainte est que ces espaces de concertation ne soient instrumentalisés et ne servent de caution. À terme, l'un des enjeux sera donc pour eux de faire valoir leur poids effectif dans la décision politique en santé. En résumé, les espaces de concertation sont des structures jeunes dont la participation collective et le fonctionnement doivent encore être améliorés afin de mieux s'inscrire dans les décisions politiques. La nouvelle organisation du système de santé doit les accompagner dans ce processus de développement et d'évolution.

**SOPHIE VERRIER**, IRG

Lire cette étude sur : <http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?page=sante>

Pour plus de détails sur ce thème, voir dans ce numéro l'entretien avec Christian Andréo, p. 337.

## LA REDÉFINITION DES OBJECTIFS DES ACTEURS NON ÉTATIQUES

Si l'objectif des acteurs non étatiques ne peut plus se résumer à la défense d'intérêts purement sectoriels (fussent-ils les plus justes du monde aux yeux de ceux qui les portent) et si un débat avec d'autres secteurs de la société s'avère nécessaire pour améliorer la cohérence des propositions, comment redéfinir la finalité de leur intervention dans l'action publique ? La réponse à cette question, bien loin d'être acquise, fait l'objet de débats plus ou moins explicites dans nombre



d'organisations, invitant à des repositionnements et à des alliances, des scissions et des crises. Deux perspectives au moins se dessinent. La première est celle qui consiste à tenter d'infléchir les politiques publiques, non plus au moyen de négociations avec les détenteurs de l'autorité publique, mais par le biais de débats « sur la place publique », c'est-à-dire en mobilisant de larges secteurs de la société. C'est le cas, par exemple des nombreux espaces collectifs mis en place pour la gestion de l'eau municipale, comme par exemple ceux de la ville de Mexico (voir encadré ci-dessous).

### **Promotion d'espaces de gouvernance locale sur la gestion de l'eau dans la ville de Mexico (localités d'Iztapalapa et de Tlalpan)**

L'IRG et le département de sciences sociales de l'Université autonome métropolitaine (UAM) de Mexico ont organisé un atelier d'étudiants qui s'est achevé en janvier 2010 sur le thème des espaces de concertation sur la gestion de l'eau dans les localités d'Iztapalapa et de Tlalpan de la ville de Mexico. Cet atelier s'inscrit dans le processus de recherche engagé par l'IRG sur le dialogue entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques dans la gestion des services publics. Le développement de l'atelier est lié aux travaux de recherche du corps académique « Société et politique » (Cuerpo Académico « Sociedad y Política ») du département de sciences sociales de l'Université autonome métropolitaine (UAM). Cinq étudiants et leur tuteur ont analysé les mécanismes de participation des populations et leur efficacité pour trouver une solution au problème d'approvisionnement en eau d'une localité urbaine, Iztapalapa, et d'une plus rurale, Tlalpan. Dans les deux localités, les habitants usent de deux types de mécanismes : la revendication auprès des autorités en charge pour retrouver un accès rapide au service de l'eau (celle-ci se manifeste par des manifestations dans les quar-

tiers ou le blocage des routes) ou la mise en place d'un dialogue avec les autorités publiques pour penser des solutions durables de gestion de l'eau. Selon l'analyse effectuée, la seconde option n'est possible que s'il s'agit de groupes citoyens informés, conscientisés et formés pour intervenir sur ces questions environnementales. Par ailleurs, les deux cas étudiés démontrent que la solution au problème de l'eau ne peut être trouvée sans une coresponsabilité des acteurs concernés : autorités publiques et habitants.

**GABRIEL PÉREZ PÉREZ**, UAM,  
ET **CLAIRE LAUNAY-GAMA**, IRG

5 | Voir, dans ce numéro, l'article d'Élisabeth Ungar et de Luz Angela Ramirez, « "Les citoyens veillent sur la chose publique" : une expérience innovante de contrôle social en Colombie », p. 329.

6 | César Montúfar, « Representación y participación ciudadana en el Ecuador : tensiones y complementariedades », in Julie Massal (dir.), *Representación o participación ? Los retos y desencantos andinos en el siglo xx*, IEPRI, IFEA, 2008.

La seconde perspective consiste à se placer sur le champ du suivi de l'action publique. C'est le cas notamment des organisations de veille citoyenne ou de contrôle social. L'objectif de ces dernières est de rendre effective la publication des comptes des autorités publiques auprès de la population. En Afrique, de nombreuses initiatives concernant le suivi de la bonne utilisation des ressources naturelles par le gouvernement (par exemple l'utilisation du pétrole au Tchad) sont prises par des organisations non gouvernementales. En Amérique latine, de nombreuses organisations de ce type (observatoires, groupes de contrôle, structures de monitoring organisationnel, etc.) sont nées depuis la fin des années 1990 et développent des activités pour renforcer la transparence dans l'action et la gestion publiques, comme le montrent dans leur article Élisabeth Ungar et Luz Angela Ramirez<sup>5</sup>, à partir d'une expérience développée récemment par la section colombienne de l'organisation Transparence internationale. Cela traduit une évolution notable de la pratique des organisations citoyennes qui, en plus de leurs actions de résistance et de revendication, investissent des espaces de dialogue avec les acteurs politiques et/ou mettent en place une surveillance des activités de ces derniers. En effet, nombre de ces pratiques ont même été instituées dans certaines Constitutions, bolivienne et équatorienne notamment. Si ces pratiques sont encore récentes, elles témoignent d'une volonté d'agir d'une autre façon sur l'élaboration, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques publiques. Cette forme de participation active constitue, selon César Montúfar<sup>6</sup>, un réel apport pour la démocratie. Ce chercheur équatorien considère que l'information fournie par ces organisations est utile, d'une part pour les citoyens car elle leur permet de connaître davantage le domaine public et de prendre de meilleures décisions, d'autre part pour les institutions étatiques qui se procurent parfois plus facilement cette information qu'au sein de leurs propres instances.

Selon Montúfar, cette vision extérieure peut aider les fonctionnaires à corriger leurs erreurs et à améliorer la gestion publique. Néanmoins, affirme-t-il, elle présente des inconvénients. Le premier réside dans le fait que, ces organisations étant souvent financées par des agences de coopération internationales, on peut se demander si ces initiatives de veille sont réellement ancrées dans le pays ou si elles répondent à une demande internationale qui peut varier au gré des priorités de ces instances extérieures. Le deuxième inconvénient réside dans le type de discours alimenté par ces organisations : si celles-ci se placent uniquement dans l'antipolitique, elles peuvent contribuer à renforcer la méfiance des citoyens envers les institutions et du coup délégitimer ces dernières, donc avoir l'effet inverse à

celui recherché. De fait, et c'est le troisième inconvénient, les autorités publiques voient souvent cette action citoyenne comme une menace envers leur travail. Pour assurer leur crédibilité, les organisations de « reddition de comptes<sup>7</sup> » ou de contrôle social doivent alors mener leur tâche dans une stricte indépendance et dans l'objectif clair de renforcer la légitimité institutionnelle.

### LA MONTÉE EN PUISSANCE DU CITOYEN

Les acteurs collectifs ont longtemps été considérés comme les moteurs des changements sociaux. Mais une nouvelle figure est mise en valeur depuis plusieurs années, celle du « simple citoyen », de l'individu, du profane. Acteur de base – faut-il le répéter ? – de la démocratie, le citoyen est invité à jouer un plus grand rôle dans la marche des sociétés. Les pratiques du gouvernement ouvert (*open government*) d'Obama<sup>8</sup> le montrent amplement, qui multiplient les invitations personnalisées à participer. On trouve une expression similaire de cette évolution dans les appels à la participation individuelle lancés, par exemple, par des collectivités territoriales, de l'Europe aux États-Unis, au travers des conférences de citoyens, des blogs et des forums Internet analysés par les décideurs publics, des budgets participatifs ou des conseils de quartier. Une enquête menée par la communauté urbaine de Bordeaux à propos de la remise à plat de sa politique de l'eau et de l'assainissement a montré que la majorité des citoyens de l'agglomération ne considérait pas les associations comme les interlocuteurs les plus légitimes de la puissance publique, mettant au contraire l'accent sur la participation des habitants à titre individuel. Les acteurs collectifs se verraient-ils évincés de la scène publique ? Certains d'entre eux le craignent et soupçonnent les élus, au travers des nouvelles pratiques de la participation citoyenne, de tenter de les contourner en se conciliant un public peu averti, voire crédule, en tout cas mobilisé au coup par coup et au gré de leurs initiatives.

Or c'est souvent grâce aux acteurs collectifs qu'une action de transformation sociale s'inscrit dans la durée. Ce sont eux qui capitalisent dans leurs structures ou leurs réseaux les leçons de l'expérience, assurent la formation de nouveaux dirigeants. Mais il est certain que le monde des organisations non gouvernementales ne peut plus revendiquer aussi facilement qu'autrefois le rôle de porte-parole de la société civile. Une telle évolution l'invite à se repositionner et à mettre en avant d'autres critères sur lesquels fonder sa permanence dans le débat social, par exemple son savoir-faire en matière de médiation ou sa capacité d'expertise.

7 | Traduction de l'espagnol *rendición de cuentas* qui signifie « rendre effective la publication des comptes des autorités publiques à la société ».

8 | Voir, dans ce numéro, l'article de Thomas Bryer, « Obama et le concept de "gouvernement ouvert" : gage d'une gouvernance renouvelée ou simple "bulle démocratique" ? », p. 371.

Est-il possible alors de préserver l'espace des acteurs collectifs tout en ouvrant la porte aux citoyens non organisés ? Et si oui, comment ? C'est toute la question des méthodes.

### LA QUESTION DES MÉTHODES

Comment organiser le dialogue entre acteurs collectifs, simples citoyens, experts et puissance publique ? Comment ne pas créer de nouvelles exclusions et faire participer les laissés-pour-compte ? Comment combiner l'exigence du grand nombre qui caractérise la démocratie participative et la qualité des échanges qui fonde la démocratie délibérative ? En encourageant la création d'espaces de dialogue et en voulant rompre avec les traditions passées, on introduit nécessairement de nombreuses questions de méthode.

L'ingénierie méthodologique se développe, ouvrant le champ à la création d'un nouvel espace professionnel et d'un nouveau champ de revendication sociale, celui de la concertation comme élément constitutif d'une meilleure gouvernance. Des manuels sont publiés et des formations sont mises sur pied, y compris à l'université ou dans les écoles d'administration. En établissant des règles pour les rendre plus efficaces, on rend ces processus plus transparents et plus facilement reproductibles. Mais on risque également de les enfermer dans des normes méthodologiques élaborées par de nouveaux experts : consultants, chercheurs, fonctionnaires et citoyens avertis. Cette participation policée ne risque-t-elle pas d'étouffer les revendications sociales tout en ambitionnant de leur donner une expression nouvelle ? C'est le questionnement actuel en Équateur et en Bolivie où la participation des citoyens a récemment été institutionnalisée par les Constitutions qui reconnaissent, à côté des traditionnels pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, une nouvelle instance : le Conseil de participation citoyenne et de contrôle social. Cette institutionnalisation de la participation dans ces deux pays latino-américains peut avoir un effet efficace dans la mesure où elle rapproche l'État et les organisations sociales. Néanmoins, elle peut compromettre l'indépendance des revendications de ces dernières. Depuis l'adoption de ces nouvelles Constitutions, de nombreux représentants d'organisations sociales ont été intégrés au sein du gouvernement : une évolution qui a pour effet positif de reconnaître le rôle et l'importance des acteurs « non étatiques » dans l'action publique. Non sans quelques bémols. Ces anciens acteurs non étatiques, après avoir longtemps pratiqué le contrôle social, se situent désormais en observateurs de son action, voire parfois en opposants : devenir parties prenantes crée, chez beaucoup d'entre eux, dilemmes et conflits de loyauté.

## QUELS RÉSULTATS POUR CES NOUVELLES INITIATIVES ?

Le foisonnement d'initiatives de participation citoyenne et la création d'espaces de concertation interrogent sur la qualité des résultats. Plus de participation signifie-t-il une meilleure gestion de l'action publique, un renforcement de la démocratie, des décisions plus légitimes ?

Dans le cadre d'un atelier d'étudiants sur l'incidence des acteurs non étatiques sur les politiques publiques en Colombie, et plus globalement de la capitalisation d'un programme de participation de la société civile coordonné par le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) [voir encadré ci-dessous], l'IRG a entrepris une analyse sur le type de résultats de la participation citoyenne et son incidence sur les politiques publiques<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Dans leur article publié dans ce livre, Nicolas Benequista et John Gaventa présentent les résultats largement positifs de la participation sur les politiques publiques : « Les dessous et les ressorts de l'action citoyenne », p. 317.

### **La participation de la société civile aux politiques publiques, vers le partenariat Nord-Sud : un travail de capitalisation avec le CFSI et ses partenaires**

Comment rendre plus efficace la participation des organisations de la société civile (OSC) aux politiques publiques dans les pays du Sud ? Quels enjeux partagés entre sociétés civiles du Nord et du Sud à propos de cette participation ? C'est pour répondre à ces questions que l'IRG et le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) ont engagé un travail de capitalisation.

La montée en puissance des OSC dans les pays du Sud et la reconnaissance de leur rôle dans le développement ont incité le CFSI à promouvoir des formes de coopération nouvelles entre les organisations membres françaises du CFSI et leurs partenaires du Sud, et à renforcer les capacités des OSC à participer aux politiques publiques de leurs pays. Depuis six ans, le programme « Société civile et participation » soutient et valorise les pratiques innovantes de coopération en faveur d'un dialogue entre société civile et autori-

tés publiques, locales ou nationales. Il s'agit d'encourager de nouvelles pratiques partenariales entre Sud et Nord pour que les OSC soient plus crédibles et efficaces vis-à-vis des populations et des pouvoirs publics, et de construire des temps d'échange et de plaidoyer autour d'enjeux partagés au Nord et au Sud.

Pour mieux saisir ces évolutions, l'IRG a réalisé en 2010<sup>11</sup> une capitalisation rétroactive de cinq projets durant la première phase du programme « Société civile et participation » (2006-2009), en Colombie et à Madagascar. Ce travail montre que les relations de coopération rompent progressivement avec une logique descendante Nord-Sud pour tendre vers des partenariats fondés sur des valeurs communes et des complémentarités. En témoignent la pratique du diagnostic partagé pour identifier les thèmes de travail et les priorités, la mise en place d'outils d'échanges de savoir

et d'expériences, ou encore l'articulation des partenariats et des modes de financement en tenant compte à la fois des enjeux locaux et globaux. S'agissant de la participation aux politiques publiques et des stratégies d'influence, la construction d'une voix collective concourt à la reconnaissance des OSC en tant qu'acteurs politiques en mesure de contribuer à un dialogue avec les pouvoirs publics - que ce soit dans des enceintes formelles ou informelles, dans des espaces de concertation publics ou privés. La capacité à fédérer une diversité d'acteurs et à transcender la défense d'intérêts spécifiques, l'enracinement des membres dans l'action locale, les partenariats internationaux et l'ouverture aux médias : tous ces éléments permettent de mieux maîtriser les enjeux politiques, d'être force de propositions et facteur de reconnaissance et d'influence dans la participation des OSC aux politiques publiques. Ce processus de capitalisation a été reconduit pour la seconde phase du programme, de 2010 à 2013. Conçue pour et par les acteurs, la capitalisation constitue désormais une activité de renforcement de capacités à part entière, permanente et intégrée à chacun des vingt projets du programme. Quatre projets (au Brésil, en République de Guinée, à Madagascar et au Mali) font l'objet d'études de cas menées par l'IRG avec l'appui d'étudiants locaux, afin d'analyser les

conditions d'efficacité et d'effectivité des processus de dialogue et de participation des OSC aux politiques publiques. Le questionnaire, élaboré de manière participative, est structuré autour de deux axes. Le premier concerne les modes de construction d'une voix collective, ses fondements, sa pérennisation ou encore ses modes de gouvernance et de représentation. Le second axe est centré sur la mise en place d'un dialogue effectif entre les pouvoirs publics et les acteurs mobilisés, leur capacité d'analyse et de proposition, leur reconnaissance et outils d'influence, et enfin le processus de dialogue en tant que tel et son impact.

La diversité des expériences, des acteurs et des contextes du programme SCP se trouve reliée à une analyse transversale et stratégique des conditions dans lesquelles les OSC peuvent contribuer efficacement à un dialogue sur les politiques publiques, locales, sectorielles mais aussi internationales. Le rapport final de capitalisation donnera lieu à une publication en juin 2013.

**DELPHINE ARNOULD**, CFSI, ET **ÉLISABETH DAU**, IRG  
CFSI s'est positionné comme initiateur et facilitateur de solidarité de sociétés à sociétés. (<http://www.cfsi.asso.fr>)

11 | Launay Claire, Sauquet Michel et Vielajus Martin,  
*Prendre part aux politiques publiques*, op. cit.

De nombreuses organisations tentent donc de dépasser les stratégies purement revendicatives pour s'inscrire dans des démarches coopératives passant par le dialogue avec les pouvoirs publics ou pour mettre en place des dispositifs de contrôle social acceptés par ces derniers, sans pour autant renoncer à leur rôle de contre-pouvoir. Ces démarches nouvelles ne vont pas sans poser des questions, mais elles apportent également des résultats significatifs. Il est sans doute encore trop tôt pour parler d'une évolution déterminante du dialogue entre État et

acteurs non étatiques, mais les avancées sont suffisamment significatives pour que l'on s'interroge sur leur portée et sur leurs risques. Les analyses des experts à ce niveau ne trouveront d'intérêt que si elles croisent les interrogations et les démarches d'apprentissage des acteurs concernés. Il y a là matière à de nombreux programmes de recherche-action, qui seront sans doute au cœur des activités de ce programme de l'IRG dans les mois à venir. ■

