



Programme Gouvernance et Paix (PGP) FY02 Q3 Quarterly Report

1 April 2012 – 30 June 2012

Funded by:

United States Agency for International Development

Submitted to:
USAID/Senegal

Submitted by:
FHI 360

.....

Washington, DC

July 26, 2012

Acronyms List

ACA	Association Conseil pour l'Action
ANAFSA	Association Nationale d'Alphabétisation et de Formation des Adultes
ANRAC	Agence Nationale pour la Relance des Activités en Casamance
APIX	Agence Chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ARC	Analyse et Résolution de Conflits
ASER	Agence Sénégalaise de l'Electrification Rurale
BBG	Baromètre de Bonne Gouvernance
CdV	Comité de Veille
CENA	Commission Electorale Nationale Autonome
CEDA	Commission Electorale Départementale Autonome
CENTIF	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CL	Collectivité Locale
CNLCC	Commission Nationale de Lutte contre la non-transparence, la Corruption et la Concussion
CSO	Civil Society Organizations
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DREAT	Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ENA	Ecole Nationale d'Administration
GOS	Government of Senegal
GTE	Groupe Technique Elections
GTS	Groupe Technique de Suivi
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IGE	Inspection Générale d'Etat
LPSD	Lettre de Politique Sectorielle sur la Décentralisation et le Développement Local—LPSD
MFDC	Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance
PCRBF	Projet de Coordination des Reformes Budgétaires et Financières
PDC	Partners for Democratic Change
PGP	Programme Gouvernance et Paix
PNBG	Programme National de Bonne Gouvernance
PNDL	Programme National de Développement Local
RADDHO	Rencontre Africaine des Droits de l'Homme
RDA	Regional Development Agencies
UE	Union Européenne
USAID	United States Agency for International Development

Table of Contents

I. EXECUTIVE SUMMARY

- 1.1 Key Achievements
- 1.2 Policy Reform Areas

II. SITUATIONAL ANALYSIS

III. PROGRAM ACTIVITIES

- 3.1 COMPONENT 1: Greater Transparency and Accountability
- 3.2 COMPONENT 2: Strengthened Fiscal Decentralization
- 3.3 COMPONENT 3: Citizen Participation in the Electoral Process
- 3.4 COMPONENT 4: Dialogue for Social Stability in the Casamance

IV. COST SHARE REPORT

V. HIGHLIGHTS OF PLANNED ACTIVITIES IN THE NEXT QUARTER

VI. ANNEXES

I. EXECUTIVE SUMMARY

In March 2012, Macky Sall ran against the incumbent President and won in the second round of the 2012 presidential election. This election was conducted without violence and they were deemed credible, free and fair. The electoral cycle proved to be a critical test in Senegal's progress toward consolidating democracy. The Parliament elections were conducted on July 1st 2012.

The PGP program had significant successes and challenges during this electoral period. The new post-election context provides a more open and positive environment for PGP to achieve its other objectives. The PGP program is very well placed to focus on the new governance and peace building opportunities in this remarkable democratic transition.

The goal of the project is to support Democracy, Good Governance and National Reconciliation and the objectives are the following: i) Greater transparency and accountability; ii) Strengthened fiscal decentralization; iii) Fair and credible 2012 elections; and iv) the Casamance peace process.

Under Component 1 Greater Transparency and Accountability, during this quarter, the project was able to achieve positive results such as, ensuring that the officials began implementing the government's decision to join the EITI initiative. On February 2nd 2012 the Ministry Council decided to join EITI and the Government submitted a request to EITI. At the end of June 2012, the EITI Secretary accepted the request of the Government of Senegal to join EITI. The principal partner of PGP is the Coalition of CSOs for Transparency in the Extractive Industries. During this quarter, the members of the coalition participated in two training workshops on advocacy and coalition building that were organized by PGP in collaboration with Partners for Democratic Change (PDC). During these workshops Advocacy Plans were developed by both the Non-State Actors (ANE) and the Coalition of CSOs for Transparency in the Extractive Industries. These plans will be implemented with the support of PGP over the next quarters.

PGP has also worked closely with the CNLCC to build its capacity and credibility as a capable government agency. During this quarter, PGP continued to support CNLCC efforts in advocating for anti-corruption legal reforms in five key areas which were prioritized during the national anti-corruption workshop that was conducted in the previous quarter. The new government accelerated the implementation of two of these reforms: i) the stolen public funds recovery; and ii) the declaration of assets for managers of public funds. Accordingly, commissions were created to advance these two reforms. In addition during this quarter, the grant awarded to the NGO Eco PN commenced. The activities under this grant provide for the installation of a tracking system for public spending in the health sector by the civil society.

PGP's ongoing work to coordinate the efforts of other donors and key local actors in the anti-corruption field resulted in the establishment of a "Community of Practice." The Community of Practice includes donors, civil society and key actors who are working together to monitor the implementation of the NACP and to disseminate best practices. During this quarter, the "Community of Practice" developed its legal documents (Rule of Procedures and Chart) and a startup action plan.

PGP also works on supporting and improving the *national policy of fiscal decentralization* implementation. During this quarter PGP supported the implementation of 11 CLs' action plans to improve local governance and fiscal decentralization policies at the local level. Through the ACA Task Order 3, the selected activities (Trainings and TA) were carried out by the CLs' *Groupes Techniques de Suivi* (GTS) with the technical Assistance of ACA consultants and staff.

Under Component 2 of Strengthened Fiscal Decentralization, PGP continued to support the improvement of Senegal's decentralization policy through the development of the new Sectorial Policy Letter on Decentralization and Local Government (LPSD). This Policy Letter updates Senegal's national decentralization and local development policy under the coordination of the Local Development Agency (*Agence de Développement Local*—ADL). The main components of the new

LPSD are the followings : i) Developing the institutional and organizational framework of decentralization ii) Funding for local development; iii) Building capacity of actors involved in decentralization and local development; and iv) Harmonizing technical support and planning tools. During the previous quarter, the national workshop supported by PGP brought together GoS institutions, ministries and services, the National Assembly, the National Program for Local Development (PNDL), the Municipal Development Agency, UNDP, Regional Development Agencies, universities and other international assistance programs. During this quarter, PGP continued to provide technical assistance to the *Direction Générale des Impôts et Domaines* (DGID) and the Union des Associations des Elus Locaux (UAEL) to draft reform documents related to the local tax system.

Under component 3, Citizen Participation in the Electoral Process, during this quarter, in preparation for the legislative elections, PGP continued to support a civic education campaign and a political dialogue campaign to increase voter participation and to prevent electoral violence. PGP facilitated the *Groupe Technique Elections* (GTE) which reviewed lessons learned from the presidential election for the legislative elections. The goal of this group during this quarter was to ensure better coordination of the funding and of the electoral observation by the civil society organizations for the legislative elections. During the GTE meetings, the observation map for the legislative elections was developed, along with a plan for the deployment of 4,967 national observers.

Regarding component 4, Dialogue for Social Stability in Casamance, According to all analysts, the conflict in the Casamance has significantly suffered from poor management by the government of Senegal. The poor management was exacerbated during the electoral period because the government had little time to focus on the conflict. This poor management has resulted in the recent violent attacks by the MFDC against the Senegalese army and hostage taking of the security forces. The new President has explicitly stated that he will focus on the conflict and he will not have an isolated approach when dealing with the conflict. The election of a new President offers USAID/PGP a unique window of opportunity to reposition itself strategically within the new political context. Based on the program's achievements to date, USAID/PGP proposes to work directly with the range of key actors in the conflict (Government of Senegal, MFDC, civil society, religious leaders, etc.) to develop proposals to ensure a rapid resumption of negotiations. During this quarter PGP supported local and national initiatives to ensure that the candidates and the elected officials made peace in Casamance a priority. PGP supported the efforts of youth and women organizations to monitor the commitments regarding the peace process made by the new president during the electoral campaign.

1.1 KEY ACHIEVEMENTS DURING THIS QUARTER

Fair and Credible Elections

The results of the presidential election were deemed fair and credible by the national and international community. Therefore, one of the four main objectives of the PGP was achieved during the previous quarter. During this quarter, PGP continued to support the electoral process in preparing for the July 1, 2012 legislative elections. While all of the PGP components are actively working to support free and fair credible elections and to monitor the commitments made by the new president, Component 3 of the project worked on specific electoral activities. For example, under Component 4, during the first round of elections, PGP supported women and youth in the Casamance to meet with the presidential candidates in order to obtain the candidates' formal commitment to make peace in the Casamance a priority. During this quarter PGP supported these organizations to closely monitor the commitments made by Macky Sall the elected president. In addition, PGP supported a training workshop on media coverage of the legislative elections for journalists and regional correspondents from six regions.

During this quarter, PGP also hosted and provided technical support to the weekly meetings of the Electoral Technical Group (GTE) which is composed of technical and financial donors that provide international support for elections in Senegal (USA, Great Britain, France, Canada, EU, UNDP, OSIWA, etc.). During the presidential election process, the GTE weekly meetings ensured that the resources and the activities funded by these donors were coordinated especially concerning the support

for the observation activities. For example, a significant outcome of the GTE work during this quarter was the development of a coordinated map of the 4,957 domestic observers' interventions across the country for the legislative elections.

During this quarter, PGP also funded the campaigns of two local NGOs for civic education campaigns. The civic education campaigns focused on the voters' participation and the prevention of electoral violence. In addition, in order to ensure women participation of the electoral process, PGP conducted three training workshops for the women candidates that were running in the legislative elections. The trainings included the following topics: i) the women's political leadership; ii) the Parity Law; and iii) the new Electoral Code. Sixty candidates including 12 girls from the regions of Kedougou, Ziguinchor and Saint Louis, participated in these trainings

Advancing the NACP

Making operational the NACP's action plans in the three sectors of Health/ Education, Local Collectivities/NRM and Non State Actors (ANE). During the previous period, priority activities were identified by the stakeholders to move the NACP forward. During this quarter, PGP supported the implementation of the action plan that was developed by the 52 participants at the ANE's national workshop last quarter. With the support of PGP, the ANE decided to establish the "ANE Anti-Corruption Observatory." This civil society mechanism will monitor the implementation of the NACP. The Prime Minister accepted to chair the General Assembly of the ANE to officially establish this mechanism.

"Community of Practice" for Fighting against Corruption. In collaboration with the CNLCC, PGP initiated the creation of a "Community of Practice" in fighting against corruption". The *Community of Practice* that is chaired by CNLCC includes UN agencies, USAID, the French Embassy, Oxfam, and OSIWA, as well as key anti-corruption local actors. The purpose of this new mechanism is to support and share anti-corruption policy reforms in Senegal. This new mechanism is filling a big gap that has been acknowledged by the CNLCC and all of stakeholders that are involved in the overall framework for the fight against corruption. During this quarter, the *Community of Practice* members reviewed its drafts legal documents and determined which activities to implement first.

Coalition of Journalists fighting Against Corruption In order to move the NACP forward, PGP supported the CNLCC to train three networks of journalists (COJES, CJRS, and REJAS) that are working on the anti-corruption issues. During this training session, the CNLCC informed the journalist about the NACP and how they can contribute to the implementation and the monitoring of the NACP. The main goal of this session was to bring together the three networks that previously worked separately and to jointly establish the "Anti-Corruption Media Coalition". During this quarter, following the workshop, PGP continued to support the Journalists Coalition in facilitating a meeting to discuss the establishment and activities of the coalition.

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). A notable achievement during the previous quarter is the government's decision to join the EITI. This decision was a result of the CSOs' coalition for transparency in mining efforts. PGP supported the implementation of the coalition's advocacy plan. This advocacy led to the government announcing on February 2nd, 2012 during the ministries council that Senegal had decided to join the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). During this quarter, PGP conducted a training workshop "Coalition Building and Advocacy" for the coalition's members. In addition the Director of Mines announced that the EITI secretary sent a letter accepting Senegal request to join EITI.

Advancing Peace in the Casamance

During the previous quarter, the PGP program provided technical and financial support to the Platform of Women for Peace in the Casamance to develop and submit to the presidential candidates a memorandum that ensured peace in the Casamance is a priority in the candidates' platforms. Between the two rounds of the elections, PGP supported meetings with these constituents with the two candidates. The meetings with the candidates received wide media coverage. During this quarter,

PGP provided technical support to the Platform efforts to monitor the commitments that the elected president made concerning the peace process in the Casamance. In June, President Sall agreed to meet with the Coalition when he traveled to Ziguinchor where a weekly Ministry Council Meeting was organized.

Developing Synergies among USAID programs

A core group composed of USAID/PGP, ANRAC and other USAID funded programs agreed on a joint road map to improve the synergies among the USAID programs in order to better assist local governance and fiscal decentralization in a pilot Local Collectivity. The other USAID funded programs are: VIH-TB (Health), EDB (Education), EPQ (Education), Wula Nafaa (NRM), PEPAM (Water Sanitation) and Yajeende (Nutrition). During this quarter PGP coordinated the implementation of the *Baromètre de Bonne Gouvernance* (BBG) in the CL of Oudoucar. The national Television (RTS) covered the event and produced two reports and a large article was issued in the *Sud Quotidien* newspaper.

In addition, to reinforce the synergy and the information sharing between USAID funded programs, the communication officers of the USAID programs including PGP are working together to issue a quarterly bulletin, titled “*Synergie*” which will be coordinated by PGP. The first bulletin was released at the end of April 2012, and the group met in June 2012 to prepare the second bulletin which will be issued in early August 2012.

1.2 POLICY REFORM AREAS

During the previous quarters, PGP supported: i) the submission of two anti-corruption reforms to the National Reform Commission; ii) a new Sectoral Policy Letter on Decentralization and Local Government; and iii) the Electoral Code Reform. The new Electoral Code was adopted in December 2012.

During the reporting period, the post-election context slowed down some of the planned activities under the three other PGP Components (1, 2, and 4). However, PGP still successfully supported activities for advancing reforms in the fight against corruption and transparency in the extractive industries.

- PGP supported the established “Community of Practice for Fighting Against Corruption”.
- PGP supported the CSOs’ Coalition for transparency in Mining: to monitor the activities of Senegal’s decision to join the EITI; and to prepare the campaign “Publish What You Pay”. Other activities included Training of Trainers for the coalition’s members on the topic of “Coalition Building and Advocacy”.

Regarding the fight against corruption, the new elected president has confirmed the Government commitments to reinforce the authority of the oversight agencies by : i) allowing them to now publish and disseminate their annual reports; and ii) streamlining the missions of the agencies in order to increase the effectiveness and the efficiency of the interventions.

II. SITUATIONAL ANALYSIS

This quarter marked the first period of the program under the newly elected President. In his first address to the Nation on April 4, 2012, the President announced many positive measures in the areas that PGP is supporting, such as the fight against corruption and illicit enrichment, the development of political decentralization, and the support to the peace process in the Casamance. The President stated formally that the government was committed to promote a “virtuous governance”. In this new context, PGP program is well situated strategically to work on the government’s priorities which align with the program’s objectives.

This quarterly report has also been marked by the project’s work on the preparation of the legislative elections. The legislative elections normally would have been held one week after the official results of the presidential election. However, due to various political and logistical reasons, the general consensus among the entire political class was to push back the date of the legislative elections to July 1, 2012. Twenty coalitions including the political parties and civil society organizations were candidates. The electoral campaign for the legislative elections was peaceful but lacked passion and voter enthusiasm. Many people simply did not vote. PGP focused its programming interventions in five regions. PGP supported civic education and political dialogue that advocated for peaceful elections. A major focus of the civic education campaign was on the application of the new Parity Law and the strengthening of the capacity of the female candidates. For the first time, half of the new National Assembly will be comprised of female deputies. PGP also focused on supporting the capacity of journalists to accurately cover the legislative elections. The weekly meetings of the *Groupe Technique Election* (GTE) chaired by USAID and hosted by PGP worked to ensure the coordination of the donors’ efforts to fund and organize the observation of the legislative elections. The same system of observation that was used during the presidential election was put in place for the legislative elections and improved based on lessons learned. Approximately 5,000 national observers were deployed according to the integrated plan that was established by several NGOs (Collectif, Gorée, ACAPES, ENDA Diapol, etc.). This plan was supported by major donors such as USAID, EU, UK and OSIWA.

Regarding the Peace process in the Casamance, PGP is currently the only advocacy program that is recognized by all the actors in the conflict as legitimate. Therefore, the project is strategically positioned to support the current peace initiatives in the new political context. The peace process in the Casamance saw significant political advances during this quarter. Just after his election, the new President of the Republic made an official visit to the Gambia President thus fulfilling one of the commitments he made during the electoral campaign. He sought and obtained the commitment of The Gambia in to work with Senegal to develop a sustainable solution to the the Casamance crisis. This diplomatic approach was impossible just months before under the former government. Following the visit of the President in The Gambia, Saliou Sadio who leads the most radical faction of the MFDC called for negotiations with the Government. During a weekly Ministry Council meeting that was held at Ziguinchor in June, the President of the Republic officially announced that the Government accepted the offer for negotiations from the MFDC leaders.

The new government is also committed to ensuring that the processes of transparency and accountability in the management of the public’s resources become more efficient and effective. The former *Court for the Repression of Illicit Enrichment* was immediately re-established and started working in June 2012. The creation of the Office of National Anticorruption (OFNAC) is currently working toward integrating and streamlining the missions of several government agencies like the

CNLCC and Cour des Comptes. PGP is actively involved with the ongoing discussions with principal partners like the IGE, the *Cour des Comptes and the CNLCC*. The implementation of legislative reforms regarding the fight against corruption is ongoing through: i) the commission on the stolen assets recovery; and ii) the declaration of assets by managers of public funds at the beginning and at the end of their assignment. The final adoption of these reforms is waiting for the new National Assembly which will be in place early next quarter. This quarter was also marked by the death of the President and the Communication Officer of the CNLCC. PGP representatives participated in condolence ceremonies.

Following the Senegalese government's decision to join the *Initiative for Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*, PGP has been involved in mobilizing key actors of CSOs and other groups to support the government. During this quarter, PGP conducted trainings on Coalition Building and Advocacy for the CSOs' Coalition for Transparency in the mining sector as part of the implementation of the coalition advocacy plan. A meeting was held at PGP's office with the Director of EITI in Africa to get an overview of the current situation and to refine the role of PGP in supporting the national key actors successfully join EITI. PGP and its partners contributed significantly to the strategic workshop "Publish what you Pay" which was organized in Dakar in June 2012. Another meeting held in PGP's office with officials from the headquarters of PWYP to discuss the new strategic initiatives being incorporated in EITI. For example, the transparency requirement will not be limited to the publication of revenue generated by the mining industry but will also include establishing monitoring practices.

The government has clearly demonstrated its willingness to strengthen the decentralization process. However, no major decision was made due to the legislative elections. PGP continued supporting the 11 Local Collectivities partners in order to improve local governance and local financial resources generation.

III. PROGRAM ACTIVITIES

The goal of the project is to support Democracy, Good Governance and National Reconciliation and the objectives are the following: (i) Greater transparency and accountability; (ii) Strengthened fiscal decentralization; (iii) Fair and credible 2012 elections; and (iv) Dialogue for Social Stability in Casamance. PGP activities during this reporting period are outlined below. They are organized by component and result.

3.1 COMPONENT 1: GREATER TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY

Result 1.1: Improved capacity of national oversight agencies to fight for reform and good governance in public management.

- **Main objective of the PGP strategy**

The main strategy of the program is to strengthen the institutional integrity at the national level. A main priority of the project is to strengthen the capacity of national institutions to define, promote and implement a National Anti-Corruption Plan as a comprehensive framework of activities that works against corruption in Senegal.

- **Building the capacity of CNLCC to implement anti-corruption reforms.**

The Monitoring Committee for the anti-corruption reforms that was established during the national workshop in Saly under the coordination of the CNLCC, submitted two draft reforms to the Ministry of Justice during the previous period. The electoral process and the postponement of the Senegal Evaluation by the Peers from ECOWAS slowed the advancement of the anti-corruption reforms process. However, a window of opportunity has opened up with the commitment of the new government to push for a “virtuous governance”. Following the decision of the new authorities to set up the Office of National Anticorruption (OFNAC) that will include many national oversight agencies, PGP supported the CNLCC in the ongoing reflection on the new institutional framework.

- **Anti-corruption Community of Best Practice.**

The *Community of Practice* in fighting against corruption was established this quarter by PGP. The Community of Practice brings together a diverse set of actors including civil society organizations, donors, UN agencies and national institutions that are involved in the fight against corruption. During this quarter, the operating procedures and an action plan of the group were developed. It is expected that the group will start implementing this action plan in the next quarter, after the legislative elections.

Result 1.2: Improved performance of local governance in PGP’s partner CLs

- **Main objective of PGP strategy**

As part of improving the local governance objective, PGP uses the “*Barometre de Bonne Gouvernance*” (BBG) process to establish a baseline situation in each CL. In addition, to support the implementation of the CLs’ improvement action plans that are produced by the BBG process, PGP works closely with the Monitoring Committee *Groupe Technique de Suivi* (GTS) that was established by each CL. The support to improve local governance includes trainings and technical assistance in the areas identified by the CLs during the BBG process.

- **Support to CLs BBG Action plans implementation**

During this quarter, as anticipated in the Workplan, the following trainings and technical Assistance were conducted to help the 11 CLs partners improve their governance of resources and services at the local level government.

- ***A training workshop for local actors from Thiès Nord, Diacksao and Kédougou communes on environmental management.*** 73 participants including local elected officials (46), members of CSOs (19), and representatives of the Technical Services (8). Fourteen women and 13 youth also participated. The training’s results included: each CL outlined a plan and a time frame that focused on improving the environment and developing a monitoring system.
- ***A training workshop for local actors of the Diamniadio Commune on the texts and laws relating to Land governance in the CLs.*** Twenty four people participated in the training workshop including 10 women, five youth, seven CSOs, 1 person from the Technical Commission, and 17 elected local officials. The training’s results included: i) a comprehensive plan was developed for the management of the different types of lands (National and Local); and ii) the list of conflicts relating to land issues was established and a monitoring plan was developed to resolve them.
- ***A training workshop for local actors of Kartiack, Diendé, Dioulacolon, and Bignona CLs on Leadership and Management of Local Collectives.*** 20 people participated to the training workshop including 3 women, 6 youth, 2 CSOs, 1 person from the Technical Services, and 17 locally elected officials. The training’s results included: i) the roles and responsibilities of

different groups of actors in the management of local affairs was defined; ii) a plan to improve the citizens' participation to local affairs management developed; and iii) a timeframe and a monitoring plan developed to follow up over the next quarters.

- **A training workshop for local actors from Thiénaba and Sabadola on Local Management of the health sector.** Forty participants participated in the training workshop including 26 locally elected officials, 11 members of CSOs, 3 from the Technical Services, 14 women and 8 youth. The results included: i) identifying the weaknesses of the health management committee and developing: a plan to resolve the issues; ii) developing the management system for the Ambulance of Sabodala; and iii) setting a timeframe to renew the bureau of the Health Committees.
- **An exchange workshop between the Treasury, Tax and Domains services and the local actors of the CR of Yéne.** The purpose of this workshop was to improve the relationship between the technical service and the local government. This need was identified as critical during the BBG process. Twenty three participants participated in the workshops including 5 women, 1 youth, 4 representatives of the Decentralized Administration, and 19 locally elected officials. The results of the workshop included: i) the bottlenecks to the establishment of Annual *Comptes Administratifs* were identified; ii) a program was developed by the Technical Services (Taxes and Domains) to assist the CL filling the gaps identified; and iii) a formal partnership framework between the CR and the Treasury including a timeframe was established.

Result 1.3: Improvement in locally generated resources

- **Main goal of the objectives of PGP strategy**

The PGP strategy consists in supporting the partner CLs to identify and establish new revenue sources through local taxation. PGP provides support to each CL partner including trainings and technical assistance by:

- Developing two training modules on : i) Local Finances and taxation; and ii) Mobilization and management of locally generated resources;
- Training the local officials and actors on the two modules and help them to define and implement relevant strategies, and procedures to identify and mobilize locally generated resources; and
- Providing technical assistance to each CL to implement the strategy and procedures to collect and to manage the identified new tax source.

- **Local actors' Capacity building for local revenue generation and management**

Two training workshops in Thiès (YENE, Diarniadio, Tivaouane Diacksao, Thiès Nord, Thiénaba CLs) and in Kolda (Kartiack, Diendé, Dioulacolon, Bignona) on Local Finance/Taxation and Techniques to collect new fiscal resources. 46 participants including 33 local officials, 8 members of CSOs, 5 representatives of Technical Services, 6 women, and 14 youth. The results from the trainings included: i) each CL identified a new source of internal revenue and developed a strategy to collect and manage it; and ii) a TA plan was developed to be implemented with the support of ACA staff and consultants.

- **TA to CLs to improve local revenue generation and management**

During this quarter the Technical Assistance Strategy was developed to support the resource mobilization and management by the CLs. This strategy aims to increase local financial resources mobilized by the CLs partners. Over the next quarters, this strategy will be implemented in each CL

on the new sources of revenue which were identified during the workshops of Thiès and Kolda. For each CL, an agent from the Treasury and Taxation services is already identified to provide the Technical Assistance. In addition, for the next quarter the GTS of each CL will be supported by ACA to implement a second priority activity that was identified during the BBG process to improve local governance.

Result 1.4: Civil society has increased capacity to access information and monitor and influence policies and practices

- **Main aspects of PGP-related strategy**

The PGP strategy consists of strengthening the capacity of the civil society and media actors so that they are better able to advocate, communicate, and be more effectively involved in promoting transparency and the fight against corruption. This support includes: training and Capacity Building activities and providing grants.

- **Training workshop for Non State Actors (ANEs) on Coalition Building and Advocacy techniques for the fight against corruption.**

The training of ANEs on Coalition Building and Advocacy was conducted on June 5-7, 2012. Seventeen participants participated including 3 women. This workshop allowed the platform of the ANEs and the other actors to develop a draft plan for advocating against corruption. As part of this plan, the ANEs decided to establish the ANE Anti-Corruption Observatory in order to allow for the monitoring of the implementation of the NACP by civil society. During the next quarter the Observatory will be established during the ANEs General Assembly that will be chaired by the Prime Minister.

- **Grants to CSOs to elaborate and implement PNLC tools under the supervision of CNLCC.**

During this quarter a grant was awarded to the Eco PN to develop and implement a mechanism to monitor the expenditures in the Health Sector. This mechanism is part of the global framework to strengthen the NACP. The methodology proposed by Eco PN was validated and the Steering Committee, chaired by the CNLCC, was established. During the next quarter, PGP will support the implementation of this grant's activities and will award a second grant to Forum Civil. The Forum Civil project will build upon the national monitoring system of the NACP and will establish local observatories at the department level.

Result 1.5: Improved transparency in the management of resources generated by mining and extractive industries.

- **Support to promote Senegal's accession to the EITI.**

PGP's strategy to advocate for Senegal to join EITI and then to support the adhesion process is focusing on: i) strengthening the CSOs' Coalition for transparency in mining; and ii) engaging the network of "*Champions*" that pushes the different steps of Senegal becoming a full participant to EITI. During the previous quarter the Government submitted a request to join EITI and this request was accepted by the EITI Secretary in Oslo. A letter was sent to the government in June 2012.

- **Identifying and engaging Champions.**

During this quarter, PGP continued to mobilize and encourage the Champions in the new government and at the international level to promote adherence of Senegal to the EITI initiative. The PGP

participation to the international “Publish What You Pay” workshop organized in Dakar in June 2012 by the PWYP office allowed PGP to identify new international Champions.

- **Support to the CSOs’ coalition for transparency in mining industries.**
- **Training of Trainers workshops in Coalition Building and Advocacy techniques.** As part of the PGP Year 2 Workplan, this training targeted a small team of trainers. This team will work to develop the capacity of CSOs and other actors to build coalitions and networks and to develop advocacy campaigns to support the Government’s decision to join EITI. The training was organized by Partners for Democratic Change (PDC) May 29th to June 1st at Partners Senegal office. Ten trainers including 2 women attended the workshop.
- **Training workshop for members of the Coalition of CSOs for Transparency in the mines sector in Senegal.** The workshop was conducted on June 18-20, 2012, by the same team of trainers who attended the TOT workshop. The training brought together 13 participants including 6 women and 5 youth. At the end of this training, the CSOs’ coalition could identify the main steps for the process necessary for Senegal’s full membership in EITI. The coalition could also develop an advocacy plan that was relevant and realistic to assist the government in meeting the requirements.

3.2 COMPONENT 2: STRENGTHENED FISCAL DECENTRALIZATION

Result 2.1: Better implementation of fiscal decentralization

- **Mapping of the process and the actors involved in the fiscal decentralization system**

As part of the strategy to support the improvement of the fiscal decentralization policy, a study mapping the actors and the fiscal decentralization process was conducted during the previous quarter. This study established the framework of the fiscal decentralization policy and analyzed the policy implementation at the local level.

The mapping exercise established an inventory of the fiscal decentralization system including the roles, places, and responsibilities of the different actors involved as well as the results of the fiscal decentralization policy implementation to date. Also, the survey identified the main shortcomings, limits and/or bottlenecks of the current fiscal decentralization system as identified by the actors at the local level. The mapping process included sample information taken from PGP’s CLs partners in Dakar, Thiès, and the Casamance regions. The presentation of the survey report came up with lessons learned and many proposals for improving the current system of fiscal decentralization. The measures proposed to improve the implementation of the fiscal decentralization policy at the local level generally match the action plans developed during the BBG process by the PGP CLs partners.

Result 2.2 Support the improvement of the fiscal decentralization & governance synergy among USAID programs in a pilot CL (CR of Oudoucar).

- **Main aspects of PGP related strategy**

In component 2, PGP supports the implementation of the fiscal decentralization policy at the local level. The PGP support includes helping the CLs to exploit new taxes sources and to improve the governance of the fiscal revenues received from both the central government transfer and the local sources. In addition, in order to increase the fiscal decentralization and local governance synergy among USAID funded programs in the same area, USAID requested that PGP facilitate a pilot activity in one CL where various USAID programs intervene. A rural community (Oudoucar) in Casamance was selected to host the pilot exercise. The goal of the pilot project is to improve the performance of local governance and fiscal decentralization of the different USAID programs (Health, Education,

NRM, Water Sanitation and Peace building). PGP will first facilitate an evaluation of the local governance quality in Oudoucar focusing of Fiscal Decentralization issues and using the BBG tools and techniques. After the evaluation, an integrated action plan will be developed to fill the gaps identified in the local governance of resources and services in the different programs.

- **The BBG process in the pilot CL of Oudoucar**

The first workshop on the BBG process was organized in June 2012 in Oudoucar. The purpose of this workshop was to: i) to introduce the process to the local actors; ii) to analyze the contextual framework of the fiscal decentralization in the CL and iii) to prepare the evaluation.

This workshop was attended by representatives of USAID funded programs - PGP (Governance), HIV AIDS (Health), PEPAM (Water/Sanitation), and EPQ and EDB (Education) ANRAC- attended the workshop. Thirty one participants participated including women (7), youth (3), CSOs (10), Technical Services (4), the private sector (2), elected officials (14), and donor. During this the first workshop of the BBG process, issues and problems related to the governance and the fiscal decentralization in the sectors of the USAID funded projects were identified by the participants. The next workshops will analyze the level of the performances of the Oudoucar CL and then will develop an integrated action plan to improve local governance and the fiscal decentralization policy implementation in the different sectors. The implementation of this action will be supported by all of the USAID projects in a coordinated manner.

3.3 COMPONENT 3: CITIZEN PARTICIPATION IN THE ELECTORAL PROCESS

Result 3.2: Citizens more aware of their civic rights and duties

During the previous period, PGP awarded two grants to ANAFA and *Collectif* to conduct awareness campaigns and support political dialogue for peaceful, popular and credible presidential and legislative elections. During the reporting period ANAFA and *Collectif* worked to sensitize the community and to promote political dialogue for citizen participation for the conduct of peaceful elections.

- **Supporting the national civic education campaign and political dialogue.**
- **Three training workshops organized on the Parity Law to support the political leadership of women.** The workshops took place simultaneously in Thiès, Kolda, and Ziguinchor. Two consultants facilitated each workshop that covered two themes: i) the Parity Law implications; and ii) the new Electoral Code. 52 women participated in these workshops.
- **Three training workshops for the women candidates to the Legislative elections in Kaolack, Saint Louis and Kédougou.** 60 women including 12 girls participated in the trainings.
- **Dissemination of the Electoral Code.** 1,000 copies of the new Electoral Code were distributed to political partners and local authorities that were involved in the electoral process including CEDAs, Prefectures, and the sub-prefectures of all the 45 departments of Senegal.
- **Training to journalists on the legislative elections coverage by the media.** PGP supported a two-day training workshop in Mbour for the members of the *Convention des Jeunes Reporters du Senegal* (CJRS) on how to accurately report during the legislative elections. Thirty participants participated including 5 from Louga, 5 from Thiès, 5 from Fatick, 4 from Mbour and 11 from Dakar.

3.4 COMPONENT 4: DIALOGUE FOR SOCIAL STABILITY IN THE CASAMANCE

Following his election, the new President explicitly stated that he will focus significant attention on the Casamance conflict adopting an inclusive approach. In his first statement as the new President of Senegal, Mr. Sall called for franc and fraternal negotiations with the leaders and the combatants of MFDC, assuring that the willingness and the expertise of the nation will be mobilized for a peaceful solution. He also expressed a willingness to engage neighboring countries such as, The Gambia and

Guinea Bissau. This new position of the Government represents a significant shift from the position of the former President and opens a significant window of opportunity for PGP. PGP believes that the program can be a valued partner to the government and can provide significant support to the peace process.

Based on the program's achievements to date and the new context, PGP plans to work directly with the range of key stakeholders in the conflict at all levels (GoS, MFDC, civil society, religious leaders, and communities) to develop proposals, provide technical assistance and help start up negotiations and discussions.

During the quarter, three major events influenced the strategy and activities of the project: i) the strong statement made by the new president to resolve the conflict; ii) the involvement again of The Gambia and Guinea Bissau in the peace process; iii) Salif Sadio's offer for direct negotiations with the GoS; and iv) the Ministry Council meeting that was organized in Ziguinchor and chaired by the new President. These major events are strong confirmation that both the Government and the MFDC are open and willing to directly negotiate.

Result 4.1: Reconciliation advanced by addressing local grievances

- **Grants to local CSOs**

Over the last quarters, PGP has worked with local actors to help them identify and analyze the causes of violence and crisis at the community level. The main causes that were identified as sources of local grievances are: i) poor governance and lack of transparency for management of the natural resources such as the forests and the water; ii) the marginalization of certain groups and lack of communication between the local government and the communities iii) the lack of communication among and between communities; and iv) poverty and food insecurity. Action plans and projects were identified and developed by the communities with the support of CSOS in the different regions to address the grievances.

During the previous period, 6 CSOs' projects were selected by PGP to be funded. During this quarter, two grantees have started their projects in the field. The first one focuses on strengthening the role of women in seeking peace in Casamance by developing their ability to speak and be heard through mass media. This project is implemented by the *Institut Panos Afrique de l'Ouest* (IPAO). The second project is implemented by the NGO PELLITAL and is focusing on the development and the sustainable management of the natural resources in the Valley of Sofaniama.

Result 4.2: Capacity of key actors to promote reconciliation strengthened.

During this quarter, following the identification of the types of grievances and triggers of community crisis, three training sessions on *Analysis and Resolution of Conflicts and advocacy* for the peaceful resolution of the conflicts was organized for local actors. In total, 129 local actors participated in the trainings. The 3 training workshops targeted key actors at the local level such as: the Presidents of rural communities; the Mayors of communes; the CSOs' leaders (youth, women, traditional and religious). During the trainings, the weaknesses and the strengths of the traditional mechanisms of conflict resolution were reviewed and lessons learnt. Also, the capacity and resiliency of the local actors to promote reconciliation for stability and peace in the communities was measured and discussed.

Result 4.3: Population informed of activities and initiatives to promote reconciliation

During this quarter, radio spots on dialogue and reconciliation and interactive programs on the peace process were broadcasted by the 13 community radio partners. Also, the PGP activities in the field were discussed during the community radios' broadcasts as well as by national radio and television and in the newspapers.

The Radio Broadcasts. During this quarter, the 13 community radio partners continued to broadcast programs on peace and stability. Throughout the broadcasts, messages concerning peace and stability were discussed and advocated for. The main messages focused on forgiveness and support for the peace process. The 13 community radio stations produced 209 shows and 2,531 spots calling for peace and reconciliation. An example of one of the messages was “Let us substitute the clamor of arms for the clamor of voices”.

During this quarter, the show “*Carrefour de la Paix*” in partnership with Radio ZIG FM consisted of many individual and institutional guests including: the Secretary General of the MFDC; Ansouma Badji, one of the lead actor of the 2004 Peace Agreement; and the Platform of Women for Peace in Casamance. Eighty two listeners called in during the six broadcasts during the quarter to express their feelings. These broadcasts also provided the opportunity to share successful activities that promoted peace in the different zones of the Casamance. For example, the broadcasts discussed positive initiatives of leaders in zones that are very hostile to peace. Also, formal requests from various actors that support peace who were had ideas and were looking for funding were given to PGP.

IV. COST SHARE REPORT

Grant Component:

During the reporting period, four (4) grant agreements out of nine (9), were signed with ECO PN and FORUM CIVIL for component 1 “Transparence and Accountability”, and with PANOS and PELLITAL for component 4 “Dialogue for Social Stability in Casamance”. The first deliverables have been received and accepted. The five (5) remaining grants will be signed shortly. They include: London Looloo; Enfance et Paix; 7A Maréwé; and Radi.

Subcontract Component:

During this quarter, the ACA Task Orders 2 and 3 were signed as part of the IQC 4302-02-ACA-00. The task order number 2 aims to establish a synergy of activities between USAID funded programs in the rural community of Oudoucar. The Task Order 3 is related to the trainings and Technical Assistance to the CLs partners to implement their BBG action plans to improve the local governance and fiscal revenues generation.

ANAFA, for the subcontract 4302-02-FPS-01 on electoral civic education, has submitted deliverable number 9 on the organizational sessions and the broadcasting of radio programs on the electoral process for the legislative elections. The deliverable was reviewed and approved and the payment was made on June 18. In addition, ANAF A submitted the cost share commitments of the subcontract.

The Civil Society Organizations Collective (COSC) has submitted deliverable number 5 on the implementation of panels that were focused on policy dialogue in the 20 departments targeted by the subcontract. The deliverable has been approved and payment was made on June 18. Note that the subcontract 4302-02-FPS-02 with the COSC, that is scheduled to close on July 15, is behind schedule. The COSC has sent a letter to PGP to ask for a no cost extension.

Component Cost share:

In March 2012, headquarters confirmed the first cost share report submitted by PGP Senegal which amounted to \$288,000. This amount represents 48% of the total amount of \$599,000 cost share to be mobilized by PGP Senegal.

During this quarter, a total amount of \$33,000 was registered as a cost share between April and June 2012. The cost came from OXFAM AMERICA related to the National Forum on Extractive Industries held in Thiès in 2011, from ANAFA through the subcontract, and from the CNLCC related to ANE workshop on the ANE anti-corruption Observatory.

V. HIGHLIGHTS OF PLANNED ACTIVITIES IN THE NEXT QUARTER (July-Sept12)

COMPONENT 1	Week
COMPONENT 1.A	
Activity 1 : Community of Practice training on Teamwork with the support of UNDP	Week 3 July
Activity 2: Oversight Agencies' exchange Workshop	Week 4 July
Activity 3 : Strategic Planning Workshop : ANE Anti-Corruption Observatory	Week 4 July
Activity 4 : Meeting of the Monitoring Committee of Anti-Corruption Reforms	week 1 August
Activity 5 : Sensitization Campaign on the cost of Corruption	Week 4 Sept
COMPONENT 1.B	
Activity 1: TA for improving the locally generated resources : Katiack, Bignona, Tivaouane Diacksoa, Diamniadio, Yene	Week 1 July
Activity 2: Training on finance and local taxation and local resource collection and management	Week 2 July
Activity 3: Technical Assistance for improving the locally generated resource mobilization and new tax creation in CL of Sabodala and Kédougou	Week 3 July
Activity 4 : Developing methodology of the training/TA manuals in participative budget	Week 4 Sept
COMPONENT 2	Week
Activity 1: BBG Oudoucar – Workshop 2 & 3	Week 2 July
Activity 2: Bulletin N° 2 Synergie	Week 4 Aout
Activity 3: Meeting with Direction des Impôts & Domaines et UAEL on the Local Fiscal decentralization Reform	Week 1 Sept
COMPONENT 3	Week
Activity 1: Election Stakeholders Conference	Week 3 July
Activity 2 : Close out of CSOs' grants	Week 4 July
COMPONENT 4	Week
Activity 1: Monitoring of Grants implementation	July, Aug Sept
Activity 2: Sous-groupe Casamance meetings	July-Sept
Activity 3 : TA to national et local stakeholders	July-Sept
Activity 4 : "Carrefour de la Paix" Broad casting preparation	July-Sept
Activity 5 : Suivi et accompagnement des acteurs dans la démultiplication du module ARC	July-Sept
Activity 6: Regional Exchange workshops	Aug-Sept
COMMUNICATION	Week
Activity 1: Media Anti-Corruption Coalition meeting	Week 2 July
Activity 2 : Communication supports confection	Week 4 July
Activity 3: COP interviews by national presse (Sud Fm, la Gazette ...)	Aug
MONITORING/EVALUATIONSUIVI EVALUATION	Week
Activity 1: Finalisation du PMP updated quarterly report 3.	July
Activity 2: Activité de mise en place du système d'archivage.	Août
Activity 3 : Rapport Annuel et PMP.	Week 4 Sept

VI. ANNEXES

- 1. Annex 1_Manuel_ Coalition Building & Plaidoyer**
- 2. Annex 2_Manuel_ Coalition Building & Plaidoyer_Boite Outils**
- 3. Annex 3_Module_Leadership & Management**
- 4. Annex 4_Module_Gestion de la Santé**
- 5. Annex 5_Module_Mobilisation Ressources Locales**
- 6. Annex 6_Module_Gestion du foncier**
- 7. Annex 7_Note Méthodologique Stratégie d'AT Mobilisation Ressources**
- 8. Annex 8_Note Journée Echanges Tresor_Impot_CL Yenne**
- 9. Annex 9_ Rapport Mise en place GTS**
- 10. Annex 10_Lettre Remerciements CJRS_Atelier Couverture médiatique**
- 11. Annex 11_Lettre Remerciements REJAS_Atelier PNLCC**
- 12. Annex 12_Lettre Remerciements CJRS_Atelier PNLCC**
- 13. Annex 13_9 Articles de Presse_PGP**
- 14. Annex 14_Important Meeting Table**
- 15. Annex 15_Important Workshops Table**
- 16. Annex 16_ EITI Letter to the GoS accepting the Senegal candidature to EITI**

Annex 14

Important Meetings Table

N°	Date (s)	Title	Objectives	Location	Nb Days	Nb Participants			
						Total	Youth	Women	OSC
1	10 May 2012	Final Presentation of Training Modules to Improve Local Governance	The aim throughout this meeting is to present each training module, collect improvements and amendments of USAID/PGP and finally to discuss the strategy of implementation activities.	USAID/PGP	1	12	2	0	
2	31 May 2012	Final Presentation of Training Modules for Finance/Local Taxation and the Recovery of Resources	The overall objective of this meeting is to present the training modules on finance/local taxation and collection of their own resources in order to train the local actors on topics mentioned above, this training aims to prepare the CIs for technical assistance.	USAID/PGP	1	5	2	0	
3	29 March 2012	Work Group on Elections (GTE)	Exchanges on the progress of the 2 nd tour of the presidential election. Specific Objective : Exchange	PGP	1	12	3	1	
4	05/04/2012	Work Group on Elections (GTE)	Coordinating the planned actions/Outlook for the legislative elections. Specific Objective : maximization of the results from the GTE	PGP	1	8	1	2	
5	14/06/2012	Work Group on Elections (GTE)	Coordinating the deployment plan for observers by national CSOs Specific Objective: Discussion of the pre-election situation	PGP	1	18	8	7	06
6	10/4/2012	Meeting with two members of the Contact Group of MFDC	Consideration of the request for capacity building in ARC	PGP	1	6	6	0	0
7	11/4/2012	Meeting on the work of GTS on Action Plan Bignona	Identify priority actions of the action plan and plan them	Bignona	01				
8	Twice a month	Meeting on the analysis and recommendations for the situation in Casamance	Update on the security situation and the development of implementation strategies of the program activities	PGP Office	5	5	5	0	0

9	15/5/2012	Meeting on the progress of the training workshop	Planning training activities	Conference Room PGP	1	7	5	2	0
10	20 - 23/05/2012	Meeting with the project “Dynamics of Peace in Casamance”	Preparation of training modules on managing non-violent conflict	DPC Office	2	8	7	4	1
11	16/5/2012	Meeting with the Directeur of CESTI ET LA JEC	Information on the preparation of the project “Media’s Role in Preventing and Managing Conflict with targets, community radio stations of Casamance	PGP Conference Room	1	4	4	1	0
12	18/5/2012	Meeting with a delegation of the project Dynamics of Peace	Exchanges on the progress of the workshops with the participation of Jean Luc Bertrant SG ASTM (Acting with Scouts for a Better Earth)	Headquarters of the “DP” project	1	6	6	1	0
13	4/6/2012	Meeting with the office of socio-cultures in Casamance	Request for support in organizing a seminar to upgrade actors and partners in the peace process in Casamance	PGP Conference Room	1	9	7	1	1
14	12/6/2012	Meeting with Marcus Rudolf of the World Bank	Information on the start of the study “Peace Gender” which will be about the discriminated groups of old-young-women-handicapped-refugees.	PGP Conference Room	1	3	3	0	0
15	21/6/2012	Meeting with the village leader of Diagongue	Request capacity building in ARC for the village leaders in the Sindian District	Ziguinchor	NA	2	2		
16	Each week	Community Radio Broadcasts	Increasing awareness and mobilizing the population for the peaceful resolution of community conflicts and mobilizing for peace and stability in Casamance	Casamance Naturelle	209	2531 Spots 209 émissions			
17	Twice a month	“Crossroads of Peace” Broadcast	Provide a framework for dialogue to promote social stability in Casamance and respond to the diaspora live via the internet	Casamance Naturelle et via Internet	6	6 émissions 17 invités 82 appels			
18	15/06/2012	Regional Development Committee called by the Governor of Ziguinchor	Preparation for the visit of the Minister of Foreign Affairs and Senegalese Abroad to Casamance in the context of humanitarian minesweeping	Gouvernance Ziguinchor	1	31	NA	NA	NA

Annex 15

Importants Workshops Table

N°	Date (s)	Title	Objectives	Location	Nb Days	Nb Participants			
						Total	Youth	Women	OSC
1	14-15 May 2012	Training of local actors in the CATD on environmental management	Strengthen the technical capacity of intervention participants in the sustainable management of the environmental sector. Strengthen or put in place management arrangements in the CL to improve participation and accountability in the governance of the environment	Mairie CATD	2	25	4	5	5
2	16-18 May 2012	Training of local people in the Diamniadio Commune on texts and laws relating to land governance in CLs	To improve the quality of the local governance through a training workshop of local actors of the Diamniadio on land law. To make the system work and engage local frameworks for dialogue in order to improve land governance	Mairie Diamniadio	2	24	5	10	7
3	21-22 May 2012	Training of local actors of the Kartiack, Diendé, Dioulacolon, and Bignona CLs in Leadership and Management of Local Collectives	Strengthening the technical capacity of intervention of the local community to acquire skills in leadership and management of local finances. This activity is part of the strengthening of effectiveness and efficiency of the CL	Ziguinchor	2	23	7	3	4
4	23-24 May 2012	Training of local actors in the CATN on environmental management	Strengthening the technical capacity of participants intervening in the sustainable management of the environmental sector. Strengthen or put in place management arrangements in the CL to improve the participation and accountability in the governance of the environment	Mairie CATN	2	25	2	2	4
5	29-30 May 2012	Training of local actors in the CR of Thiènaba on the Management of the health sector	Increase the skills of social mobilization for effective management of community health. It aims to make it functional and complement the structures of health management (Management Committee and Health Committee)	Maison Communaire Thiènaba	2	25	5	7	10

N°	Date (s)	Title	Objectives	Location	Nb Days	Nb Participants			
						Total	Youth	Women	OSC
6	7-8 juin 2012.	Discussion workshop between the Treasury-Tax and local actors of the CR for a better governance of local finances and relations between structures	The objective of the workshop is to discuss strategies to improve relations of exchange and collaboration between the public treasury, taxes, and areas and actors of the CL in the management of local finances	Maison Communaire Yene	2				
7	4-5 Juin 2012	Training of local people of the Commune of Kédougou on environmental management.	Strengthen the technical capacity of intervention participants in the sustainable management of the environmental sector. To strengthen or put in place management arrangements in the CL to improve the participation and accountability in the governance of the environment	CDEPS Kedougou	2	23	7	7	3
8	7-8 Juin 2012	Training of local actors in the CR of Sabodala on the Management of the Health Sector	Recall tasks and responsibilities of the CR in health management with the transfer of powers to local collectives (CL). Recall the functions of the CR in the management of health facilities. Establish a mechanism for the involvement of community health organizations and other local actors in health management	Case des tous petits Sabodala	2	19	3	7	5
9	11-12 Juin 2012	Local Finance/Taxation and Techniques to recover resources in Thiès (YENE, Diamniadio, CATD, CATN, Thiènaba)	Contribute to greater control and mobilization of local financial resources by officials and actors of the PGP's partner collectives	Centre forêt Thiès	2	20	7	2	2
10	11-12 Juin 2012	Local Finance/Taxation and Techniques to recover Kolda's resources (Kartiack, Diende, Dioulacolon, Bignona)	Contribute to greater control and greater mobilization of local financial resources by the officials and actors of PGP's partner collectives.	Hôtel Hobbe (Kolda)	2	25	7	3	3
11	17 avril 2012	Mapping Actors of Decentralization	Present the results of the study on mapping of decentralization actors to different parties participating in the fiscal decentralization process	ENA (Dakar)	3				
12	4-8 juin 2012	Putting BBG in place in Oudoucar	Evaluating the performance level of governance of the CR of Oudoucar through the synergy of actions of sectoral projects of USAID	Oudoucar (Sédhiou)	1	31	3	7	10
13	Du 24 au 25 avril 2012	Workshop to strengthen women's political leadership: Gender Approach and effectiveness of the parity law	Strengthening women's political leadership for the effectiveness of the parity law	Thiès	02	20	08	20	

N°	Date (s)	Title	Objectives	Location	Nb Days	Nb Participants			
						Total	Youth	Women	OSC
14	Du 24 au 25 avril 2012	Workshop to strengthen women's political leadership: Gender Approach and effectiveness of the parity law	Strengthening women's political leadership for the effectiveness of the parity law	Kolda	02	20	08	20	
15	Du 25 au 26 Avril 2012	Workshop to strengthen women's political leadership: Gender Approach and effectiveness of the parity law	Strengthening women's political leadership for the effectiveness of the parity law	Ziguinchor	02	20	08	20	
16	Du 07 au 08 juin 2012	Capacity building workshops on the legislative elections: political and institutional issues	Educating future deputies on the political and institutional issues of the 2012 legislative elections	Kédougou	02	20	05	09	
17	Du 08 au 09 juin 2012	Capacity building workshops on the legislative elections: political and institutional issues	Educating future deputies on the political and institutional issues of the 2012 legislative elections	Saint-Louis	02	20	03	08	
18	Du 07 au 08 juin 2012	Capacity building workshops on the legislative elections: political and institutional issues	Educating future deputies on the political and institutional issues of the 2012 legislative elections	Ziguinchor	02	20	04	09	
19	Mars –Avril 2012	Monitoring political dialogue session of the COSC	Ensuring the monitoring of the Collectif's activities whose main purpose was to observe the effectiveness of these political dialogue sessions and to assess their real impact on target populations	Axes : Matam-Kédougou Kaolack					
20	Du 02 au 09 juin 2012	Activities to Spread the Election Code with CEDAs	Provide substantial numbers of the Election Code to CEDAs	Toutes les 45 CEDAs du Sénégal	08				
21	Du 18 au 22 juin	Technical and training support of Prefectures and Sub-Prefectures	To strengthen the technical and pedagogical skills of prefectures and sub-prefectures that were targeted	45 préfectures et Sous-Prefectures	05				
22	10/4/2012	Meeting with 2 members of the contact group of the MFDC	Consideration of the request for capacity building in the ARC	PGP	1	6	6	0	0
23	11/4/2012	Meeting on the work of GTS on the Action Plan of Bignona	Identify priority actions of the action plan and to plan them	Bignona	01				
24	2 fois par mois	Meeting on the analysis and recommendations on the situation in the Casamance	Update on the security situation and development of strategies to put in place the program activities	Bureau PGP	5	5	5	0	0

N°	Date (s)	Title	Objectives	Location	Nb Days	Nb Participants			
						Total	Youth	Women	OSC
25	15/5/2012	Meeting on the progress of the training workshops	Planning training activities	Salle conférence PGP	1	7	5	2	0
26	1/20 - 23/05/2012	Meeting with the « Dynamique de paix en Casamance » project	Preparation of training modules on managing non-violent conflict	Bureau DPC	2	8	7	4	1
27	16/5/2012	Meeting with the Director of CESTI ET LA JEC	Information on the preparation of the project “Role of the media in preventing and managing conflicts” with targets, the community radio stations in the Casamance	Salle conférence PGP	1	4	4	1	0
28	18/5/2012	Meeting with a delegation of the project “Dynamic of Peace”	Exchanges on the progress of the workshop with participation of Jean Luc Bertrant SG ASTM (Acting with the Scouts for a Better Earth)	Siège des du Projet « DP »	1	6	6	1	0
29	4/6/2012	Meeting with the office of socio-cultures of the Casamance	Request for support in organizing a seminar to update the actors and partners on the peace process in the Casamance	Salle conférence PGP	1	9	7	1	1
30	12/6/2012	Meeting with Marcus Rudolf of the World Bank	Information on starting a study “Peace Gender” which will be concentrating on discriminated groups like: old-young-women-refugees-disabled	Salle conférence PGP	1	3	3	0	0
31	21/6/2012	Meeting with the village leader of Diagongue	Request for capacity building in the ARC for the village chiefs in the Sindian district	Ziguinchor	NA	2	2		
32	Chaque semaine	Community Radio Broadcasts	Increasing awareness and mobilizing the population for the peaceful resolution of community conflicts and mobilizing for peace and stability in Casamance	Casamance Naturelle	209	2531 Spots 209 émissions			
33	2 fois par mois	“Crossroads of Peace” Broadcast	Provide a framework for dialogue to promote social stability in Casamance and respond to the diaspora live via the internet	Casamance Naturelle et via Internet	6	6 émissions 17 invités 82 appels			
34	15/06/2012	Regional Development Committee called by the Governor of Ziguinchor	Preparation for the visit of the Minister of Foreign Affairs and Senegalese Abroad to Casamance in the context of humanitarian minesweeping	Gouvernance Ziguinchor	1	31	NA	NA	NA
35	30/03 au 01/04/12	Training workshop on ARC in Médina Wandifa	To strengthen the capacities of participants in ARC	Médina Wandifa	3	42	18	20	30

N°	Date (s)	Title	Objectives	Location	Nb Days	Nb Participants			
						Total	Youth	Women	OSC
36	Du 27 au 29 Avril 2012	Training workshop on ARC in Diouloulou	To strengthen the capacities of participants in ARC	Diouloulou	3	52	17	21	40
37	8/5/2012	Workshop on the psychological impact of toy weapons on children's education	Increasing awareness among the actors (parents, educators, businessmen, authorities) on the dangers of toy weapons	Salle Conseil Régional de Ziguinchor	01	NA	NA	NA	NA
38	20- 26/5/2012	Training workshop for trainers in ARC partnering with PGP/the Dynamic Peace Project	Train trainers in ARC of scouts of the natural region of the Casamance, Guinea Bissau, and the Gambia	Cap skirring	7	32	25	13	30
39	16/4/2012	Feedback workshop ACCD-ARD/Kolda	Identification and restitution for the "Priority Country Strategy Senegal" (SPP) with the Catalan Cooperation Agency to develop the partnership with ARD/Kolda	Kolda	02	NA	NA	NA	NA
40	03 Mai 12	Day of information and awareness on the participatory budgeting	Participation Caravane of Participatory Budgeting with PNDL and Enda ECOPOP-World Bank and UN Habitat for effectiveness	Ziguinchor	100	NA	NA	NA	NA
41	03 au 05/6/2012	Workshop on BBG in Oudoucar	Synergy partners of USAID-advocacy workshop and understanding the context for measuring the governance of the CL of Oudoucar	Oudoucar	30	NA	NA	NA	NA

LE PLAIDOYER :

**CONCEPTS ET PRINCIPES
STRATEGIES ET INSTRUMENTS**

Sommaire

<u>Introduction générale</u>	5
Pourquoi ce guide	5
A qui s'adresse ce guide	6
Le contenu du guide	7
<u>Ière Partie: Concepts et Principes</u>	9
1. Démocratie et organisation de la société civile	10
Démocratie, association, groupes d'intérêts	10
Représentation et participation	12
Le rôle des ONG dans la promotion et consolidation de la démocratie.....	13
2. Que sont les politiques publiques?	17
Politique et Politiques publiques	17
Politiques formelles et informelles	18
Politiques publiques et la gestion du changement	19
3. Ce que signifie le plaidoyer	25
Analyse des diverses définitions et la définition proposée	25
Plaidoyer : Changements visés et l'impact possible	27
Aspects fondamentaux de cette approche	28
Politique et plaidoyer : percevoir la politique et assumer les responsabilités	29
4. Pouvoir et relations de pouvoir	31
Plaidoyer – un jeu de redistribution du pouvoir	31
Que signifie Pouvoir ?	32
Sources et types de pouvoir politique	33
Le pouvoir des citoyens et des ONG	35
Utiliser le pouvoir pour promouvoir le changement	36
5. Approches stratégiques dans le changement des politiques publiques	37
Plaidoyer et le cycle des politiques publiques	37
Les facteurs qui influencent l'approche	40

La relation avec le pouvoir	42
L'approche des conflits et des différences	44
L'importance de l'élément de participation au changement des politiques publiques	45

6. Quelques idées importantes46

IIème Partie : Stratégies et Instruments49

1. Diverses approches et stratégies – exemples49

Approches en fonction de la manière de communiquer avec le pouvoir/approche des buts..50

Stratégies de coopération

Stratégies de confrontation

Approches en fonction de la manière de communiquer avec les décideurs51

Communication directe interpersonnelle – Lobby

Communication directe entre les représentants des groupes – Négociation

Communication par le biais de l'arène publique (indirecte) – Campagnes Média

La démonstration de l'évidence – la conviction

Approches en fonction de l'activité majeure53

Campagnes d'éducation publique et de mobilisation des citoyens

Faire des études et recherches

Construire la capacité des ONG et de la société civile : instruction

Faire des alliances, coalitions, partenariats

2. Instruments pour l'analyse de la situation présente et pour diagnostic55

L'historique du problème et la dynamique politique55

L'analyse Triangulaire56

La carte politique58

3. Instruments pour l'analyse des acteurs et facteurs intéressés60

La carte des facteurs intéressés61

L'analyse détaillée des facteurs intéressés62

L'analyse des buts primaires63

L'analyse détaillée des alliés potentiels63

La matrice des influences64

4. Instruments pour choisir et exposer le problème65

La liste de vérification pour choisir un problème65

Le dialogue avec le problème67

L'arbre du problème	68
5. Instruments pour définir le changement visé	69
ACT –ON	69
L'analyse Triangulaire	69
9 Questions stratégiques	70
Les arènes du changement	71
6. Instruments pour choisir les moyens d'action	74
La matrice SWOT pour identifier les approches stratégiques	74
La matrice du pouvoir et types d'intervention	74
Evaluation temps et appui	75
L'analyse du champ de forces	77
Les rôles des facteurs intéressés et les directions d'approche	78
Les critères de sélection de la stratégie	79
7. Instruments pour évaluer la capacité de plaidoyer de l'organisation	81
L'autoévaluation de la capacité de plaidoyer et d'influence des politiques publiques	81
L'évaluation de la capacité de Networking de l'organisation	88
L'évaluation de la capacité organisationnelle	89

Introduction générale

Pourquoi ce Guide?

Ce Guide est un essai pour aborder le processus de plaidoyer en tant que moyen d'influencer les politiques publiques. Il examine les mécanismes par lesquels les organisations non gouvernementales peuvent engendrer des actions à partir du changement d'une loi ou d'une politique publique spécifique jusqu'aux changements du système de prendre les décisions publiques et de distribution du pouvoir en augmentant le niveau de participation publique dans la prise des décisions et en influençant la culture et le comportement au niveau des communautés et de la société.

En traitant une démarche de plaidoyer du point de vue de la gestion du changement on se concentre non seulement sur une certaine décision d'intérêt public, mais aussi sur l'analyse de la manière de prendre des décisions, des conduites des institutions concernant l'ouverture vers la coopération. On traite le changement comme un processus continu et transparent, basé sur l'interaction et la participation, qui s'achève seulement au moment où l'impact prévu est réalisé : le changement des idées et des décisions, mais aussi des pratiques et des procédures existantes, et qui influencent les conduites et la manière d'assumer les rôles et les responsabilités au niveau de la société.

Ce guide se propose de :

- Démystifier l'activité de plaidoyer en prouvant que celle-ci, contrairement à la façon dont on la présente parfois, n'est pas si difficile et risquée au point d'exiger une expertise spéciale.
- Stimuler la participation des organisations non gouvernementales dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle des politiques publiques, en les aidant à pénétrer dans l'arène politique des politiques publiques, un domaine qui, à la première vue, ne déclenche pas un grand enthousiasme au milieu des organisations non gouvernementales
- Aider les ONG à se positionner elles-mêmes par rapport au pouvoir et à définir leur rôle politique dans la société.
- Offrir un cadre d'analyse et de planification stratégique en mettant à leur disposition des instruments utiles pour définir les changements et les options stratégiques qui influencent les politiques publiques sans offrir des recettes mais seulement des exemples de succès adaptés à certains contextes, problèmes, opportunités spécifiques.

On reconnaît qu'on s'est proposé un thème ambitieux et on est conscient que le sujet est difficile, parce qu'il tente de combiner deux buts qui sont apparemment contradictoires :

Esquisser une approche théorique qui tente de surmonter et d'enrichir la perspective de la première génération de manuels sur le plaidoyer, en corrélation avec des concepts liés aux processus de promotion des changements, qui résultent de différents domaines d'expertise spécifiques aux organisations non gouvernementales, tels que :

Développer et mettre en œuvre les politiques publiques
Démocratie et droits de l'homme

Développement local et processus de planification stratégique locale et communautaire

Participation des citoyens au processus de prise des décisions d'intérêt public et la gestion des différences dans les conflits d'intérêt public

Soutenir les activités pratiques et engendrer des changements positifs, visibles dans la vie économique et sociale en fournissant des informations pour vous aider à analyser la situation présente, à définir le changement visé et la zone où vous devrez concentrer vos actions pour obtenir les résultats proposés, à planifier et agir d'une manière stratégique et efficace pour influencer les politiques publiques qui touchent le groupe des bénéficiaires pour lequel vous travaillez, de même que votre domaine d'activité.

A qui s'adresse ce Guide?

Le Guide s'adresse à un public ayant un niveau d'expérience à partir du niveau moyen jusqu'au niveau avancé dans l'activité de plaidoyer, mais aussi aux organisations actives qui ne sont pas engagées dans le plaidoyer mais qui pourraient le faire avec succès, ainsi qu'à ceux qui pratiquent le plaidoyer sans en être conscients.

Si vous appartenez à l'une des catégories suivantes, nous espérons que vous pouvez trouver des informations et instruments utiles dans ce guide :

- **Les ONG qui ont dans leur mission l'activité de plaidoyer** et ont acquis un certain degré d'expérience dans la conduite de ce type d'activité.

Pour vous, le guide fournit un moyen de structurer d'une manière logique ce que vous connaissez déjà, en vous aidant à utiliser efficacement votre expérience et vos connaissances. Il peut vous aider à reconnaître et à intégrer vos activités dans l'éventail d'approches et dans la logique du processus, à reconnaître et être conscient des obstacles en identifiant des moyens pour agrandir l'efficacité et l'impact de vos interventions ou campagnes, en vous rapportant aux exemples de bonnes pratiques.

- **Les ONG qui n'ont pas inclus dans leur mission l'activité de plaidoyer mais la pratiquent par intermittence** (ou même régulièrement)

Le guide peut vous aider à clarifier votre relation avec les décideurs, à redéfinir la mission civique assumée et à être bien conscients de votre intention de vous impliquer dans le dialogue politique, en évaluant les risques et les bénéfices pour l'organisation et le groupe cible pour lequel vous travaillez.

- **Les ONG concernées par le développement local, les processus de planification stratégique et le processus de participation des citoyens à la prise de décision.**

Le guide vous donne une chance d'évaluer la possibilité de déterminer des changements positifs et durables pour les communautés et groupes pour lesquels vous travaillez en vous donnant une nouvelle perspective pour influencer l'agenda public et le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques à l'aide des divers programmes et activités que vous déployez :

Recherche et collecte des informations et opinions,

Information, consultation et éducation publique,

Construire des partenariats entre la société civile, administration publique et le secteur privé.

- **Les ONG actives dans le domaine social qui considèrent que, pour l'instant, elles n'ont pas un rôle militant ou politique, mais par leur mission servent la cause de certains groupes défavorisés/vulnérables** en fournissant des services sociaux.

Le guide vous aide à découvrir qu'en développant des activités par lesquelles vous tentez de résoudre les problèmes de la société, vous vous impliquez pour résoudre des problèmes d'intérêt public qui ne sont pas résolus par les institutions de l'Etat et que vous avez réellement pris le rôle d'intermédiaire entre le groupe que vous servez et les décideurs. Et les pratiques et les résultats concrets de votre activité pourraient et devraient être étendus et promus pour être utilisés dans les politiques publiques et les stratégies locales.

- **Les ONG qui sont engagées dans des activités de surveillance et évaluation des performances des gouvernants et des droits de l'homme, qui jouent le rôle de chien de garde.**

Le guide vous incite à analyser l'opportunité, le cas échéant, d'élargir l'éventail des activités que vous développez au-delà de la surveillance et la diffusion des résultats. Il vous incite à mener le plaidoyer avec des activités par lesquelles vous développez et faites la promotion des propositions pour résoudre les problèmes identifiés. Il vous aide à vous impliquer dans des campagnes de promotion des changements proposés (modification de la législation, des procédures, politiques publiques, etc.).

Le contenu du Guide

Pour faciliter la compréhension de l'approche proposée et la mise en application pratique, le guide est structuré en deux parties:

Dans la Ière Partie, on présente les concepts et les principes fondamentaux nécessaires à la compréhension et au déroulement avec succès d'une activité de plaidoyer. Dans la IIème partie on présente quelques-unes des plus connues stratégies avec des exemples de l'activité des organisations non gouvernementales et quelques instruments qui puissent être utilisés pour préparer les activités de plaidoyer de votre organisation.

Ière Partie: Concepts et Principes

Cette partie vise à développer un langage et une compréhension commune qui nous aident à explorer le processus de plaidoyer et d'influencer les politiques publiques, en vous donnant l'occasion de réfléchir sur la définition des concepts et principes fondamentaux qui justifient et clarifient l'approche proposée par le guide pour le processus de plaidoyer et d'influencer les politiques publiques. Les idées et concepts présentés sont organisés dans la structure suivante :

- **Démocratie et organisation de la société civile :**

Cette section examine brièvement les concepts de démocratie, association, groupes d'intérêt, représentation, participation, en essayant de définir dans ce contexte le rôle des ONG pour promouvoir et consolider la démocratie.

- **Politiques publiques :**

Dans ce chapitre vous trouverez des explications sur les termes de politique et politiques, politiques formelles et informelles, le processus de politiques publiques du point de vue de la gestion du changement et une brève présentation du cadre juridique des politiques publiques à

l'aide de l'exemple de la Roumanie et accessoirement du Burundi: la législation en vigueur, les problèmes liés à la mise en œuvre de ces règlements et des solutions possibles.

- **Ce que signifie le plaidoyer**

Dans ce chapitre vous trouverez diverses définitions et les points communs de celles-ci, la définition proposée, une structure des niveaux où la campagne de plaidoyer peut produire des changements et une brève analyse concernant la responsabilité politique des ONG.

- **Pouvoir et relations de pouvoir**

Ce chapitre traite le processus de plaidoyer en tant que processus de redistribution du pouvoir, en définissant les sources et les types de pouvoir politique de même que ceux des citoyens et de leurs organisations, de la perspective d'utiliser efficacement les sources de pouvoir par la société civile dans le processus de promouvoir les changements et d'influencer les politiques publiques en faveur des groupes de bénéficiaires.

- **Approches stratégiques dans le changement/ influence des politiques publiques**

Dans ce chapitre vous trouverez des réflexions sur la corrélation du processus de plaidoyer avec le cycle des politiques publiques, un aperçu des facteurs qui déterminent les différentes approches du processus de plaidoyer à partir des divers moyens de communication entre les ONG et les autorités, y compris par l'utilisation des méthodes efficaces pour prévenir les conflits et gérer les différences. Ce chapitre se termine par une discussion sur l'importance de la participation aussi bien dans la phase de planification du processus de plaidoyer que dans la phase de mise en œuvre de celui-ci.

II ème Partie: Stratégie et Instruments

Dans cette partie du Guide vous trouverez des exemples qui illustrent les différents types d'approches et les divers instruments que vous pouvez utiliser dans les étapes fondamentales de la planification et de mise en œuvre du processus de plaidoyer :

- Analyse de la situation existante et diagnostic – Analyse du contexte où le problème se manifeste, l'identification et l'hiérarchisation des problèmes
- Choix et analyse du problème spécifique
- Définition de la vision sur le changement désiré
- Analyse des acteurs et facteurs intéressés – buts, opposants, alliés, indécis
- Définition de l'approche et des moyens d'action
- Évaluation de la capacité de l'organisation de mettre en œuvre la stratégie de plaidoyer et la compatibilité de la démarche par rapport à la vision et à la mission de l'organisation / du réseau

Mais toute l'approche souligne la nécessité pour l'organisation des étapes et de l'adaptation des instruments en fonction du contexte et des conditions spécifiques où se déroule votre initiative.

La II eme Partie a la structure suivante:

- Planification de la stratégie de plaidoyer: la logique du processus et les étapes
- Divers types de stratégies et approches : exemples

- Instruments pour les étapes principales
- Instruments pour l'analyse de la situation existante et diagnostic
- Instruments pour l'analyse des facteurs intéressés
- Instruments pour choisir et exposer le problème
- Instruments pour définir le changement désiré
- Instruments pour sélectionner les moyens d'action
- Instruments pour évaluer la capacité de plaider de l'organisation

Ière Partie: Concepts et Principes

On vous propose de commencer par construire un langage et une compréhension communs qui nous aident à explorer le processus de plaider et d'influencer les politiques publiques. Les définitions qu'on vous propose dans ce guide ont été sélectionnées de la vaste littérature consacrée à ce domaine et sont destinées à clarifier les concepts sur lesquels se basent la perspective et l'approche spécifiques de ce guide.

Si vous avez d'autres définitions préférées, ou d'autres opinions on vous suggère de considérer celles-ci comme sujets de réflexion !

1. Démocratie et organisation de la société civile

Démocratie, association, groupes d'intérêts

Représentation et participation

Le rôle des ONG dans la promotion et consolidation de la démocratie

2. Que sont les politiques publiques ?

Politique et Politiques publiques

Politiques formelles et informelles

Politiques publiques et la gestion du changement

3. Ce que signifie le plaider

Analyse des diverses définitions et la définition proposée

Plaider : Changements visés et l'impact possible

Aspects fondamentaux de cette approche

Politique et plaider : percevoir la politique et assumer les responsabilités

4. Pouvoir et relations de pouvoir

Plaider – un jeu de redistribution du pouvoir

Que signifie Pouvoir ?

Sources et types de pouvoir politique

Le pouvoir des citoyens et des ONG

Utiliser le pouvoir pour promouvoir le changement

5. Approches stratégiques dans le changement des politiques publiques

Plaidoyer et le cycle des politiques publiques

Les facteurs qui influencent l'approche

La relation avec le pouvoir

L'approche des conflits et des différences

L'importance de l'élément de participation au changement des politiques publiques

6. Quelques idées importantes

1. Démocratie et organisation de la société civile

Démocratie, association, groupes d'intérêts

Au début on vous propose une brève exploration des concepts liés à la démocratie, association et processus de formation des groupes. Cela peut nous aider à clarifier l'approche du processus de plaidoyer et d'influencer les politiques publiques.

On croit que le terme "démocratie" naît des controverses surtout dans les pays aux systèmes totalitaires, principalement à cause des problèmes créés par le processus de transition qui a empêché et retardé la concrétisation des promesses de la démocratie, mais aussi à cause de l'association et confusion entre les deux changements majeurs qui ont eu lieu simultanément : la démocratie politique et l'économie de marché. Et dans de nombreux anciens pays communistes les débuts de l'économie de marché ont été marqués par des abus, de la corruption, du manque de transparence, qui ont favorisé des processus d'enrichissement rapide de ceux qui appartenaient aux cercles du pouvoir, mais aussi ont conduit à l'accroissement de la pauvreté et à l'exacerbation des inégalités.

Les dictionnaires définissent la **démocratie** comme "forme de gouvernement dans lequel le pouvoir suprême appartient au peuple qui l'exerce directement ou par le biais de représentants élus". La phrase d'Abraham Lincoln est restée comme la plus simple et pertinente définition : "la démocratie c'est le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple". Les dictionnaires de théories politiques définissent des différentes approches et formes de démocratie en fonction des différentes idéologies : démocratie libérale, démocratie populaire, démocratie représentative ou indirecte, démocratie directe ou participative, démocratie sociale.

Si on veut simplifier, on peut dire que la démocratie peut être réduite à deux catégories de base : démocratie directe et démocratie représentative. Dans la *démocratie directe*, ce sont les citoyens eux-mêmes qui prennent les décisions législatives plutôt que de déléguer ce pouvoir à des représentants élus. Mais c'est évident que ce système est applicable dans la pratique seulement pour un nombre relativement restreint de citoyens, telle une organisation syndicale locale, où ses membres peuvent se rencontrer pour discuter et voter par consensus ou par majorité.

Le modèle de la *démocratie représentative* / de la représentation politique est fondé sur l'existence des dirigeants et des organisations qui ont le rôle de représenter les intérêts de la société dans le système politique. L'éventail de divers des intérêts est représenté dans le processus de prise de décisions et le résultat du processus de négociation auquel participent les représentants de ces intérêts représente l'intérêt public. La démocratie est définie comme un processus de négociation où tous les intérêts significatifs de la société sont représentés formellement. Les intérêts de ceux qui ne peuvent être entendus parce qu'ils n'ont pas la capacité de s'organiser ou n'ont pas un représentant officiel sont représentés par des organisations qui assument cette mission.

Les systèmes démocratiques sont dirigés par la majorité qui vote mais il y a toujours des groupes minoritaires qui ne réussissent pas à bénéficier des mécanismes de la démocratie. Des millions de gens ne votent jamais dans une démocratie. Des millions de gens ne connaissent pas les systèmes électoraux, leurs droits de citoyens, leurs obligations en tant que membres de l'État. Des millions de gens forment une zone grise des démocraties, ils se font entendre rarement et constituent une potentielle cible faible pour les extrémistes, charlatans et cabotins dépourvus de substance.

Les termes *liberté* et *démocratie* sont souvent utilisés l'un au lieu de l'autre, mais ils ne sont pas synonymes. La démocratie est vraiment un ensemble d'idées et de principes sur liberté, mais elle signifie aussi un ensemble de pratiques et procédures qui se sont développées clarifiées au fil du temps. On peut dire tout simplement que la démocratie est l'institutionnalisation de la liberté. La démocratie est plus qu'un ensemble de règles et procédures constitutionnelles qui déterminent le fonctionnement du gouvernement. La démocratie est fondée sur le principe que les gouvernements existent pour servir les citoyens.

Dans une société démocratique, le gouvernement n'est qu'un élément qui coexiste avec d'autres dans le tissu de la société qui comprend diverses institutions, partis politiques, organisations et associations de la société civile. Cette diversité est appelée *pluralisme* et suppose l'existence des *groupes organisés* et institutions indépendants du gouvernement, qui ont leur légitimité et autorité. Autrement dit, la démocratie est présente et se développe lorsque les citoyens et les groupes organisés de la société civile :

- s'engagent et utilisent leur droit de participer à la vie sociale et politique, font entendre leur voix dans des débats publics (une société démocratique saine fait de "bruit"),
- voient les élus en tant que responsables de leurs actions devant les citoyens,
- acceptent la nécessité de tolérance, reconnaissent les droits des minorités et le principe de l'égalité des chances.

La liberté d'association est, de pair avec la liberté d'expression, une caractéristique fondamentale des systèmes démocratiques. S'ils n'ont pas le droit de s'associer et les moyens de former des groupes organisés, les citoyens sont isolés et vulnérables, pouvant devenir des victimes de la tyrannie de l'autorité ou du secteur privé. Les formes d'association de la société civile sont destinées à équilibrer l'exercice du pouvoir par les institutions de l'État. La monarchie de France avant la Révolution était décrite par Tocqueville comme un régime tyrannique, qui avait centralisé le pouvoir et atomisé l'individu en lui interdisant le droit de s'associer et d'adresser des pétitions au nom d'un groupe.

Dans les sociétés où il y a une histoire de la liberté d'association, de liberté d'expression et d'information, les citoyens développent des activités indépendantes de celles du gouvernement et, parfois ils se trouvent dans des situations de conflit avec ceux qui détiennent le pouvoir politique ou économique. Ils sont éduqués et informés autant sur leurs droits que sur les responsabilités du pouvoir qu'ils ont élu pour les gouverner et ils sont conscients que la sphère des politiques publiques dépasse le contexte des partis politiques et des institutions de l'État.

Dans les anciens pays communistes, y compris la Roumanie, bien que l'appétit pour association connaisse un accroissement significatif, on est toujours loin de la capacité d'organisation et de mobilisation des pays aux traditions démocratiques. J'ai été impressionnée quand j'ai lu que dans le

Royaume-Uni, plus de 50% des adultes sont membres d'au moins une organisation non gouvernementale, tandis qu'un pourcentage significatif est inscrit dans plus d'une organisation. Certes, cela reflète la structure diversifiée et hétérogène de la société britannique du point de vue d'identité ethnique, culturelle, sociale et de la diversité des intérêts en général, mais illustre aussi le niveau de maturité de la société civile, où les citoyens ont découvert une nouvelle forme de pouvoir par laquelle ils peuvent influencer sur les décisions publiques. Et c'est intéressant que l'appétit et l'intérêt pour cette forme de pouvoir se développe à la fois avec la perte de confiance dans les partis politiques : par exemple, la Société Royale pour la Protection des Oiseaux a plus de membres que tous les partis britanniques ensemble !

La motivation qui détermine les citoyens des sociétés démocratiques ayant une vaste expérience à s'associer et agir en tant que groupe est très diversifiée : à partir de la solidarité sociale, loisirs et intérêts culturels jusqu'aux intérêts économiques ou opinions communes concernant des diverses décisions ou politiques publiques. Certains groupes sont formés suite à l'activité d'autres groupes ou à l'incapacité des autorités de résoudre un problème. D'autres sont nés dès le début pour s'opposer aux politiques du gouvernement, telle la politique extérieur ou militaire. Les employés forment des syndicats tandis que les agents économiques forment des patronats. Les groupes qui ont réussi à atteindre leurs intérêts, commencent à s'opposer au changement promu par d'autres groupes qui peuvent les faire perdre leurs privilèges par la promotion de leurs propres intérêts.

La démocratie a apporté la liberté d'expression des idées et des différences, la liberté du développement personnel, favorisant la créativité et la compétition, ce qui signifie conflits et différences. En Roumanie et dans les sociétés en transition, on ajoute à ces conflits ceux hérités de la période communiste, de même que ceux créés par les changements de la transition, c'est-à-dire plus de différences entre individus et groupes.

Des théoriciens ont analysé la manière de constituer des groupes informels et des organisations de la société civile ainsi que leur présence dans la vie publique :

- a. Putman examine les groupes du point de vue du capital social, en tant que mécanismes pour renforcer la capacité des citoyens de s'aider eux-mêmes, sans dépendre de l'assistance des gouvernements.
- b. Buchanan et Tullock¹ définissent le rôle des groupes dans la vie publique en se basant sur la théorie de *l'option publique* (public choice) expliquant l'accomplissement des intérêts des groupes organisés au détriment de ceux qui ne le sont pas.
- c. Bentley et Truman ont analysé le rôle joué par les groupes d'intérêts afin de renforcer la coopération sociale et politique, la relation avec les partis politiques et leur chance de déterminer des changements majeurs.

Représentation et participation

Quelque soit la raison de l'association et de la formation des groupes et des organisations non gouvernementales, le fait qu'ils sont créés en reliant des individus ayant des problèmes, intérêts et objectifs communs, attribue à ceux-ci le rôle d'intermédiaire entre les citoyens et les institutions publiques ou privées, pour représenter et servir ces intérêts communs d'une manière organisée. Partout dans le monde la participation individuelle au processus d'élaboration des politiques publiques serait extrêmement limitée s'il n'y avait pas des organisations non gouvernementales afin

¹ Buchanan, James M., and Gordon Tullock. [The Calculus of Consent](#). 1962

de faciliter la représentation des intérêts et d'assurer la promotion de ces intérêts en influençant les décisions publiques.

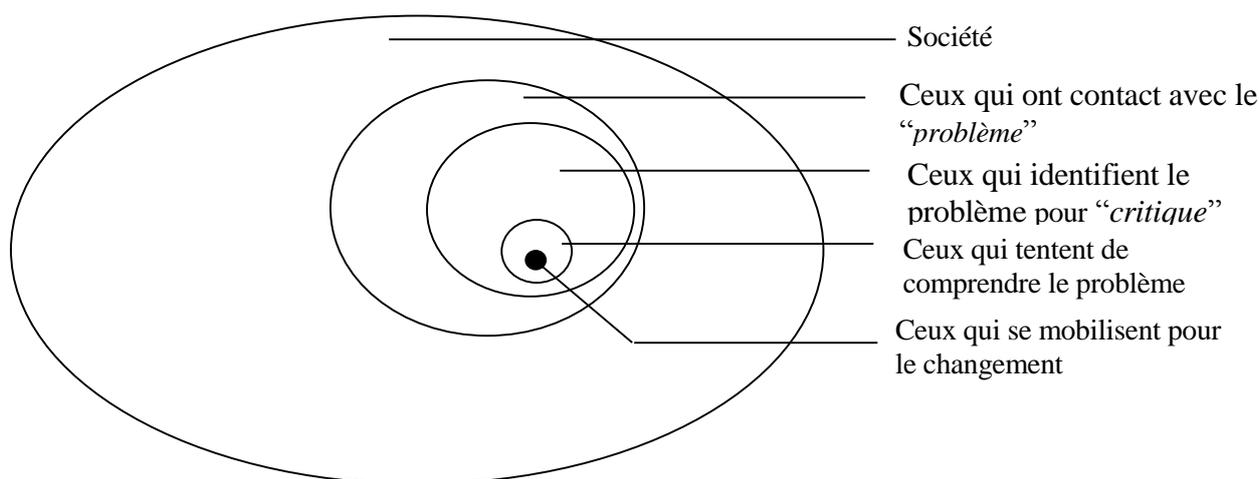
Dans les sociétés démocratiques, les organisations non gouvernementales constituent les mécanismes efficaces grâce auxquels les citoyens sont représentés et participent au gouvernement. Les ONG représentent actuellement, en effet, une multitude de profils, d'intérêts et d'aspirations dans la société, et qui sont cohérents, représentés et visibles dans la vie publique de par leurs activités. Toutes les ONG peuvent jouer un rôle important dans *l'identification et promotion de l'intérêt public* (bien que pas toutes ne s'en rendent pas compte).

La représentation est liée à la légitimité et la crédibilité de ceux qui font entendre leur voix.

L'évolution du secteur de représentation et l'activité des ONG dans les anciens pays communistes, de même qu'en Roumanie, a augmenté la reconnaissance du rôle que celles-ci jouent dans le renforcement de la démocratie et la construction d'une société civile active, saine et responsable.

On a observé chez nous, de même que dans les autres anciens pays communistes, que le manque de satisfaction à l'égard de la conduite de la classe politique et les graves problèmes sociaux et économiques provoqués par la transition ont augmenté l'appétit des organisations de la société civile pour s'impliquer et résoudre les problèmes du groupe, de la communauté ou de la société, tels que l'inégalité sociale, le chômage, la violation des droits de l'homme, la criminalité croissante, la corruption, la destruction du patrimoine culturel, la pollution de l'environnement, etc.

Lors de l'examen des "problèmes critiques" d'une société, on découvre toujours un processus de segmentation de la population. Une partie du public prend contact avec le phénomène. De ceux qui ont des expériences personnelles avec un phénomène, une partie l'identifie comme un problème critique. Parmi ceux qui l'identifient ainsi, certains tentent de le comprendre. Pour ceux qui cherchent à comprendre certains se mobilisent pour le changement.



La minorité qui se mobilise pour le changement est représentée par les militants. Ce sont eux qui militent pour résoudre le problème critique et assument la responsabilité de représenter les gens touchés par le problème et de faire entendre leur voix. Souvent, ils ne sont pas directement touchés, mais ce sont les élites/les professionnels.

Participation signifie, tellement que je l'ai déjà mentionné, liberté, responsabilité, responsabilisation, mais aussi légitimité, perception sur le pouvoir de l'autorité et sur son propre pouvoir. La participation est à la fois un principe et un outil pour inclure de nombreux citoyens dans

le processus d'influer sur les politiques publiques et de promouvoir les changements. Participation signifie l'appréciation et le respect pour la diversité, la tolérance et la solidarité sociale.

Le rôle des ONG dans la promotion et consolidation de la démocratie

Si vous n'êtes pas satisfait de la situation actuelle, il n'y a que deux options :

- *Ne rien faire et continuer à vivre dans la même situation !*
- *Décidez à vous impliquer et contribuer au changement*

Même dans une société démocratique il y a toujours des groupes sociaux défavorisés qui ne bénéficient pas des valeurs de la démocratie, de la redistribution des ressources financières et de chances égales de développement. L'expérience des sociétés plus riches et plus stables que la nôtre nous montre que l'État a des forces et ressources limitées. L'administration publique centrale et locale ayant des ressources jamais suffisantes, résout à peine, les problèmes collectifs fondamentaux : la défense, la sécurité interne, les services publics nationaux d'éducation et de santé, la réglementation de la vie sociale, politique, économique, la protection sociale des retraités et des chômeurs et d'autres responsabilités constitutionnelles.

Certes, les phénomènes négatifs qui apparaissent dans la démocratie et dans l'économie de marché, engendrés aussi par des mentalités opaques, peuvent vraiment être analysés et parfois résolus même par les autorités publiques. La société civile, par le biais des ONG, a le rôle d'attirer l'attention de l'État sur la négligence d'un de ses devoirs, sur la violation, avec ou sans intention, des droits légitimes de ses citoyens. Surtout de ceux appartenant aux groupes défavorisés !

Les organisations de la société civile sont celles qui peuvent contribuer à l'accroissement de la notoriété des problèmes en collectant des données, informations, en mobilisant les ressources nécessaires, en proposant des solutions pour résoudre ces problèmes et en influençant les autorités publiques pour élaborer les politiques publiques et choisir les solutions adéquates.

Les organisations de la société civile peuvent tenter de résoudre elles-mêmes le problème ou influencer l'État et la société civile à le résoudre. Ainsi on peut dire que les ONG peuvent développer essentiellement les programmes suivants :

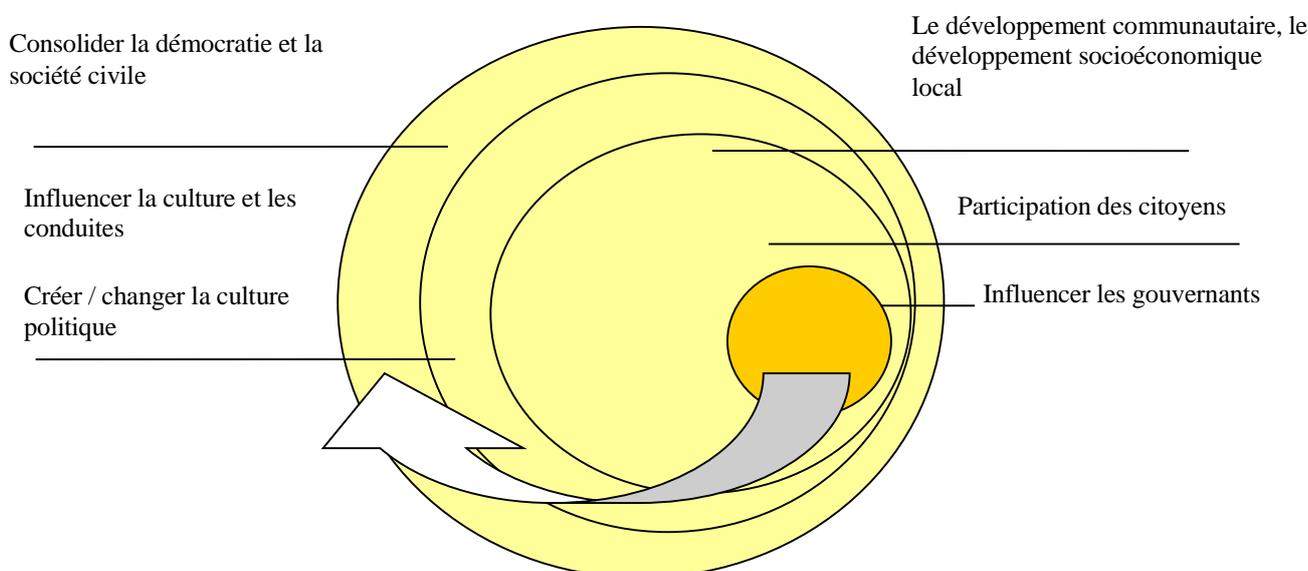
- Programmes qui s'adressent directement au groupe de bénéficiaires, telle que la collecte et la distribution des ressources matérielles et financières à ceux qui en ont besoin. Par ces programmes, on fournit des services spécifiques au groupe/catégorie pour lesquels ils ont été réalisés.
- Programmes qui s'adressent aux gouvernants et qui visent à influencer le gouvernement et les institutions publiques pour résoudre les problèmes critiques au niveau de la société ou du groupe et pour améliorer la situation de ceux défavorisés, par des efforts de modifier les mécanismes législatifs, pour lancer et mettre en œuvre des programmes, projets qui peuvent produire les changements visés. Traditionnellement, le secteur non gouvernemental se concentre généralement sur les catégories suivantes de demandes / exigences concernant la conduite des gouvernants : la transparence du processus de prise de décisions en fournissant des mécanismes de participation, dialogue et négociation, la distribution équitable des ressources et la disponibilité et la qualité des services publics.

- Programmes qui visent à influencer l'opinion publique ou une partie du public par l'information et l'augmentation des connaissances concernant le problème critique ou la stimulation de la participation.

Certes, chaque organisation non gouvernementale développe ses programmes et activités en conformité avec la mission et la vision assumées, les valeurs et les principes auxquels elle adhère et les besoins et les idéaux du groupe pour lequel elle agit.

Mais si on place le rôle des organisations non gouvernementales dans une perspective plus large, par rapport au processus de développement de la société civile et de consolidation de la démocratie, et on analyse le large éventail de programmes et activités initiés et mis en œuvre par les ONG, on peut définir le rôle complexe que celles-ci jouent dans la promotion des changements, même si pas toujours consciemment.

On vous propose de réfléchir sur les divers rôles et la manière dans laquelle les différentes activités initiées et mises en œuvre par les ONG sont en corrélation pour intégrer des programmes qui influencent le gouvernement dans la perspective du renforcement de la démocratie et de la société civile.



➤ *Augmenter le niveau de participation des citoyens*

La participation est le plus important instrument pour initier, informer et promouvoir les changements. Si les ONG voulaient influencer le gouvernement pour résoudre des problèmes critiques et augmenter leur niveau de notoriété, elles pourraient introduire des activités visant à construire et consolider les mécanismes qui assurent et encouragent la participation active et directe des citoyens, comme par exemple :

- Développer l'échelon de participation des bénéficiaires et des citoyens pour influencer le gouvernement
- Développer des programmes de formation, information et motivation pour exprimer les opinions qui visent à changer la manière dont les citoyens / bénéficiaires perçoivent le pouvoir et leur rôle par rapport à cela, de même que la confiance dans leurs propres forces.

- Initier ou s'engager dans des activités telles que : collecte des données, consultation des citoyens, recherche et élaboration d'études concernant les problèmes actuels et les opportunités de développement.
- Impliquer les médias dans des programmes d'éducation et d'information ou dans des débats politiques.
- Élaborer des programmes pour renforcer la capacité d'organisation et d'autoreprésentation des groupes défavorisés et pour développer les relations entre les individus au milieu des communautés.

➤ ***S'engager dans l'élaboration et la mise en œuvre des solutions aux problèmes sociaux et économiques***

Pour obtenir des changements réels et durables au niveau de la société ou au bénéfice du groupe pour lequel vous agissez, tels que la diminution de l'exclusion sociale, la diminution de la pauvreté, etc., l'effort d'influer sur les gouvernants doit être intégré dans une perspective stratégique plus large, visant le développement économique et social. Cela peut signifier :

- Initier et/ou s'engager dans des processus d'élaboration des stratégies de développement économique et social au niveau local/régional ou des stratégies thématiques (stratégies d'amélioration de la situation de la communauté Roma, programmes pour les régions rurales, pour les femmes célibataires, etc.)
- Initier ou s'engager dans des activités pour développer les partenariats entre les organisations de différents secteurs, public, privé ou celui de la société civile et participer à la formation des réseaux (alliances, coalitions) pour échanger de l'expérience et des informations avec des organisations ayant des activités complémentaires.
- Initier et s'engager dans des campagnes d'éducation et information de l'opinion publique, des autorités et du groupe de bénéficiaires.

➤ ***Influer sur la culture et les conduites. Créer/changer la culture politique***

La modification d'une loi ne change pas automatiquement la structure et la culture qui perpétuent un problème critique, comme par exemple une situation d'exclusion. Pour que les modifications que vous souhaitez promouvoir pour votre groupe de bénéficiaires deviennent réalité et aient un impact réel sur le bien-être et la qualité de la vie, les efforts d'influer sur le gouvernement doivent être en corrélation avec les activités qui influencent la culture et les conduites, aussi bien celles des gouvernants que celles des citoyens. Les activités suivantes peuvent contribuer à cela :

- Programmes de formation pour les leaders locaux qui s'adressent aux leaders existants ou à ceux informels, qu'ils soient du secteur gouvernemental ou non gouvernemental. Les programmes traitent des thèmes tels que : gestion du changement et planification stratégique, participation des citoyens au processus de prise des décisions, élaboration de politiques publiques et de sources de pouvoir, négociation, communication, analyse des politiques publiques et analyse des risques,
- Démarrer/participer aux programmes d'éducation civique dans des écoles et facultés sur des thèmes liés à la démocratie, aux histoires de succès, à la participation des citoyens dans la prise des décisions, à la gestion des conflits et des différences, aux droits de l'homme,
- Entamer des débats et des ateliers itinérants et médiatisés sur des thèmes spécifiques, liés aux problèmes critiques, impliquant les représentants des autorités et du secteur non gouvernemental qui surveillent l'amélioration de la communication et la confiance entre l'administration publique et la société civile.
- Collecter et promouvoir les bonnes pratiques concernant la participation des citoyens dans la vie de la communauté

- Modeler l'attitude des autorités et des citoyens pour construire le consensus.

➤ *Consolider la démocratie et la société civile*

Le renforcement de la démocratie est un processus continu. Les ONG peuvent intégrer dans les programmes concernant l'influence du gouvernement pour promouvoir des changements au bénéfice du groupe pour lequel elles agissent, les activités suivantes :

- Programmes de surveillance de la démocratie et de la bonne gouvernance
- Programmes qui visent à accroître la transparence du processus de prise des décisions d'intérêt public et à assumer la responsabilité concernant les décisions d'intérêt public
- Initier et participer aux processus participatifs qui visent à améliorer la qualité et la légitimité des décisions publiques en élaborant des solutions et des propositions pour impliquer directement les représentants de la société civile et les citoyens.
- Études visant à évaluer l'impact des diverses décisions, programmes ou politiques publiques et l'analyse des propositions concernant les programmes/politiques.

Dans les chapitres suivants on vous propose d'explorer plus en détail ce que signifie influencer le gouvernement, en analysant l'activité des gouvernants et le processus par lequel les organisations de la société civile influencent les plans et l'activité de ceux-ci, c'est-à-dire de définir ce que sont les **politiques publiques** et ce que signifie **l'activité de plaidoyer**.

2. Que sont les politiques publiques?

Politique et Politiques publiques

Le terme *politique* a dans la langue roumaine de même que dans d'autres langues d'origine latine, des différentes significations et connotations qui créent des confusions, surtout quand on parle du concept de politiques publiques.

L'explication est simple : dans le domaine des politiques publiques, le terme *politique* est emprunté à l'anglais, où il y a des mots différents – *Policy* et *politics* – pour lesquels le roumain, de même que le français utilise un seul mot !

Lorsqu'on entend le mot *politique*, chez nous, les gens pensent à l'activité des partis politiques et des politiciens, aux déclarations politiques et aux campagnes électorales. En général ils comprennent qu'il s'agit d'un processus de négociation entre les gens et les formations politiques, qui n'est pas très transparent et dans le langage duquel ils reconnaissent à peine leurs intérêts, leurs préoccupations et leurs problèmes réels.

Pourquoi pour beaucoup de gens le mot *politique* a des connotations négatives et est associé aux comportements contraires à l'éthique, au favoritisme et à la corruption ? Une explication serait justement ce processus de négociation par lequel on décide effectivement qui seront les bénéficiaires des décisions, ce qu'ils recevront, quand et comment ils en bénéficieront ! C'est-à-dire la compréhension de la politique en tant que processus par lequel les politiques publiques sont produites

On reconnaît que, bien que de nombreuses théories présentent le processus d'élaboration et mise en œuvre des politiques comme un *processus rationnel* de prise des décisions pour résoudre les problèmes d'intérêt public, il est en fait aussi un *processus politique* de négociation, ni très transparent, ni très rationnel, parce qu'il est influencé par les circonstances dans lesquelles on prend les décisions et par de nombreux facteurs qui ne peuvent être entièrement contrôlés, comme tout processus de gestion du changement, comme on le verra ci-dessous.

Si on accepte l'idée que la *politique* est l'expression de la volonté des institutions de l'État, alors on peut dire que les *politiques publiques* sont la mise en pratique de cette volonté, c'est-à-dire représentent le processus par lequel les gouvernements exposent leur vision politique dans des programmes et actions pour produire des changements dans le monde réel.



On parle de **politiques publiques** alors qu'une autorité publique, centrale ou locale intervient dans le milieu social, économique et culturel par des réglementations et par un programme d'action visant à résoudre les problèmes apparus dans ce secteur. Les politiques publiques sont en fait des processus de prise de décisions, coordonnés et mises en œuvre par les autorités publiques.

On vous propose la définition suivante qui illustre la complexité mais aussi la difficulté de cette notion :

Les politiques publiques représentent une combinaison dynamique de buts, règles, actions, ressources, stimulants et conduites qui visent certains changements et peuvent avoir impact sur les trois grands secteurs de la société : le secteur public, privé et la société civile.

Politiques formelles et informelles

Une partie de la confusion de termes est due aussi au fait qu'on utilise le même terme aux nombreuses significations : on parle de politiques publiques alors qu'il s'agit d'une décision publique qui affecte la vie des gens, mais on parle aussi de politiques publiques alors qu'on a une déclaration d'intention d'un organisme public concernant la promotion d'un changement (pour résoudre une situation inconvenante) dans le domaine où celui-ci a des attributions et responsabilités. On utilise donc les mêmes mots alors qu'on parle de :

- politiques publiques qui restent au stade de *déclaration politique* et politiques publiques qui comprennent aussi des *plans et procédures de mise en œuvre* visant des changements concrets dans des domaines spécifiques pour des groupes de population bien définis !
- *politiques formelles* qui sont des documents écrits, lois, réglementations, plans d'action qui précisent le niveau et la façon d'utiliser les ressources publiques, procédures et structures responsables pour la mise en œuvre des mesures et actions.
- *politiques informelles* illustrées par ce qui se passe dans la société suite aux comportements des décideurs et des institutions publiques que celles-ci coordonnent, quelles que soient les déclarations politiques des gouvernants. Les politiques informelles sont aussi illustrées par l'opposition faits/paroles.

Cependant, aussi bien les politiques formelles que celles informelles, elles illustrent l'attitude, les priorités et le résultat du processus de négociation politique.

Les politiques formelles s'inscrivent dans un cadre général d'action, fait qui nous permet de faire la différence entre elles et les mesures simples, isolées (bien que celles-ci puissent réfléchir aussi une intention ou une conduite et puissent avoir comme effets des changements). Elles se basent sur des normes et valeurs assumées et déclarées, ont des objectifs et buts bien définis qui visent des groupes et catégories sociales dont la cause est touchée par la politique en question.

Les politiques informelles reflètent mieux les performances et la capacité de fonctionner du système public :

- elles peuvent cacher la décision des gouvernants de ne faire rien – ignorer certains problèmes, quelles que soient les déclarations politiques
- elles peuvent être illustrées par la conduite des institutions et des fonctionnaires publics qui, par la façon de mettre en œuvre et d'interpréter une loi/procédure/décision, influencent ou même détournent les changements visés d'une certaine politique publique.
- elles mettent en évidence le fait que non seulement *le législatif*, chargé d'élaborer la législation, les règlements et les décisions, est impliqué dans le processus de politiques publiques, mais aussi *l'exécutif* qui est chargé d'assurer les mécanismes de mise en œuvre des programmes,

projets et des priorités gouvernementales, de même que l'administration publique/le service public dans son ensemble qui ne prend pas la responsabilité politique.

Mais si on veut simplifier, on peut dire que les gouvernants et les institutions publiques peuvent faire des politiques publiques de plusieurs façons : créer ou amender une politique publique ou ne rien faire dans des domaines où il y a des problèmes, en reportant, ignorant ou interprétant et en mettant en œuvre une politique publique.

Certaines théories structurent, du point de vue des gouvernants et des institutions publiques responsables, deux grandes catégories de politiques publiques, en fonction de leur contenu :

- Politiques publiques qui définissent les droits et les devoirs juridiques des particuliers et des entreprises, en limitant les actions non désirées ou en offrant des stimulants pour les actions souhaitées.
- Politiques publiques qui réglementent la conduite des élus et des fonctionnaires publics, aussi dans l'interaction entre les institutions publiques et les citoyens qu'entre les institutions publiques.

L'approche qu'on vous propose dans ce Guide se concentre sur la manière dont une politique est mise en œuvre en explorant au-delà des moyens d'influencer le contenu d'une politique publique, les moyens d'influer aussi les politiques informelles, c'est-à-dire **la façon de fonctionnement du système, la façon de prise de décisions publiques, la culture et la conduite** au niveau des institutions publiques et de la société.

Politiques publiques et la gestion du changement

Il y a deux approches dans la promotion des changements du point de vue des politiques publiques :

- **La Perspective Légaliste** – correspond à l'activité de plaider de type sectoriel et vise les changements de contenu des lois et des règlements ou le contenu des politiques publiques formelles, telles qu'elles sont décrites au premier niveau d'impact de l'activité de plaider.

Dans cette approche, la promotion des changements suppose la concentration sur la mise en œuvre des lois élaborées par le parlement et le gouvernement et traite les changements législatifs comme un processus plutôt fermé, spécifique et limité dans le temps, qui s'achève au moment où on a pris les décisions.

- **La Perspective de la Gestion du changement** – correspond à l'activité de plaider et vise des changements de la manière de prise de décisions et du fonctionnement du système, correspondant au niveau 2 et 3 d'impact de l'activité de plaider.

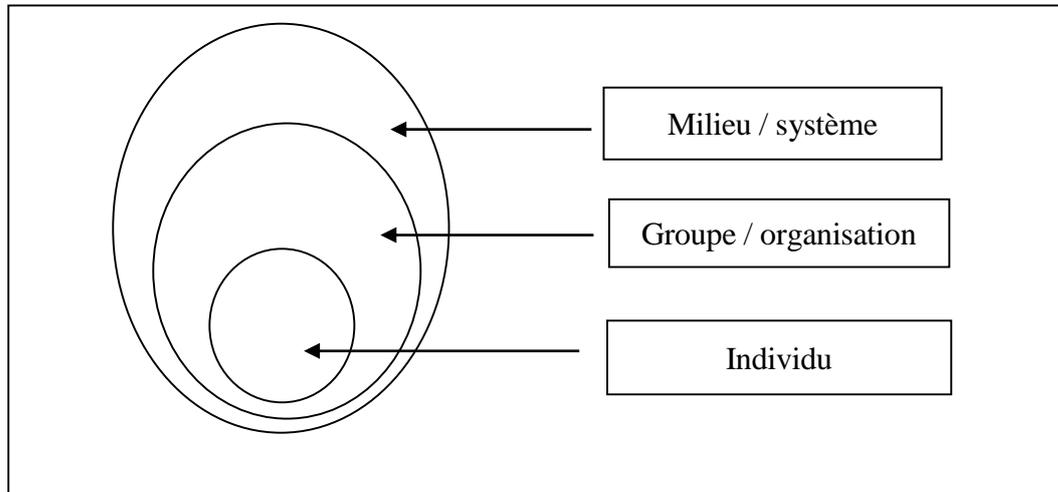
Cette perspective met l'accent sur la façon dont le système est organisé, comment il est ouvert aux suggestions et à la collaboration et traite le changement comme un processus continu et transparent, basé sur l'idée de partenariat et d'interaction entre les acteurs, les réalisateurs et le milieu sociopolitique, qui s'achève au moment où on accomplit les changements visés et l'impact prévu.

Évidemment, ce Guide vous propose la deuxième perspective !

La question fondamentale liée au processus de changement est COMMENT et SI le changement peut être géré et facilité. Et, dans notre cas, comment peut avoir lieu un changement au niveau des politiques publiques ?

Sans avoir la prétention de clarifier définitivement ce sujet complexe, on vous propose de réfléchir sur quelques idées fondamentales de la théorie de gestion des changements :

A. Le changement – un processus complexe qui se déroule à plusieurs niveaux : individuel, au niveau des groupes ou des organisations, dans le milieu où ces groupes ou organisations développent leur activité et dans un contexte plus large (la façon de fonctionner du système au niveau de la communauté, de la société)



B. Aucun de ces niveaux n'est statique, mais ils changent en continu

Les théories de gestion du changement sont fondées sur deux principes :

- Approche systématique : la dynamique du système est différente de la dynamique des parties composantes
- Approche constructiviste : la carte ne ressemble pas au territoire qu'elle représente

Ces théories montrent que l'intervention sur des systèmes complexes est difficile parce que :

- Le processus du changement se déroule qu'on le veuille ou non ; les changements peuvent se produire de façon inattendue, souvent ils ne sont pas planifiés ou souhaités et, dans certains cas moins heureux, ils échappent au contrôle, ayant des effets indésirables.
- Les systèmes complexes sont en changement continu (jusqu'au moment où on réussit à comprendre le contexte et les problèmes et décider ce qu'il faut faire, la situation est déjà différente) et le changement ne peut être entièrement contrôlé.
- Tous les processus d'un système sont dynamiques et peuvent être influencés seulement par une approche systématique
- On n'a pas de temps, ressources et pouvoir pour comprendre toutes les relations et influences et explorer toutes les alternatives.
- Il n'est pas possible de prévoir tous les effets et les relations entre les divers facteurs d'influence, la plupart d'entre eux agissant d'une façon chaotique.

C. Si on ne peut contrôler pleinement le changement, on peut essayer d'anticiper et de minimiser les changements indésirables et imprévus.

Dans cette approche il est très important de planifier soigneusement toutes les actions, c'est-à-dire d'avoir une approche stratégique :

- Décider de l'approche en fonction de **l'urgence des interventions et du milieu où on agit** : favorable ou résistant au changement. Selon la théorie contextuelle² alors qu'on décide sur la stratégie de gestion du changement, on décide entre les options suivantes :

Temps disponible	Type de milieu	
	Milieu favorable au changement	Milieu résistant au changement
Le temps n'est pas un facteur important à prendre en considération dans la prise de décisions	Fondez vos décisions sur une stratégie de collaboration inclusive	Fondez vos décisions sur une stratégie d'alliances
Le temps est un facteur important à prendre en considération dans la prise de décisions	Fondez vos décisions sur une stratégie de consultation	Fondez vos décisions sur une stratégie visant à utiliser le pouvoir

- Essayer d'initier le changement **dans les zones où on détient le contrôle**, où on a la capacité et les ressources pour pouvoir :
 - Planifier et mettre en œuvre des changements positifs
 - Anticiper les changements non désirés – prévus ou imprévus - et diminuer leurs effets négatifs
- Impliquer dès le début du processus autant ceux qui soutiennent le changement, que ceux qui s'y opposent

Qu'est-ce que nous enseigne la théorie de la gestion du changement concernant l'approche d'influencer/changer les politiques publiques ?

Il y a des différences entre le changement visé et celui réel ; c'est important la manière dont il est mis en pratique et les effets réels

Le changement des politiques publiques est un processus complexe, qui implique à son tour de nouveaux changements dont les effets sont visibles dans le temps. Alors qu'on parle de politiques publiques, on peut parler très rarement d'une décision ponctuelle, d'habitude il s'agit d'une combinaison de décisions publiques, techniques, administratives. Même si on parle du premier niveau d'impact des activités de plaidoyer, c'est-à-dire des changements de contenu des lois, des règlements et des politiques formelles, les changements dans le monde réel ne sont pas tout bonnement ceux prévus et souhaités :

Le changement d'une loi qui régleme un secteur, a d'habitude des effets dans plusieurs domaines, qui ne sont pas entièrement prévus

La législation et les règlements qui semblent résoudre un problème, ne produisent pas les effets prévus après la mise en œuvre, parce que les mécanismes de coercition et surveillance de la loi n'ont pas été bien réglés

Les interventions mineures dans la législation peuvent avoir des effets majeurs

² Dunphy și Stace: Theory of Contingency-Based Model of Change Strategies

Le changement dépend des 3 niveaux : individu, organisation, milieu/système

Dans le processus d'influencer les politiques publiques, chaque niveau est important :

- Les leaders impliqués (sur les deux fronts, celui gouvernemental et non gouvernemental)
- La capacité et la réceptivité des groupes et des organisations (publiques et de la société civile)
- Le milieu où agissent/fonctionnent les groupes/organisations impliqués et le contexte général

Même dans la situation où il y a de la réceptivité et de la volonté de s'impliquer au niveau des leaders formels et informels du secteur non gouvernemental et gouvernemental, il y a des limites de connaissance et de comportement qui tiennent à la capacité individuelle, au milieu organisationnel (autant des décideurs que des groupes/organisations non gouvernementales) et aux circonstances dans lesquelles on prend et on met en œuvre les décisions :

- Le niveau de connaissance de ceux qui sont impliqués dans le processus est limité, fragmenté et incomplet
- La tendance de prendre des décisions basées sur l'expérience et les décisions antérieures limite la créativité et rétrécit l'éventail d'options qui pourrait être évaluées (on la trouve aussi dans les institutions publiques qui travaillent dans un système bureaucratique que dans les organisations non gouvernementales)
- Les fonds limités soulignent une préférence pour des solutions simples, qui, apparemment, remédient les problèmes, face aux solutions radicales, apparemment plus compliquées/complexes et donc peut-être plus coûteuses.
- L'implication d'un grand nombre d'acteurs et institutions de culture, des valeurs, perceptions et comportements différents peut rendre la communication difficile
- Lors d'un processus, il peut intervenir des changements majeurs, imprévus, à cause des raisons politiques qui ne sont pas liées au contenu de la politique publique
- Les acteurs qui y participent sont *sensibles* aux changements politiques et les relations entre les institutions sont souvent influencées par la compatibilité de leurs leaders

La capacité de promouvoir et gérer le changement dépend de l'existence des connaissances et compétences au niveau individuel et de l'organisation qui s'implique dans des processus d'influencer les politiques publiques. Parmi les plus importantes on mentionne :

- Niveau d'informations et capacité de collecter et compiler les informations
- Capacité d'analyse et diagnostic
- Créativité et capacité d'élaborer la vision sur le changement
- Ouverture pour expérimenter et apprendre
- Capacité de planification et évaluation des risques
- Capacité de mise en œuvre des changements prévus
- Capacité d'évaluation du progrès, flexibilité et adaptation continue

Changer une politique ne changera pas automatiquement des valeurs et comportements

Le changement d'une politique peut créer des lois et règlements nouveaux, changer les priorités, attribuer de nouvelles ressources, fournir des facilités ou améliorer des services publics. Certes, toutes ces choses sont importantes, mais si le changement souhaité vise des changements de comportements et valeurs, ceux-ci ne se changent pas seulement suite à l'émergence d'une nouvelle législation.

Le changement d'une politique publique signifie aussi le changement du comportement des gens, soit qu'ils appartiennent aux structures des autorités ou à la société civile.

Si la politique publique n'inclut pas explicitement des activités pour promouvoir ce changement au niveau individuel, par des activités spécifiques, telles que les campagnes d'information et éducation, des débats publics, etc., elle risque de ne pas engendrer les effets prévus.

La planification des interventions et le raisonnement stratégique sont essentiels pour influencer les politiques publiques et les changements dans la société

On croit que l'approche du processus d'influencer les politiques publiques en se basant sur la gestion du changement par rapport à l'approche légaliste dont j'ai parlé, nous aide à structurer la manière de penser et à aborder le processus d'intervention d'une façon plus systématique et organisée.

On vous présente ci-dessous quelques-uns des plus importants avantages de cette approche :

- Elle nous apprend à définir l'ampleur des interventions et leurs effets sur le système dans un contexte dynamique
- Elle nous guide vers des résultats concrets ayant un impact positif, en nous aidant à nous concentrer sur des activités qui sont sous notre contrôle
- Elle nous propose d'estimer dès le début les changements visés, d'analyser les opportunités et les risques qui pourraient survenir, ce qui augmente la prévisibilité de l'impact
- Elle nous recommande d'identifier les défaillances au long du processus et d'y réagir par des mesures concrètes
- Elle nous aide à comprendre le rôle des leaders, de l'équipe et des organisations
- Elle nous aide à définir les relations entre les facteurs décisifs et les autres acteurs impliqués, à comprendre la carte des interactions qui mène à une meilleure coordination entre les institutions et les organisations et à leur implication dans la vie sociale

Dans la IIeme partie vous trouverez des instruments à vous aider d'appliquer cette approche !

Problèmes concernant la mise en œuvre du cadre législatif et l'élaboration des politiques formelles.

En Roumanie, dans le processus d'élaboration et mise en œuvre des politiques publiques, on se confronte aux problèmes suivants³:

- Dans la pratique et en législation il y a des différents types de documents de politiques publiques, mais il n'y a ni un lien hiérarchique clair entre eux, ni des conditions précises pour les utiliser dans le processus d'élaboration des politiques publiques.
- Le processus d'élaboration des politiques publiques est dominé par l'approche du point de vue législatif, et, bien que les règlements en vigueur établissent un lien explicite entre l'élaboration des politiques publiques et les projets d'actes normatifs, il y a trop de lois qui exigent des analyses de politiques publiques.

³ Conformément au Rapport d'évaluation élaboré par le Projet Phare Twinning RO2003/IB/OT "La consolidation de la capacité institutionnelle du Gouvernement roumain pour gérer les politiques publiques et le processus décisionnel"

- Il y a un faible lien entre l'élaboration des politiques publiques, le processus de validation et le processus budgétaire, que ce soit au niveau sectoriel ou central. Il n'y a pas une directive claire pour établir des priorités et des résultats.
- Bien qu'il y ait des procédures de consultation pour les documents de politiques publiques et les actes normatifs, celles-ci ne fournissent pas des conditions suffisantes pour impliquer toutes les parties et analyser toutes les opinions et commentaires.
- Dans certains cas, les politiques publiques ne sont pas approuvées au niveau décisionnel pertinent, et le rôle des fonctionnaires publics (responsables de la mise en œuvre) est très faible.

Il y a une capacité faible d'élaboration des politiques publiques, en particulier des analyses d'impact et financières pour les politiques et projets d'actes normatifs proposés.

La définition et la structure des documents des politiques publiques en Roumanie

Conformément à la *Stratégie pour améliorer le système d'élaboration, coordination et planification des politiques publiques au niveau de l'administration publique centrale*, on propose de réduire le nombre des documents de politiques publiques et définir nettement leur structure, comme suit :

o Stratégie

Il y a un document de politiques publiques à moyen et long terme, qui définit essentiellement la politique du gouvernement au sujet d'un certain domaine de politiques publiques et qui exige de prendre des décisions concernant un large éventail de problèmes. La stratégie est élaborée pour formuler une nouvelle politique publique, mais aussi pour améliorer, le cas échéant, les politiques publiques actuelles

La structure de la stratégie comprend les parties suivantes :

- a. Introduction*
- b. Informations générales pertinentes (décrivant la situation actuelle avec les indicateurs socioéconomiques, du point de vue des groupes cibles)*
- c. Priorités, politiques et le cadre juridique actuel (la manière dont la mise en œuvre de la stratégie trouve une solution pour les priorités du programme de gouvernement)*
- d. Définir le problème (argumenter la présence à long terme)*
- e. Objectifs (général de la stratégie et spécifiques pour chaque direction)*
- f. Principes généraux (tels que ceux liés à la transparence, responsabilité, etc.)*
- g. Directions (décrivant les résultats et l'impact général pour chaque direction)*
- h. Les résultats des politiques publiques (décrivant les changements du milieu économique, culturel et social, pour faire possible l'évaluation de la stratégie)*
- i. Les résultats des actions (les actions et services qui doivent être mis en œuvre par les institutions publiques responsables)*
- j. Indicateurs (illustrant le degré d'atteinte des résultats, en se basant sur les données statistiques)*
- k. Implications pour le Budget (estimer les fonds nécessaires, échelonnés sur plusieurs années, conformément aux directions et activités de la stratégie et spécifier les ressources existantes)*
- l. Implications juridiques (brève description des modifications qu'on doit faire dans les actes normatifs actuels)*
- m. Procédures de surveillance et évaluation (planifier le processus d'évaluation et d'expertise)*
- n. Des futures étapes et des institutions responsables (les tâches des institutions impliquées dans la mise en œuvre)*

o **Plan**

Le plan est le document qui assure la mise en œuvre des politiques, peut être fait à long ou à court terme. Le plan peut être développé aussi pour la mise en œuvre d'une stratégie, que pour la mise en œuvre d'une proposition de politique publique ou d'un acte normatif.

o **La proposition des politiques publiques**

C'est le document prévu pour résoudre des problèmes de politiques publiques spécifiques, s'il y a plusieurs solutions possibles. La structure de la proposition de politiques publiques est formée de 3 parties :

- Décrire le problème (définir les bénéficiaires directs et indirects)
- Documents de politiques publiques et actes normatifs concernant le problème à résoudre
- Identifier et évaluer les variantes (en indiquant l'impact du point de vue économique, social et éventuellement écologique, de même que les risques et les bénéfices à court, moyen et long terme et les évaluations faites pour soutenir l'option recommandée – analyses coût bénéfice, analyses de risque et l'estimation du budget pour la mise en œuvre)
- Le processus de consultation (en indiquant ceux qui ont été consultés – institutions gouvernementales, organisations non gouvernementales, partenaires sociaux, secteur privé, de même que les formes utilisées pour avoir réalisé les consultations – rencontres directes, conférences, etc. et la contribution spécifique de chaque institution/organisation)
- Implications juridiques et planification pour une certaine période (en indiquant la compatibilité de la version recommandée avec la législation en vigueur et les normes européennes)
- Surveillance et évaluation
- Futures étapes et institutions responsables

3. Ce que signifie le plaidoyer

Analyse des diverses définitions et la définition proposée

Avant de vous présenter les différentes définitions, on vous prie de réfléchir et noter ce que signifie *Plaidoyer* pour vous.

Le plaidoyer est le processus qui vise à la fois à créer ou réformer les politiques publiques et les mettre en œuvre.

La grande diversité de définitions du processus de plaidoyer est engendrée par le fait qu'il n'y a pas une recette unique de faire le plaidoyer, mais une diversité de moyens. Le plaidoyer est pratiqué par des groupes et organisations provenant de différents domaines professionnels et aux intérêts différents, tels que :

- la défense et la représentation des groupes vulnérables, défavorisés, marginalisés – *social justice advocacy* – accomplies par des organisations qui travaillent avec/pour des personnes ayant différents types de handicap, pour les femmes seules, pour les personnes âgées ou pour les enfants se trouvant dans des situations difficiles, etc.

- la surveillance des gouvernements et des institutions publiques et de la manière dont ils respectent les droits de l’homme – *right based advocacy* – accomplie par des organisations qui militent pour les droits de l’homme et par des organisation de type watch dog
- la participation des citoyens au processus de prise des décisions d’intérêt public (soit pour résoudre les problèmes existants, soit pour élaborer des stratégies et plans pour futur) - *public interest advocacy* et *people-centered advocacy*, - accomplie par des organisations qui promeuvent la participation comme réaction et façon de communiquer avec le pouvoir et les institutions de l’État
- la recherche concernant l’analyse et l’évaluation des politiques publiques – *policy advocacy* – accomplie par des organisations spécialisées en études et recherches, groupes d’analystes politiques.

La diversité des définitions résulte aussi de la diversité des idées qu’on considère essentielles et caractéristiques pour le processus, telles que :

→ **les acteurs : qui fait le plaidoyer, pour qui et qui sont les cibles ?**

“plaidoyer signifie travailler pour et avec ceux qui ne réussissent à se faire entendre, pour les aider à s’organiser et exprimer leurs besoins et problèmes”⁴

“ est une action publique développée par une organisation non gouvernementale ou par un groupe d’organisations, au nom des groupes défavorisés, pour influencer l’autorité publique et obtenir :

- la reconnaissance de l’existence des problèmes créés par l’ignorance, négligence ou violation des droits légitimes de ces groupes;
- l’acceptation de la légitimité de ces problèmes et des solutions proposées par ceux qui représentent ces groupes⁵

→ **les actions et le processus par lesquels se produit le changement visé**

“Le plaidoyer est un ensemble d’actions planifiées pour changer les lois, les politiques et les programmes des institutions et/ou les convictions, attitudes et comportements des citoyens, pour atteindre l’équité sociale”⁶

Le plaidoyer est un processus qui implique une série d’actions politiques menées par des citoyens organisés, pour transformer les relations de pouvoir, dans le but de produire des changements en faveur des gens impliqués dans le processus”⁷

→ **résultats, ou le changement visé**

“ Le plaidoyer est un processus continu qui mène aux changements positifs dans des attitudes, des comportements et des relations à tous les niveaux, à partir de la famille et du lieu de travail jusqu’au niveau de la communauté et de la société”¹

“ Des efforts et activités organisées par les citoyens et leurs organisations, par lesquels, en utilisant des instruments démocratiques, on établit et met en œuvre des normes et lois pour une société juste et équitable. Les institutions doivent changer et la vie des gens doit être améliorée”⁸

⁴ Définition donnée par les participants au programme Asie-Pacific Advocacy Training of Trainers, organisé par GWIP et le Centre de Développement de la législation

⁵ *Increasing the level of advocacy skills and experiences in SouthEast Europe- an assessment of needs, 2003.* Recherche régionale coordonnée par Women’s Alliance for Development (WAD) de Bulgarie en Albanie, Bulgarie, Croatie și Roumanie, coordonnateur Fondation Partenaires pour Développement Local - FPDL

⁶ Gladkikh Olga, *Advocacy and Networking Manual*, Coady International Institute, St. Francis Xavier University, NS Canada

⁷ Fondation Arias (Costa Rica)

Pour établir une compréhension commune du concept de plaidoyer c'est important d'identifier les *idées et les éléments communs* qu'on trouve dans la plupart des approches :

- a. Le plaidoyer est **un processus** : il comprend un ensemble d'activités qui visent à influencer les décideurs et l'activité des autorités publiques
- b. Le plaidoyer signifie **l'implication du secteur non gouvernemental** dans **l'activité des gouvernants** et des institutions publiques pour influencer les décisions et le comportement, c'est-à-dire, il est **une forme de participation des citoyens au gouvernement**, par laquelle ceux-ci négocient le contrôle sur les décisions qui affectent leur vie
- c. Le plaidoyer signifie des **activités visibles, développées dans l'arène publique par les représentants de la société civile** - groupes informels ou organisations – en réponse aux décisions (ou manque de décisions) et aux comportements de l'autorité – décideurs et institutions publiques
- d. Le plaidoyer implique **un groupe de bénéficiaires** au nom desquels il se déroule, soit que ceux-ci sont les citoyens d'un État/d'une communauté ou qu'il s'agit d'une partie importante de ceux-ci (une catégorie sociale, une minorité ou des divers groupes défavorisés dont les droits et besoins sont ignorés, négligés ou sciemment violés par ceux qui détiennent le pouvoir)
- e. Le plaidoyer a comme motivation pour agir une **situation négative/conflictuelle** créée par l'ignorance, la négligence ou la violation des droits et besoins des citoyens en général, ou d'un groupe défavorisés
- f. Les activités de plaidoyer **influent sur l'équilibre du pouvoir existant**, ayant la mission de rendre plus de pouvoir aux citoyens pour qu'ils puissent influencer ceux qui détiennent le pouvoir
- g. Le plaidoyer exige une vision **claire sur le changement visé** qui mène à l'élimination de la situation négative/conflictuelle qui a déclenché la réaction des citoyens ou des structures non gouvernementales

La définition proposée par ce guide est inspirée de la définition donnée par Lisa Vene Klasek et Valerie Miller, en 2002, dans "A new wave of Power, People and Politics: An action guide for policy and citizen participation"

« Le plaidoyer est un processus politique qui implique l'effort coordonné des structures de la société civile pour changer les politiques, les pratiques existantes, la distribution du pouvoir et des ressources, les idées et valeurs qui portent des préjugés, défavorisent ou ignorent les problèmes des citoyens en général, ou d'une certaine catégorie sociale. »

Plaidoyer : Changements visés et l'impact possible

Par conséquent, le processus de plaidoyer peut viser des changements à tous les niveaux (central ou local) et dans tous les secteurs de la société : l'environnement social, économique et politique.

Les changements peuvent faire référence à l'amélioration de la vie pour les citoyens d'un pays ou les membres d'une communauté (intérêt général ou l'intérêt d'une partie significative de la société)

Le processus de plaidoyer, en tant qu'effort d'influencer le gouvernement, contribue à l'épanouissement de la société et à la consolidation de la démocratie !

Dans l'approche proposée, le processus de plaidoyer intègre et combine un éventail complexe d'activités qui visent simultanément plusieurs objectifs :

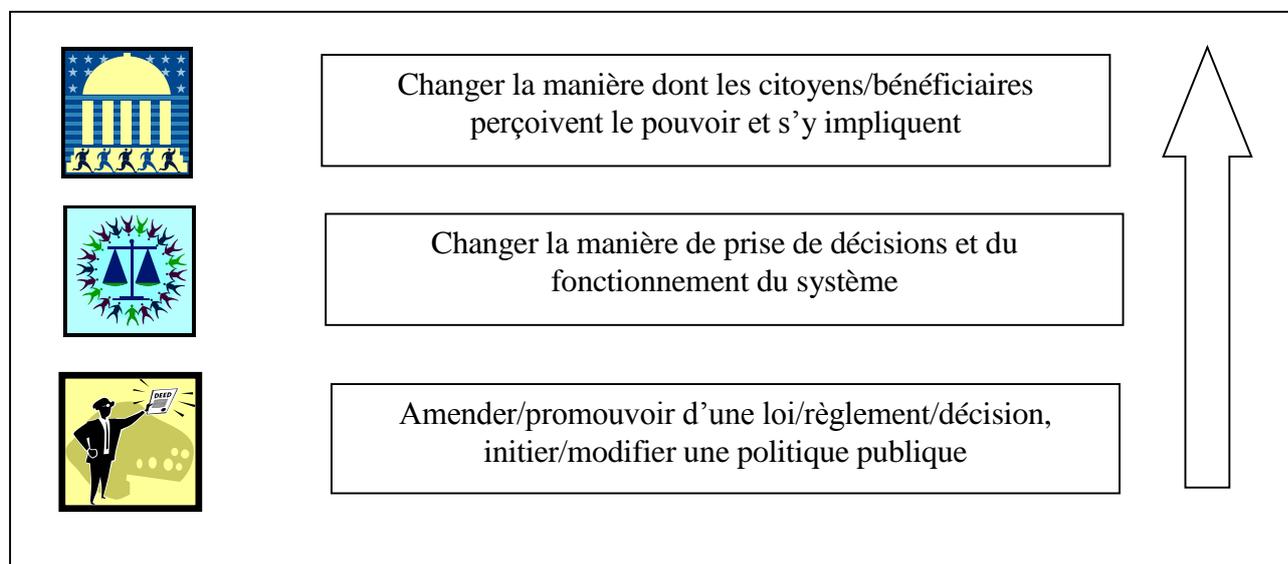
- o promouvoir **l'égalité de chances, la tolérance et l'inclusion sociale**,
- o **redistribuer le pouvoir** en faveur de ceux qui ne la détiennent pas,

⁸ David Cohen/ Rosa de la Vega/Gabrielle Watson - Advocacy for Social Justice : a Global Action and Reflection Guide

- o **responsabiliser** les décideurs et les institutions publiques,
- o augmenter le **niveau de participation publique dans la prise de décisions**,
- o renforcer la **capacité de la société civile** pour influencer les décisions publiques.

Compte tenu de ce large éventail d'activités, on peut structurer l'impact de l'activité de plaidoyer sur 3 niveaux de complexité, qui impliquent des degrés de difficulté de plus en plus élevés :

- La vision sur le changement visé se réfère à l'amendement/modification d'une loi, à la promotion d'un nouveau règlement, mais aussi à obtenir des financements publics ou à initier/modifier une politique formelle – apparemment, le plus facile à atteindre, bien que parfois puisse exiger un effort soutenu.
- La vision sur le changement visé se réfère au changement de la manière de prise des décisions publiques et du fonctionnement du système des institutions de l'État (pensant à l'augmentation de la participation, de la transparence et de la responsabilisation des autorités) – d'habitude, c'est plus difficile de l'atteindre et cela exige un effort soutenu par une série de campagnes successives
- La vision sur le changement visé se réfère à la manière dont le groupe de bénéficiaires/citoyens perçoit le pouvoir qu'il détient et utilise pour influencer sur la manière de prise de décisions – le plus difficile à atteindre, exigeant un effort continu et de longue durée, généralement réalisé par plusieurs générations, parce qu'il implique d'influencer la culture et le comportement au niveau



de la communauté ou de la société.

Aspects fondamentaux de cette approche

“Le plaidoyer ne consiste pas simplement à s’asseoir autour d’une table avec un nouvel ensemble d’interlocuteurs, mais il s’agit de changer la taille et la configuration de la table pour accueillir une nouvelle série d’acteurs, Un plaidoyer efficace remet en cause les inégalités du pouvoir et change la façon de penser”⁹

⁹ VeneKlasen, L with Miller, V (2002) A new wave of power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation, World Neighbors

Cette approche définit le plaidoyer en tant qu'un processus complexe qui, au-delà d'une approche systématique pour influencer les politiques publiques, est un **processus de transformation de la société**.

Quels sont les principes fondamentaux qui définissent le plaidoyer dans cette approche ?

1. Le citoyen a un rôle fondamental

Dans cette approche le citoyen a un rôle très important et se mobilise pour s'assurer que le gouvernement et les institutions publiques ont assumé leur responsabilité, sont transparents et ont une conduite équitable et démocratique.

Contrairement à l'approche traditionnelle, qui décrivait le plaidoyer comme une *action au nom de ceux marginalisés*, cette approche signifie le *développement de la capacité de ceux marginalisés pour parler eux-mêmes*.

2. L'existence d'une vision du changement et d'une stratégie à long terme

Si l'effort d'influer sur les politiques publiques est intégré dans une vision à long terme, construite avec les citoyens et concerne le changement social visé, inclut des activités de sensibilisation de l'opinion publique, d'information et d'éducation sur les droits de l'homme, alors la chance d'avoir des résultats durables est beaucoup plus élevée.

3. L'analyse de relations de pouvoir et son rééquilibrage

Le plaidoyer traite et analyse de tous les points de vue (social et idéologique) toutes les formes de pouvoir (visibles ou cachées), y compris ceux qui proviennent du processus de marginalisation par l'origine ethnique, âge, sexe, etc., qui peuvent conduire à l'extrémisme ou exclusion sociale.

4. Le renforcement de la capacité des groupes et des organisations

Le renforcement de la capacité de la société civile est un élément important, qui englobe les connaissances et compétences d'analyse et d'évaluation des sources et des zones de pouvoir, la fondation des relations avec les bénéficiaires et les groupes marginalisés, l'encouragement et le soutien pour la participation directe de ceux-ci.

5. Implication et participation civique

L'existence d'un cadre juridique pour la protection des droits des citoyens est importante mais pas suffisante pour garantir la participation démocratique. La création des mécanismes pour assurer et encourager l'implication active des citoyens est importante.

6. Assumer la responsabilité et responsabiliser les gouvernants et les institutions de l'État

Le renforcement de la société civile ne signifie pas de porter atteinte au rôle des autorités. Le défi politique de cette décennie est de construire des institutions publiques puissantes et responsables qui interagissent avec une société civile puissante et responsable.

Politique et plaidoyer : percevoir la politique et assumer les responsabilités

“J'ai conclu que la politique est un problème trop sérieux pour la confier seulement aux politiciens“
Charles de Gaulle, Président de France

Ce n'est pas seulement en Roumanie que la perception des gens sur la politique est généralement négative et le fonctionnement des institutions et services publics est perçu comme une activité apolitique. La plupart des gens associent l'implication dans la politique à l'affiliation à un parti. Toutefois, dans les sociétés où il y a une histoire de la liberté d'association, de la liberté de s'exprimer et s'informer, les citoyens réagissent plus promptement si les gouvernants et les institutions de l'État prennent de décisions politiques qui peuvent nuire à leurs intérêts. Ils croient que ceux qu'ils ont élus et les institutions publiques qu'ils dirigent et coordonnent qu'ils sont responsables envers les citoyens.

En outre, ils sont conscients de leurs droits et l'exercice de la démocratie les a conduit à découvrir que la sphère des politiques publiques va au-delà des partis politiques et des institutions de l'État, et ceux qui sont intéressés à un changement doivent s'impliquer pour le promouvoir. L'implication des citoyens pour résoudre les problèmes auxquels la communauté/société se confronte et l'interaction avec les gouvernants dans des processus de prise de décisions est une pratique très fréquente.

Dans les régimes totalitaires qui surveillent de près la vie politique, économique et sociale des citoyens, le terme de *plaidoyer* n'a aucune signification. Une bonne preuve est le fait que dans aucune des anciens pays communistes d'Europe Centrale et Orientale, il n'y a pas un terme qui puisse être l'équivalent parfait du terme *plaidoyer*.

Dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale il y a encore le préjugé que les gens ordinaires ne doivent s'impliquer dans la "politique" et qu'ils ne sont pas responsables pour résoudre les problèmes auxquels se confronte leur communauté ou la société entière. La politique est associée au gouvernement et on suppose que seulement les gouvernants sont impliqués dans la politique. Le devoir du citoyen est de désigner par vote ses représentants au niveau local et national, et puis il ne doit pas s'immiscer dans la vie politique mais laisser les élus à faire leur travail ! S'ils veulent entrer dans la vie publique ou politique, ils doivent soit adhérer à un parti, soit chercher un emploi dans une institution publique.

La possibilité d'influer sur l'activité des "élites" et des décideurs est généralement considérée avec scepticisme.

On entend très souvent des phrases telles que : "On n'a aucune chance de changer quelque chose !"; "Ceux du sommet détiennent le pouvoir, pas nous !"; "Ne vous immisciez pas dans la politique, vous le regretterez ! Mieux vaut allez vous occuper de vos affaires !"

La perception que la politique est la prérogative des gouvernants et des politiciens, des institutions publiques impliquées dans le processus d'élaborer et mettre en œuvre la législation, mène malheureusement à l'exclusion sociale et inhibe la motivation des citoyens de participer au processus de changement.

Et le manque d'implication nous fait penser à une déclaration triste mais vraie : on a le gouvernement qu'on mérite !

On peut dire qu'en Roumanie, que dans autres anciens pays communistes, il faut changer la manière de perception d'impliquer les citoyens dans la vie publique en général, et dans le processus d'influer sur les politiques publiques en particulier et cela, comme on le disait au début, peut être un objectif des activités de *plaidoyer* !

Les ONG, de même que d'autres structures de la société civile en dehors des partis politiques non parlementaires (par exemple : syndicats, patronats), déclarent qu'elles sont apolitiques dans leur démarche de demander des changements et de critiquer les gouvernants.

Dans les régimes restrictifs, cela est une stratégie de survie pour pouvoir demander des changements et critiquer le gouvernement sans risquer d'être perçu comme subversif par le pouvoir. D'autre part, beaucoup de ceux qui ont fait des donations au secteur non gouvernemental ont contribué à cela de peur qu'ils ne soient taxés de soutenir des activités politiques, bien qu'ils utilisent la présence des ONG comme un indicateur de stabilité, de démocratie, à savoir politique.

Cependant les politiques publiques représentent la principale fonction de ceux qui dominent la politique, et pour cela il est essentiel de comprendre le lien entre les politiques publiques et le processus politique d'une part, et entre le processus politique et les relations de pouvoir dans une société, d'autre part. Et si la politique est un problème de relations de pouvoir, ceux qui veulent changer/influencer l'équilibre des pouvoirs, en donnant plus de pouvoir aux citoyens pour influencer sur ceux qui détiennent le pouvoir, entrent dans l'arène politique même s'ils ne font pas de politique.

L'implication dans des activités de plaidoyer consiste principalement à surmonter l'aversion envers le politique, et pour ceux qui ont vécu l'expérience des régimes totalitaires, répressifs et politiquement instables, signifie souvent de surmonter les craintes liées à leur implication dans la vie politique.

Des analyses de l'activité des ONG de l'Europe Centrale et Orientale montrent qu'un grand nombre d'organisations non gouvernementales évitent la confrontation avec les gouvernants, et seule une petite fraction d'eux sait comment influencer efficacement sur le gouvernement, tandis que de nombreux ONG préfèrent être partenaires avec le gouvernement en ayant ou en exerçant des fonctions sociales, déléguées au secteur non gouvernemental.

Ce guide ne se propose pas d'analyser les raisons qui expliquent cette situation, mais il vise à redéfinir les relations des ONG avec la classe politique, l'État et le secteur privé, en vous donnant l'occasion de réfléchir sur la responsabilité politique que votre organisation peut et veut assumer.

”La responsabilité politique des ONG résulte de la position d'intermédiaire entre différents groupes de gens qui luttent pour des choses différentes, situation la plus fréquente de la plupart des ONG. Une grande partie de la force des ONG provient du fait qu'elles représentent des différences, des multitudes d'identités humaines et d'aspirations sociales, y compris les aspirations vers la modernisation”¹⁰.

Si les ONG ne sont pas en mesure de se positionner elles-mêmes et de définir leur rôle politique dans la société, il y a le risque d'être perçues comme une sorte de systèmes privés pour fournir des services d'éducation, de santé, etc.

Bien que dans la période de transition, les ONG créent de nouveaux systèmes et modèles pour fournir les services, leur mission n'est pas seulement de combler les lacunes laissées par l'État qui se retire du secteur des services sociaux et de résoudre les problèmes engendrés par l'économie de marché.

¹⁰ Lisa Jordan și Peter van Tuijl, **Paper on NGO Advocacy**, Novib, 1997

4. Pouvoir et relations de pouvoir

Plaidoyer – un jeu de redistribution du pouvoir

*Puisque les choses sont telles qu'elles sont,
elles ne resteront pas ainsi pour longtemps*
Bertholt Brecht

Inclure le concept de pouvoir dans l'analyse du contexte, des acteurs et des institutions impliquées dans le processus de plaidoyer pour influencer les politiques publiques, est essentiel et aide à promouvoir des changements durables, en influençant les comportements, en rendant la participation plus efficace et en contribuant à l'augmentation de la confiance et à la formation d'une culture politique.

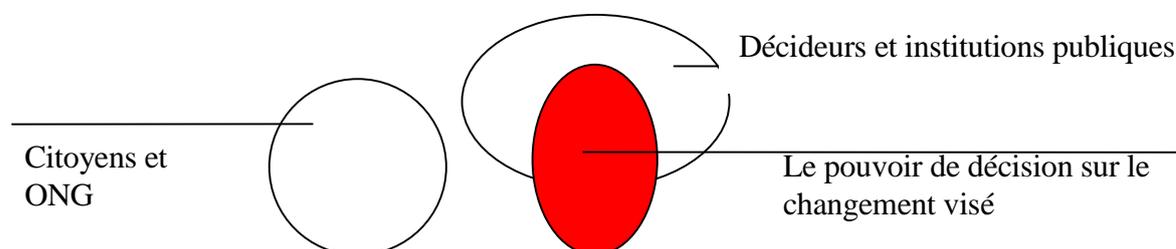
Les auteurs du manuel *The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*, ont révélé que ceux qui sont impliqués dans la politique pour la première fois, et même de nombreux militants avec expérience des ONG, outre le fait qu'ils ont une perception négative du pouvoir, ils perçoivent le pouvoir comme un instrument de domination, monolithique et impossible à changer.

En réalité, le pouvoir est *dynamique* et évolue selon le contexte. L'exercice du pouvoir est un processus continu de négociation et de coopération entre ceux qui détiennent le pouvoir et ceux qui estiment qu'ils ne l'ont pas.

On peut définir le processus de plaidoyer comme un jeu de redistribution du pouvoir en relation avec le changement visé, par lequel, ceux qui ne détiennent pas le pouvoir (par exemple, les citoyens et leurs organisations) essaient de gagner le pouvoir pour influencer la décision des autorités et promouvoir le changement souhaité. Graphiquement, cela peut être représenté par la différence entre la situation existante et celle souhaitée :

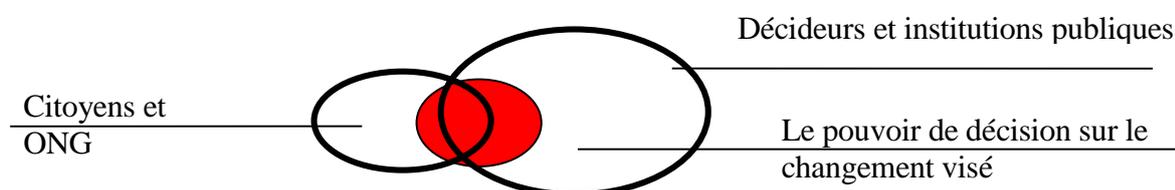
Situation existante, avant de commencer le processus de Plaidoyer :

Les citoyens et les ONG estiment qu'ils n'ont pas le pouvoir d'influer sur la décision et le changement, il appartient entièrement au gouvernement et aux institutions publiques.



Situation après le processus de Plaidoyer

Les citoyens et les ONG exercent leur pouvoir en influant les décisions et le changement.



Pour comprendre la dynamique de ce processus et découvrir comment on peut “déléguer” les ONG et les citoyens, on vous propose d’analyser toutes les sources et types de pouvoir qui sont à la portée des décideurs et des ONG.

Que signifie Pouvoir ?

Que signifie Pouvoir pour vous ? On vous prie de noter votre définition avant de lire ci-dessous !

La probabilité qu’une personne se trouvant dans un certain contexte social soit mise dans la situation d’imposer sa volonté, malgré les obstacles, quelle que soit la base sur laquelle cette probabilité est construite.

Max Weber, “Theory of Social and Economic Organization”

“La capacité à atteindre son but. C’est la force nécessaire pour provoquer des changements sociaux, politiques ou économiques”

*Dr. Martin Luther King Jr., militant pour les droits de l’homme
Des États-Unis, qui a lutté contre le racisme et les inégalités sociales*

“Le pouvoir peut être défini comme le degré de contrôle exercé par différentes parties de la société sur des ressources matérielles, humaines, intellectuelles, financières, etc. Le contrôle de ces ressources devient une source de pouvoir personnel et social. Le niveau de pouvoir dépend de la variété et de la quantité des ressources qu’un individu/groupe utilise et contrôle. L’accès aux ressources peut être maintenu et perpétué par les divisions sociales telles que la classe sociale, l’ethnie, l’âge, la caste, la race, etc

*Women’s Empowerment in South Asia-
Concepts and Practices, Srilatha Batlwala, ASPBAE/FAO*

Même si ces définitions traitent le pouvoir d’une manière différente – en tant que compétence, probabilité et degré de contrôle, l’impact du pouvoir est commun : on s’impose la volonté, accomplit les buts et intérêts et on provoque les changements visés.

Si vous vous en souvenez, l’une des définitions de la politique a été qu’elle représente la volonté des institutions de l’État, à savoir qu’on peut maintenant compléter en disant qu’elle représente *le pouvoir* de l’État.

En s’impliquant dans des activités d’influer sur les politiques et les décisions, les citoyens entrent dans l’arène politique pour négocier le pouvoir avec ceux qui le détiennent ! Malheureusement, ceux-ci se souviennent de leurs promesses et engagements seulement tous les 4 années !

La compréhension du concept de pouvoir doit être associé au contexte culturel et idéologique dans lequel on l’analyse, c’est-à-dire l’ensemble de croyances, de valeurs, d’attitudes et de modes de perception et d’analyse de la réalité sociale, économique, religieuse, qui influencent le comportement individuel et la conduite des organisations et des institutions.

Mais, comme on le disait, le pouvoir n’est pas statique, il est soumis à un processus continu de transformation et de changement. Tant que la distribution de pouvoir est injuste et déséquilibrée, ceux qui ne le détiennent pas essaieront de provoquer des changements dans les structures du pouvoir. Le déséquilibre de pouvoir et les grandes différences liées à l’accès aux ressources,

engendrent des tensions et déclenchent des conflits. Dans le chapitre suivant on parlera de la manière d'approche de ces conflits.

Mais on veut souligner une idée importante pour ceux qui sont impliqués dans le processus de plaidoyer : même s'ils n'appartiennent pas au groupe qui détient le pouvoir, les gens ne sont *jamais totalement impuissants*.

Mais avant d'explorer les sources personnelles de pouvoir, on veut vous provoquer à réfléchir à votre expérience personnelle et à vous rappeler :

- Une situation qui vous a fait vous sentir puissant _____
- Une situation qui vous a fait vous sentir impuissant _____

Nous sommes sûrs que vous avez réussi à identifier des expériences pertinentes dans les deux cas ! Par ce moment de réflexion, on voudrait souligner que le *pouvoir est relatif*. Vous êtes sentis puissants devant des gens et dans un certain contexte, et impuissants par rapport à d'autres gens que vous avez vus plus puissants !

Sources et types de pouvoir politique

Lorsqu'on parle du pouvoir de ceux qui sont au pouvoir, la perception générale est négative. Les gens l'associent à la possibilité d'abus, de corruption parce qu'ils le lient à l'idée de contrôle absolu sur les ressources et les décisions. En outre, ils le perçoivent absolu sur le modèle gagnant – vaincu, c'est-à-dire s'ils le détiennent, ça signifie que nous ne l'avons pas !

C'est important de comprendre les différences entre le pouvoir en tant que *potentiel* et comme *perception des autres* – le pouvoir que nous avons est ce que les autres perçoivent chez nous. Si nous essayons d'analyser en détail les types de pouvoir et les causes de ces perceptions, nous pouvons définir plusieurs types de pouvoir politique et leurs sources :

Le pouvoir visible

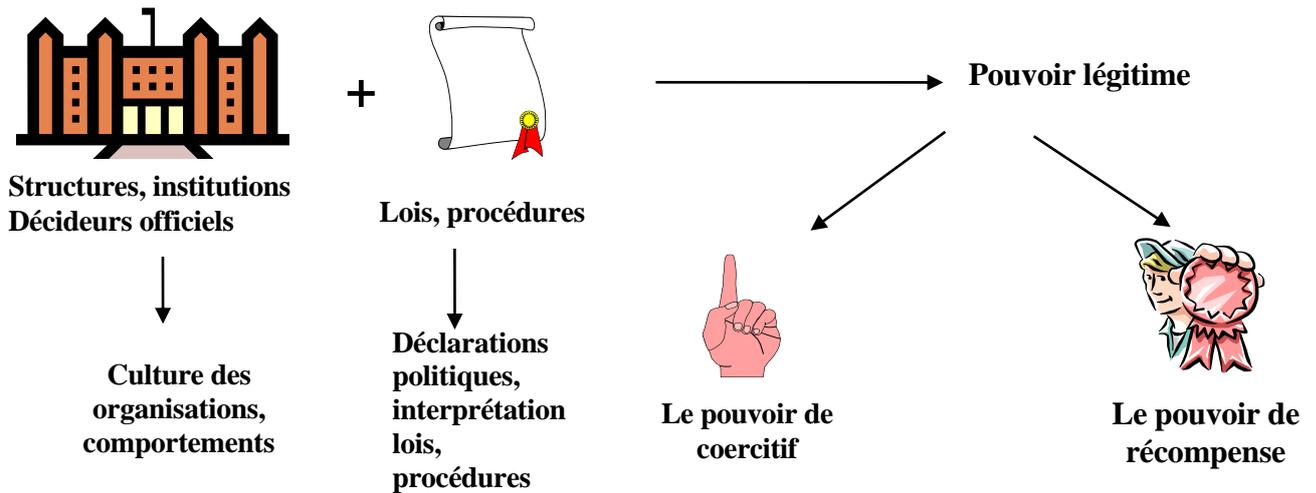
Ce pouvoir résulte de l'existence des aspects visibles du pouvoir politique, de *son autorité légitimée* par les lois, les procédures de décision, les structures, les institutions, les positions officielles. Utilisant ce type de pouvoir, l'autorité prend des décisions publiques concernant les politiques formelles, réglemente des domaines de la vie publique, établit des procédures d'application qui sont interprétées et mises en œuvre conformément aux politiques informelles : elles dépendent de l'attitude, des priorités et de résultat du processus de négociation politique, mais aussi des performances et de la capacité de fonctionnement du système publique.

La législation et les procédures ajoutent encore deux catégories de pouvoir qui influent aussi sur le comportement du personnel des institutions publiques, que celui du citoyen : Le pouvoir de récompense et le pouvoir coercitif.

Le pouvoir caché

Les gens qui sont au pouvoir et par ceux-ci, leurs institutions, maintiennent et augmentent leur influence par le contrôle des personnes qui sont invitées à la table de négociation, mais aussi des thèmes qui seront abordés à cette table et des informations qu'ils transmettent. Souvent ils sont en contact avec des groupes puissants d'influence qui restent à l'ombre, mais dont on poursuit les intérêts. Cela est possible, surtout si les médias sont absents de la table de négociation. Par

l'exercice de ce type de pouvoir, les décideurs et les institutions responsables peuvent limiter la participation ou tout simplement la «mimer» ; ils peuvent exclure certains groupes de la table de négociation et même peuvent exclure des thèmes et problèmes d'intérêt public ou désinformer aussi ceux qui sont impliqués dans le processus de décision.



Le pouvoir invisible, ou perçu

Il est basé sur la pensée et la perception du citoyen ou de ceux qui sont impliqués dans des activités de plaidoyer concernant leur propre pouvoir par rapport à celui du pouvoir. Il se base sur la perpétuation des stéréotypes, sur les valeurs et normes de la société, sur le niveau de la culture politique qui inhibe les aspirations et la confiance. Si on permet l'exercice de ce type de pouvoir, il y a le risque d'inhiber le dialogue et la liberté d'expression et d'accentuer le sentiment de culpabilité pour les groupes défavorisés et de l'apathie des citoyens en général.

Dans la deuxième partie on explore quelques façons de contrer ces types de pouvoir.

Le pouvoir des citoyens et des ONG

Personne n'est jamais totalement impuissant. Le fait que les citoyens s'organisent pour être en relation avec le pouvoir les aide à augmenter leur pouvoir, à mettre en valeur les sources de pouvoir individuel et à réagir ou contrer les divers types de pouvoir politique.

Les ONG qui sont impliqués dans le plaidoyer et dans le changement des politiques publiques, doivent identifier et développer les *sources de pouvoir alternatif* dont elles disposent au moment où elles entrent en relation avec les autorités, en aidant les citoyens à faire la même chose.

Une façon de structurer ces types est la suivante :

Le pouvoir des connaissances et de compétences personnelles

Identifier les sources de pouvoir comme alternative au pouvoir politique commence au niveau personnel, par autoévaluation ou analyse de groupes par lesquels on met en valeur les connaissances, la spécialisation, l'expérience et le talent de chaque membre du groupe. Le résultat

peut être parfois surprenant, parce qu'on peut découvrir de nouvelles ressources personnelles et compétences.

Faciliter l'échange d'expérience, travailler en équipe et élaborer des programmes d'information et d'éducation sur le principe de l'interactivité et de la participation, mènent à renforcer les connaissances et compétences au niveau individuel.

Une autre facette des sources de pouvoir au niveau personnel est *le pouvoir de relation* qui se base sur la perception des autres concernant les liens personnels avec des gens influents ou importants qui peuvent être utiles à la démarche.

Le pouvoir collectif

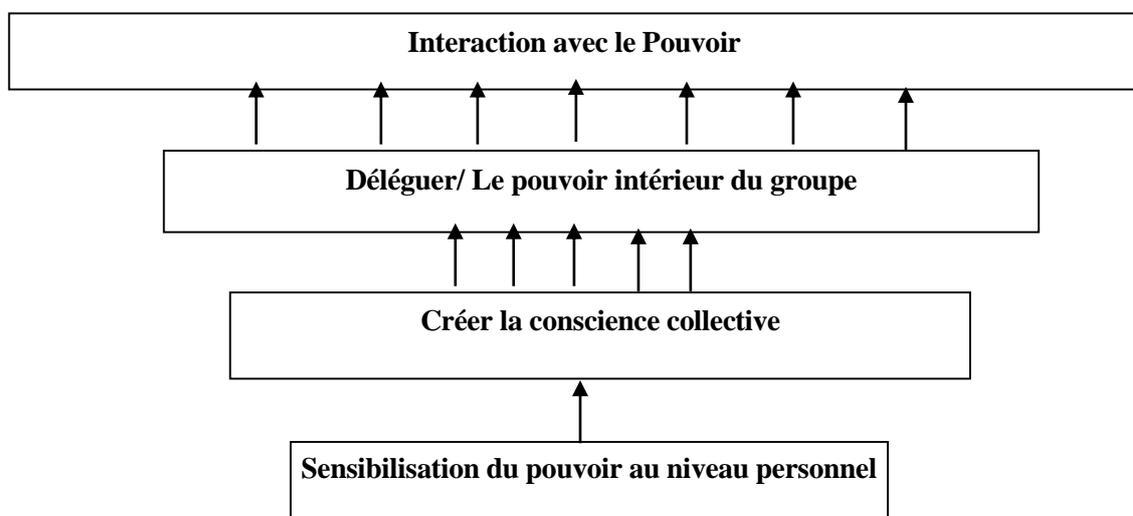
La conscience du pouvoir collectif se construit sur la diversité et la variété des connaissances et compétences découvertes au niveau personnel, mais elle se consolide par la capacité d'identifier des intérêts et buts communs pour l'accomplissement desquels on peut utiliser les sources de pouvoir des membres du groupe/organisation. La mise en valeur du pouvoir collectif est faite par sa reconnaissance de la part du groupe et par l'organisation pour être utilisé dans sa relation avec le pouvoir.

Une facette du pouvoir collectif est le pouvoir de référence, qui est fondé sur la perception des autres, de ceux qui sont au pouvoir ou de l'opinion publique en général, au sujet de l'image publique du groupe ou de l'organisation : la légitimité, la représentativité, la fiabilité, le professionnalisme. Par conséquent, le renforcement de l'image publique du groupe/organisation qui s'implique dans des activités de plaidoyer et entre en relation avec le pouvoir est crucial.

Le pouvoir intérieur

Le pouvoir intérieur signifie la confiance dans sa propre capacité à influencer sur le pouvoir et on le construit/renforce sur le fondement des premiers deux types de pouvoir : individuel et collectif. La mise en valeur de cette source de pouvoir contre directement le pouvoir invisible des décideurs.

Pour entrer en relation avec le pouvoir, le groupe/organisation doit passer par un processus de prise de conscience du pouvoir, qui équilibre l'interaction avec celui-ci :



Utiliser le pouvoir pour promouvoir le changement

*Le pouvoir n'a jamais rien cédé,
et il ne le fera pas si on ne lui demande pas
Frederick Douglass*

L'affirmation "les informations et les connaissances signifient pouvoir" a été adoptée depuis des décennies par ceux qui sont impliqués dans des activités de plaidoyer. C'était vraiment un élément essentiel utilisé par les ONG pour influencer le pouvoir. On veut attirer l'attention sur le fait que le pouvoir détient aussi cette ressource et peut l'utiliser comme un instrument de domination et de manipulation, en contrôlant la production et la diffusion des informations ou en utilisant la désinformation.

Malheureusement, de nombreux ONG croient que seules les informations et les connaissances donnent automatiquement le pouvoir et la motivation pour faire agir les citoyens, en oubliant la dynamique du pouvoir et les autres sources de pouvoir.

Mais dans l'économie de marché, les connaissances et les informations sont une marchandise aux droits d'auteur, vendue et achetée, en divisant la société en 2 catégories : vaincu et gagnants. Les ONG impliqués dans le plaidoyer sont également présentes dans cette compétition pour accumuler des connaissances et des informations. Les grandes et puissantes organisations utilisent de plus en plus les informations et les connaissances comme une stratégie d'influencer les gouvernants et l'opinion publique, tandis que les organisations locales, telles que celles qui développent des activités de plaidoyer par autoreprésentation, les obtiennent de plus en plus difficilement. L'effet est que l'activité de fournir les connaissances et les informations est réalisée de plus en plus souvent du haut en bas, par des activités d'éducation et d'information au niveau des communautés locales.

Pour avoir l'effet visé, les campagnes de diffusion des connaissances et d'informations doivent être couplées avec des analyses critiques et des débats qui aident les citoyens à mettre en valeur les nouvelles informations. Si ceux qui sont marginalisés sont conscients qu'il y a une diversité de types de connaissances : celles basées sur l'expertise, mais aussi celles basées sur l'expérience, l'intuition, la culture, etc., alors les informations et les connaissances peuvent devenir un instrument d'autorisation et de mobilisation. Contrairement à l'approche par laquelle les informations et les connaissances sont une marchandise, les dernières approches innovatrices les présentent en tant qu'une propriété publique, un bien commun qui doit être généré et partagé en commun.

Les connaissances et les informations sont extrêmement importantes pour créer une pression politique sur les décideurs et les groupes d'intérêts cachés à l'ombre du pouvoir, qui contrôlent et influencent le processus des politiques publiques et l'agenda public. En même temps elles ne sont pas suffisantes pour modifier l'agenda public et faire en sorte que les décideurs se sentent responsables ou faire changer la conduite des institutions. Ceux qui sont impliqués dans le processus d'élaboration des politiques et ceux qui sont au pouvoir peuvent détourner ou invalider des demandes de la société civile si les organisations n'ont pas la force politique et la légitimité de contrer ces actions.

Les modalités de créer la pression politique sont : la création d'un vaste soutien par la construction des alliances et des mouvements capables de mobiliser les gens actifs et informés ainsi que la création de "bruit" pour capter l'attention de l'opinion publique par la voie des médias et l'augmentation de la visibilité de la démarche. Mener des actions de visibilité contribue à renforcer le pouvoir des citoyens et implique des campagnes pour éduquer et stimuler la participation en corrélation avec des stratégies d'action de l'extérieur et de l'intérieur des citoyens.

L'opinion de ceux qui sont impliqués dans le plaidoyer¹¹ est que pour construire et mettre en valeur le pouvoir collectif, la société civile doit structurer plus clairement de nouveaux espaces pour l'éducation politique et le dialogue, qui fournissent l'opportunité d'explorer de nouvelles idées et approches.

5. Approches stratégiques dans le changement des politiques publiques

Plaidoyer et le cycle des politiques publiques

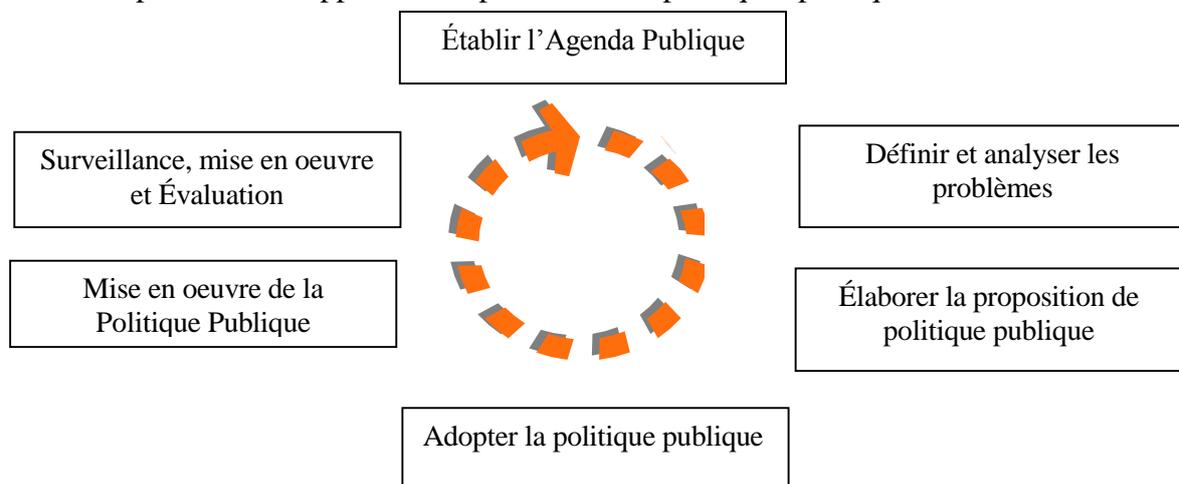
Le type d'approche et la stratégie de plaidoyer doivent être mis en corrélation avec le moment où le plaidoyer est initié et les activités mises en œuvre.

Les influences et les événements internationaux peuvent apporter des changements dans le contexte politique et ouvrir des possibilités de réformes dans des divers domaines. De même, les événements au niveau national, telles que les situations aux conséquences tragiques, les catastrophes ou les perturbations majeures au niveau de la société, peuvent amener les gouvernants et l'opinion publique ou forcer les gouvernants à trouver des solutions ou initier des réformes dans différents secteurs.

Certes, *les élections* constituent une occasion excellente d'engager des discussions sur des questions et d'impliquer les citoyens dans des débats politiques concernant les problèmes auxquels ils sont confrontés et de trouver des alternatives pour les résoudre, susciter des discussions sur des projets de changer les politiques publiques et d'obtenir des engagements de la part des candidats et des partis politiques. Mais cela ne signifie pas que le plaidoyer n'a de sens que tous les 4 ans ou 5 ans ! En outre, les occasions engendrées par les élections risquent de n'avoir aucun effet si la société civile, les citoyens et les ONG ne suivent pas la façon d'accomplir les engagements et les promesses de la campagne électorale.

Le processus d'élaboration des politiques publiques fournit une structure complète pour analyser les moments d'intervention en vue d'influer ces politiques et promouvoir les changements visés.

Un modèle pour le développement du processus des politiques publiques est le suivant :



¹¹ Making Change Happen, 2006, issue # 3 - Power, Just Associates Publication

Etablir agenda publique

On comprend par agenda public tous les sujets d'intérêt public, aussi bien l'agenda formel des fonctionnaires (appelé *agenda institutionnel*) que l'agenda informel des médias, des ONG ou d'autres catégories sociales ou économiques. Établir l'agenda signifie le processus par lequel les acteurs politiques décident quels problèmes portés à leur attention seront dans l'agenda politique. Puisque d'habitude l'agenda formel et celui informel ne coïncident pas, on peut dire qu'un agenda formel est bon au moment où il se superpose à celui informel, mais aussi qu'il est représentatif pour les intérêts de la communauté. Mais on peut dire certainement qu'on ne rencontre pas très souvent cette coïncidence heureuse !

Les causes qui empêchent les problèmes importants d'être sur l'agenda public sont liées à l'influence du politique, mais aussi à la capacité et au comportement des autorités, telles que : l'inertie et la tendance d'éviter le changement, la crainte du nouveau et la tendance de différer des décisions qui engendrent des changements, l'habitude de passer la responsabilité individuelle vers une responsabilité collective incertaine (la formation d'un comité d'analyse qui étudie le problème...). En général, il y a la tendance d'ignorer un problème si celui-ci n'est pas accompagné par une solution.

On ne veut pas vous convaincre que les perturbations sont causées seulement par ceux qui se trouvent au pouvoir, mais au contraire, on veut souligner surtout celles qui sont dans "la cour" de la société civile.

Des intérêts importants ne sont pas portés à l'attention des autorités parce que ceux qui en sont affectés ne sont pas capables de les exprimer publiquement, et s'ils le font, ils ne savent pas argumenter suffisamment. Beaucoup de ceux qui arrivent pourtant sur leur table ne sont pas bien structurés. Ainsi, on ne les comprend pas et on ne leur accorde pas assez d'importance. Parfois, à la suite de la non connaissance ou non maîtrise des problèmes, on les représente mal et ne reconnaît pas messenger et sa légitimité de représenter les intérêts.

Définir et analyser les problèmes

Cette étape devrait comprendre l'identification et la consultation des acteurs intéressés, aussi ceux du milieu gouvernemental que ceux du milieu non gouvernemental, la collecte des données statistiques qui consolident et argumentent la définition du problème, l'analyse des causes et des conséquences du problème s'il n'est pas résolu ou s'il est reporté, y compris l'estimation de ces coûts. L'activité qui pourrait avoir le plus grand impact dans cette étape est la consultation des acteurs intéressés. Mais, malheureusement, cette activité est réalisée d'une façon superficielle, ou pire, elle manque totalement.

Élaborer la proposition de politique publique

Cette étape comprend des analyses et processus de décision sur les buts et objectifs de la politique publique, en définissant clairement les bénéficiaires, l'identification et la formulation des versions pour résoudre le problème et le choix de la version optimale, conformément à l'analyse de l'impact social, économique et environnemental, de même que les analyses coût - bénéfice et coût - efficacité. Toutes ces analyses impliquent des consultations avec les acteurs gouvernementaux, experts et acteurs non gouvernementaux.

Adopter la politique publique

Théoriquement, cette étape comprend des négociations entre le gouvernement et les acteurs politiques, la sélection de la proposition sur base des critères objectifs et des arguments donnés par les analyses ainsi que l'adoption de la proposition par des actes législatifs. Mais pour préparer la mise en œuvre, dans cette étape on devrait préparer aussi les ressources financières, institutionnelles et humaines nécessaires.

Mettre en œuvre des politiques

Dans cette étape on trouve les nombreux obstacles !

On énumère quelques causes principales qui rendent la mise en œuvre un échec :

- On n'élabore pas un plan de mise en œuvre détaillé, qui peut clarifier la planification des activités, les rôles et les responsabilités lorsque l'autorité de décision et de mise en œuvre est divisée entre plusieurs autorités ;
- La faiblesse de la capacité institutionnelle, l'inertie au changement, la culture bureaucratique des institutions, le manque du personnel spécialisé ;
- La mise en œuvre des politiques locales ne tient pas compte du contexte local.

Les facteurs qui influencent l'approche

On peut définir des facteurs qui influencent l'approche du plaidoyer. Ils peuvent avoir une importance différente selon le lieu ou le sujet auquel ils s'appliquent.

Le contexte socio - culturel

Chaque société/communauté se caractérise par un ensemble de valeurs, croyances, traditions, qui sont acceptées et constituent des lois non écrites, qui influencent les attitudes et les comportements des décideurs et de la société civile liés à la tolérance, à l'acceptation de la diversité et même au changement. À cela on ajoute le niveau de prise de conscience des droits et devoirs au niveau de la société ainsi que le niveau d'appétit pour s'impliquer dans la vie politique et sociale qui reflète le degré de maturité démocratique.

L'environnement politique et institutionnel

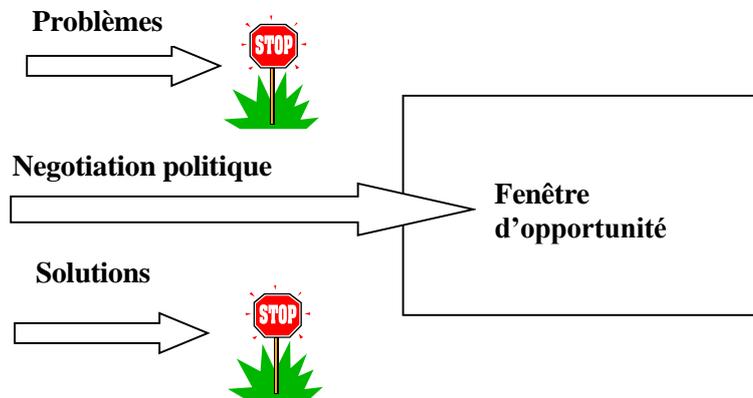
La légitimité et le pouvoir des gouvernements et des autorités sont perçus différemment par la société civile de chaque pays. Le degré d'ouverture et transparence des structures gouvernementales et leur réceptivité aux réformes est aussi différent. Les décisions politiques sont prises différemment, selon le nombre et la distribution des centres de pouvoir et leurs points d'accès.

Les opportunités et les contraintes du moment

En général, chaque période a ses différentes opportunités et contraintes pour le changement qui sont influencées par le contexte international, les événements internes ou externes, prévisibles ou fortuites, ou par le calendrier des élections. Si on parle du changement des politiques publiques, les opportunités et les contraintes dépendent aussi du thème /problème qui est sujet au changement.

Conformément à la théorie de J. Kingdon (1995), la possibilité qu'un problème devienne le sujet d'une politique publique ne dépend pas seulement du fait qu'il est important pour la société et ne

il suffit pas d'avoir des solutions pour cela. Pour être inclus dans l'agenda officiel et pouvoir utiliser la fenêtre d'opportunité, les problèmes et les solutions doivent être analysés par les groupes politiques, suite à un processus de négociation, fondé plutôt sur des critères liés à la faisabilité et aux bénéfices politiques (l'agenda et les événements politiques), que sur des critères analytiques ou de faisabilité technique.



La capacité et les ressources de la société civile

Le type d'approche est évidemment lié à l'expérience et à la capacité du groupe /organisation qui s'engage dans la démarche d'influencer les politiques publiques et de promouvoir le changement ainsi qu'aux ressources humaines, informationnelles, matérielles et financières disponibles. John Samuel, du Centre National d'Études de Plaidoyer d'Inde, a défini six sources de pouvoir pour l'ONG qui pratique le plaidoyer :

- a. Pouvoir de mobiliser les citoyens
- b. Pouvoir des connaissances et des informations
- c. Pouvoir de l'expérience directe sur terrain et des relations avec l'environnement local
- d. Pouvoir donné par la solidarité
- e. Pouvoir donné par les convictions éthiques et morales

Si on parle d'interventions stratégiques pour promouvoir les changements durables, on peut évaluer la capacité de l'organisation en utilisant la structure suivante :

- o Capacité d'être au courant et de réagir aux défis et opportunités de l'environnement externe
- o Capacité interne de fonctionnement de l'organisation
- o Capacité de planification à long terme

Le type et la mission des organisations

L'approche du plaidoyer dépend aussi du type d'organisation. On vous propose de structurer sur base du critère de *la représentation des différents intérêts*, du critère de *l'accès* ou du critère de *participation sociale et politique*.

La relation avec le pouvoir peut être dictée et influencée par la diversité des typologies suivantes :

Lorsqu'on parle de plaidoyer en tant que processus par lequel sont représentés les *intérêts, priorités et valeurs*, on peut avoir les types suivants de groupes/organisations, appelés génériquement *groupes de pression* :

- des organisations créées pour *promouvoir une cause, reconnaître et appliquer des principes*, tels qu'un environnement sain, égalité de chances pour femmes, protection des enfants ;
- des organisations formées autour des *intérêts et buts communs*, telles que les organisations syndicales dans un secteur, les associations professionnelles ;
- des organisations qui font la promotion du changement en général, englobant un ensemble complexe d'intérêts, tel que le développement social et économique ;
- des organisations qui se rallient épisodiquement à un certain intérêt, telle que l'opposition de placer une fosse de déchets.

Lorsqu'on parle des types de groupes et organisations sur base du critère de l'accès, on peut avoir des groupes à *accès direct* au pouvoir ou *sans accès direct*. Ces derniers se trouvent dans cette catégorie parce qu'ils ont décidé de ne pas dialoguer ou parce qu'ils n'ont pas essayé.

Lorsqu'on parle de la typologie des organisations en fonction du *type de participation dictée par la façon dont elles voient leur rôle dans la vie sociale, économique et politique*, on peut avoir des organisations dont leur rôle est de fournir des services que l'État ne fournit plus, en essayant de résoudre seules les problèmes. À l'autre extrême il y a les organisations qui voient leur rôle seulement comme des "gardiens de la démocratie", c'est-à-dire qui se limitent à attirer l'attention sur les choses qui ne fonctionnent pas, croyant que c'est l'autorité qui doit trouver des solutions et mettre en œuvre les changements.



Les risques estimés

L'approche du processus dépend des risques que l'initiative et le développement d'un tel processus implique. Parfois, le manque d'autres options pour résoudre des problèmes urgents et graves mène à assumer ces risques.

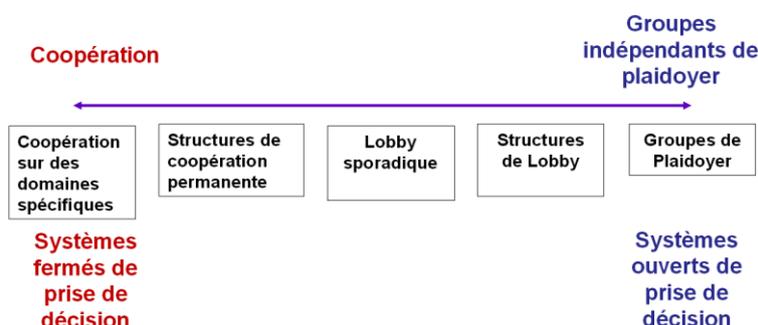
Pour explorer les moyens d'approche du processus de plaidoyer, on vous propose d'explorer plus en profondeur la relation entre les organisations non gouvernementales et le pouvoir.

La relation avec le pouvoir

On peut représenter les différentes façons d'organiser les ONG pour entrer en relation avec le pouvoir dans un graphique qui illustre le contexte politique et institutionnel, le degré d'ouverture

des structures de décision et le niveau de risque dans le développement des activités de plaidoyer, à partir des systèmes fermés vers les systèmes ouverts :

RELATION AVEC LE POUVOIR ET LA FAÇON D'ORGANISER DES ONG



Coopérer sur des domaines spécifiques

Dans les systèmes fermés de prise de décision, les ONG essaient d'avoir seulement des relations de **coopération avec le pouvoir** sur des domaines et problèmes spécifiques. Évidemment, leur influence est limitée, on ne peut pas parler de changements au niveau du système ou de la société. L'avantage de ce type de relation c'est comme "mieux vaut un peu que rien", et il contribue à renforcer la légitimité et la crédibilité de l'organisation et plus tard il peut avoir l'occasion d'aborder d'autres problèmes.

Structures de coopération permanente

Puisqu'il veut prouver son ouverture, le pouvoir prend l'initiative d'organiser des groupes mixtes de travail pour résoudre des problèmes spécifiques, dans des conditions et paramètres unilatéraux. Flattées par l'invitation, il y a des ONG qui acceptent toutes les conditions. Ce type de relation a l'avantage qu'il peut augmenter la crédibilité et l'influence de l'organisation, si celle-ci a la capacité de contribuer activement au processus de résoudre les problèmes. Mais il y a aussi le risque de perte de confiance et crédibilité dans les yeux des citoyens/bénéficiaires, qui commencent à la percevoir comme étant associée avec le pouvoir. Évidemment, il y a le risque de consultation et implication formelle de l'organisation non gouvernementale si le pouvoir décide d'utiliser cette relation seulement pour mimer la coopération et diminuer les critiques à son adresse.

Lobby sporadique

Dans les conditions où le contexte politique et institutionnel est neutre, les ONG, qui d'habitude ont d'autres activités permanentes, se mobilisent à un moment pour montrer une position différente de celle du gouvernement et demander un changement législatif. La chance d'influencer la décision du pouvoir dépend plus du statut et des relations personnelles des membres de l'organisation que des performances et de la qualité de la démarche. Comme il y a une certaine ouverture, en principe, ce type de relation n'implique pas des risques, mais son impact sur les changements ne sera pas majeur.

Structures de Lobby

Ce type de relation existe dans la situation où le contexte politique et institutionnel permet l'évolution du secteur non gouvernemental et son implication dans la vie politique et sociale. Correspondant à une société civile plus mature, il y a des structures permanentes de lobby, spécialisées dans le processus législatif sur domaines de spécialité. La participation aux activités de lobby devient une activité permanente pour certaines ONG qui commencent à construire des stratégies et alliances, distribuer des rôles et responsabilités et planifier les rencontres avec les décideurs conformément à un calendrier régulier.

Groupes de plaidoyer

Ce type de relation peut exister seulement dans le contexte d'une société démocratique mature ou s'il y a un système ouvert de prise de décisions. Ce contexte se reflète par l'existence de nombreux ONG spécialisées dans le lobby et plaidoyer, capables de créer des alliances et coalitions, de préparer et renforcer leur position d'une manière documentée, sur des études et recherches qui impliquent les citoyens/les bénéficiaires directs des campagnes de plaidoyer. En outre, elles sont capables de construire une approche stratégique à long terme, qui comprend un éventail divers d'activités, telles que les campagnes d'information, d'éducation, les campagnes médiatiques. Les changements visent plus à influencer/renforcer la culture politique qu'à résoudre un problème ou changer une loi en abordant des thèmes stratégiques, tels que le changement du système de prise de décision ou la façon de fonctionner du système.

L'approche des conflits et des différences

Une autre façon de distinguer le type d'approche du processus de plaidoyer est en fonction de la manière de résoudre les conflits et les différences. En général, si on veut simplifier, on peut dire qu'il y a 3 grandes catégories d'approche des conflits et des différences :

o Approche qui se base sur l'utilisation de la force

Cette approche est la plus ancienne et primitive façon de résoudre les conflits et les différences. Elle a comme logique la loi de la jungle, c'est-à-dire celui qui est le plus fort survit et gagne. Malheureusement, sa forme la plus aigüe est la guerre. Le problème majeur de ce type de résolution des conflits est que la victoire remportée par force n'est pas viable. L'histoire a montré que les interventions en force ont déclenché des réactions violentes.

o Approche qui se base sur l'utilisation du droit

Cette approche est la forme de résoudre les conflits et les différences la plus répandue et la plus utilisée. Elle est fondée sur un ensemble de lois, croyances et norme morales de conduite, écrites ou non écrites, adoptées par une société ou communauté. Sur base de ces règles, on définit ce qui est bon ou mal, ce qui est permis ou interdit. La résolution des conflits et des différences signifie, dans cette approche, l'application de ces règles par des instances formelles ou informelles, mais reconnues et acceptées par groupe/société, pour établir un vaincu – le coupable – et la punition qui doit être appliquée, de même qu'un gagnant – la partie lésée – et les compensations qui lui reviennent. Le problème avec ce type de résoudre les conflits est la solution imposée. Les parties perdent le contrôle dans le processus de résoudre les différences ; d'habitude la relation est compromise suite aux frustrations provoquées par l'apparition devant les instances. En outre, il n'y a pas une préoccupation pour définir la relation entre parties dans le futur.

o ***Approche qui se base sur l'utilisation de l'intérêt***

Heureusement, il y a aussi une approche qui commence à gagner de plus en plus de terrain. Elle est fondée sur l'implication directe des parties pour résoudre la situation conflictuelle, les parties étant responsables et gardent le contrôle pour développer et accepter les solutions. Cette approche a l'avantage que la solution adoptée satisfait les intérêts des parties et a des chances d'être viables dans le futur et permet de maintenir les relations.

L'approche traditionnelle de plaidoyer implique une action publique développée par une ONG pour influencer l'autorité publique responsable et obtenir la reconnaissance de l'existence et de la légitimité des problèmes au niveau de la société ou d'une partie de celle-ci ainsi que l'acceptation des solutions proposées par ceux qui représentent ces groupes. On veut souligner que, dans l'approche classique, on suppose que le secteur non gouvernemental s'assure que le pouvoir accepte **aussi bien les problèmes** apportés à la table de négociation **que les solutions**. On ne veut pas démontrer que l'approche traditionnelle ne tient pas compte des intérêts des parties, mais on croit que la logique du processus de cette approche mène les parties à la confrontation et structure la pensée, dès le début, sur base des premiers types d'approche : si la situation n'est pas adoptée il y aura des démonstrations de force ou on appellera aux instances.

C'est pourquoi on vous propose une autre approche qu'on appelle ***plaidoyer participatif***, qui traite la situation conflictuelle dans la perspective de ***l'intérêt*** des parties. Voyons pourquoi !

- Si le plaidoyer traditionnel se concentre sur *les gens* – décideurs, leaders politiques, l'approche participative se concentre sur *les problèmes* à résoudre, pas sur les gens !
- dans l'approche traditionnelle, le secteur non gouvernemental vient à la table de négociation avec des *solutions clairement définies*, tandis que dans l'approche participative seulement les *intérêts sont clairement définis*, et en ce qui concerne les solutions, il y a une ouverture et une volonté pour dialogue
- Puisqu'il y a un mandat clair pour *une solution clairement définie*, dans l'approche traditionnelle le secteur non gouvernemental vise à imposer cette solution et il y a le risque *de rester sur sa position*, dans l'approche participative, compte tenu de l'ouverture vers *toute solution qui satisfasse les intérêts*, on peut identifier *des solutions créatives à bénéfice mutuel*.
- Si dans l'approche traditionnelle, *le compromis est interprété comme une victoire*, dans l'approche participative les solutions sont évaluées sur la base *des critères objectifs*.

L'importance de l'élément de participation au changement des politiques publiques

On a mentionné plusieurs fois l'importance de la composante participative dans les processus qui visent à influencer les décisions et les politiques publiques.

On veut souligner que la participation est aussi importante dans la phase de planification de la stratégie. Ce qui signifie vraiment un processus de décision concernant l'approche stratégique et les étapes à suivre, mais aussi un processus de renforcement du pouvoir de la société civile par la sensibilisation des sources de pouvoir dont les citoyens disposent en les aidant à augmenter le niveau de confiance dans leur propre pouvoir et dans le pouvoir collectif et en contribuant à la motivation, l'implication et l'identification des idéaux et actions communs, quelles que soient les différences d'opinion. Tout cela facilitera la mise en œuvre de la stratégie.

En outre, un processus participatif initié dès la phase de planification est aussi un *processus d'éducation*, qui développe l'expérience, les connaissances et les compétences, dans des

domaines qui sont importants pour une société civile active et pour consolider la culture politique, telle que :

- o analyser le contexte, les problèmes, les sources de pouvoir et leur distribution ;
- o élaborer une vision sur le changement et fixer les objectifs ;
- o organiser des rencontres et débats et réaliser de présentations publiques ;
- o identifier et négocier les intérêts ;
- o résoudre les problèmes ;
- o évaluer les résultats

Le niveau de participation peut être différent dans diverses étapes de mise en œuvre de la stratégie, mais la participation est très utile dans les premières étapes du processus de plaidoyer lorsqu'on établit les problèmes et les directions d'action ! La participation peut devenir un instrument de construire et renforcer le pouvoir des citoyens au moment où ceux qui participent prennent des décisions et sélectionner des options.

Mais la participation ne doit être considérée automatiquement comme un processus qui donne à tous des chances égales de contribuer, parce que leurs contributions diffèrent. On vous propose d'analyser les idées suivantes qui peuvent rendre la participation plus efficace dans l'étape de planification de la stratégie :

- ***Analyser ceux qui sont impliqués***

Un processus participatif de planification peut impliquer à des moments différents, divers acteurs tels que : membres de l'organisation, volontaires, directeurs et membres du conseil, représentants du groupe cible, membres des organisations partenaires impliquées dans le processus ou d'autres organisations qui développent des activités similaires, sympathisants et alliés de l'organisation.

- ***Mettre en valeur la diversité des points de vue***

Utiliser un médiateur avec expérience, capable de gérer la communication en groupe, les conflits et les différences en utilisant des instruments de prise de décision en groupe pour construire des consensus.

- ***Impliquer les bénéficiaires directs et identifier leurs besoins d'une façon participative***

Impliquer les bénéficiaires directs est un processus d'apprentissage qui contribue à la formation de nouveaux leaders dans le groupe/communauté respective, qui utiliseront les connaissances acquises pour élaborer et développer de nouvelles initiatives. Organiser des rencontres dans la communauté/groupe et collecter les opinions de ceux touchés directement par la situation que vous voulez changer.

- ***Construire la confiance, faciliter la communication et le travail en équipe***

Ne présumez pas que si vous vous consacrez totalement à votre mission, les gens auront confiance en vous et vous suivront automatiquement. Prévoyez du temps pour une communication ouverte, qui clarifie les craintes, les attentes et les risques et qui contribuera à construire aussi la confiance entre les participants. Aidez les participants à s'entendre et à se connaître, en leur donnant l'occasion de travailler ensemble.

- ***Faciliter l'intégration des expériences et de l'expertise***

Les décisions efficaces sont celles qui combinent l'expérience pratique avec la perspective théorique, c'est-à-dire celles qui sont basées aussi bien sur les opinions de non experts, mais qui ont un contact direct avec la situation que vous voulez changer, que sur celles des théoriciens qui ne connaissent le problème que de par les livres et jamais la réalité.

6. Quelques idées importantes

- Dans une société démocratique, le gouvernement n'est qu'un élément qui coexiste dans le tissu de la société qui comprend diverses institutions, partis politiques, organisations et associations de la société civile.
- La démocratie a apporté la liberté d'expression, des idées et des différences, la liberté de développement individuel et a favorisé la créativité et la compétitivité ; ce qui signifie conflits et différences. En Roumanie et dans les sociétés en transition, on ajoute à ces conflits ceux hérités de la période communiste, de même que ceux créés par les changements de la transition, à savoir plusieurs différences entre les individus et les groupes.
- La démocratie est présente et s'épanouit lorsque les citoyens et les groupes organisés de la société civile :
 - s'impliquent et utilisent leur droit de participer à la vie sociale et politique, en faisant entendre leur voix dans des débats publics – une société démocratique saine fait “bruit”,
 - perçoivent les élus comme responsables de leurs actions devant les citoyens,
 - acceptent la nécessité de tolérance, la reconnaissance des droits des minorités et l'égalité des chances.
- L'activité des ONG apporte une contribution importante au renforcement de la démocratie, par les activités de surveillance d'un bon gouvernement, en agissant pour augmenter la transparence du processus de prise des décisions d'intérêt public et la responsabilité des autorités, mais aussi en augmentant le niveau de participation des citoyens, en facilitant l'implication directe des groupes défavorisés dans le développement et la mise en œuvre des solutions aux problèmes auxquels ils se confrontent et influant sur la culture et la conduite des gouvernants et des citoyens.
- Dans les sociétés démocratiques, les ONG constituent les mécanismes efficaces grâce auxquels les citoyens sont représentés et participent au gouvernement. Les ONG représentent en effet de nombreux profils, intérêts et aspirations présents dans une société, qui ne deviennent cohérents et visibles dans la vie publique que par l'activité de ces organisations. Toutes les ONG peuvent jouer un rôle important dans *l'identification et promotion de l'intérêt public* (bien que pas toutes ne s'en rendent pas compte).
- Les ONG doivent définir leur rôle politique dans la société, sinon il y a le risque d'être perçues seulement comme une sorte de systèmes privés pour fournir les services que l'État n'offre pas.
- Le processus de Plaidoyer, en tant qu'effort visant à influencer le gouvernement, contribue au développement de la société et au renforcement de la démocratie, du fait que c'est un processus de transformation de la société.
- L'impact des activités de plaidoyer peut être structuré en trois niveaux :
 - Changement de contenu (amender/promouvoir une loi/décision, initier/modifier une politique publique)
 - Changement dans la façon de fonctionner du système et de prise des décisions d'intérêt public
 - Changement dans la façon dont les gens perçoivent le pouvoir et s'impliquent dans des activités de l'influencer.
- Le plaidoyer est un processus politique qui implique l'effort coordonné des structures de la société civile pour changer les politiques, les pratiques actuelles, la distribution du pouvoir et

des ressources, les idées et valeurs qui desservent, défavorisent ou ignorent les problèmes des citoyens en général, ou d'une certaine catégorie sociale.

- Le processus de plaidoyer est un jeu de redistribution du pouvoir en relation avec le changement visé, par lequel ceux qui n'ont pas le pouvoir (à savoir les citoyens et leurs organisations) essaient de le gagner pour influencer la décision des autorités et promouvoir le changement visé.
- Le processus de plaidoyer, dans l'approche proposée, est basé sur les principes suivants :
 - Le citoyen a un rôle fondamental
 - Les ONG ont une vision sur le changement et une stratégie à long terme pour réaliser cette vision
 - Les interventions visent à analyser les relations de pouvoir et à les rééquilibrer pour soutenir ceux qui sont défavorisés
 - Construire la capacité des groupes de bénéficiaires et leurs organisations est une préoccupation permanente
 - L'implication et la participation civique sont des valeurs fondamentales qui donnent la légitimité au processus
 - Assumer la responsabilité envers le groupe de bénéficiaires et responsabiliser les gouvernants et les institutions de l'État sont des préoccupations permanentes.
- La force des ONG provient du fait qu'elles représentent des différences, de nombreuses identités humaines et aspirations sociales, y compris des aspirations à la modernisation.
- C'est important d'influencer les décideurs pour changer le contenu d'une politique, d'une stratégie, d'une loi, mais aussi il est important de pouvoir influencer les politiques publiques, c'est-à-dire la façon de fonctionner du système, la façon de prise des décisions publiques, la culture et la conduite au niveau des institutions publiques et de la société en général.
- Pour faire pression sur le politique il faut créer une base large de soutien par la construction des alliances et mouvements, capables de mobiliser les gens actifs et informés, de capter l'attention de l'opinion publique par la voie des médias et d'augmenter la visibilité de la démarche.
- La construction de la visibilité est un problème de construire le pouvoir des citoyens. Elle implique des campagnes de stimulation de la participation et d'éducation, en corrélation avec des stratégies d'action liées à l'extérieur et l'intérieur du pouvoir.
- L'influence des politiques publiques du point de vue de la gestion du changement se concentre sur la façon dont le système est organisé, comment il est ouvert aux suggestions, à la coopération et comment il traite le changement comme un processus continu et transparent, basé sur l'idée de partenariat et d'interaction entre les acteurs, réalisateurs et le milieu sociopolitique. Elle se termine lorsque les changements visés et l'impact attendu sont réalisés.
- Le processus d'influencer les politiques publiques est un processus qui implique des changements complexes à plusieurs niveaux : individus, groupes/institutions/organisations, l'environnement où ceux-ci développent leur activité. Ces niveaux sont en constante évolution, et cela détermine que les changements ne puissent être entièrement contrôlés. Ainsi est-il utile d'essayer d'anticiper et diminuer les changements indésirables et imprévus.
- L'approche du processus de plaidoyer est influencée par de nombreux facteurs :
 - Le contexte socio - culturel,
 - L'environnement politique et institutionnel
 - Les opportunités et les contraintes du moment
 - La capacité et les ressources de la société civile
 - Le type et la mission des organisations
 - Les risques estimés

- L'approche des situations conflictuelles du point de vue de la réalisation de l'intérêt, se concentre sur les problèmes à résoudre, traite les solutions qui répondent à ces intérêts ouverts vers le dialogue et les évalue sur des critères objectifs.
- La participation est aussi importante dans l'étape de planification que dans celle de mise en œuvre et constitue un processus d'apprentissage qui développe l'expérience, les connaissances et les aptitudes, en facilitant le développement des relations et la construction des partenariats.

II ème Partie : Stratégie et Instruments

Cette partie comprend les points suivants :

1. Diverses approches et stratégies – exemples

Approches en fonction de la manière de communiquer avec le pouvoir/approche des buts :

Stratégies de coopération

Stratégies de confrontation

Approches en fonction de la manière de communiquer avec les décideurs

Communication directe interpersonnelle - Lobby

Communication directe entre les représentants des groupes – Négociation

Communication par le biais de l'arène publique (indirecte) – Campagnes Média

La démonstration de l'évidence – la conviction

Approches en fonction de l'activité majeure:

Campagnes d'éducation publique et de mobilisation des citoyens

Faire des études et recherches

Construire la capacité des ONG et de la société civile : instruction

Faire des alliances, coalitions, partenariats

2. Instruments pour l'analyse de la situation présente et pour diagnostic

L'historique du problème et la dynamique politique

L'analyse Triangulaire

La carte politique

3. Instruments pour l'analyse des acteurs et facteurs intéressés

La carte des facteurs intéressés

L'analyse détaillée des facteurs intéressés

L'analyse des buts primaires

L'analyse détaillée des alliés potentiels

La matrice des influences

4. Instruments pour choisir et exposer le problème

La liste de vérification pour choisir un problème

Le dialogue avec le problème

L'arbre du problème

5. Instruments pour définir le changement visé

ACT –ON

L'analyse Triangulaire

9 Questions stratégiques

Les arènes du changement

6. Instruments pour choisir les moyens d'action

La matrice SWOT pour identifier les approches stratégiques

La matrice du pouvoir et types d'intervention

Evaluation Temps et appui

L'analyse du champ de forces

Les rôles des facteurs intéressés et les directions d'approche

Les critères de sélection de la stratégie

7. Instruments pour évaluer la capacité de plaider de l'organisation

L'autoévaluation de la capacité de plaider et d'influence des politiques publiques

L'évaluation de la capacité de Networking de l'organisation

L'évaluation de la capacité organisationnelle

1. Diverses approches et stratégies - exemples

Les stratégies définissent des moyens d'arriver là où nous sommes, où nous voulons être dans l'avenir.

La stratégie de plaider est un plan d'entraver notre travail, mais plutôt un cadre souple pour penser la planification d'un ensemble d'activités logiquement liées qui nous guide vers le changement souhaité.

Il n'y a pas de recette universelle pour la construction d'un plan stratégique pour le plaider!

Le processus de construction de la stratégie de plaider n'est pas linéaire, les étapes à compléter sont organiquement liées, et le trajet est plutôt de type cyclique: après l'achèvement des analyses et des décisions concernant une étape, on revient pour vérifier le lien logique avec les étapes déjà parcourues.

La stratégie peut être construite à partir de deux chemins logiques: la logique du processus de résolution du problème, où la planification stratégique commence par l'identification et la hiérarchisation des problèmes et la logique de la planification stratégique où le plan stratégique commence par la vision de la construction du changement souhaité.

- Dans les deux variantes, il y a des étapes fondamentales qui doivent être considérées:
- Analyse de la situation et le diagnostic - analyse de contexte où il y a un problème et l'identification et la hiérarchisation des problèmes;
- Choix et analyse des problèmes spécifiques;
- Définir la vision du changement désiré;
- Analyser les acteurs et les parties prenantes -le public, les opposants, les alliés, les indécis;
- Préciser l'approche et les modalités d'action;
- Auto-évaluation de la capacité de l'organisation à mettre en œuvre la stratégie de plaider et l'approche compatible avec la vision et la mission de l'organisation / réseau.

Dans cette section du guide, vous trouverez de divers outils à adapter et utiliser, pour concevoir votre propre recette qui correspond à votre situation spécifique dans laquelle vous exercez vos activités.

L'ordre dans lequel ils seront présentés suit la structure fondamentale de ces étapes, mais vous pouvez construire votre logique qui correspond à la situation et au contexte dans lequel la campagne de plaidoyer est lancée.

Avant de présenter plusieurs outils que vous pouvez utiliser dans ces étapes de base du processus, lorsque le plan stratégique mis au point la campagne de plaidoyer, il nous semble utile de faire le point sur quelques exemples qui illustrent les différents types d'approches.

Bien que dans la pratique, la plupart des organisations engagées dans les activités de plaidoyer utilise des combinaisons de différents types de stratégies et un large éventail de modes d'action, du désir de comprendre la structure de ces approches, nous proposons d'examiner les exemples pratiques, conformément à la structure suivante:

- approches en fonction de la manière de communiquer avec le pouvoir/approche des cibles :

- Des stratégies de coopération
- Des stratégies de confrontation

- approches en fonction de la manière de communiquer avec les décideurs

- La communication directe interpersonnelle - *le lobby*
- La communication directe entre les représentants - *la négociation*
- La communication par le biais de l'arène publique (indirecte) - *les campagnes médias*
- Démontrer la preuve – *la persuasion*

- approches en fonction de l'activité majeure:

- Campagnes d'éducation publique et la mobilisation des citoyens
- Études et recherches
- Renforcement des capacités des ONG et la société civile:
- Nouer des alliances, des coalitions, des partenariats.

➤ **Approches en fonction de la manière de communiquer avec le pouvoir/approche des cibles :**

stratégies de coopération et stratégies de confrontation.

Stratégies de coopération

Si le changement souhaité est de renforcer la coopération entre les groupes communautaires, institutions publiques et / ou du secteur privé pour la diffusion des approches novatrices, offrir de nouveaux services ou l'amélioration des infrastructures locales, puis la collaboration est une approche appropriée. La coopération exige un accord sur les questions prioritaires et la compatibilité des objectifs / changement souhaité. Les ONG peuvent décider de travailler directement avec le pouvoir/ les décideurs ou les institutions fournissant des services publics à développer ou à mettre en œuvre une loi ou une politique ou un nouveau service public. La collaboration peut être trouvée pour surveiller l'application de la législation ou de la politique. La collaboration peut prendre la forme d'organismes communs, les codécisions entre les autorités publiques et la société civile qui exige un mécanisme systématique et structuré de travail. La collaboration peut prendre la forme d'un partenariat.

Stratégie de confrontation

Cette stratégie est généralement adoptée lorsque d'autres approches qui ont été tentées pour influencer les autorités n'ont pas réussi, ou lorsqu'on veut alerter le public et les fonctionnaires du

gouvernement sur une question qui ne peut pas être reportée ou sur l'impact négatif des politiques publiques. L'objectif principal est de mobiliser un nombre important de citoyens en vue de faire pression pour atteindre le changement.

Les moyens d'action de cette stratégie sont les suivants:

Les protestations et les manifestations de rue, l'élaboration des messages créatifs visant à attirer l'attention de la gouvernance et du public.

Appel à la justice

Cette stratégie consiste à identifier les lacunes du cadre juridique qui favorisent les violations des *libertés fondamentales de l'homme* en vue de les corriger. La médiatisation d'un problème judiciaire attire l'attention du public sur une situation négative ou d'abus et peut donc conduire à des réformes souhaitées et à modifier les procédures et l'exécution des règles. Cette stratégie est adoptée lorsque le but principal est de promouvoir le changement économique et social, l'application de la législation et la réaction des institutions publiques.

➤ **Approches en fonction de la manière de communiquer avec les décideurs**

Toutes les stratégies de plaidoyer visent à influencer véritablement les différentes cibles/les intervenants. La manière d'exercer cette influence peut être structurée en fonction de la façon dont les initiateurs de la campagne de plaidoyer communiquent avec les décideurs. L'utilisation efficace de ces stratégies exige d'excellentes compétences de communication. On distingue les moyens suivants:

- La communication directe interpersonnelle – *le lobby*
- La communication directe avec les représentants du groupe – *la négociation*
- La communication par le biais de l'arène publique (indirecte – *les campagnes médiatiques*)
- Démontrer la preuve *la persuasion*.

La communication interpersonnelle directe *le lobby*

Le lobby consiste à rencontrer personnellement les décideurs afin de les convaincre de soutenir et de résoudre un problème, de trouver une solution, d'adopter une loi ou une position sur un sujet d'intérêt public.

«Par le terme lobby, on comprend toute l'action menée en vue d'influencer le travail du pouvoir exécutif ou législatif d'un État, qu'il soit une institution locale ou centrale. Les actions de lobby sont étroitement liées au processus de prise de décision en approchant, soit la partie législative, soit la partie de l'exécutif sur les procédures réglementaires. En ce qui concerne le législatif, les propositions sont destinées aux débats des assemblées représentatives, qui délibèrent et approuvent la décision par un vote (conseil local ou départemental, conseil de direction ou d'administration, le Parlement) et on laisse la mise en œuvre effective de ces dispositions à l'exécutif et / ou aux autorités compétentes judiciaires.

Par la composante exécutive, les propositions sont soumises à l'attention des fonctionnaires des institutions de l'administration publique et culminent avec l'adoption et l'exécution d'une décision volontaire d'un officiel exécutif (maire, chef d'une agence, d'un département ou d'une direction de comté, le préfet ou le ministre).

Pour ces raisons, les objectifs du lobby peuvent être classés en deux catégories : l'adoption ou le rejet d'une proposition de la composante législative et émission ou abstention de l'émission d'un acte administratif de la composante exécutive ¹².

Comme il y a un grand nombre d'intérêts qui sont représentés par le lobby, il y a des gens de différentes professions qui offrent ces activités sur une base commerciale. C'est parce que, en pratique, de nombreuses structures qui représentent les intérêts, manquent de temps, d'expertise, de ressources, de lois ou de règlements, de contacts personnels qui permettront d'influencer les décisions prises par les pouvoirs publics. Il est entendu que ces organisations vont employer et compter sur des *experts* professionnels. Ces experts peuvent être embauchés par l'entreprise ou par des consultants indépendants. Mais il est nécessaire d'établir des principes pour les activités exercées par les professionnels du domaine (en Roumanie).

Pendant on doit prendre en considération les efforts de la représentation des organisations non gouvernementales (ONG) qui mènent ou initient des activités pour influencer les politiques publiques aux niveaux local, régional, national pour l'intérêt de leurs membres et /ou des coalitions ad hoc. Cette influence directe représente la volonté des groupes d'intérêts à participer au processus décisionnel.²

Après 1989, et surtout ces dernières années, en Roumanie - au Burundi, c'est depuis 1992 - il y a eu des tentatives d'influencer l'activité gouvernementale et la réglementation dans l'intérêt des citoyens et des ONG. Bien qu'il n'y ait pas de cadre juridique à cet égard, les représentants de la société civile ont essayé d'influencer l'action du gouvernement et de faire connaître leur point de vue, même si elles n'ont pas eu l'occasion de le faire dans un cadre institutionnalisé.

Nous présentons quelques-unes des initiatives législatives de la société civile et du secteur privé en Roumanie - une situation qui peut se retrouver au Burundi - qui peuvent être classées comme des activités de lobby et comprenant la **participation à des débats et des audiences publiques**.

Les audiences publiques

Les audiences publiques, comme les opportunités de présentation structurée des points de vue de divers groupes d'intérêt, y compris des représentants de la société civile et le débat avec les décideurs ont été promus par l'Académie de Plaidoyer de Timisoara.

Ci-dessous, nous présentons une description de l'organisation tel qu'il apparaît sur les invitations types adressées par l'Académie aux possibles participants. Les audiences sont dues à l'existence des questions actuelles sur l'agenda public ; ce sont des occasions pour les organisations non gouvernementales intéressées de promouvoir leur vision dans un domaine précis.

La communication directe entre les représentants – la négociation

Les négociations peuvent avoir lieu entre alliés, entre les ONG qui coordonnent la campagne de plaidoyer et les bénéficiaires, et bien sûr, entre les partisans du changement et de ses objectifs et les représentants du pouvoir. Dans ce cas, lors de la négociation avec le pouvoir, ceux qui vont à la table des négociations doivent connaître les sources du pouvoir disponibles à chaque partie, quel est le mandat/ les limites de négociation : ce qui doit ou ne doit pas être négocié, et il doit y avoir des solutions alternatives en cas d'échec de négociation.

¹²Recherche sur le règlement des activités de lobbying (Transparency International & CRJ) – www.advocacy.ro

Communication par le biais de l'arène publique (indirecte) - campagnes de presse et communiqués de presse

Le processus de plaidoyer signifie en fait, une action publique visible. Même les réunions avec les représentants du pouvoir devrait être diffusées par communiqués de presse, conférences de presse, etc. Vous pouvez toutefois utiliser une stratégie de communication avec les représentants du gouvernement et avec d'autres intervenants par l'intermédiaire de l'espace public. Vous devez donc utiliser des campagnes médiatiques, ce qui peut inclure l'utilisation des messages audio-visuels ou des textes. Les campagnes média se recoupent souvent avec les campagnes d'éducation du public et de mobilisation des citoyens. Les médias peuvent être utilisés à la fois dans les stratégies de confrontation ou de collaboration.

Le communiqué de presse est un document écrit, logiquement structuré, qui transmet la nouvelle / les informations / le message / votre histoire dans la sphère publique par les médias. Le communiqué de presse est un document ayant comme cible sa publication dans les journaux et il a une forme standard: répondre aux questions: Qui? Où ? Quand ? Qu'est-ce ? Pourquoi ? Comment ?

Un bon communiqué de presse devrait être comme un café : fort, frais et aromatique de façon à vous faire arrêter quand vous passez à proximité. N'oubliez pas les détails techniques : une seule page, l'espacement, la signature, la date, l'adresse et mentionnant toujours à qui il est adressé. Si vous l'envoyez par fax, vérifiez par téléphone, si elle a été reçue avec précision.

Le communiqué de presse peut envoyer un signal d'alarme aux institutions publiques responsables. Il peut médiatiser un événement, une action ou une demande publique adressée à l'institution ou à son leader.

Démontrer la preuve -la persuasion

Cette stratégie est utilisée lorsque le message que vous transmettez est destiné à illustrer une situation évidente pour laquelle vous avez des arguments ou des informations convaincants. La légitimité est obtenue par la démonstration des applications, ce qui démontre l'ampleur du problème, du soutien des alliés et des réseaux. Pour convaincre il faut une vision qui comporte habituellement des médias d'information et cette vision est basée sur la mobilisation d'un nombre important de supporters.

➤ L'approche en fonction de l'activité majeure

L'éducation publique et les campagnes de mobilisation des citoyens;

Les études et la recherche;

Le renforcement des capacités des ONG et la société civile : l'éducation;

La construction d'alliances, des coalitions, des partenariats.

Campagnes d'éducation publique et de mobilisation des citoyens

Ces stratégies visent à renforcer le soutien public nécessaire pour influencer les décideurs. Les modalités de cette stratégie sont les suivantes: campagnes pour offrir des données et collecter des signatures; articles, analyses et propositions alternatives des médias et des affiches sur internet;

Certains rapports des ONG sont déjà des « produits des médias » c'est-à-dire une fois rendus publics, ils seront certainement pris, ayant une influence notable sur le débat public du thème ou domaine en cause.

Ces «produits» sont des indices de Transparency International, Freedom House ou les rapports annuels d'Amnesty International;

- lancer des messages créatifs visuels (affiches, posters, flyers), messages audio (comme des chants, des slogans, des pièces radiophoniques) ou vidéo (TV ou vidéos postées sur internet).
- organiser une série de dialogues et de débats afin de diffuser des informations, discuter des problèmes ou des solutions.

La réalisation d'études et recherches

Cette stratégie vise à renforcer la crédibilité des demandes de changement et de solutions proposées. Cela peut aussi porter sur le recueillement des informations pour les futures stratégies de plaidoyer, ou pour une proposition d'une nouvelle politique publique si elle comprend l'analyse de la politique publique existante. Ce qui dépend de la méthodologie. La recherche peut alors être considérée comme un ingrédient qui contribue à renforcer les alliances - en identifiant les buts et les objectifs communs ou à renforcer la société civile et influencer la culture politique.

La construction de la capacité des ONG et de la société civile

Sans cette stratégie, dans l'approche proposée par ce guide, vos efforts pour influencer les politiques publiques et favoriser le changement seraient vains pour un processus de plaidoyer. Si nous ciblons les changements de politique publique dans le fonctionnement du système et des institutions publiques, de culture politique, du comportement des représentants du pouvoir et des citoyens en général, il est impératif de renforcer les capacités des représentants de la société civile et des groupes intéressés à promouvoir le changement.

Les modalités d'action pour accomplir cette stratégie peuvent inclure:

- l'organisation et la mobilisation des membres de la communauté à s'impliquer dans la promotion du changement;
- la formation;
- la création des canaux de communication et de dialogue entre les acteurs, la confiance en soi et la conscience des sources de pouvoir dont les groupes et les ONG disposent dans leurs efforts pour promouvoir des changements dans l'environnement social et économique.

Par cette stratégie, les ONG renforcent leurs relations avec les bénéficiaires, deviennent responsables des activités qu'ils entreprennent et des résultats qu'ils obtiennent et, par conséquent, le pouvoir et l'autorité deviennent plus responsables envers les bénéficiaires des campagnes de plaidoyer et des citoyens en général.

Construire des alliances coalitions

La raison de cette stratégie peut être simplement expliquée: on est plus fort ensemble et plus convaincant et on peut mettre en valeur une source de forte puissance: le pouvoir collectif. Comme nous avons indiqué dans la première partie, pour créer une pression politique, il est nécessaire de créer une large base de soutien : pour la construction des alliances et des mouvements en mesure de mobiliser les gens actifs et informés, pour capter l'attention du public, pour accroître la visibilité de l'approche par la voie des médias, et donc augmenter les chances de promouvoir le changement souhaité.

Si résoudre les problèmes est la responsabilité des autorités centrales, si les changements souhaités dépendent de la décision de plusieurs institutions ou impliquent des changements majeurs qui risquent de se heurter à la résistance et par conséquent vous avez besoin de ressources considérables (informationnelles, matérielles, financières, etc.), alors n'entreprenez pas seuls cette démarche!

Le processus de construction d'alliances et de coalitions pour travailler ensemble dans une campagne de plaidoyer pour un but commun est un processus qui doit être planifié, qui exige du temps, de l'effort et des compétences pour le travail en équipe / réseau. Mais il est bénéfique et important de vous faire entendre et réaliser le changement: travailler au sein d'une alliance peut conduire à renforcer la légitimité de l'organisation ; c'est un processus d'apprentissage qui peut contribuer au développement organisationnel.

2. Instruments d'analyse de la situation présente et du diagnostic

➤ L'HISTORIQUE ET LA DYNAMIQUE POLITIQUE- *COMPRENDRE LE TEMPS*

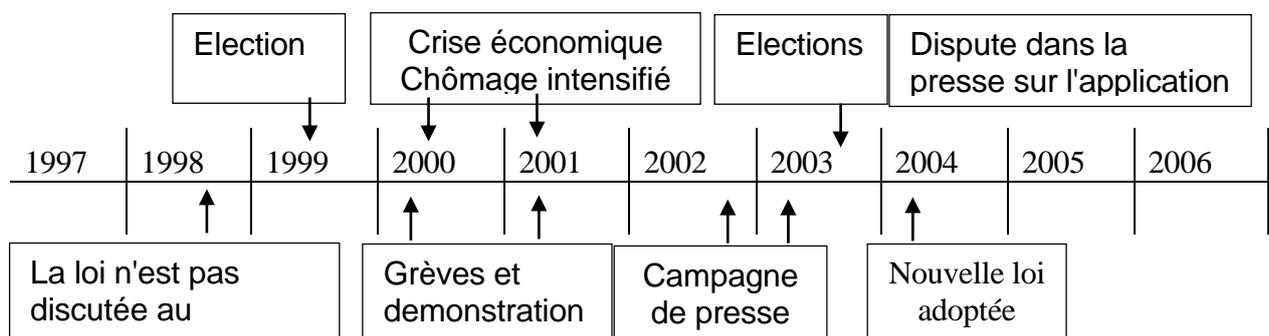
Objectif et domaine d'application:

Cet instrument peut être utilisé pour construire un accord mutuel de la situation et aider le groupe à comprendre et à se familiariser avec le problème dont la solution est l'objet de la campagne de plaidoyer. L'instrument peut être appliqué dans un atelier de travail du groupe, de l'organisation qui est préoccupée par une situation négative / problème local ou par des questions générales telles que les droits des femmes.

Déroulement:

1. Les participants discutent en groupes, et établissent d'importants événements politiques et de changements de ces dernières années dans le domaine en rapport avec le problème posé ou de la situation à modifier (définissez la période en fonction du sujet et contexte, mais elle doit être assez vaste pour être pertinente pour l'évolution).

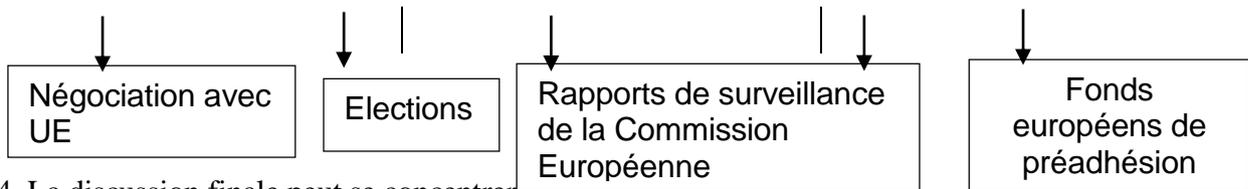
Exemple:



2. Après que les résultats de chaque équipe ont été partagés avec les autres dans des groupes différents afin d'intégrer les idées et les opinions, les participants décrivent en détail les événements de l'année dernière, par trimestre, en identifiant ceux qui, à leur avis, ont influencé le changement.

3. Après que les groupes ont discuté et commenté les résultats, dans la même formule, les participants peuvent faire une liste d'événements, de changements politiques ou de la réponse des autorités ou de la société civile qui, à leur avis, peuvent survenir au cours des deux ou trois années prochaines. Un exemple pourrait être:





4. La discussion finale peut se concentrer sur les questions suivantes.

Qu'est qui a provoqué l'impact sur la situation/ le problème dont nous sommes préoccupés ?

Qu'est-ce qui a empêché la résolution des problèmes/ changement de situation ?

Quelles conclusions pouvons-nous tirer de l'évolution juridique dans le domaine de la politique publique?

Comment pouvons-nous mettre en évidence les réalisations / réussites des derniers moments?

Comment pouvons-nous éviter les obstacles?

➤ ANALYSE TRIANGULAIRE (1)

Objectif et domaine d'application:

Cet instrument peut être utilisé dans plusieurs étapes de la planification d'une campagne de plaidoyer. Dans l'étape d'analyse de la situation, cet instrument nous permet d'analyser la façon dont il perpétue le problème / la situation par une combinaison de règlements, lois, politiques activités et pratiques des institutions et des citoyens.

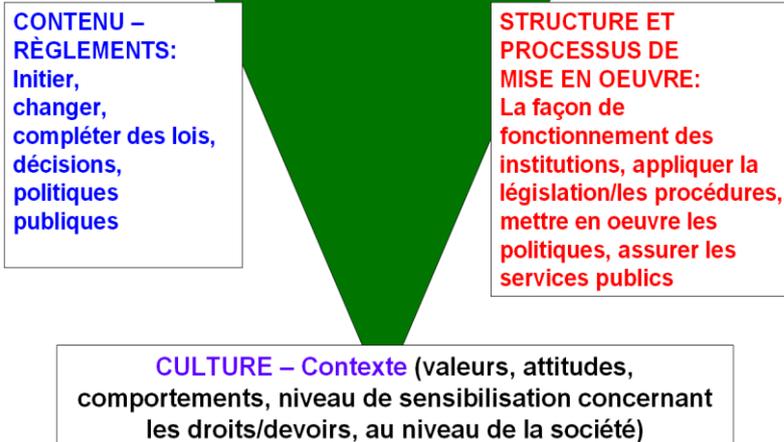
Déroulement:

L'analyse est fondée sur l'idée que les lois et les politiques touchent le statut et les droits de l'homme, car ils régulent les relations sociales et de travail et définissent l'accès aux ressources économiques, aux opportunités et au pouvoir politique. Parfois, les lois et les politiques peuvent être contradictoires, ne peuvent pas ou ne sont pas appliquées, ou leur application est inefficace dans le contexte culturel et institutionnel. L'analyse des 3 points de vue suivants contribue à définir les domaines où les sources des problèmes qui ont conduit à la situation négative présente:

- Le contenu des règlements: comprend l'analyse des lois, des politiques et des ressources (y compris les budgets) en rapport avec le problème / situation négative existante.
- La structure et le processus de mise en œuvre: comprend l'analyse du fonctionnement des institutions chargées de l' application des règlements, des programmes et des services fournis par eux, de la législation, des procédures de mise en œuvre des politiques au niveau national ou local.
- La culture et le contexte: comprend l'analyse des valeurs et des normes qui influencent le comportement au niveau de la communauté/la société (les croyances, les coutumes, les traditions, les préjugés), la sensibilisation sur les questions, les droits et les obligations qui conduisent à la perpétuation de problèmes ou rendent plus difficile la mise en œuvre de la législation et des politiques du domaine public.

1

Analyse Triangulaire



© Vene Klasen & Miller 2002

L'analyse triangulaire est utile, car elle permet de définir la zone où il y a les problèmes, en soulignant les aspects juridiques du système politique qui doit être changé, en remettant en question le processus de mise en œuvre en le rapportant au contexte et au comportement de ceux qui doivent appliquer la législation ou bénéficier de ses dispositions.

L'analyse portera sur les 3 points de vue, reliant chaque conclusion de chaque étape:

Analyse du contenu

L'analyse renvoie à la législation, aux politiques et aux budgets de réglementation/ solution d'un problème spécifique.

Le groupe analysera le contenu de la législation du point de vue suivant:

- rendre adéquat: s'ils répondent aux besoins et aux intérêts réels du groupe et des citoyens ou s'ils sont discriminatoires ou s'ils créent des inégalités sociales.
- transparence: si la législation ou la politique est ambiguë et laisse place à l'interprétation
- complet: s'il y a manque de principaux éléments ou si certains composants sont nuls.
- budgets publics alloués à ce problème : permettent-ils l'application de la législation?

Dans le cas où l'analyse montre qu'il n'y a pas de questions de contenu, vous devez vous assurer que l'intervention dans ce domaine ne va pas affecter la législation / réglementation en vigueur.

L'analyse des structures et de la mise en œuvre

L'analyse renvoie aux mécanismes de mise en œuvre de la législation et des politiques, ou la mise en œuvre des structures et des procédures, y compris l'application de la législation, le fonctionnement des institutions, l'application des politiques publiques, l'offre des services publiques dans un domaine.

Le groupe va réaliser cette composante en répondant aux questions suivantes:

- Est-ce la loi/ la réglementation applicable dans ce domaine? Si non, quelles sont les causes? Qui est responsable de la mise en œuvre de cette législation / réglementation ?
- Les politiques annoncées sont-elles mises en œuvre? Si non, quelles sont les causes? Qui est responsable de la mise en œuvre? Qui est responsable de la surveillance de la mise en œuvre?
- Comment sont les services fournis aux citoyens / groupe? Sont-ils accessibles? Sont-ils de

qualité? Si non, quels sont les enjeux? Qui est responsable?

Analyse de la culture

Même si vous pensez avoir trouvé beaucoup de domaines d'intervention, vous devez parcourir et analyser le contexte de la troisième perspective, l'analyse culturelle.

Cette analyse porte sur les valeurs et les comportements qui influencent la façon dont les gens comprennent et réagissent dans une situation donnée. Les valeurs et les comportements sont influencés, entre autres, par la religion, les coutumes, la classe sociale, l'appartenance ethnique, l'âge, etc. Le manque d'information sur la législation et les droits légitimes ou les politiques publiques font partie de la culture politique d'une société et reflète la maturité de la démocratie. La stratégie de plaidoyer, telle que nous l'avons présentée dans ce guide, est particulièrement importante parce que les relations de pouvoir et d'accès au pouvoir sont définis par les normes sociales, les valeurs, les attitudes et comportements dans la société. Comme nous l'avons dit plusieurs fois, un changement durable qui a un impact réel sur la vie humaine doit tenir compte des changements à ce niveau.

Le groupe examinera les questions suivantes:

- **valeurs et croyances:** quels aspects socioculturels conduisent à la perpétuation du problème / état de choses? Quelles sont les croyances, les habitudes qui maintiennent le statu quo?
- **attitudes:** les attitudes et les comportements négatifs soulignent la situation négative actuelle?
- **contexte:** quels sont les facteurs qui contribuent à perpétuer ces comportements?

Il est utile d'établir une corrélation entre les réponses à ces questions, en se rapportant à la notion de pouvoir perçu / invisible ou pouvoir intérieur en tant que source de pouvoir des citoyens et des ONG.

➤ LA CARTE DES POUVOIRS

Objectif et domaine d'application

Le but de la réalisation de la carte politique est d'organiser l'information concernant les acteurs politiques dans un format utilisable pour ceux qui coordonnent le processus de plaidoyer¹³. La carte présente les acteurs politiques les plus importants et illustre graphiquement leurs relations.

Cet outil permet d'analyser et de comprendre le contexte politique en nous offrant:

- une représentation graphique de l'intégrité du système, en illustrant les points faibles et les issues d'intervention;
- indication du niveau d'autorité exercé par le pouvoir, le dimensionnement et l'évaluation des alliés et des adversaires.
- des indices sur la capacité du pouvoir pour mettre en œuvre des politiques et des programmes;
- indices sur les plans concernant les possibles directions d'action.

¹³ Instrument adapté après Derick W. Brinkerhoff, Benjamin Crosby, *Managing Policz Reform*, Kumarian Press, 2002

La logique de l'instrument et identification des acteurs sur la carte

Le facteur principal de décision (le décideur) est toujours placé au centre de la carte, parce que son activité politique est centrée sur l'influence ses décisions. Les interactions complexes du contexte politique engendrent un paysage politique en mouvement constant. Pour structurer cet environnement politique complexe, la carte simplifie le monde politique réel en deux dimensions: horizontale et verticale.

Le long de l'axe vertical sont placés divers acteurs politiques dans 4 secteurs:

- a. acteurs extérieurs - comme les groupes de pression qui représentent certains intérêts, mais qui sont en dehors du pays. Par exemple, les sociétés multinationales, les ambassades, les ONG internationales, les bailleurs de fonds internationaux, etc.
- b. acteurs sociaux - les grands groupes qui partagent les caractéristiques générales ou les affinités. Par exemple: les agriculteurs, les minorités, la classe moyenne, les retraités, les résidents ruraux, etc. La pertinence de ces groupes varie selon la manière dont ils sont organisés et mobilisés ou peuvent être mobilisés.
- c. les partis politiques - principalement destinés à influencer les décisions publiques et à exercer le pouvoir, ou l'accès au pouvoir;
- d. Les groupes de pression - des groupes qui cherchent à défendre / valoir les intérêts en influençant l'orientation des politiques publiques, mais à la différence des partis politiques, ils ne cherchent pas l'exercice du pouvoir. Par exemple: les syndicats, les organisations professionnelles, les ONG, les acteurs du secteur public peuvent même agir en tant que groupes de pression qui tentent d'influencer la politique publique et l'allocation des ressources.

Ces acteurs seront placés sur l'axe horizontal selon deux critères:

- *Leur relation par rapport a la décision clé: des alliés et des adversaires.*
- *L'orientation politique et idéologique en ce qui concerne le décideur principal et les acteurs: on cherche des preuves visuelles (gauche - droite facteur de décision principal).*

L'objectif de l'axe horizontal est d'évaluer la mesure dans laquelle chaque groupe soutient le gouvernement et d'analyser l'équilibre du pouvoir et de l'effet de neutraliser qui peut se produire entre les acteurs de l'opposition.

	Opposition		Soutien			Opposition	
Acteurs extérieurs							
Position du secteur	Antisystème	Opposition légale	Soutien idéologique	Soutien	Soutien idéologique	Opposition légale	Antisystème
Secteur social			Facteur de décision				
Partis politiques							
Groupe de pression politique							

Types de soutien

En examinant la mesure dans laquelle ils se situent pour ou contre le gouvernement, la distribution des acteurs doit être en conformité avec les catégories suivantes:

Plus haut degré de soutien (soutien de base): ici sont placés les groupes ayant un rôle vital pour maintenir le pouvoir des décideurs et assurer leur autorité. Ce sont des groupes qui investissent le plus et courent le plus grand risque, mais aussi en tirent un énorme bénéfice et ont plus de capacité à influencer les politiques publiques. Ils ont des attentes élevées en termes d'avantages et d'influence. Quand le décideur a relativement peu d'avantages à partager avec ces groupes, les décisions de faciliter un groupe sur des autres peut déstabiliser la situation et peut avoir des effets graves sur la capacité des décideurs à mettre en œuvre des politiques publiques.

Le soutien idéologique / modérée: les groupes qui sont placés ici se trouvent en accord avec le décideur dans la plupart de ses options politiques, mais leur soutien et leur fidélité, tout comme les risques auxquels ils sont exposés et les avantages obtenus en échange, sont plus faibles. Il est important de noter que ces groupes peuvent accéder à tout moment aux groupes ayant un degré de soutien plus haut (les groupes de soutien de base), si des changements surviennent pour déstabiliser leur cercle. Ainsi, les décideurs doivent-ils prendre soin constamment de partisans modérés, pour répondre régulièrement à leurs besoins afin de ne pas les perdre.

L'opposition légale: les groupes placés ici sont en désaccord avec les options politiques des décideurs. Ces groupes sont les "alternatifs", et, dans de nombreux cas, ont une fonction de responsabiliser les décideurs politiques et le cercle des partisans. Dans cette catégorie il y a, par exemple, certains partis d'opposition et groupes de pression.

L'opposition antisystème: les groupes placés ici sont en désaccord non seulement avec le décideur, mais aussi en désaccord avec le système politique dans son ensemble - avec ceux qui prennent des décisions, avec la manière dont les décisions sont prises.

3. Instruments pour l'analyse des acteurs et facteurs intéressés

Objectifs et domaine d'application : l'analyse des facteurs intéressés est une composante importante du processus de planification de la stratégie de plaidoyer, parce qu'elle aide à identifier :

Les acteurs qui sont *touchés, concernés* par la problématique visée par la politique publique ou qui *peuvent influencer*, positivement ou négativement, la réalisation du changement souhaité par le processus de plaidoyer (résoudre un problème, mettre en œuvre, surveiller une politique publique), *la position/perception* de la situation actuelle et l'engouement pour *implication* : les acteurs intéressés qui sont ou qui peuvent devenir *acteurs actifs* dans le processus de plaidoyer, en influençant – positivement ou négativement – la réalisation du changement souhaité, *l'intérêt réel* pour le changement ou les raisons de résistance – comment peuvent-ils être influencés par la réalisation du changement, *les ressources et le pouvoir* qu'ils peuvent utiliser pour influencer le changement, la cohérence du *comportement* et le niveau de *confiance*. Cette analyse est utile dans tout le processus de plaidoyer, mais elle est très importante dans l'étape de planification de la stratégie. .

Principes pour élaborer l'analyse

- o L'analyse des acteurs intéressés doit être faite par le groupe en impliquant des gens avec expérience et perceptions différentes, pour réduire la dose de subjectivité.
- o Les acteurs peuvent changer de position, d'intérêt et leur niveau de motivation au cours du processus : il n'y a ni ennemis, ni supporters permanents, la communication avec eux doit être permanente
- o Bien que par cette analyse on identifie aussi des individus, des organisations ainsi que des groupes, on doit tenir compte le fait que pendant le processus de plaidoyer, on interagira avec

des gens, et certains peuvent avoir des positions différentes par rapport à la position identifiée pour l'institution qu'ils représentent.

Catégories d'acteurs intéressés

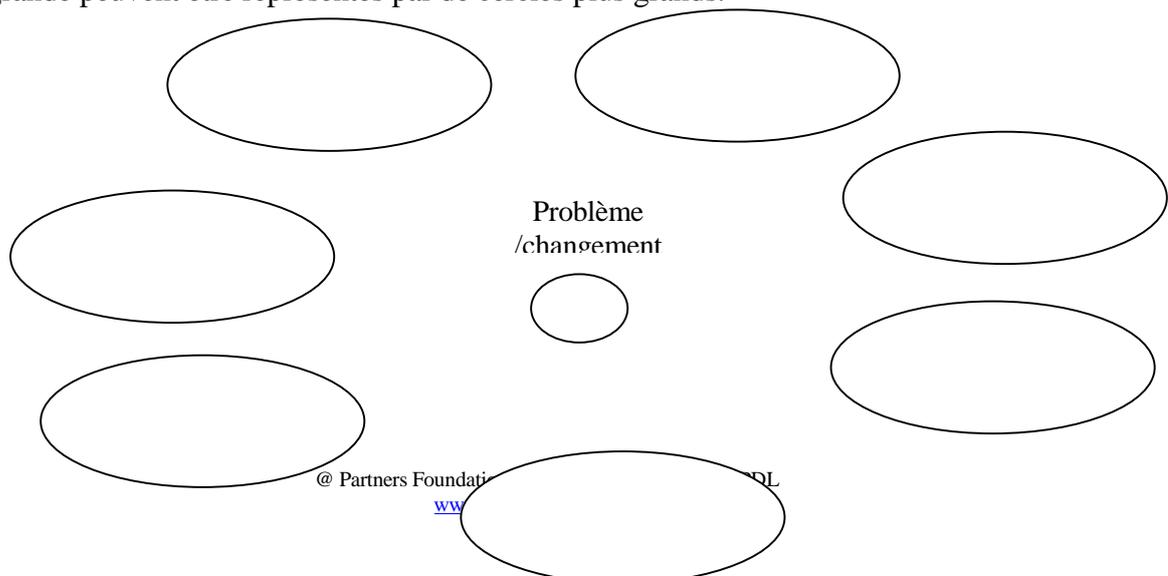
- Le groupe de *soutien de la cause/du changement* : le groupe que l'organisation non gouvernementale représente et au nom duquel elle a initié le processus de plaidoyer (peut être un groupe, les membres d'une communauté, une catégorie sociale, voire la société toute entière). Dans cette catégorie on inclut ceux qui sont *touchés directement* d'un problème/situation et ceux qui sont *concernés de ce problème/situation*, même s'ils n'en sont pas directement touchés ou impliqués dans la résolution et la promotion du changement.
- *Alliés* : individus, institutions/organisations/réseaux, prêts à offrir le soutien à demande
- *Décideurs/public cible* : ceux qui ont le pouvoir de décision sur le changement souhaité et qu'on veut influencer. Il faut tenir compte du fait que de nombreuses décisions ne sont pas individuelles, mais elles appartiennent au groupe et que dans cette catégorie on inclut :
 - Public cible principal - les personnes et/ou les institutions publiques, les acteurs politiques et l'autorité de décision ; mais aussi on peut distinguer ceux qui assument/signent la décision de ceux qui la préparent et la formulent, parfois ces derniers sont les vrais décideurs
 - Public cible secondaire – les personnes et/les institutions publiques, ceux qui ne sont pas impliqués directement dans le processus de prise de décisions mais qui peuvent influencer le public cible principal. On inclut ici aussi ceux qui peuvent avoir une influence négative de même que ceux qui peuvent avoir une influence positive.
- *Cibles d'accès* – ceux qui peuvent faciliter l'accès vers les cibles primaires
 - Opposants* : ceux qui s'opposent, qui ne soutiendront pas la résolution du problème/le processus de changement
 - Indécis* : ceux qui n'ont pas une opinion, sont neutres, mais leur implication pourrait avoir d'impact

Voici plusieurs façons d'analyser les différents acteurs intéressés:

➤ CARTE DES FACTEURS INTÉRESSÉS

Définition : toute organisation, groupe ou individu qui a un intérêt, est influencé – touché ou peut influencer – la résolution du problème, la promotion du changement visé

- a. L'analyse commence par dessiner la carte des acteurs intéressés à résoudre le problème ou à accomplir les objectifs, en identifiant la façon dont ils peuvent influencer/servir la réalisation des objectifs (positif "+" ou négatif "-"). Ceux qui ont un niveau d'intérêt plus grand sont représentés le plus proche du problème/changement visé. Ceux qui ont une influence plus grande peuvent être représentés par de cercles plus grands.



b. Dans la deuxième étape, on identifie les 20% qui peuvent avoir 80% d'impact sur la résolution du problème/la promotion du changement visé.

c. Dans la troisième étape, on analyse le type et le niveau de ressources que ceux-ci détiennent et pourraient mobiliser pour influencer les décisions.

Ressources	Opposants potentiels	Alliés potentiels
Autorité/légitimité		
Informations (accès ou contrôle)		
Ressources matérielles et financières		
Crédibilité/statut		
Autres		

➤ ANALYSE DÉTAILLÉE DES ACTEURS INTÉRESSÉS

Cette analyse est utile après avoir identifié les 20% qui peuvent avoir 80% d'impact sur la résolution du problème/la promotion du changement de toutes les 3 catégories : alliés, opposants, neutres.

Des intérêts et la façon dont ceux-ci sont touchés par le problème	Des actions possibles pour influencer/motiver/changer leur position	Vos sources de pouvoir pour influencer/motiver/changer leur position

➤ ANALYSE DES CIBLES PRIMAIRES

On peut faire cette analyse en distribuant au groupe des questionnaires à être remplis individuellement

Pour les questions fermées, les participants marqueront le chiffre qui correspond à leur opinion pour chaque question, où 1= niveau bas, et 5= niveau élevé. La synthèse des questionnaires doit être discutée et analysée par le groupe.

Le nom de la cible – organisation et personne.....

1	Niveau d'informations sur votre organisation	1	2	3	4	5
2	Niveau d'informations et connaissances concernant le problème/thème de plaidoyer	1	2	3	4	5
3	Niveau de soutien pour le problème/changement	1	2	3	4	5
4	Niveau de soutien pour un problème/changement antérieur (si la personne s'est opposée, marquez 0)	1	2	3	4	5
5	Niveau de communication avec votre organisation ou avec vous mêmes	1	2	3	4	5

6	Niveau de confiance mutuelle	1	2	3	4	5
7	Niveau d'influence de votre organisation sur cette personne	1	2	3	4	5

L'intérêt déclaré/ présumé envers le problème :

D'autres commentaires et suggestions pertinents :

➤ ANALYSE PRÉLIMINAIRE DES ALLIÉS POTENTIELS

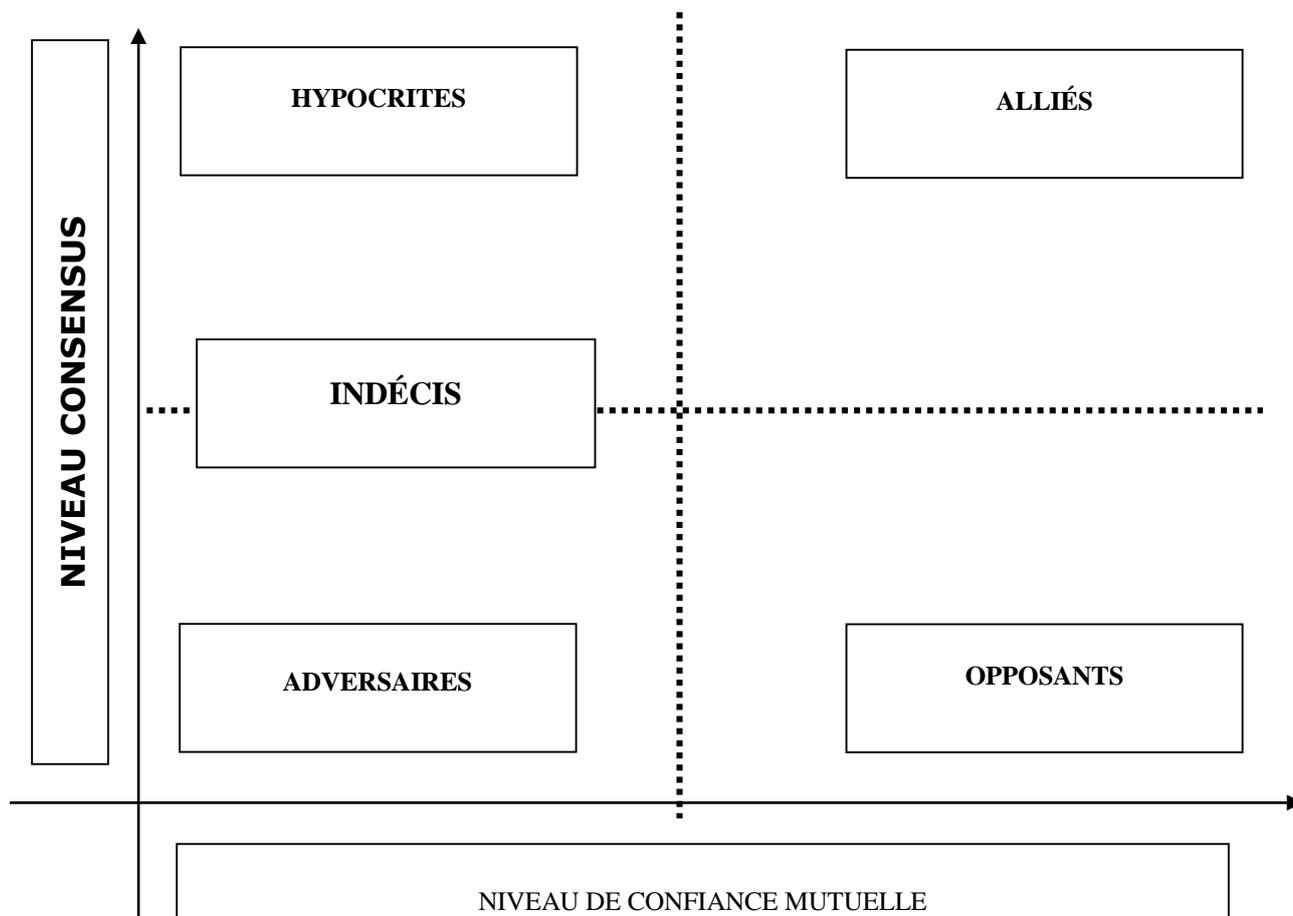
Pour une identification préliminaire des alliés potentiels, vous pouvez parcourir les questions suivantes dans un atelier avec les membres de l'équipe de planification de la stratégie.

Groupe/organisation.....

- L'histoire et l'expérience de la coopération
- Valeurs et objectifs communs
- Le degré d'intérêt pour un problème/situation/changement
- Le pouvoir d'influence sur le public cible principal
- D'autres sources de pouvoir et ressources qu'ils pourraient apporter

LA MATRICE DES INFLUENCES

Cet instrument est utile pour l'analyse des personnes identifiées comme acteurs intéressés importants et aide à préparer la façon de communiquer avec eux. Les acteurs intéressés sont placés sur une matrice ayant la structure suivante:



Les caractéristiques de chaque catégorie sont les suivantes :

Les hypocrites : il n'y a pas de confiance mutuelle ; il est probable qu'il existe un agenda caché, les actions de ces gens ne peuvent pas être anticipées, dans la communication directe ils donnent leur accord, mais en fait leurs activités bloquent toute action.

Les indécis : vous ne pouvez pas avoir confiance en ces gens, ils ne sont préoccupés que par leurs problèmes, ils n'ont pas une opinion claire à l'égard du problème/changement, ils ne sont jamais satisfaits des informations que vous offrez parce qu'ils n'ont pas confiance en vous et en votre organisation

Les adversaires : il n'y a ni confiance mutuelle ni accord sur les problèmes/le changement, ils sont plutôt préoccupés à compromettre votre image et réputation, les précédentes tentatives de négociation ont été un échec total.

Les opposants : il y a une confiance mutuelle et une communication honnête, ils sont convaincus de vos bonnes intentions, mais ils ne sont pas d'accord avec vos opinions et vos intentions. Leurs critiques vous aident à identifier les domaines où vous pouvez améliorer l'approche.

Les alliés : il y a une confiance mutuelle et une communication honnête et ouverte, ils peuvent parler en votre nom ou au nom de l'organisation parce qu'ils partagent les mêmes idéaux, valeurs et objectifs et soutiennent la démarche avec enthousiasme.

4. Instruments pour choisir et exposer le problème

Objectifs et domaine d'application

Ces instruments nous aident à analyser les situations négatives, à les structurer comme des ensembles de problèmes spécifiques pour pouvoir les gérer, à identifier les problèmes prioritaires sur lesquels une campagne de plaidoyer peut se baser et à influencer les politiques publiques. Ces analyses sont utiles dans le processus de planification au moment où on sera confrontés aux nombreux obstacles et problèmes ; on dit, à juste titre, que les problèmes bien formulés sont à moitié résolus.

Les situations où on peut utiliser ces instruments sont très fréquentes et comprennent les moments suivants :

- o Lorsqu'on transmet aux décideurs des messages concernant la situation négative qu'on veut changer.
- o Lorsqu'on fait l'analyse des politiques publiques existantes
- o Lorsqu'on transmet aux médias des messages sur notre campagne ou on communique avec les citoyens et l'opinion publique.
- o Lorsqu'on essaie de trouver des solutions pour changer la situation, on doit s'assurer qu'on identifie et agit sur les causes réelles des problèmes et pas sur des symptômes qui permettront la perpétuation des problèmes et des situations négatives.
- o Lorsqu'on met en œuvre la stratégie de plaidoyer qu'on a planifiée et on parvient à des impasses ou on n'obtient pas les résultats et l'impact visés.

➤ LA LISTE DE VÉRIFICATION POUR CHOISIR UN PROBLÈME

Les organisations qui s'impliquent dans des processus de plaidoyer et d'influence des politiques publiques traitent de nombreux thèmes et des différentes situations. Elles doivent faire face à un large éventail de problèmes. Malheureusement, vous ne pourrez jamais intervenir dans tous les domaines et résoudre tous les problèmes simultanément. Le processus de plaidoyer est en effet un processus basé sur une vision ambitieuse, mais on ne peut pas changer tout à la fois : le changement est mis en œuvre graduellement.

L'ensemble d'aspects vise les aspects fondamentaux du processus de plaidoyer qui sont proposés par l'approche de ce guide. ¹⁴

Cet instrument aider à choisir le domaine d'intervention et le problème sur lesquels vous concentrerez vos efforts.

Vous pouvez utiliser la liste de questions suivantes, qui vous aident à comparer les différents problèmes, ou adapter cette liste, en ajoutant ou en supprimant certaines questions.

¹⁴ Adapté sur le manuel *Advocacy Concepts and Practices*, Nader K. Tadros, 2006

Pour comparer et sélectionner le problème, vous pouvez donner des points pour chaque réponse comme suit :

- Pour les réponses “oui” donnez un point (1)
- Pour les réponses “non” donnez un zéro (0)

À la fin, vous choisissiez le problème qui a le score le plus élevé.

Aspects importants du problème/ questions de vérification	Problème 1	Problème 2	Problème 3
Légitimité et impact sur ceux qui sont visés			
1. La résolution du problème aura un impact réel sur la vie du groupe visé/citoyens			
2. L'impact sera sur un grand nombre de citoyens			
3. L'impact sera significatif			
4. La résolution du problème ne mènera pas à la division du groupe			
Transférer le pouvoir au citoyen/à la société civile			
5. La concentration sur ce problème offre au groupes/aux citoyens la chance d'apprendre et de s'impliquer			
6. Offrir au groupe/aux citoyens la chance d'être conscients de leurs sources de pouvoir			
7. L'approche de ce problème influencera l'équilibre de pouvoir			
Conditions et contexte de résolution			
8. On peut identifier clairement ceux qui sont responsables de la résolution du problème			
9. C'est le meilleur moment pour être traité			
10. C'est facile à transmettre et comprendre			
11. C'est pertinent pour le contexte politique national/international			
L'impact sur l'organisation			
12. L'approche de ce problème rend responsables les leaders/l'organisation			
13. Il est approprié aux valeurs et à la mission de l'organisation			
14. L'organisation a la chance d'obtenir des financements sur ce thème			
15. Il contribue à l'augmentation de la capacité et de la viabilité de l'organisation			
16. On a des chances de réussite			
TOTAL			

➤ LE DIALOGUE AVEC LE PROBLÈME

Les questions suivantes vous aideront à obtenir les informations nécessaires pour identifier les problèmes “réels” sur lesquels vous concentrerez vos efforts pour les résoudre.

Quel ?

Quel **problème** majeure a le groupe que vous représentez/ quel obstacle empêche le changement visé ?

Pourquoi ? (Causes)

Pourquoi est-il un problème ? (Identifier les causes et trouvez des explications pour l’existence, l’apparition ou la persistance de celui-ci)

Pourquoi ? (Effets)

Pourquoi on devrait résoudre ce problème ? Quels sont les effets et les conséquences de ce problème s’il n’est pas résolu ? (Si on ne trouvait pas de réponses convaincantes à cette question, il serait possible d’avoir identifié un problème qui ne valait pas la peine d’être résolu en priorité)

Quand ?

Quand survient le problème ? Identifier les conditions dans lesquelles le problème survient.

Où ?

Où survient le problème ? Spécifier les domaines touchés par le problème.

À qui ?

À qui appartient le problème ? Qui sont ceux qui sont touchés le plus par le problème ?

Par conséquent, quel est le problème ?

Reformuler le problème sur les réponses aux questions précédentes. Il est très important que le problème énoncé soit :

Claire

Quelqu’un qui ne fait pas parti de l’organisation/du groupe/ de la communauté comprendrait le problème ?

Concis

Pourriez-vous expliquer le problème à un acteur en 1-3 minutes ?

Complet

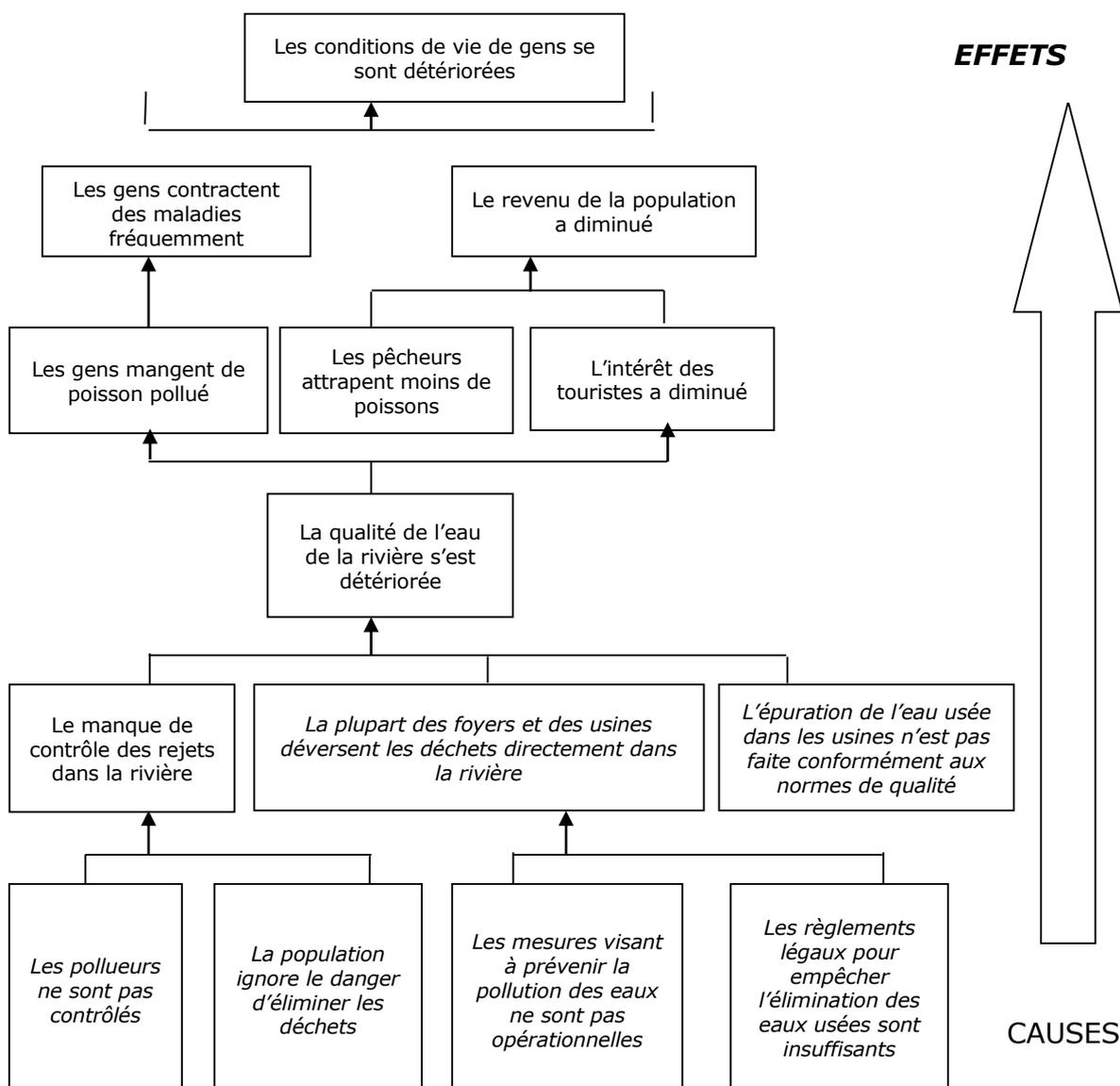
Est-ce que l'énoncé du problème inclut toutes les informations pertinentes : pourquoi, quand et où est-il apparu et à qui est le problème ?

➤ L'ARBRE DES PROBLÈMES

Cet instrument vous aide à comprendre le contexte et l'interrelation entre les problèmes. Le résultat est un graphique qui hiérarchise les problèmes en "causes" et "effets",

Ce diagramme peut être obtenu (a) par établir une liste de problèmes et les arranger en arbre ou (b) à partir d'un problème en demandant cinq fois "pourquoi".

Exemple de "l'arbre des problèmes"



5. Instruments pour définir le changement visé

➤ ACT-ON

Objectifs et domaines d'application

Cet instrument est utile dans l'étape de planification de la stratégie et peut être utilisé pour l'analyse initiale du contexte et l'esquisse du plan stratégique initial.

L'instrument ACT-ON est une variante de l'analyse SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) qui dérive de l'acronyme Advantages, Challenges, Threats, Opportunities et Next Steps.

Les différences cherchent à encourager et motiver et elles proviennent aussi des différents termes utilisés (au lieu de Weaknesses, à savoir Faiblesses, les auteurs préfèrent Challenges, à savoir Défis) que du fait qu'il se termine dans une note optimiste (le dernier aspect analysé ne sont pas les menaces, Threats, mais les Opportunités et le Pas Suivant) et invite à l'action

La prochaine étape reflétera les conclusions de l'analyse et elle comprendra des actions qui :

- o Mettent en valeur les avantages de l'organisation/du groupe (telles que les qualités individuelles, les connaissances des membres, les sources de pouvoir, etc.)
- o Répondent / font face aux défis internes
- o Tiennent compte (diminuent ou évitent) des risques et menaces extérieures à l'organisation
- o Valorisent les opportunités de l'environnement externe

Cet instrument peut être utilisé aussi pour identifier les plus efficaces stratégies, d'une façon similaire à la procédure de développement des stratégies en utilisant la matrice SWOT.

Pour plus de détails, consultez *Utilisation de la matrice SWOT pour identifier les approches stratégiques*, présenté dans le chapitre *Instruments pour choisir les moyens d'action*.

A – Advantages (Avantages) - se réfère à la capacité interne de l'organisation C - Challenges – (Défis) – se réfère aux défis internes de l'organisation	Environnement Interne
T - Threats (Menaces) – se réfère aux menaces qui peuvent venir de l'extérieur de l'organisation O - Opportunities (Opportunités) - se réfère aux opportunités du contexte et du moment N - Next Steps (Le Pas Suivant) – se réfère au plan d'action	Environnement Externe

➤ L'ANALYSE TRIANGULAIRE (2)

Objectifs et domaines d'application

L'analyse triangulaire présentée dans le chapitre : *Instruments pour l'analyse de la situation présente et diagnostic* peut être continuée pour esquisser des domaines possibles d'intervention et des directions d'action.

Il y a plusieurs situations où l'utilisation de cet instrument est utile, tel que le prolongement immédiat de la première phase de l'Analyse triangulaire par laquelle on a identifié les domaines où se manifestent les problèmes et sur lesquels la campagne de plaidoyer se concentrera, après les réunions dans lesquels on a construit l'image du contexte politique en utilisant la carte du pouvoir ou après l'utilisation de l'instrument ACT-ON. Comme on a déjà souligné, ce Guide met à votre disposition divers instruments, que vous pouvez adapter et utiliser, en élaborant votre propre recette qui correspond à la situation spécifique dans laquelle vous exercez vos activités.

Toutefois, lorsque vous utilisez cet instrument, il est plus important d'explorer les solutions possibles pour le futur que de les limiter en fonction de la perception sur les ressources disponibles.

Procès

Une fois clarifiés les problèmes existants dans chacun des trois points de vue, on décrit le changement visé – la vision de l'organisation sur ce changement, compte tenu de la perspective établie (d'habitude entre 3 et 5 années). La vision sur le changement se construit à partir de l'image présente, qu'on décrit dans les conditions où tous les problèmes sont résolus. Il est utile que la description de la vision se concentre sur les avantages pour le groupe de bénéficiaires/citoyens, à savoir sur l'impact du changement dans la vie réelle.

Après que les participants aient esquissé la vision pour les 3 domaines stratégiques, il est utile de revenir à l'analyse existante et comparer les deux conclusions et les résultats, sur base des questions suivantes :

- Est-ce que les solutions identifiées résolvent tous les aspects des problèmes identifiés ?
- Quels aspects et problèmes doivent être traités avec priorité ?
- Quelles directions appropriées à prendre pour résoudre les problèmes et pourquoi ?

À la fin de l'analyse c'est utile de discuter en groupe les relations entre les aspects formels du cadre juridique, des structures des autorités et les facteurs socio-économiques qui définissent la politique législative de même que la politique publique qui fait l'objet de plaidoyer.

Comme on a déjà souligné dans la première partie de ce guide, un plaidoyer efficace engendre le changement de l'équilibre de pouvoir et la façon de penser. Même si la stratégie de plaidoyer définit la vision d'un changement pour 3-5 années, donc une période limitée pour des transformations au niveau de la société, il est souhaitable que le changement visé soit plus qu'un article de loi, et qu'il inclue aussi des changements dans la façon de prise de décisions et de fonctionnement du système, en créant des exemples pilote (s'il n'est pas possible d'étendre les modèles au niveau du groupe ou de la société) concernant la façon de conduite des décideurs et des citoyens.

➤ NEUF QUESTIONS STRATÉGIQUES ¹⁵

Objectifs et domaines d'application

Cet instrument aide le groupe qui se trouve dans le processus de planification de la stratégie de plaidoyer à penser stratégiquement, parce qu'il est important de comprendre qu'avoir une stratégie n'est pas la même chose que penser stratégiquement. L'instrument aide à esquisser une approche intuitive, mais qui structure une réflexion stratégique.

¹⁵ Adapté sur Cohen D, De la Vega, R, Watson, Advocacy for Social Justice: A Global Action and Reflection Guide, 2001

On peut utiliser l'instrument même dans les premières réunions de travail, pour identifier la perception de ceux qui ont initié le processus sur l'approche et l'ampleur de l'intervention.

On peut utiliser l'instrument avec succès aussi après que le groupe ait parcouru les étapes d'analyse de la situation existante, identifié les acteurs intéressés et les changements visés, en utilisant les réponses aux questions qui ont déjà fait l'objet d'analyse en groupe pour être connues par tous ceux qui sont impliqués.

En tout cas, de même que tous les autres instruments proposés, celui-ci peut être aussi adapté, en ajoutant ou en supprimant des questions qui ne sont pas pertinentes pour le contexte dans lequel le groupe/ONG travaille.

Procès

On peut faire cette analyse et définir les changements visés dans un atelier. Il est souhaitable que les discussions soient dirigées par un animateur qui a une expérience, qui utilise des techniques spécifiques pour garantir la participation et la contribution de tous les participants à la discussion et pour construire le consensus sur l'approche stratégique. Il est également utile de souligner l'accord pour chaque domaine stratégique visé par questions.

1. Quel est le changement qu'on veut? – Vision sur le changement

Une vision claire sur le changement, aussi à long terme (but), qu'à court terme (objectifs spécifiques), est très importante pour le succès du processus.

2. Qui nous peut aider à faire ce changement? (Audience)

Les acteurs intéressés – les gens et les institutions représentant les décideurs et les autorités, la société civile, le secteur économique ou autres alliés possibles du pays ou de l'étranger.

3. Qu'est-ce que les décideurs doivent entendre? (Message)

Il s'agit ici du message central, parce que les messages transmis devront être adaptés pour chaque type d'audience.

4. De la part de qui doit venir ce message? (Messager)

L'impact du message dépend de celui qui le transmet, afin que chaque type d'audience reçoive le message de ce messager qui a la plus grande crédibilité à ses yeux.

5. Comment procéder pour que ce message soit entendu? (Façon de transmettre)

Il n'y a pas un modèle, vous devez identifier les moyens appropriés pour chaque situation.

6. Quels sont nos avantages? (Ressources et sources de pouvoir)

Faites cette liste de ressources en tenant compte de la capacité de votre organisation et des alliés possibles.

7. Quelles sont les plus importantes provocations auxquelles on doit faire face? (Provocations)

On y inclut les choses qui vous manquent, les raisons qui vous rendent vulnérables par rapport au pouvoir.

8. Par quoi commencer? (Le pas suivant)

Que devrait-on faire immédiatement? Quelles sont les mesures qui nous assurent un démarrage efficace? Comment peut-on éveiller l'intérêt de ceux qu'on veut y impliquer?

9. Comment savoir que nous avons atteint notre but/nos objectifs (comment mesurer/évaluer le changement)?

La stratégie doit être surveillée en permanence et adaptée pour atteindre ses buts.

➤ LES ARÈNES DU CHANGEMENT ¹⁶

Objectifs et domaines d'application

On peut utiliser cet instrument pour clarifier les changements souhaités et les domaines où le plaidoyer vise à avoir un impact.

On peut utiliser cet instrument aussi dans l'étape de planification que dans celle de mise en œuvre, pour surveiller et évaluer la stratégie.

La logique de l'instrument

La logique de cet instrument est fondée sur l'idée qu'un processus de plaidoyer doit engendrer des changements dans 5 zones (arènes) de la société.

- ***Arène gouvernementale***

Les changements de cette arène peuvent viser des changements des politiques publiques et des programmes, la façon de prise des décisions publiques, la façon dont se déroulent des élections, les lois et les règlements et/ou la façon d'application/mise en œuvre de ceux-ci, des budgets, des procédures utilisées dans les institutions publiques, etc.

On place dans cette arène le gouvernement, les ministères, les agences nationales et les institutions publiques, les administrations locales, les organisations internationales (telle que ONU, Banque Mondiale, Fond Monétaire International, etc.)

Les actions de cette arène sont liées au respect des droits de l'homme, égalité des chances, développement viable, inclusion sociale, implication des groupes marginalisés/défavorisés dans le processus de prise de décisions, mécanismes d'augmenter la transparence et sensibiliser les institutions publiques, d'améliorer l'accès des différentes catégories aux services publics.

- ***Arène privée***

Les changements de cette arène visent des changements dans le milieu d'affaires, dans les politiques, programmes et pratiques du secteur privé. En général, il y a un petit nombre d'organisations non gouvernementales spécialisées dans ce domaine, mais il est important pour renforcer la responsabilité sociale des agents économiques nationaux et des grandes corporations multinationales.

Les actions de cette arène sont liées aux réformes dans la façon de conduite et dans les pratiques des agents privés, à l'organisation des débats et ateliers entre les gouvernants, la société civile et les représentants du secteur privé pour trouver des solutions pour différents groupes d'intérêts.

- ***Arène de la société civile***

Les changements de cette arène visent le renforcement de la capacité de la société civile à participer au processus de prise de décisions, le développement des relations avec les groupes de bénéficiaires qu'elle représente ainsi que l'augmentation de la légitimité et de la visibilité des initiatives des ONG.

Les actions visées comprennent des activités d'éducation, de formation et de soutien de la communication et du dialogue. Elles cherchent à former une société civile puissante et responsable, à renforcer les partenariats et les alliances des organisations qui travaillent pour

¹⁶ Instrument développé sur A New Wave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation, Lisa VeneKlasen, Valerie Miller, 2002

promouvoir les droits civils, améliorer les conditions de vie des groupes défavorisés, protéger la santé de la société et de l'environnement.

- **Arène politique et culturelle**

Les changements de cette arène visent le développement et le renforcement de la démocratie, l'augmentation de la participation publique, la formation d'une culture publique et d'un environnement ouvert au dialogue, la participation à la vie politique et sociale de la société civile et des divers groupes, le changement des règlements et des conduites au niveau de la société qui peuvent conduire à l'intolérance, l'exclusion, la subordination et la marginalisation.

L'impact visé est l'influence des conduites des autorités, l'augmentation de la transparence, la sensibilisation du pouvoir et des médias pour promouvoir le dialogue et le changement des perceptions sur le rôle des femmes, les droits des groupes minoritaires et de leur légitimité en vue de s'impliquer dans la vie politique.

- **Arène Individuelle**

Les changements de cette arène visent à améliorer les conditions de vie et l'accès des citoyens aux services publics de qualité, à promouvoir le développement de la conscience et de la responsabilité des citoyens en tant qu'acteurs des processus de changement au niveau de la société, l'accroissement de la confiance et de la solidarité au niveau de la communauté.

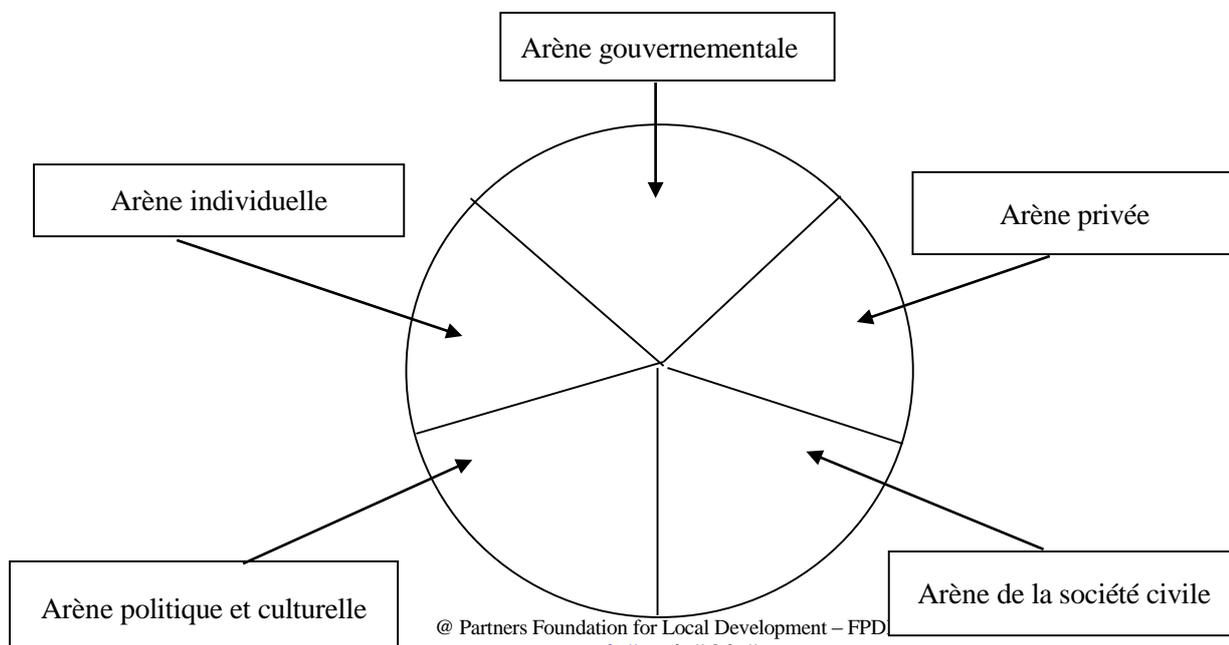
L'impact visé se réfère aux changements aussi bien dans les conditions pratiques de vie qu'au niveau des organisations, en famille, par des programmes d'information et d'éducation publique ainsi que par des débats et du dialogue.

Façon d'utilisation

L'équipe impliquée dans la planification de la stratégie discute en groupe et décide sur :

- les dimensions des arènes (l'arène où se concentre la stratégie est la plus grande)
- la définition de l'impact visé pour chaque arène (une stratégie n'a pas toujours d'impact dans toutes les arènes, mais c'est important que le groupe réalise que toutes les arènes ont leur importance)

Certains participants peuvent éprouver des difficultés concernant le fait que l'espace culturel est défini séparément, parce que la culture est une partie intégrante de toutes les arènes. Cet instrument vise à illustrer le domaine où se concentre la campagne de plaidoyer et donc, c'est important de mettre en évidence la culture comme une arène séparée.



6. Instruments pour choisir les moyens d'action

➤ LA MATRICE SWOT

Objectifs et domaines d'application

On peut utiliser la matrice SWOT pour identifier les approches stratégiques, après que l'organisation ait identifié les hauts et les bas de l'environnement interne et externe, en utilisant des instruments d'analyse et de diagnostic.

Logique de l'instrument

L'instrument vous aide à comprendre et sélectionner la combinaison idéale pour vous, en annulant ou en équilibrant les point négatifs et les risques/menaces grâce aux points forts et aux opportunités dans le contexte.

Conformément à cette logique, il y a 4 principales approches pour élaborer la stratégie qu'on peut inclure dans la stratégie finale:

	Points Forts	Points Faibles
Opportunités	PF - O Stratégies	PFA-O Stratégies
Menaces	PF - M Stratégies	PFA-M Stratégies

PF-O Stratégies: Comment peut-on utiliser les points forts pour bénéficier des opportunités existantes ?

PS-O Stratégies: Comment peut-on dépasser les points faibles, en utilisant les opportunités?

PFA-M Stratégies: Comment peut-on utiliser les points forts pour éviter les menaces?

PFA-M Stratégies: Comment peut-on réduire/surmonter les point faibles et diminuer la vulnérabilité aux menaces ?

➤ LA MATRICE DU POUVOIR ET TYPES D'INTERVENTIONS

Objectifs et domaines d'application

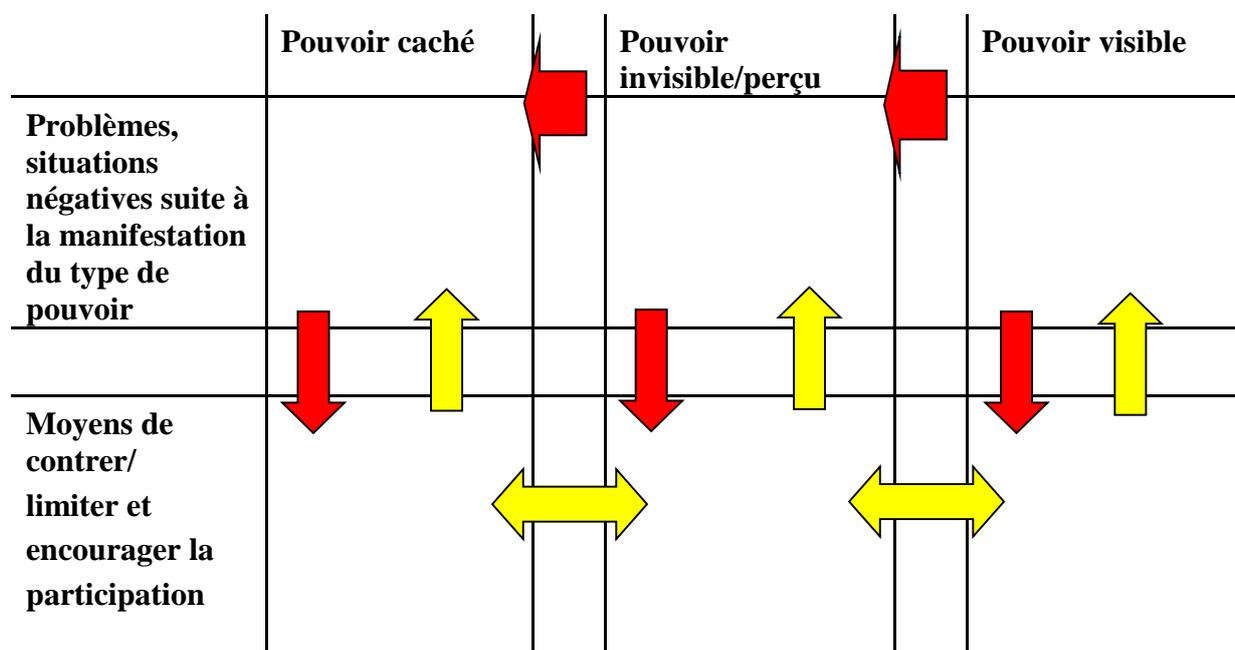
Cet instrument nous aide à construire des stratégies pour aborder le public cible principal, selon les différentes formes d'expression du pouvoir utilisées par les décideurs. On peut utiliser cet instrument selon l'analyse et l'identification des sources de pouvoir dont les acteurs impliqués disposent.

Logique de l'instrument et façon d'application

Cette approche où l'organisation prépare une réponse spécifique pour chaque façon de manifestation du pouvoir des autorités, permet d'identifier des moyens qui mènent à l'augmentation du pouvoir des ONG, de même qu'à l'augmentation de la participation.

- Faire une liste des problèmes/situations négatives que vous avez identifiés et qui se sont aggravés à cause du déséquilibre du pouvoir entre les autorités (qui utilisent des différentes ressources) et les représentants des citoyens (qui se considèrent totalement impuissants)
- Identifier pour chaque type de pouvoir exercé par les autorités, des moyens d'action qui soutiennent la participation à la vie politique et aux décisions d'intérêt public et contrent/limitent les manifestations qui inhibent cette participation.

Organiser les informations dans la matrice du pouvoir et identifier l'impact des actions proposées pour les autres types. Ce sont les actions prioritaires qui ont un impact sur de nombreuses sources et qui font augmenter le pouvoir et la confiance des ONG et des citoyens (les aident à mettre en valeur leurs sources spécifiques de pouvoir)



➤ ÉVALUATION TEMPS ET SOUTIEN

Objectifs et domaines d'application

Par cet instrument vous pouvez analyser le temps et le soutien, à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, afin d'identifier la stratégie appropriée pour initier le processus de plaidoyer. Cet instrument peut être utilisé au début, mais aussi tout le long du processus, pour décider sur des actions à mener suite à des événements imprévus/de l'évolution du contexte.

Logique de l'instrument

L'instrument se base sur la théorie contextuelle qu'on a mentionnée dans la première part.

Le temps disponible	Le type d'environnement	
	Environnement ouvert au changement	Environnement résiste au changement
Le temps n'est pas un facteur critique dans la prise des décisions	Fonder les décisions sur la stratégie de la coopération inclusive	Fonder les décisions sur la stratégie d'alliances
Le temps est un facteur critique dans la prise des décisions	Fonder les décisions sur la stratégie de consultation	Fonder les décisions sur la stratégie du pouvoir

Stratégie de la coopération inclusive

Si le temps n'était pas un facteur critique dans la prise de décisions et que l'environnement était ouvert aux changements, alors vous devriez collaborer avec plusieurs acteurs intéressés. Autrement dit, construisez une base puissante de soutien au sein de l'organisation et de la communauté.

Stratégie d'alliances

Si l'environnement est résistant au changement mais que vous avez du temps à votre disposition, il est préférable de fonder vos décisions sur des alliances stratégiques qui pourraient vous aider à mettre en oeuvre toute décision.

Stratégie de consultation

Si le temps est un facteur critique dans la prise de décisions et que l'attente ne fera qu'aggraver les problèmes, mais que vous bénéficiez du soutien de la part des acteurs intéressés, il est important de consulter quelques-uns avant de prendre des décisions. En utilisant l'analogie médicale, il est indiqué de ne pas vous engager dans une intervention à cœur ouvert sans avoir une équipe pour vous soutenir.

Stratégie de pouvoir

Il y a des moments où vous n'avez pas assez de temps à votre disposition pour prendre de décisions, alors que vous ne savez pas si ceux qui vous entourent vous soutiendront, mais que la situation est grave et que vous croyez que vous devez faire quelque chose de toute urgence. Dans ces situations, fondez vos décisions sur votre pouvoir et expérience.

Procès

Une fois qu'ils comprennent les 4 types de stratégies de changement planifié, les membres du groupe analyseront leur propre situation et définiront le niveau de soutien, de même que leur perception sur l'urgence de l'intervention, conformément aux questions suivantes et à la grille d'évaluation : 1= pas d'accord, 5= entièrement d'accord

Pour pouvoir réaliser le changement visé	1	2	3	4	5
On a ou on pourra avoir le soutien de ceux de l'intérieur de l'organisation					
• Membres du Conseil de Direction					
• Directeurs de programmes					
• Membres de l'organisation / employés					
• Volontaires					
On a ou on pourra avoir le soutien de ceux de l'extérieur de l'organisation pour faire les changements visés					
• Membres du groupe pour lesquels on fait la promotion des intérêts (les principaux bénéficiaires du changement)					
• Citoyens					
• Secteur ONG					
• Médias					
• Secteur privé					
• Autres (on vous prie de spécifier)					
Nous avons le temps nécessaire pour planifier et mettre en oeuvre les changements					
La situation est critique, donc on doit faire quelque chose de toute urgence pour promouvoir le changement					

Les résultats seront résumés en vous donnant les arguments nécessaires pour la décision sur les approches stratégiques appropriées, conformément à la logique de la théorie contextuelle.

➤ L'ANALYSE DE CHAMP DE FORCES

Objectifs et domaines d'application

On peut utiliser cet instrument pour élaborer des variantes de stratégies qui vous aident à réaliser le changement visé et à évaluer les différentes options. Il peut être utilisé dans l'étape de planification, après avoir défini le changement souhaité et les objectifs spécifiques.

Procès

1. Identifier les forces positives et négatives qui vous aident ou vous empêchent à atteindre le futur souhaité. Analysez ces forces, en accordant un pourcentage (le total devrait être de 100%) sur la base des critères suivants :

- Leur impact sur la réalisation des objectifs
- La mesure dans laquelle ces forces sont faciles à influencer et sous votre contrôle

%	+ Forces	- Forces	%
	—————>	<—————	
	—————>	<—————	
	—————>	<—————	
100 %			100 %

2. Élaborez des stratégies pour influencer les forces par :

- Renforcer les forces (+)
- Diminuer ou éliminer les forces (-)
- Changer la direction des forces de (-) à (+)

Les stratégies alternatives devraient être évaluées pour décider quelle est la plus appropriée. Certains des critères d'évaluation sont :

- L'engagement des principaux facteurs intéressés
- La mesure dans laquelle elle se trouve sous le contrôle des membres de l'équipe de planification, des responsables pour la mise en œuvre de la stratégie
- L'impact sur la réalisation des objectifs (telle que la contribution à réduire les inégalités sociales)

- L'existence des ressources

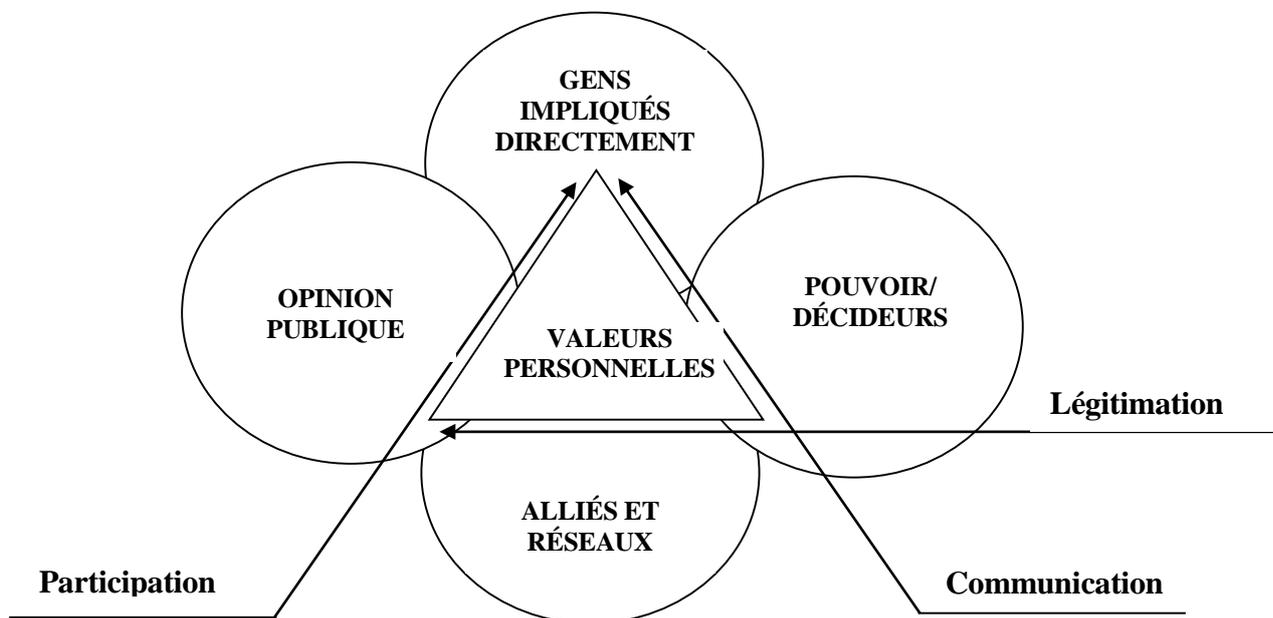
➤ LES ROLES DES FACTEURS INTÉRESSÉS ET LES DIRECTIONS D'APPROCHE ¹⁷

Objectifs et domaines d'application

Cet instrument vous aide à clarifier les rôles des différentes catégories de acteurs intéressés et les directions majeures d'approches afin que le changement souhaité devienne possible. On peut l'utiliser dans le processus de planification de la stratégie, dans l'étape de sélectionner des moyens d'action, en vous aidant à structurer les directions majeures d'action dans la relation avec les principaux acteurs intéressés.

Logique de l'instrument

L'instrument structure les acteurs intéressés et leurs rôles dans la promotion du changement en fonction de *3 principes d'intégration* du plaidoyer qui vise à promouvoir le changement au bénéfice des citoyens: Participation, Communication, Légitimation



Gens directement impliqués:

Il y a ceux qui sont touchés directement par le problème, l'organisation/le groupe avec lequel vous travaillez directement pour initier et mettre en œuvre le processus de plaidoyer, d'autres personnes ou organisations qui s'identifient à la cause/au problème.

Les directions principales d'action envers ce groupe comprennent la stimulation de la *participation et de la communication*

Opinion Publique

¹⁷ Instrument développé par l'auteur sur What is People-centered advocacy?, Samuel. J , 2002

On inclut dans cette catégorie les représentants de média, les leaders d'opinion, les analystes politiques, les gens de culture connus et respectés.

Les directions principales d'action envers ce groupe sont fondées sur leur participation, pour donner *légitimité* à l'approche de changement.

Alliés et réseaux

On inclut ici les coalitions d'organisations, les réseaux nationaux/internationaux qui sont connus comme défenseurs actifs des droits de l'homme, de l'égalité des chances, de l'inclusion sociale, etc.

Les directions principales d'action dans la communication avec ce groupe comprennent la mise en valeur de *la légitimité* et de leur image pour impliquer un grand nombre de supporters et influencer et attirer l'attention des décideurs et de l'opinion publique.

Clarifier la compatibilité des objectifs et d'approches doit être une priorité pour communiquer avec les alliés externes.

Pouvoir / Décideurs

On inclut ici le gouvernement, le parlement, l'administration publique locale, les institutions publiques locales et centrales.

Les directions principales comprennent des activités de lobby qui signifient communication directe pour reconnaître la légitimité des problèmes/changements proposés.

Procès

On peut utiliser l'instrument dans les ateliers de l'équipe chargée d'élaborer la stratégie pour définir les activités. Evidemment, ce ne sont pas les seules actions à inclure dans la stratégie, mais c'est important pour chaque catégorie d'acteurs, que les actions incluses dans ces directions stratégiques existent.

➤ **CRITERES DE SELECTION DE LA STRATEGIE** ¹⁸

Objectifs et domaines d'application

On peut utiliser cet instrument dans l'étape de planification, après avoir identifié un ensemble d'approches et dressé une liste avec plusieurs moyens d'action, en vous aidant à identifier les plus appropriées approches qui vous mènent à obtenir les changements visés ou à vérifier si la décision est optimale.

Procès

L'instrument vous propose de discuter en groupe l'ensemble de critères et questions utiles pour le soutien de l'idée finale. Vous pouvez ajouter d'autres critères que vous considérez utiles pour la prise de décision finale.

Critère	Question : Est-ce que cette stratégie....
----------------	--

¹⁸ Adapté sur Strategic Thinking: Formulationg Organizațional Strategy, Institute for Development Research, Facilitator Guide.

Adaptation aux conditions spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • S'applique à la mission de l'organisation ? • Met en valeur les points forts de l'organisation ? • S'applique aux conditions et au contexte où vous travaillez ? • Permet la participation de ceux que vous représentez ?
Adéquation	<ul style="list-style-type: none"> • Résoudra le problème / apportera le changement visé ? • Justifie l'effort et les ressources qui doivent être mobilisées, tenant compte de la gravité du problème ?
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> • Mènera à obtenir les résultats souhaités ? • Atteindra les résultats dans le délai prévu ?
Critère	Question : Est-ce que cette stratégie...
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> • Utilise les ressources humaine, matérielles et financières de la manière la plus efficace ? • Apporte des bénéfices conformément aux coûts prévus (en ce qui concerne les ressources humaines mobilisées, l'énergie, l'argent, les matériaux, etc.) ?
Risques/ Effets secondaires	<ul style="list-style-type: none"> • Engendrera la résistance à cause du contexte culturel (traditions, coutumes) ? Si oui, est-ce qu'elle inclut des actions de diminution de cette résistance ? • Risque de conduire aux manifestations de violence ? Si oui, est-ce qu'elle inclut des actions pour prévenir la violence ? • Peut avoir des conséquences négatives pour organisation/groupe ? Si oui, sont-ils des conséquences négatives équilibrées par rapport aux bénéfices qu'elle peut apporter ?

7. Instruments pour évaluer la capacité de l'organisation

L'interaction avec le pouvoir et les activités développées dans l'arène publique, tels que les processus de plaidoyer, exigent un certain niveau de développement et capacité organisationnelle. La capacité de plaidoyer et l'influence des politiques publiques est l'une des 6 compétences organisationnelles identifiées dans l'instrument élaboré par World Learning¹⁹ qui comprend aussi: la gestion, les systèmes d'opération et de gestion, les ressources humaines et financières et la prestation des services.

Tenant compte que pour ceux qui veulent s'impliquer dans des campagnes de plaidoyer, l'évaluation de la capacité spécifique pour ce domaine ainsi que la capacité de l'organisation est utile. Il y a quatre instruments utiles pour évaluer les organisations :

- o Évaluation de la capacité de plaidoyer et d'influence des politiques publiques,
- o Évaluation de la capacité de gestion stratégique
- o Évaluation de la capacité de networking
- o Évaluation des stratégies de motivation

➤ **Autoévaluation des capacités de plaidoyer et d'influence des politiques publiques**

Objectifs et domaines d'application

Cet instrument est destiné à évaluer la capacité de plaidoyer en déterminant la capacité de communiquer avec le milieu extérieur, influencer les politiques publiques et militer pour les causes qui font parties de la mission ou de la vision de l'organisation. Il peut être appliqué seul ou intégré dans le processus d'évaluation de la capacité organisationnelle, tel que l'instrument développé par World Learning et mentionné ci haut. Cet instrument peut être utilisé pour déterminer les besoins de développement de l'organisation et élaborer un plan d'intervention pour augmenter la capacité de l'organisation.

Logique de l'instrument

L'instrument classe la capacité d'une organisation pour chaque compétence dans quatre stades de développement, à partir de "l'initiation" jusqu'à "maturité". Celles-ci sont:

- **Début:** l'étape de début du développement organisationnel. Les caractéristiques générales de la phase d'initiation sont : un petit nombre des individus impliqués, une brève histoire, de petite dimension et pas très stable.
- **Développement:** la deuxième étape se caractérise par un développement rapide, une grande énergie et un travail acharné. On réserve beaucoup de temps aux prestations des services. Les fonctions administratives sont généralement négligées, à cause du rythme rapide de croissance. La croissance rapide exige un niveau élevé des connaissances. Une organisation mure peut

¹⁹ L'instrument d'Évaluation institutionnelle Participative (Participatory Institutional Assessment Instrument - PIAI) élaboré par World Learning for International Development le compartiment de formation et développement international (PIDT) et révisé par l'équipe RCSSP (Romania Civil Society Strengthening Program

continuer à fonctionner même lorsqu'elle change le domaine d'intérêt ou se trouve dans une nouvelle zone géographique.

- **Renforcement** : la troisième étape du développement organisationnel. Elle se caractérise par une prestation continue de services de qualité et la concentration intense sur les autres zones du développement organisationnel. C'est le moment où les connaissances acquises dans la phase de développement sont englobées dans l'organisation.
- **Maturité** : la quatrième étape du développement organisationnel. L'organisation est pleinement fonctionnelle dans tous les domaines de compétence.

Conformément à l'instrument développé par World Learning, la capacité de plaider et d'influence des politiques publiques comprend 4 dimensions et 15 sous dimensions dont on tiendra compte à l'évaluation :

- **Politiques publiques**

- Engagement organisationnel pour plaider/influence des politiques publiques
- Expérience et résultats dans plaider/politiques publiques
- L'organisation a son propre agenda pour les politiques publiques

- **Relations publiques, médias & communication externe**

- Stratégie pour attirer le soutien
- Perception/réputation de l'organisation
- Relations avec média

- **Relations externes & développement des coalitions**

- Identifier les alliés et les opposants
- Nature des relations gouvernementales (niveau local & national)
- Existence d'un mécanisme formel de collaboration
- Collaboration en réseau et construction des coalitions

- **Plaidoyer**

- Etablir un agenda de plaider
- Influencer le changement des politiques publiques
- Surveiller la mise en œuvre/ l'impact des décisions gouvernementales
- Surveiller et évaluer l'impact des politiques publiques
- Évaluer l'impact engendré par les campagnes de plaider développées par ONG

Procès

L'utilisation de l'instrument se base sur le principe d'évaluation participative, en impliquant directement les membres clés de l'organisation évaluée. Cela doit être accepté par les différentes structures, y compris celle de gestion de l'organisation (conseil de direction, comité exécutif, directeurs, personnel et volontaires) avant de commencer l'évaluation. L'utilisation de l'instrument comporte les étapes suivantes :

a. La formation et la préparation de l'équipe d'évaluation

L'équipe d'évaluation, le plus souvent formée de 3 membres, aura la responsabilité d'amasser les informations et de présenter les résultats aux autres membres de l'organisation. L'équipe responsable doit avoir la capacité, l'intérêt et le temps nécessaires pour appliquer cet instrument. L'un des membres de l'équipe sera modérateur et soutiendra l'équipe d'évaluation pour faciliter les activités en groupe dans ce processus d'évaluation.

b. Collecte des données

Dans cette étape on distribue les questionnaires aux membres de l'équipe d'évaluation pendant une réunion où on explique la raison de l'évaluation, la méthodologie et la façon de noter, complètement individuelle.

Synthèse et analyse des résultats

L'équipe d'évaluation présentera les résultats dans une réunion où participeront aussi ceux qui ont rempli les questionnaires que toute la structure de gestion. Le modérateur conduira les discussions qui identifieront les réactions et les précisions éventuelles.

Analyse des implications et élaboration des recommandations et directions d'action

Après l'achèvement des discussions qui construisent le consensus sur la notation des stades de développement, il est utile de discuter les conclusions. Le modérateur guidera les participants à argumenter leurs positions et à identifier les recommandations concernant les actions à entreprendre.

On vous présente ci-dessous le questionnaire d'évaluation de la capacité de plaider et d'influence des politiques publiques.

CATÉGORIE / STADE	DÉBUT	DÉVELOPPEMENT	RENFORCEMENT	MATURITÉ
POLITIQUES PUBLIQUES				
Engagement au niveau organisationnel pour influencer les politiques publiques	L'organisation ne considère pas qu'elle a une place/un rôle dans l'arène des politiques publiques..	Les actions d'influer les politiques publiques sont menées ad hoc, sporadiquement et à l'initiative des autres.	Les activités d'influer les politiques publiques sont englobées dans la planification stratégique à long terme.	L'organisation a un engagement à long terme dans les politiques publiques ; c'est une priorité stratégique de l'organisation. Elle a des ressources financières affectées, de même que des ressources du personnel ayant des responsabilités dans le domaine des politiques publiques.
Expérience et résultats pour influencer les politiques publiques	L'organisation n'a enregistré aucune activité de surveillance ou influence des politiques publiques du domaine, ou celles développées ne sont pas significatives.	L'organisation enregistre une évolution de l'expertise technique dans le domaine de référence et une capacité d'attirer une expertise supplémentaire, le cas échéant.	L'organisation comprend/maîtrise les problèmes de politique publique du domaine, les processus généraux d'élaboration et mise en oeuvre des politiques publiques (législatives, budgétaires, les politiques générales du secteur non gouvernemental) et de l'environnement politique ; elle invite des experts de l'extérieur, le cas échéant.	L'organisation réalise d'une manière efficace des analyses compétentes des politiques publiques dans son domaine d'activité.
L'organisation a son propre agenda de politiques publiques	L'organisation n'a pas un agenda clair, elle n'a pas défini ses services ou ses bénéficiaires.	L'organisation a un agenda de politiques publiques alimenté principalement par les bailleurs de fonds et/ou les dirigeants de l'organisation et non par la communauté/les groupes qu'elle serve. La communauté/les groupes pour lesquels elle travaille sont impliqués surtout en tant que bénéficiaires passifs des programmes ; on tient compte de leur opinion mais pas systématiquement.	Il y a des mécanismes formels de communication régulière avec ceux qu'elle représente, concernant l'agenda de l'organisation, bien qu'un petit nombre de suggestions soient acceptées.	L'organisation a un agenda clair de politiques publiques qui structure ses activités. Son agenda est suffisamment flexible pour permettre le changement des priorités si des questions brûlantes apparaissent. L'agenda de politiques publiques est fondé sur la consultation du groupe que l'organisation représente et dont l'apport est décisif. Les systèmes et les procédures pour s'assurer que leur contribution est reçue et prise en compte sont institutionnalisés, et l'information qui en résulte est utilisée régulièrement.

CATÉGORIE / STADE	DÉBUT	DÉVELOPPEMENT	RENFORCEMENT	MATURITÉ
RELATIONS PUBLIQUES, MÉDIAS & COMMUNICATION EXTERNE				
Stratégie pour attirer le soutien	L'organisation n'est pas préoccupée d'obtenir sa reconnaissance publique, de sa mission ou activité qui pourrait engendrer de soutien (par exemple : nouveaux membres, ressources financières, commandites)	L'organisation a quelques matériaux où elle présente sa mission et ses réalisations, mais la distribution de ceux-ci est faite ad hoc (par exemple ils sont disponibles au bureau ou donnés aux bailleurs de fonds). Il n'y a pas de personnel spécialisé en communication avec les décideurs politiques ou média.	L'organisation raffine ses matériaux en fonction de l'audience cible et les distribue. L'organisation a le personnel et l'infrastructure pour communiquer régulièrement et à temps avec ses membres et avec les décideurs politiques. Elle diffuse des informations liées aux politiques publiques du domaine (par exemple, il y a une section consacrée aux politiques publiques sur le site, on poste des nouvelles sur les politiques publiques dans les bulletins de l'organisation)	L'organisation a de nombreux matériaux, adéquats aux divers besoins du public cible qu'elle distribue à temps et efficacement. Elle diffuse des informations liées aux politiques, crée des messages sur des thèmes de politique publique utilisés pour établir son agenda, éduque ses membres pour transmettre le message au moment où ils sont impliqués dans des campagnes. Elle communique régulièrement et à temps avec les décideurs politiques.
Perception/réputation de l'organisation	Inconnue dans la communauté ; un nombre limité de gens clés soutient l'organisation.	Un secteur d'influence en pleine expansion aussi dans la zone géographique où elle agit que dans le milieu professionnel/domaine d'activité.	L'organisation réjouit d'une certaine reconnaissance pour son expertise dans son domaine d'activité et elle est invitée à participer aux réunions/forums sectoriels. Elle commence à recevoir des demandes de renseignements du public. Son nom est reconnu parmi les bailleurs de fonds, le secteur privé et de plus en plus par le public.	L'organisation réjouit de reconnaissance totale en tant qu'expert dans le domaine ; bénéficie d'un statut consultatif auprès les agences gouvernementales. Elle reçoit régulièrement des demandes de renseignements du public et elle est largement perçue comme une organisation efficace.
Relations avec les médias	L'organisation ne reconnaît pas la nécessité de mobiliser le média. Elle le voit comme un obstacle plutôt qu'une ressource. Les relations entre les leaders de l'organisation et les journalistes sont plutôt faibles. La présentation de la problématique dont l'organisation s'occupe par le média est sporadique.	L'organisation reconnaît l'importance des relations avec le média et réalise sporadiquement des campagnes médiatiques qui sont plutôt des événements singuliers. Le média présente sporadiquement les problèmes pour lesquels l'organisation milite. L'organisation considère le média comme un instrument utile, mais elle n'a ni les compétences nécessaires de média et de plaidoyer ni une stratégie de communication. Les leaders de l'organisation commencent à créer un réseau de journalistes.	L'organisation réalise des campagnes médiatiques, mais elle ne le fait pas d'une manière systématique et ne les intègre pas dans une stratégie globale de relations publiques de l'organisation. Elle implique le média pour présenter les problèmes de l'organisation et des groupes qu'elle représente. On établit des relations entre les journalistes et les militants de l'organisation.	L'organisation a la capacité de développer des campagnes de plaidoyer et médiatiques, en utilisant des divers médias (télévision, radio, presse écrite). La stratégie de communication et de plaidoyer est bien intégrée dans tous les aspects pertinents de son activité, de même que dans le plan stratégique à long terme.

CATÉGORIE / STADE	DÉBUT	DÉVELOPPEMENT	RENFORCEMENT	MATURITÉ
RELATIONS EXTERNES & DÉVELOPPEMENT DE LA COALITION				
Identifier/dénombrer les alliés et les opposants	L'organisation n'a jamais déroulé un exercice d'identifier ses acteurs actifs, ne détient pas des informations pertinents au sujet de ceux qui activent dans le secteur ; elle n'a pas des liens avec les institution avec préoccupations similaires et l'interaction avec l'administration reste formelle.	L'organisation a commencé à identifier les acteurs actifs dans son secteur d'activité, qui peuvent influencer les politiques publiques.	L'organisation est bien informée au sujet de ceux qui sont affectés par le problème pour lequel elle milite, et elle connaît bien leurs opinions.	L'organisation a identifié les potentiels alliés, adversaires et les cibles parmi les décideurs. L'organisation construit et développe ses relations avec ceux-ci.
Relations avec les institutions gouvernementales (niveau national & local)	Les relation avec l'administration sont fondées sur la mentalité „nous - eux” ; les contacts avec ceux-ci peuvent être regardés avec suspicion.	Les agences gouvernementales ne sont plus regardées comme une menace, on a identifié les intérêts communs.	L'organisation est engagée dans un dialogue ouvert avec le gouvernement sur des questions opérationnelles ou de politique publique.	L'organisation est devenue un partenaire crédible du gouvernement, mais en même temps, elle veut et a la capacité de rendre le gouvernement responsable pour ces actions.
Existence des mécanismes formels de coopération	Collaboration et des actions de planification avec l'administration publique du domaine et la zone géographique à petite échelle.	On a établi la collaboration avec des diverses agences gouvernementales sur des thèmes et projets spécifiques.	La collaboration avec le gouvernement est fréquente – parfois à un niveau informel – au delà de la collaboration pour des projets ou liée à son domaine d'activité.	Actuellement il y a des mécanismes de collaboration formelle (par exemple la désignation d'un fonctionnaire pour la relation avec les ONG et l'établissement des procédures de lobby).
Coopération en réseau et construire des coalitions	L'organisation manque d'expérience de collaborer avec d'autres ONG, soit au niveau local ou national. Elle n'est pas perçue comme une nécessité dans la communauté où elle développe son activité.	L'organisation est impliquée dans une ou deux actions de collaboration avec d'autres ONG, et apprécie le travail commun avec celles-ci. L'organisation est de plus en plus connue et a gagné la confiance de la communauté ONG.	L'organisation travaille avec plusieurs partenaires et devient participante active dans les réseaux ONG.	L'organisation collabore avec des organisations locales et internationales et s'assume un rôle de promoteur/leader dans des réseaux et coalitions.

CATÉGORIE / STADE	DÉBUT	DÉVELOPPEMENT	RENFORCEMENT	MATURITÉ
PLAIDOYER				
Influer l'agenda public	L'organisation n'a pas la capacité de mettre sur l'agenda public les problèmes dont elle est préoccupée.	L'organisation a réussi sporadiquement à influencer l'agenda public, mais pas continu et systématiquement.	L'organisation a une approche systématique pour mettre ses problèmes sur l'agenda public.	L'organisation a la possibilité de s'associer aux coalitions avec d'autres ONG pour promouvoir sa cause.
Influer le changement des politiques publiques	Les activités de l'organisation se limitent à diffuser des informations/sensibiliser les bénéficiaires et ses membres sur les politiques actuelles.	L'organisation éduque aussi le groupe qu'elle représente que le public et les décideurs, sur les changements des politiques publiques visés directement ou par le biais de média. L'organisation peut préciser les étapes nécessaires pour mettre en œuvre la politique publique, mais ne les lie pas aux acteurs concernés.	L'organisation est capable d'utiliser aussi des stratégies de coopération que celles adversatives pour influencer les décideurs par des actions de lobby et de pression (marches, lettres adressées aux parlementaires, etc.)	L'organisation a la capacité d'utiliser des stratégies de plaidoyer sophistiquées, telle que la préparation des documents sur la politique publique alternative, projets de lois, campagnes médiatiques.
Surveillance de la mise en œuvre/ de l'application des décisions gouvernementales	L'organisation ne suit pas les politiques publiques de son domaine d'activité.	L'organisation comprend le processus de mettre en œuvre des différentes politiques, mais elle n'agit pas pour assurer la mise en œuvre, le cas échéant.	L'organisation suit activement la mise en œuvre des politiques et développe les actions nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la politique au bénéfice de ses clients/membres en agissant comme un chien de garde. Elle se retourne contre cette entité au moment où elle constate une mauvaise application de la politique ou l'échec des politiques existantes, elle amasse des preuves sur ces faits, rappelle aux institutions quels sont leurs devoirs et fait appel aux institutions officiels pour les plaintes au sujet de la violation des politiques en vigueur	L'organisation surveille l'application des lois dans une vaste zone géographique ; elle peut identifier les raisons pour lesquelles les fonctionnaires ne respectent, retardent ou même refusent l'application des lois (par ex. donner les ressources budgétaires nécessaires et approuver les règlements pour la mise en œuvre). Elle peut vérifier la mise en œuvre dans plusieurs endroits, en obtenant des informations des membres de ces organismes sur la mise en œuvre des lois. L'organisation a la capacité de réagir si elle estime que la loi est systématiquement violée (par plaintes, par campagnes médiatiques ou même en intentant un procès à l'institution publique).
Surveillance et évaluation de l'impact des politiques publiques	L'organisation ne se rend pas compte de l'impact des politiques publiques.	L'organisation commence à être consciente des conséquences, ramifications d'une politique publique du domaine.	L'organisation surveille l'impact d'une politique et promeut les changements nécessaires.	L'organisation a la capacité de surveiller l'impact de la politique dans des divers domaines et dans une vaste zone géographique et de promouvoir les changements.
Évaluation de l'impact de l'activité de plaidoyer de l'organisation	L'organisation ne comprend pas la nécessité d'évaluer l'impact de son activité de plaidoyer.	L'organisation est consciente de la nécessité d'évaluer l'impact de son activité de plaidoyer, mais elle est incapable de se détacher suffisamment de l'activité pour l'évaluer.	L'organisation avance vers intégration des résultats d'une évaluation de l'activité précédente dans des rapports réguliers..	L'organisation est consciente de l'impact que les efforts des processus de plaidoyer ont sur les politiques, et utilise ces informations pour élaborer sa stratégie. Elle a fait une évaluation globale de son activité.

➤ Évaluation de la capacité de gestion stratégique

Objectifs et domaines d'application

Ce questionnaire peut vous aider à évaluer la capacité de gestion stratégique de l'organisation

Cette évaluation est utile avant de décider de vous lancer dans des processus de plaidoyer qui visent des changements au niveau de la société.

Procès:

Le questionnaire peut être rempli aussi par les membres de l'organisation que par d'autres gens de l'extérieur, tels que les alliés, les supporters, les partenaires dans d'autres projets, représentants des bénéficiaires.

Si l'évaluation ne vous offre pas l'image d'une organisation avec une capacité très élevée, ça ne signifie pas que vous devez éviter de vous y impliquer, mais vous devez vous assurer d'inclure dans la stratégie de plaidoyer que vous adoptez des activités qui vous aident à vous développer et à relever les défis au niveau des aspects faibles.

Choisir le chiffre que vous croyez que convenir mieux à l'évaluation de la capacité de votre organisation sur une échelle 1 à 5 où :

1 = très bas, 2=bas, 3=moyen, 4 =haut, 5= très haut

Capacité de l'organisation					
A. CAPACITÉ DE RÉACTION À L'ENVIRONNEMENT EXTERNE					
Capacité d'identifier et communiquer avec les acteurs intéressés	1	2	3	4	5
Capacité de stimuler et assurer la participation des acteurs	1	2	3	4	5
Capacité de construire des partenariats entre le secteur public, privé et non gouvernemental	1	2	3	4	5
Capacité d'identifier des cibles et objectifs faisables	1	2	3	4	5
Capacité de préparer les acteurs intéressés et les bénéficiaires pour faire face au changement	1	2	3	4	5
Capacité de gestion des conflits et des différences	1	2	3	4	5
TOTAL A- RÉACTION À L'ENVIRONNEMENT EXTERNE					
CAPACITÉ INTERNE DE FONCTIONNEMENT					
Structure interne et procédures efficaces orientées vers les résultats	1	2	3	4	5
Capacité de développer et de mettre en œuvre des programmes et projets	1	2	3	4	5
Ressources humaines instruites et motivées	1	2	3	4	5
Capacité de gestion des ressources (financières et d'autres)	1	2	3	4	5
TOTAL B - CAPACITÉ INTERNE					
CAPACITÉ DE PLANIFICATION À LONG TERME					
Initiative et comportement proactifs – non réactifs	1	2	3	4	5
Vision et Capacité d'anticiper les changements et de se préparer pour les faire face	1	2	3	4	5
TOTAL C –CAPACITÉ DE PLANIFICATION					
TOTAL A+B+C- CAPACITÉ GESTION STRATÉGIQUE					

Sélectionner les domaines où vous croyez que vous devriez vous développer et discuter :

- Qu'est-ce que vous pouvez faire vous-mêmes pour augmenter votre capacité ?

- Qui pourrait vous aider à augmenter la capacité et quel soutien serait-il utile ?

➤ **Évaluation de la capacité de networking personnel et de l'organisation**

Objectifs et domaines d'application

Cet instrument vous aide à évaluer l'ouverture et le style de communication des membres de l'organisation, de construire des réseaux de communication et de travail en groupes et avec des organisations extérieures à l'organisation. Cela est très important dans une campagne de plaidoyer où votre organisation devra prendre de décisions concernant la construction ou l'adhésion à des alliances et des partenariats.

Logique de l'instrument

La capacité individuelle des membres de l'organisation influence en effet la capacité de l'organisation de communiquer et de travailler efficacement avec des individus, des groupes et d'autres organisations.

Procès

Les 20 propositions du test qui se trouve sur la page suivante peuvent être divisées en affirmations concernant le style personnel et celles concernant le style de l'organisation ou de la communauté à laquelle vous appartenez.

Additionner les points obtenus comme suit :

Les points de 2, 3, 6, 7, 9, 10, 13, 14, 17, 19.

[] *Le score personnel : le style personnel de networking*

Les point de 1, 4, 5, 8, 11, 12, 15, 16, 18, 20.

[] *Le score de l'organisation*

Le score personnel ____ et le score de l'organisation ____ = Score total : ____.

Dans les deux catégories, le score maxime est 70 (7 X 10). Si le score personnel dépasse 50, cela signifie que vous êtes (ou pourriez être) un bon networker. Si le score de l'organisation dépasse 50, cela signifie que vous avez beaucoup de caractéristiques d'un networking efficace, instrument très important de l'organisation.

Si les scores personnels ont été tous inférieures à 4, pensez à un plan d'action qui vous aide à améliorer votre philosophie et les compétences de networking.

Observations qui définissent le networking	Comment il est vrai en ce qui me concerne
Le travail en réseau et la collaboration avec d'autres groupes et organisations peuvent aider mon organisation à être plus efficace pour accomplir sa mission	1 2 3 4 5 6 7
Je crois que chaque problème a une solution	1 2 3 4 5 6 7
Je suis toujours disponible lorsque vous avez besoin de moi	1 2 3 4 5 6 7
On ne peut pas être un bon militant dans un réseau ou alliance si on travaille strictement dans la limite du programme de travail	1 2 3 4 5 6 7
Dans une alliance, la mesure de ton travail est donnée par la contribution que tu apportes au savoir-faire et au développement du groupe	1 2 3 4 5 6 7
Parfois, je peux éviter le système afin de mieux faire mon travail	1 2 3 4 5 6 7
J'essaie d'établir des relations personnelles dans les institutions avec lesquelles je veux collaborer	1 2 3 4 5 6 7
Le travail en réseau et l'alliance avec d'autres groupes et organisations impliquent de partager le pouvoir et les ressources	1 2 3 4 5 6 7
Chaque situation représente une occasion d'apprendre quelque chose de nouveau	1 2 3 4 5 6 7
Le statut des gens avec lesquels je collabore ne m'intéresse pas, je les traite comme des égaux	1 2 3 4 5 6 7
Une intervention dans la communauté propagera une onde concentrique d'interactions	1 2 3 4 5 6 7
La construction des alliances et des réseaux est faite sur des relations entre personnes et pas entre organisations	1 2 3 4 5 6 7
<ul style="list-style-type: none"> • J'essaie toujours d'apprendre ce que désire la personne avec laquelle je collabore 	1 2 3 4 5 6 7
<ul style="list-style-type: none"> • Les échecs ne me découragent pas : j'en apprends et je me développe 	1 2 3 4 5 6 7
<ul style="list-style-type: none"> • La principale provocation lorsqu'on travaille dans un réseau est de comprendre les besoins des autres et d'y répondre 	1 2 3 4 5 6 7
<ul style="list-style-type: none"> • C'est important de réaliser que le travail dans un réseau est difficile et peut impliquer aussi un échec 	1 2 3 4 5 6 7
<ul style="list-style-type: none"> • Le fait que j'ai partagé mes connaissances et mon expérience a conduit les autres à acquérir beaucoup de connaissances et expérience 	1 2 3 4 5 6 7
<ul style="list-style-type: none"> • C'est important de déléguer le pouvoir à ceux avec lesquels on collabore 	1 2 3 4 5 6 7
<ul style="list-style-type: none"> • Mes partenaires idéaux d'un réseau sont les gens puissants et influents 	1 2 3 4 5 6 7
<ul style="list-style-type: none"> • La construction des alliances et le travail en réseau n'est pas un processus qui peut être guidé et contrôlé de haut 	1 2 3 4 5 6 7

➤ Évaluation des stratégies de motivation de l'organisation

Objectifs et domaines d'application

Cet instrument vous aide à évaluer la capacité de l'organisation pour motiver des membres et volontaires. Cet aspect vous aide à développer des programmes complexes telles que les campagnes de plaidoyer, et à faire face aux divers défis et obstacles que vous pouvez rencontrer lors d'une campagne de plaidoyer. Cet instrument peut être utile à la direction de l'organisation si vous décidez de vous lancer dans une campagne de plaidoyer qui exige le soutien et la contribution de tous les membres et volontaires de l'organisation, parce que vous n'avez pas identifié assez d'alliés et vous comptez principalement sur vos propres forces.

On vous présente ci-dessous une liste d'affirmations que les organisations considèrent importantes du point de vue de la motivation des membres/volontaires. Marquez le score à partir de 1 à 5, selon que vous croyez que votre organisation offre des facteurs motivants comme opportunités pour les membres/volontaires.

1 = jamais; 2 = rare; 3 = parfois; 4 = plusieurs fois; 5 = toujours

Après avoir donné les scores, biffez, dans la colonne de droite, 3 ou 4 stratégies plus importantes que votre organisation devrait améliorer pour motiver les employés

Stratégies de motivation des employés dans mon organisation	➤ Score					Priorités
	1	2	3	4	5	
1. Notre organisation est connue comme un endroit où on travaille avec plaisir	1	2	3	4	5	
2. Nos membres/volontaires sentent que leur travail est très important	1	2	3	4	5	
3. Tous ont la possibilité de participer au processus de planification et à celui de décision qui les affecte directement	1	2	3	4	5	
4. Les membres/volontaires ont la possibilité d'obtenir des résultats très bons	1	2	3	4	5	
5. Dans la plupart des cas ils s'entendent bien entre eux	1	2	3	4	5	
6. Tous les membres/volontaires employés ont l'occasion de faire un travail intéressant	1	2	3	4	5	
7. Les membres/volontaires sont informés sur tout ce qui se passe dans l'organisation	1	2	3	4	5	
8. Les membres/volontaires sentent que leurs postes sont importants pour le succès de l'organisation	1	2	3	4	5	
9. Les membres/volontaires ont l'opportunité de mettre en application leur créativité au travail	1	2	3	4	5	
10. On reconnaît le mérite des membres/volontaires pour leurs résultats remarquables	1	2	3	4	5	
11. Les membres/volontaires ont la capacité de prendre des décisions qui influencent leurs performances	1	2	3	4	5	
12. Tous savent et comprennent la mission et le but de l'organisation	1	2	3	4	5	
13. Tous sont d'accord avec la mission et le but de l'organisation	1	2	3	4	5	
14. On donne la possibilité aux membres/volontaires d'accomplir leurs tâches eux-mêmes	1	2	3	4	5	
15. Les membres/volontaires ont l'occasion de développer la personnalité dans le plan personnel et professionnel	1	2	3	4	5	

Procès et interprétation des résultats :

Additionnez tous les points obtenus ici : _____

Si vous avez obtenu 60 points ou plus, félicitations ! Faites-nous savoir si vous avez des postes vacants !

Si le score est entre 40 et 60 points, vous réussirez assez bien à motiver vos employés. Chacun se sentira heureux à travailler dans votre organisation.

Si vous obtenez moins de 40 points, vous devez verrouiller les employés dans le bureau, sinon, ils ne travailleront pas trop de temps pour vous.

En tout cas, énumérez ci-dessous les stratégies de motivation des employés que votre organisation devrait améliorer (celles biffées dans la colonne de droite)

Pour chacune, identifiez 2 ou 3 actions que vous devriez entreprendre dans cette direction.

Priorité # 1: _____

Quelles actions on entreprendra:

Priorité # 2: _____

Quelles actions on entreprendra:

Priorité # 3: _____

Quelles actions on entreprendra:

Notez ci-dessous, d'autres stratégies que vous pensez que votre organisation devrait examiner pour renforcer la motivation des employés :

À la fin, si vous êtes le directeur de l'organisation, demandez aux employés de remplir ce questionnaire et discutez avec eux leur point de vue et les mesures à prendre, aussi concrètement que possible.

Ensuite, allez au travail. Succès !

LA BOITE A OUTILS DU FORMATEUR



SOMMAIRE

LEXIQUE INITIAL	3
PRESENTATION DU FORMATEUR	5
SUPPORTS VISUELS	8
INTERROGER, QUESTIONNER, REPONDRE	11
REUNION – DISCUSSION	14
ETUDE DE CAS	16
SIMULATION	19
JEU DE ROLE	20

LEXIQUE INITIAL

Comme toute activité, la formation a son propre langage. Pour travailler avec précision certains termes doivent être définis:

Apprendre

C'est le processus par lequel la personne en formation acquiert de savoir, de savoir-faire, de nouvelles attitudes. Le rôle du formateur est précisément de faciliter l'apprentissage (=acte d'apprendre)

La personne en formation peut être appelée comme "apprenant", "stagiaire", "apprenti". La situation d'apprentissage désigne toutes les modalités pratiques de formation, telles que suivre un cours, participer à un groupe de travail, effectuer une séance sur simulateur, analyser une situation vécue.

Cette famille de mots autour d'apprendre situe la formation du côté de celui qui se forme, qui apprend, plutôt que du côté du formateur.

Formation

La formation est un chemin (un processus) que les participants vont parcourir avec l'aide du formateur, passant d'un niveau donné de compétences à un niveau supérieur. Ce chemin a une particularité: il est une voie d'auto transformation des participants. À la fin ils ne seront tout à fait les mêmes qu'au départ, ils auront évolué dans leurs idées et dans leurs capacités...et cette transformation, c'est eux-mêmes qui l'auront opérée par leur activité d'apprentissage.

Objectif

Il désigne un résultat de la formation, précis, observable, vérifiable pour la personne qui se forme. "*A l'issue de la formation, elle sera capable de..*" Ce sens spécifique au langage pédagogique différencie donc l'objectif du but (ce à quoi servira la formation) et de l'intention du formateur (sens qu'il donne à son intervention, préoccupation dominante qui le guide).

Compétence

La faculté d'une personne à faire face à une situation (professionnelle ou sociale). Animer une réunion de travail, traduire un texte juridique en anglais sont des compétences. Développer ses compétences, en acquérir de nouvelles sont les buts de la formation.

Besoin de formation

C'est ce qui justifie le recours à une formation dans une situation donnée. Il y a besoin de formation quand il apparaît qu'un supplément de compétences permettrait de résoudre les dysfonctionnements ou problèmes qui se posent dans une situation donnée. Le besoin a une dimension objective (écart de compétence) qui le différencie des attentes des apprenants (besoins tels qu'ils sont ressentis et exprimés). Toute formation est une réponse à un besoin et non une transmission d'informations indépendantes du contexte.

Attentes

C'est ce que les participants viennent chercher dans le stage de formation. Les stagiaires ne peuvent être considérés comme de simples objets à modeler ou des récipients à remplir. Ce sont des personnes avec des questions, des motivations et des enjeux, avec des préoccupations, ce veut dire avec des attentes.

Acquis

Ce sont les compétences maîtrisées par la personne au début de la formation. Ils peuvent s'exprimer en termes de connaissance (les informations que les participants possèdent déjà) ou en termes de pratiques (leurs activités, leur expérience).

Pré requis

Ce sont les conditions à remplir pour participer à une formation. Ils peuvent être d'ordre administratif, matériel ou pédagogiques.

Représentations

Ce sont les idées, images, impressions, habitudes acquises au fil de l'expérience que les stagiaires aient sur le sujet traité, qui n'ont souvent rien de scientifique, peuvent être liées à des préjugés, des idées toutes faites, profondément ancrées dans les têtes.

Savoir

Le savoir c'est la forme objective des connaissances accumulées sur un sujet donné. Pendant un stage de formation l'apprenant prend appui sur le savoir des autres pour construire son propre savoir.

Savoir-faire

Ce sont des aptitudes d'ordre intellectuel (comme organiser ses idées, synthétiser) ou d'ordre corporel (poser sa voix, varier l'intonation).

Attitudes

Ce sont dispositions internes à l'égard de soi, des autres, des tâches à effectuer (avoir confiance en soi, oser, garder son sang froid). Ils s'agit d'une dimension plus affective de l'individu et certains parlent de savoir être.

Les distinctions entre savoir, savoir-faire et attitudes est arbitraire car elle isole des aspects qui sont intimement liés en réalité.

LA PRESENTATION DU FORMATEUR

La présentation ou l'exposée a pour principal but de donner de l'information aux apprenants, pour être utilisée pendant la formation, pour atteindre les objectifs pédagogiques. La présentation permet de communiquer à un groupe de façon rapide un nombre important d'informations. Mais le simple fait de dire ne signifie pas que les auditeurs auront entendu, compris et retenu.

La présentation sans autres outils de formation complémentaires est rarement efficace. Comment alors on peut vérifier la compréhension, favoriser la mémorisation, retenir l'attention des apprenants?

Trop d'information tue l'information

Faites une expérience. Après le journal diffuse à la radio, notez les informations que vous avez retenues. Sur la quinzaine de sujets abordés, vous vous souvenez de 5 ou 6 thèmes. Le même constat peut être fait après la lecture de votre quotidien. Votre mémoire semble faire défaut. Pourquoi?

Il existe deux types de mémoires: la mémoire à long terme et la mémoire à court terme ou mémoire de travail. Elle ne fonctionne pas de la même façon:

- La mémoire à long terme peut stocker un nombre illimité d'informations mais celle-ci ne sont pas forcément disponibles sur-le-champ.
- La mémoire de travail contient des informations qui sont immédiatement disponibles mais en nombre limité.

Ces deux mémoires sont en relation permanente dans l'activité de l'homme. Ainsi au cours d'une formation l'apprenant mobilise à la fois des souvenirs lointains et des explications données dans le quart d'heure précédent. Ces informations présentes à l'esprit pendant la séance ne dépassent pas une certaine quantité (toujours limitées) qui varie suivant les personnes et les contextes.

Des expériences variées ont été réalisées en laboratoire. On a noté qu'en moyenne, sur une liste entendue quelques minutes auparavant, une personne restitue 7 mots familiers ou 7 petites phrases. Ce chiffre baisse quand il s'agit d'éléments non familiers. Retenons donc cette idée d'un maximum de 7 unités pouvant être mémorisées et utilisées lors d'une séquence de travail, sachant que ces unités renferment plus ou moins d'éléments et que plus elles sont nouvelles, plus la mémorisation est difficile.

Le formateur s'en prend souvent au manque d'attention des participants. Il multiplie alors les appels à l'écoute. Il cherche à rendre sa présentation plus vivante en l'émaillant d'anecdotes, en échangeant avec ses interlocuteurs. Ce faisant il ne prend pas en compte le problème clé: l'esprit de ses auditeurs est encombré par des informations trop nombreuses et trop dispersées.

Déterminer les idées - clés

Il faut aider la mémoire à fonctionner en lui permettant d'organiser ce qu'elle reçoit. En effet, les informations ne tombent pas dans la mémoire comme une pierre au fond d'un puits mais elles s'assemblent, se regroupent, se lient les unes aux autres... quand cela est possible. Ainsi 10 mots dispersés peuvent se transformer en une seule unité si celui qui les reçoit perçoit le lien qui les unit.

La présentation doit s'organiser autour de quelques idées essentielles que les auditeurs devront avoir comprises et retenues. Déterminer ces quelques points - clés est le premier temps de la préparation car il donne la structure logique de la présentation. Le point clé fournit le repère qui va permettre aux participants de comprendre en structurant les éléments. Il peut être énoncé à travers un mot ou une phrase. Dans tous les cas il exprime une idée directrice, celle qui organise les autres idées comme des éléments d'illustration, d'argumentation, d'application à l'égard de la notion centrale.

Voici les 15 tâches incombant à un facilitateur de réunion, telles que les présente un ouvrage consacré à cette activité. De cet ensemble extrayez 3 points clés:

Le facilitateur doit:

- *prendre des initiatives*
- *contrôler la participation*
- *mettre au point l'ordre de jour*
- *ramener au sujet*
- *encourager la participation*
- *fixer les objectifs*
- *susciter les attitudes constructives*
- *comparer et opposer les points de vue*
- *faciliter la résolution des conflits*
- *contrôler le temps*
- *faire des synthèses*
- *faciliter les apports mutuels*
- *établir les règles du jeu*
- *guider vers la prise de décision*
- *assigner les rôles*

Nous vous proposons les points clés suivants:

- *il règle les échanges au sein du groupe (2,5,7,9,12) – fonction régulation*
- *il organise le travail (3,6,10,13,15) – fonction organisateur*
- *il fait progresser la discussion (1,4,8,11,14) – fonction production*

Le facilitateur (ou l'animateur) en formation pourra facilement retenir ces trois idées et il pourra les concrétiser de multiples façons grâce à l'expérience.

Les idées - clés ne se confondent pas nécessairement avec le plan de l'exposée: Ils en constituent l'armature logique.

Suivre un plan

Le plan d'une présentation doit comprendre: une introduction provocatrice, un milieu convaincant organisé autour des points clés, un final fort.

L'introduction doit éveiller l'attention et la curiosité des auditeurs. L'introduction a deux fonctions: orienter et motiver. Elle oriente en annonçant le sujet, en indiquant l'objectif et le plan de l'exposé. Elle motive en rattachant le thème aux préoccupations des participants, en indiquant le rôle joué par le formateur ou son expérience dans le domaine abordé.

Le milieu doit utiliser des mots simples et spécifiques. La progression de la présentation des idées - clés est soulignée par trois éléments: l'annonce de l'idée développée, le résumé de cette idée et les transitions entre deux idées.

Le final doit comprendre les conclusions dégagant les points saillants. Les points clés constituent une grille pour classer et organiser ce qui a été dit, mettre en lumière les points d'accord et les points de divergences.

La répétition des idées - clés favorise la mémorisation. Le plan de la présentation doit se conformer à la règle suivante:

- premièrement vous présentez les idées - clés que vous voulez présenter
- après, vous présentez les idées
- Finalement vous présentez les idées - clés que vous avez présentées.

Retenir l'attention

La présentation ne peut être d'égale intensité. L'attention se relâche nécessairement. Il est donc nécessaire de prévoir des temps de forte attention (appuyés par des aides visuelles - un transparent, une phrase écrite au tableau, un document) et des temps plus détendus (reprise de l'explication sous une autre forme, exemples, réponses aux questions)

Attention à la durée: il faut savoir limiter sa présentation en fonction des publics, du thème, du contexte. Pendant une séance de formation participative maximum 20-30mn.

Il faut de temps en temps donner la parole aux auditeurs:

- Avant l'exposé, pour connaître leurs préoccupations, leurs attentes, leurs connaissances
- Pendant l'exposé, pour accrocher l'attention, pour vérifier la compréhension, pour faire une pause dans l'apport d'informations
- A l'issue de l'exposé, pour vérifier ce qui a été compris, pour permettre une appropriation à partir des préoccupations des participants

L'essentiel

La présentation est une méthode importante pour donner des informations aux participants. Une présentation de succès doit être courte, concentrée sur quelques idées clés, et doit retenir l'attention des participants par leur donnant la possibilité d'être actifs. Une présentation doit être planifiée soigneusement, avoir une introduction provocatrice, un milieu convaincant et un final fort.

SUPPORTS VISUELS

Les supports visuels utilisés par les formateurs jouent un rôle d'aides pédagogiques pour:

- mieux communiquer avec les participants
- mieux organiser l'apprentissage

Les supports visuels facilitent la compréhension, l'assimilation et la mémorisation, par la multiplication des stimuli sensoriels adaptés aux différences de fonctionnement intellectuel entre les personnes (visuels, auditifs).

En effet tout le monde n'apprend pas de la même façon: certains se représentent les choses visuellement, d'autres se parlent mentalement les choses.

La suivante pyramide de mémorisation illustre l'utilité de stimuler la réflexion en mobilisant plusieurs canaux:

J'entends

Je retiens 20%

J'entends et je vois

Je retiens 50%

J'entends, je vois et je m'exprime

Je retiens 70%

J'entends, je vois, je m'exprime et j'agis

Je retiens 90%

La qualité du support réside moins dans sa présentation que dans son adéquation à la situation pédagogique et à l'intention de l'utilisateur.

Dans ce document on va présenter:

- Se servir du tableau
- Distribuer des documents

Se servir du tableau

Les tableaux blancs, de papier, sont utilisés pour:

- Appuyer un exposé (présenter le plan; mettre en valeur un terme, un chiffre, une règle; tracer un dessin, des schémas)
- Faciliter les séances de travail collectif (indiquer les consignes, noter les questions, les interventions)

Avantage

C'est un moyen peu onéreux et d'un usage souple, qui s'adapte à la progression réelle et permet l'improvisation. Grâce au tableau

- l'écrit renforce la parole
- les points - clés sont mis en valeur
- l'attention de tous les participants est centrée sur un même objet, un même texte au même moment.

Le tableau de papier permet de garder une trace durable de ce qui est noté (les feuilles peuvent être affichées au mur)

Le tableau blanc par sa dimension permet de noter une grande quantité de points et donc de les comparer, de les relier.

Mode d'emploi

- Écrire grand et lisiblement
- Utiliser les couleurs comme des légendes: les titres rouges, les mots - clés noirs
- Attention à la position: écrire trop longuement en tournant le dos au public emmène les participants à relâcher leur attention

Distribuer des documents

Usage

Les documents de papier peuvent être:

- Des documents pour soutenir l'attention (plan de séance, plan d'expose, schémas)
- Des documents pour organiser le travail pendant les séances (questionnaires a remplir, consignes de travail, consigne de jeu de rôle, présentation de cas, tache nécessitent l'utilisation d'une documentation fournie ou a constituer
- Une documentation qui sera conservée après le stage

Avantage

Les documents sont des points de repère stables dans le temps auxquels chacun peut se reporter en cours d'apprentissage ou a l'issue d'une séquence. Ils ne peuvent se substituer à la prises de notes mais en sont un complément. Certains apprécient de prendre leurs notes sur le document distribue.

Désavantages

On peut s'évader dans la lecture des documents en oubliant qu'ils sont d'abord une aide a la réflexion personnelle et collective.

Mode d'emploi

- Concevoir des documents lisibles et d'actualité
- Les préparer avec comme souci premier l'usage que devra en faire l'apprenant
- Choisir les moments de distribution en fonction de l'objectif vise. Un document distribue au début d'un expose sert d'appui mais peut disperser l'attention. Un dossier distribue en fin de séquence risque de ne jamais être ouvert! Si l'on souhaite que les participants le lise ou l'utilise par la suite, il est dans tous les cas nécessaires de prévoir un temps d'appropriation sur place.
- Tout document distribue dois être présente
- Distribuer un document de synthèse est un aide a l'assimilation des connaissances. Le faire réaliser par les apprenants est un moyen pédagogique encore plus efficace car il sollicite et développe les compétences de synthèse de ces derniers
- Organiser la lecture. Quand le document est distribuer les participants éprouvent immédiatement le besoin d'en prendre connaissance. Il faut donc leur laisser le temps. Si vous distribuez un document que les participants n'ont le temps de lire qu'a moitié, vous provoquerez de la frustration. Notez que la vitesse de lecture est très différente d'une personne a l'autre.
- Attention a la quantité: il y a un seuil au-dessus duquel le nombre de documents provoque un rejet. Ce seuil dépend notamment de la vitesse de lecture des participants.

INTERROGER, QUESTIONNER ET REpondre

Bien trop souvent confondue, nous distinguons ces deux notions que sont l'interrogation et le questionnement.

Interroger c'est vouloir contrôler, vérifier l'écoute, la compréhension, la mémorisation. Le formateur connaît les réponses aux questions qu'il pose, questions qui sont pour lui un moyen de mieux assurer sa maîtrise du groupe.

Questionner c'est faire émerger des informations que seul possède l'apprenant. Comment a-t-il procédé? Qu'a-t-il pensé et ressenti? A partir de quels indices a-t-il pris la décision de s'arrêter? Questionner c'est aussi faire participer, favoriser l'expression pour infléchir le contenu, le déroulement. Les questions permettent de redonner aux participants une place et une influence.

Types de questions

Poser des questions paraît être une activité simple. En réalité les questions sont multiples et se différencient par:

La forme

Questions fermes proposant une seule alternative: oui/non, réponse juste/réponse fausse... Par exemple: *Est-ce que la séance de formation a eu des objectifs pédagogiques clairs?* Ce type de question entraîne une réponse dirigée et précise.

Questions ouvertes: *A votre avis quelles sont les caractéristiques de formation des adultes?* Cette question permet une expression des points de vue, des expériences ou des représentations.

Le destinataire

Question à la cantonade (posée à tous indistinctement) En général, elle équivaut à donner la parole à ce qui ont à l'habitude de s'exprimer.

Question à un destinataire cible (Madame X..) Elle peut faciliter l'expression de quelqu'un qui hésite à intervenir, mais elle peut bloquer celui qui est en difficulté sur le sujet ou à l'égard du groupe.

Le contenu

Questions centrées sur les apports du formateur. Elle servent à vérifier la compréhension mais peuvent donner l'impression d'un contrôle scolaire.

Questions centrées sur l'expérience des apprenants. Elles les invitent à s'exprimer sur ceux qu'eux seuls connaissent.

Dérives

La question rhétorique: celle qui n'attend aucune réponse (*croyez-vous que sans formation nous aurions été si performants? Bien sûr que non*)

La question devinette: faire dire à l'interlocuteur exactement ce que l'on a en tête (*Il y a 4 styles du formateur, savez-vous lesquels?*)

La question inquisitrice: cerner l'interlocuteur de telle façon qu'il ne peut pas ne pas répondre (*Madame X. je vois que vous n'êtes pas d'accord, je vous en prie de vous expliquer*)

La question manipulatrice: entraîner quelqu'un à prendre une position qu'en réalité il rejette (*Tous sont d'accord de ne pas fumer, j'espère que vous Madame, vous êtes aussi?*)

Répondre aux questions

Souvent le formateur est heureux des questions qu'on lui pose et il s'empresse d'y répondre. Mais parfois face à une question il convient plutôt de:

- Faire reformuler pour permettre au groupe de faire sienne la question posée.
- Proposer à un membre du groupe d'y répondre, le formateur n'est pas toujours le mieux placé pour apporter la réponse.
- Mettre la question en attente pour y répondre plus tard (à la fin de l'exposé ou en même temps qu'à d'autres questions)
- Ecarter la question comme hors de sujet

Quant aux questions pièges (celles auxquelles le formateur ne peut répondre) cessons d'en faire une obsession parce qu'en général ce n'est pas la préoccupation des stagiaires et qu'il n'y a aucune honte à ignorer certains points et à le dire.

Alternatives aux questions

La question n'est pas toujours la meilleure façon de favoriser l'expression. D'autres moyens sont aussi ou plus efficaces:

- Lancer une affirmation et la mettre en discussion
- Manifester son étonnement
- Inviter à rédiger une phrase, à énoncer trois mots à propos des thèmes
- Inviter à développer son point de vue
- Accepter des temps de silence
- Reformuler

Quelques détails sur la technique de reformulation.

Reformuler

Reformuler c'est redire dans une forme plus ou moins proche ce que l'interlocuteur vient d'exprimer. Cette technique est un des moyens de l'écoute active. Elle a un triple intérêt. Elle permet:

- à l'interlocuteur d'aller au bout de ce qu'il veut exprimer, de le préciser, de le clarifier
- au formateur, d'entrer dans les préoccupations et la démarche de l'apprenant
- au groupe de s'approprier ce qui vient d'être dit

La reformulation peut prendre différentes formes qui en changent la portée. Prenons un exemple. Un participant dit: *Je ne comprends pas qu'on ait tant de questions à se poser pour préparer un cours. Cela doit tuer la créativité*

La reformulation miroir

On redit ce qui a été dit en se centrant sur l'essentiel. Cette forme permet au formateur de vérifier qu'il a bien compris l'essentiel et de centrer les autres participants sur cet essentiel. Le formateur reformule ainsi l'exemple choisi: *"Si je vous comprend bien, vous*

étés surpris par le nombre d'éléments à prendre en compte dans la préparation d'une séance de formation"

La reformulation clarification

On s'éloigne de l'expression de l'interlocuteur pour l'emmener à aller plus loin, à être plus précis. Dans l'exemple précédent le formateur pourra répondre: *"Vous soulevez en réalité deux questions. D'abord, est-ce indispensable de se poser toutes ces questions? Ensuite, comment rester naturel dans une telle démarche?"* Cette reformulation permet de distinguer deux aspects qui n'attendent pas la même réponse.

La reformulation inversée

Exprime un point de vue complémentaire: *"Vous suggérez une démarche plus souple qui privilégierait l'improvisation"* Cette modalité peut aller jusqu'à la caricature en vue de susciter une réaction: *"En somme, vous seriez partisan de vous laissez guider par votre flair et votre spontanéité"* Pour faciliter l'expression de l'interlocuteur, la reformulation peut être sous forme interrogative: *"Iriez-vous jusqu'à dire qu'il suffit de savoir ce qu'on a dire pour l'exprimer de façon compréhensible pour tous?"*

Pousse trop loin la reformulation peut sembler un jeu rethorique. En réalité, pour le formateur débutant, la reformulation est un excellent entraînement à une écoute attentive de la parole des participants. Combien de fois voit-on le formateur se précipiter à répondre, à corriger sans avoir le temps de comprendre, sans avoir veillé à ce que tout le groupe suive la progression des échanges!

La reformulation peut être sollicitée par le formateur auprès des membres du groupe: *"Quelqu'un peut-il reformuler la proposition? Redire l'explication donne par X? C'est un moyen pour clarifier les débats et pour faciliter une prise en compte des différents points de vue."*

RÉUNION DISCUSSION

La réunion - discussion est une technique utilisée en formation chaque fois:

- qu'on a besoin, pour progresser, d'un échange mutuel d'idées et d'opinions entre participants
- Qu'on estime que les participants ont au moins autant d'informations à obtenir les uns des autres que de la part du formateur.

Elle facilite la cohésion du groupe et appelle une participation active de chacun, elle oblige à prendre en compte les points de vue des autres.

Elle réunit 7 à 14 participants pendant une heure (ou deux maximums). Ces types de réunion répondent donc aux critères de fonctionnement des petits groupes décrits dans le chapitre dédié aux études de cas.

La disposition de la salle et les interventions des formateurs tendent à organiser et à entretenir un réseau d'échanges équilibrés.

L'animateur peut décider d'intervenir ou de ne pas intervenir sur *le fond* – en apportant des idées, des opinions, des critiques.

L'animateur peut plus difficilement ne pas intervenir sur *les procédures*, c'est en effet à lui de faciliter le travail et de régler le fonctionnement du groupe. On dit schématiquement de sa conduite qu'elle est "autoritaire" quand il intervient sur le "fond" et sur les procédures, et "participatif" quand il n'intervient que sur les procédures.

Voici une procédure pour la technique "réunion - discussion":

Délimitez le sujet

Rappelez-le au groupe: de quoi s'agit-il? De quoi va-t-on discuter?

Définissez l'objectif

(Ou cherchez-le en commun): qu'attendons-nous de cette discussion? Quel en sera le résultat? (Une décision, un article, un plan de travail, une vision plus complète d'un problème..)

Posez une question d'amorçage

Si la discussion ne démarre pas des que vous avez écrit au tableau sujet et objectif.

Laissez venir

Il est important de ne pas chercher à exploiter tout de suite les premières réactions, vous stériliserez le débat avant qu'il ait commencé. Laissez chacun réagir librement, ne portez pas de jugement sur le caractère "hors sujet" de telle ou telle intervention. Notez sur votre cahier ce qui se dit, encouragez les interventions.

Proposez un plan

Quand chacun a pu s'exprimer, proposez de remettre de l'ordre dans ce qui vient être dit, dégagez-en les axes de travail possibles, organisez-les selon un plan que vous inscrivez au tableau et que vous approuvez.

Faites discuter chaque point

Facilitez l'échange, n'intervenir que pour faciliter ou régler, en particulier:

- relancez les questions tombées dans l'oubli
- reformulez les interventions longues
- relancez au groupe les questions qui vous sont posées
- proposez une synthèse partielle
- écrivez au tableau les conclusions, les principaux résultats
- évitez les retours en arrière (retour sur des conclusions déjà tirées ou des décisions déjà prises)

Concluez

Concluez en se rappelant les principaux résultats et le chemin parcouru pour y arriver. Vérifier l'accord de chacun sur les conclusions.

Quand utilisez la réunion discussion?

Avant une information

Utilisez réunion discussion pour susciter un "appel à l'information": par l'évocation d'un problème qui leur est commun les participants font ainsi le tour des éléments qui leur manquent et préparent des questions à poser.

Cela permet aussi au formateur de repérer les connaissances que les participants ont déjà sur le sujet, de repérer les centres d'intérêt, les langages employés..

Après une information

La réunion -discussion permet au participants:

- De prendre du recul par rapport à l'information.
- De voir quelles sont les utilisations possibles des informations apportées
- D'identifier les obstacles à leurs utilisations
- De conserver ou d'affirmer leur autonomie par rapport à l'informateur

En cours de stage

La réunion discussion est utilisée chaque fois qu'un événement dans la vie du groupe nécessite une "mise au point" (si le formateur veut dénouer les tensions qui sont nées entre participants ou entre sous-groupes, il est indispensable qu'il n'intervienne pas sur le fond)

ETUDE DE CAS

L'étude de cas permet d'appliquer ses "connaissances" a:

- l'analyse des situations spécifiques
- la résolution des problèmes spécifiques

Le cas peut se presser sous la forme d'un texte ou d'un film (cas écrit, cas filme) ou la combinaison des deux. Il peut être accompagne d'annexes plus ou moins nombreuses (chiffres, tableaux, interviews..)

Le cas doit présenter la situation a étudier, le problème a résoudre, les acteurs de la situation, l'évènement qui est à l'origine du problème (s'il y a lieu). Il implique toujours:

- L'analyse de la situation
- Une décision (au moins) a prendre
- Un plan d'action a réaliser

L'étude de cas propose aux stagiaires la description d'une situation complexe, qui rappelle les situations réelles qu'ils vivent quotidiennement. Cette situation:

- Appelle des interprétations différentes
- Rend possible des décisions différentes
- Oblige à assumer des conséquences différentes

Une étude de cas peut constituer la pièce maîtresse d'un stage et peut être vécue plusieurs jours consécutifs. Mais il existe aussi des cas très courts, que l'on pourrait appeler des "incidents critiques" ayant pour but d'amener les stagiaires ont évoquer les situations qu'ils connaissent et que ce cas leur rappelle.

Pour utiliser une étude de cas on doit parcourir les suivants pas:

Distribuez le cas

Chaque participant doit recevoir le cas et doit avoir un temps pour qu'il en prenne connaissance et l'étudie.

Constituez des groupes de travail

Constituez des petits groupes de 3 a 5 participants. Ces petits groupes aideront chaque stagiaire a reprendre connaissance du cas, a échanger leur avis, a évoquer les problèmes qu'ils vivent habituellement et que ce cas évoque pour eux, a collecter le matériel de travail des étapes suivantes.

Animer les groupes

Les groupes ne correspondent pas seulement aux individus réunis. Quand plusieurs personnes sont rassemblés autour d'une tâche une réalité nouvelle apparaît: c'est cette sorte de toile qui se tisse entre les membres du groupe, le réseau qui s'établit et qui fait que les gens se sentent bien ou mal entre eux, qu'ils ont envie de s'impliquer ou non. Le tout est plus que la somme des parties. Il se produit entre des personnes assemblés des comportements qui n'auraient pas existé si elles avaient travaillé seules. De même que la mayonnaise est plus que la juxtaposition des œufs, de l'huile, du sel..., le groupe est plus que la somme des personnes qui le compose.

Le groupe a sa propre dynamique. Chaque groupe est une micro - société qui a son histoire, ses règles de fonctionnement explicites et implicites et amener ses membres a jouer des rôles divers qui contribuent à son équilibre. Une personne prend la tête du groupe: ses choix ou ses avis deviennent ceux de la majorité. Cette influence peut s'exercer sur le contenu (elle émet des points de vues qui l'emportent dans les discussions), sur la marche du groupe, sur son organisation, sur les relations qui s'établissent. Cette influence repose sur une fonction d'autorité – leader institutionnel, sur une aura naturelle – facilite de communication et de compréhension rapide des situations pour le leader charismatique, sur la maîtrise du sujet traite – le leader expert. D'autres rôles apparaissent comme: l'observateur – c'est celui qui se tient un peu en retrait sur sa chaise et semble prendre tout ce qui se dit avec distance; le résistant – celui qui s'oppose au message admis par tous, surtout si c'est le formateur qui en est le porte-parole; l'ambulancier – celui qui encourage, qui met de l'huile dans les rouages, qui cherche la synthèse entre les opposants.

Au sein de chaque groupe s'installe un climat propre qui se manifeste par les attitudes des participants a l'égard de la formation, des objectifs poursuivis et des méthodes proposes et a l'égard des autres personnes. Pour définir le climat dans un groupe de travail, nous allons considérer deux paramètres:

- les attitudes qui concernent la formation
- Les attitudes relatives aux relations entre les personnes.

En conjuguant ces éléments nous obtenons quatre types de climats:

- *Apathie*

Les personnes manifestent peu d'intérêt a la fois pour le sujet et pour les autres. Aucune cohérence d'ensemble ne s'exerce et ce climat entraîne une très faible efficacité de la formation.

- *Convivialité*

Les participants apprécient de se retrouver mais mettent plus d'enthousiasme dans les pauses, pots et conversations que dans le travail. Les personnes ont envie d'être ensemble, mais il faut les orienter vers le travail par des consignes qui les intéressent.

- *Compétition*

Les participants s'accrochent au thème, sont attentifs, mais le courant ne passe pas entre eux. Pour transformer ce groupe studieux en un collectif qui stimule la réflexion, le formateur pourra proposer des exercices qui introduisent du contact, de l'échange, de la confrontation.

- *Coopération*

Les énergies collectives sont mobilisées sur la formation. Ce climat est évidemment l'idéal auquel aspire le formateur.

Le climat n'est pas toujours lie au moment et au contexte de la formation. Mais le formateur par son comportement peut influencer l'installation d'un certain climat. Nous avons 4 styles de formateurs, conjuguant son attitude vers le contenu et la méthode de formation:

Contenu	Directif	Directif	Non-directif	Non-directif
Méthode	Directif	Non-directif	Non-directif	Directif
Style	Autoritaire	Manipulateur	Laisser-faire	Participatif

Le style participatif c'est souhaitable, parce que c'est le style qui combine directivité et non-directivité pour permettre à la fois l'implication de chacun et l'organisation d'un travail collectif. Attention cependant à deux points:

- Etre non-directif sur le fond ne signifie pas que le formateur se taise, mais il accepte que les participants s'expriment librement, quitte à émettre des jugements erronés, pour qu'il puisse y avoir confrontation. Sur le fond, ce n'est pas par des actes autoritaires que le formateur peut permettre l'accès au savoir.
- Etre directif quant à la démarche s'appuie sur deux principes: (a) le formateur doit proposer la démarche à suivre, parce que la méthodologie de l'apprentissage est justement sa spécialité (b) ce qui a été décidé, doit être appliqué, il est le rôle du formateur de faire respecter la méthode agréée. Les stagiaires s'impliquent d'autant plus que le cadre dans lequel leur travail s'inscrit est organisé et respecté.

Le groupe est un levier pour le formateur. Par les interactions qu'il crée, par les confrontations des points de vue qu'il permet, par les échanges d'expériences qu'il favorise, le groupe n'est pas seulement un élément d'émulation et de motivation, il est un support d'apprentissage, un moyen de construction du savoir.

Animez la discussion en séance plénière

Vous pouvez conduire la discussion en posant quelques questions comme par exemple:

Quelle sont vos réactions?

Laissez-les réagir et proposer pêle-mêle:

- des éléments de diagnostic
- des éléments de solutions
- des opinions personnelles

Quelle sont les faits?

Faites revenir le groupe à un travail plus systématique. Vous avez laissé chacun s'exprimer, tout le matériau ainsi rassemblé "ressortira" en son temps.

Quels sont les acteurs?

Faites analyser les statuts, les rôles, les interactions des personnages.

Quel est le problème?

Derrière les difficultés de type "symptomatique" se cache des problèmes plus profonds, plus permanents, faites-les identifier.

Quelles solutions sont possibles? Quelles sont les conséquences? Quelles solutions choisir? Comment s'y prendre?

SIMULATION

La simulation consiste à répéter, en séances, c'est à dire sans risquer les conséquences (pour le matériel et pour les hommes) d'une erreur, les paroles et les gestes qu'il faudra maîtriser dans les situations de travail futures.

Ces paroles et ces comportements sont codifiés par des règlements (administratif ou de sécurité) ou par des procédures (d'organisation ou de simplification du travail).

Les opérations se font avec le matériel réel ou avec un matériel simplifié, spécialement conçu pour la simulation. Cela est avantageux chaque fois que le matériel réel est fragile, d'utilisation coûteuse ou dangereuse. Avant de passer au matériel simplifié et surtout au matériel réel, il est intéressant d'avoir recours à la simulation sur micro-ordinateur.

Les opérations se font selon une progression pédagogique qui n'est pas forcément calqué sur la progression des opérations réelles: on peut commencer par simuler des gestes isolés, de séquences isolées de gestes, et de simuler la totalité des comportements qu'après avoir réussi les opérations précédentes.

Avantages

- C'est la technique reine pour l'apprentissage de procédures complexes et qui laisse peu de place à l'improvisation (pensez aux simulations de vol)
- Les stagiaires apprennent à se servir des appareils qu'il aura à manipuler et peut constater de lui-même ses lacunes, ses hésitations, pour les corriger
- L'interprétation de la "réussite" ou de "l'échec" de l'apprentissage est évident

Inconvénients

- La préparation est souvent très importante et le matériel onéreux. Chaque fois que c'est possible, il faut se demander s'il ne vaut pas mieux travailler sur matériel réel, quitte à prendre de sérieuses précautions.

Jeu de rôle ou simulation?

Autant de formateurs, autant de dénominations. Peut-être certains appellent-ils "jeu de rôle" ce que nous appelons "simulation". Qu'importe les appellations. Retenons seulement que les objectifs, à nos yeux, en sont fondamentalement différents.

À travers la simulation, même si l'on distribue des rôles (si l'on se partage des fonctions) il s'agit de répéter les comportements qu'il faudra adopter dans les situations professionnelles à venir. D'autre part il n'y a qu'une seule façon correcte de simuler, ou s'il y en a plusieurs ils sont codifiés.

La simulation a pour fonction de faire adopter aux stagiaires un comportement bien défini. La simulation est une méthode pertinente pour créer des automatismes, ou pour découvrir et faire face aux situations possibles (même si elles sont peu probables).

JEU DE RÔLE

Le jeu de rôle est une méthode de formation qui consiste à faire “jouer” des situations dont les caractéristiques sont fournies par un texte écrit, un film ou un témoignage.

Le jeu de rôle consiste à faire vivre des situations dont les solutions ne sont pas standardisées. Ces solutions dépendent de l’arbitrage personnel de chacun des acteurs. Les acteurs ne font jamais exactement pendant le jeu ce qu’ils avaient l’intention de faire avant. La prise de conscience de cet écart par les stagiaires peut les amener à évoluer plus profondément dans leurs attitudes, leur façon d’être, de réagir.

Le jeu de rôle a pour fonction principale de permettre aux stagiaires de ressentir combien leurs attitudes personnelles “pèsent” dans les situations qu’ils ont à vivre. Ils n’évoluent dans leurs attitudes que s’ils le veulent et dans le sens qu’ils choisissent.

Préparez le groupe

On n’entre pas d’emblée dans un jeu de rôle (c’est une technique trop *impliquant* pour le stagiaire): la réussite du jeu de rôle exige un minimum d’échauffement. Pour cela:

- Distribuer le texte qui décrit la situation “à jouer” (ou montrer le film, ou présenter le témoignage)
- Animer une discussion (courte)
- Dès que les participants semblent s’identifier à certains personnages de la situation, proposez-leur de jouer ces rôles.

Distribuez les consignes

Chaque personnage sera décrit dans un document qui sera distribué aux participants qui se seront offert volontairement de jouer. Ce n’est ni à vous ni au groupe de conditionner le joueur en lui suggérant des réparties ou des comportements: c’est lui, à lui seul, de se définir.

Disposez la salle de façon que tous les stagiaires voient bien le jeu. Au besoin donnez des consignes d’observation à ceux qui ne jouent pas.

Une autre possibilité est de faire un deuxième jeu, en intervertissant les rôles.

Faites “jouer”

Veillez à ce que les observateurs travaillent, il note par exemple:

- ce que dit, ce que fait chaque personnage
- ce qui facilite le dialogue
- comment sont utilisés et appliqués divers concepts théoriques

Vous pouvez enregistrer avec un vidéo - caméra certaines situations du jeu de rôle, rendant possible une analyse approfondie des comportements, permettant aux joueurs de se voir en action.

Arrêtez le jeu quand vous sentez que les joueurs se fatiguent ou se répètent.

Analysez la situation d’apprentissage et exploitez les résultats du jeu

Commencez une discussion sur ce que les participants ont appris.

Posez des questions et fait s'exprimer dans l'ordre:

- Les joueurs
Qu'ont ils ressenti?
Comment ont ils vécu la situation, leurs interlocuteurs?
Quels problèmes ont ils rencontrés?
- Les autres stagiaires interviennent en suite, les observateurs en premier
- Puis le formateur, en dernier pour:

Reformuler les avis exprimer

Les classer

Relancer les problèmes soulevés pour les faire discuter

Apporter des informations complémentaires

Si vous avez enregistré sur la vidéo - camera certains aspects du jeu de rôle, vous devrez savoir que les situations observateurs/observe génèrent des tensions dans la relation. Pour comprendre leur origine, nous aurons recours a une grille de lecture appelée "fenêtre Johari" qui propose une image des différentes zones de la personnalité. (le nom Johari est composé des premières lettres des prénoms des deux auteurs de cette grille, Joe Luft et Harry Ingham)

	Ce qui est connu de moi	Ce qui est inconnu de moi
Ce qui est connu des autres	Mon comportement social	Ma zone aveugle
Ce qui est inconnu des autres	Mon jardin prive	L'inconnu

Se percevoir et se relever sont les deux risques inhérents a ces situations. L'utilisation de la vidéo -camera risque de faire voler en éclat la cloison qui sépare le comportement social de la zone aveugle. La personne s'est forgé d'elle-même une image qu'elle va confronter avec l'image renvoyée. Elle peut découvrir des éléments d'elle qu'elle ignore ce qui ne cadre pas nécessairement avec l'image qu'elle a ou qu'elle veut donner.

Cet outil peut également faire reculer la zone "de jardin prive" car il révèle aux autres des éléments que la personne ne souhaite pas dévoiler. Ce risque est d'autant plus fort que la personne est peu sur d'elle et qu'elle contrôlera moins ses comportements et ses attitudes dans le feu de l'action.

Il est donc nécessaire de fixer des règles déontologiques qui sont au nombre de trois et d'en informer d'entrée les stagiaires:

- Le volontariat des personnes filmées
- Ce type de situation parce qu'elle est fortement impliquant suppose une négociation contractuelle entre les participants et le formateur sur la façon de procéder
- L'effacement des images après l'exploitation, en présence des stagiaires

BIBLIOGRAPHIE

Designing Human Settlements Training – Trainers’ Toolkit

Training Materials Series – United Nations Center for Human Settlements – UNCHS
(Habitat)
2000

Intervenir en Formation – 12 Cles pour Preparer, Evaluer, Animer

Jean-Paul Martin & Paul Savary
1998

La boite a Outils du Formateur

100 Fiches de pedagogie
Dominique Beau
2003

**FORMATION DES ELUS ET ACTEURS LOCAUX DES CL DE KARTIACK, DIENDE DIOULACOLON ET DE LA
COMMUNE DE BIGNONA**

**THÈME DE LA FORMATION :
LEADERSHIP ET MANAGEMENT DES COLLECTIVITÉS
LOCALES**

Ziguinchor les 21 et 22 mai 2012



**ASSOCIATION CONSEIL
POUR L'ACTION**

(ONG d'Appui au Développement)

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/
33 825 32 14 Fax (221) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : aca@aca.sn site web : www.aca.sn*

PRESENTE PAR



Papa Kémo Diatta Tél. 77 643 34 02 ----ooo--- BP : 791 Ziguinchor e. mail : kemo.diatta@yahoo.fr

Mai 2012

AVANT-PROPOS

Cet atelier de formation qui cible les élus et acteurs du développement local des collectivités locales de Diendé, Dioulacolon, Kartiack et la commune de Bignona a été organisé avec le soutien financier de l'USAID à travers le Programme Gouvernance et Paix au Sénégal (PGP – Sénégal).

Ce programme de formation se veut pratique et pragmatique pour permettre aux participants, notamment les nouveaux élus locaux et les membres des organisations de la société civile, de mieux comprendre l'environnement institutionnel de la décentralisation mais aussi d'échanger sur les exigences et les difficultés auxquelles sont confrontées quotidiennement les collectivités locales dans la gestion des affaires publiques et du développement local.

Ce manuel, élaboré pour l'atelier de Ziguinchor, ne prétend pas apporter toutes les réponses ou des réponses complètes à toutes les questions ; mais se veut un outil didactique comportant à la fois des éléments théoriques et pratiques, destinés à améliorer les connaissances dans le domaine de la décentralisation, le fonctionnement des collectivités locales, le leadership et le management des finances locales.

La mise en œuvre de cet atelier de formation va reposer sur une méthode qui valorisera le savoir et l'expérience des bénéficiaires à travers des échanges dynamiques et interactifs entre participants.

La méthodologie adoptée a privilégié ainsi, des questionnaires, des exercices, des études de cas ou des récits qui sont traités dans des travaux de groupes ou en plénière et qui ont permis ainsi aux participants d'être les acteurs de leur propre formation.

Pensée confucéenne

« Si un homme sait se gouverner lui-même, quelle difficulté aura-t-il à gouverner un état ? Mais celui qui ne sait pas se gouverner lui-même, comment pourra-t-il gouverner les autres ? »

Le contenu de la formation a été articulé autour des 4 chapitres suivants :

Chapitre 1 : Rappels sur la décentralisation ;

Chapitre 2 : La gestion des compétences transférées aux collectivités locales

Chapitre 3 : Notions clés de bonne gouvernance;

Chapitre 4 : Leadership et gestion des collectivités locales.

A travers son programme global d'intervention dans les collectivités locales, le PGP vise à soutenir la Démocratie, la Bonne Gouvernance et la Réconciliation Nationale au Sénégal. Son objectif global est de renforcer la démocratie, construire la paix et le développement durable dans le pays.

SOMMAIRE

Chapitre 1 : RAPPELS SUR LA DECENTRALISATION

1.1. Définition

1.2. Les différentes réformes de la décentralisation au Sénégal

CHAPITRE 1 : RAPPELS SUR LA DECENTRALISATION DEFINITIONS :

a. DEFINITION DE LA DECENTRALISATION

La décentralisation est un des principes opérationnels de la démocratisation qui répond à un objectif de participation des citoyens aux processus de prise de décision. « La décentralisation est une politique de transfert des attributions de l'Etat vers des collectivités territoriales ou des institutions publiques pour qu'elles disposent d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière. Le transfert de ces attributions, qui restent néanmoins sous la surveillance de l'Etat, permet à ce dernier de décharger ses administrations centrales et de confier les responsabilités au niveau le plus adapté. »

Contrairement au passé, le représentant de l'état n'est pas un supérieur hiérarchique, strictement dans le sens d'une tutelle. Plutôt, il vérifie la légalité des actes pris par les collectivités territoriales et approuve leurs budgets. Ce contrôle est la contrepartie nécessaire du principe de libre administration des collectivités et rappelle le caractère unitaire de l'État.

Il ne faut pas confondre la décentralisation avec la déconcentration.

b. DEFINITION DE LA DECONCENTRATION

La déconcentration est une technique qui consiste à remettre les pouvoirs de décision à des représentants de l'Etat placés à la tête de circonscriptions administratives, portions du territoire nationale servant de cadre d'actions aux différents services administratifs de l'État, et ne bénéficiant pas de la personnalité morale ni de l'autonomie financière.

A ce titre, la déconcentration consiste aussi en une délégation de compétences à des agents ou organismes locaux, mais ces derniers relèvent de l'administration de l'État. A la différence avec la décentralisation, ils sont soumis à son autorité et ne disposent d'aucune autonomie.

Voici quelques caractéristiques permettant de distinguer la décentralisation de la déconcentration :

Décentralisation	Déconcentration
<ul style="list-style-type: none"> - Pouvoir local détenu par des assemblées locales élues au suffrage universel - Des exécutifs des assemblées locales (Président du conseil régional, maire, président de conseil rural) élus au second degré - Des compétences transférées par la loi - Obligation de rendre compte aux populations - Sanction des populations par voie électorale - Division du pays en collectivités locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvoir central détenu par le président de la République élu au suffrage universel et distribué par lui à des agents de l'Etat nommés et soumis au pouvoir hiérarchique - Exécution des ordres reçus de l'autorité hiérarchique - Obligation de rendre compte au supérieur hiérarchique - Division du territoire national en circonscriptions administratives à la tête desquels sont nommés par le président de la République des chefs de circonscription

II. LES DIFFERENTES REFORMES DE LA DECENTRALISATION AU SENEGAL :

o Bref rappel historique :

Au Sénégal, la mise en œuvre d'une politique de décentralisation administrative est antérieure à l'indépendance survenue en 1960. Elle remonte en réalité au XIXe siècle avec l'érection en commune des villes de Gorée et de Saint Louis (1872), Rufisque (1880) et Dakar (1887). Ce mouvement de décentralisation s'est approfondi avec la loi municipale de 1955 qui étend la communalisation (création de communes de statuts juridiques différents) du territoire sénégalais. C'est en 1960, après l'accession à l'indépendance qu'on va assister à la généralisation des communes de plein exercice.

Un rappel de l'historique de la décentralisation permet de retenir les étapes suivantes :

- **1960** : Elargissement du statut de commune de plein exercice à l'ensemble des communes ;
- **1964** : Soumission de la capitale Dakar à un statut spécial : la commune région du Cap vert est administrée par le gouverneur de la région puis par un administrateur de la commune à partir de 1979 ;
- **1966** : Promulgation de la loi 66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration Communale ;
- **1972** : Création de la deuxième catégorie de collectivité locale que sont les communautés rurales ;
- **1972** : Soumission des communes chefs-lieux de région à un statut spécial ;
- **1983** : Retour de Dakar au statut de droit commun (commune de plein exercice) ;
- **1990** : Suppression des communes à statut spécial qui deviennent de plein exercice ;
- **1990** : Transfert des pouvoirs d'ordonnateur du budget des sous-préfets aux Présidents de conseil rural ;
- **1996** : Erection de la région en collectivité locale et transfert des compétences dans neuf domaines de l'Etat central aux collectivités locales que sont les régions, les communes et les communautés rurales. La suppression de la tutelle, l'institution du contrôle a posteriori et création de 43 communes d'arrondissement dans la région de Dakar.

o **La réforme de 1996 :**

1996 fut, au Sénégal, une année de relance de la décentralisation. Avec l'adoption de nouveaux textes, l'Etat du Sénégal envisage d'accomplir un pas qualitatif dans l'évolution du mouvement de la décentralisation enclenché sous la période coloniale

En effet, après avoir expérimenté plusieurs réformes décentralisatrices, le « Sénégal qui a opté pour une politique de décentralisation progressive et prudente, mais désormais irréversible » (cf loi 96-06 du 22 mars 1996), va élargir et approfondir la décentralisation en vue de relancer le développement économique, politique et social. Cette relance s'appuie sur l'érection de la région en CL à côté des autres CL classiques (communes et communautés rurales). C'est dans la dynamique d'émancipation et de responsabilisation que le législateur « considérant les Collectivités Locales comme majeures », décide de substituer un contrôle de légalité à posteriori, rapproché à l'actuel contrôle de légalité à priori.

Ainsi « le contrôle à posteriori sera donc la règle et le contrôle à priori l'exception ». De ce fait la notion de tutelle doit disparaître et faire place à celle de contrôle.

III. ORGANISATION TERRITORIALE ET DECENTRALISEE DU SENEGAL :

o **L'organisation administrative et territoriale locale :**

Le Sénégal est divisé en 14 régions, et à la tête de chaque région il y a un gouverneur (nommé par décret du Président de la République). La région est divisée en trois départements (avec quelques exceptions ou il y a 4 départements) et chaque département est dirigé par un préfet (nommé par décret du Président de la République). Le département est divisé en arrondissements (sous-préfectures) et chaque arrondissement est dirigé par un sous-préfet (nommé par décret du Président de la République). Chaque arrondissement est divisé en communautés rurales. Cependant certains arrondissements abritent des communes et d'autres communes sont abritées par les départements. Les communes sont divisées en quartiers. Au total, les circonscriptions administratives sont composées de 14 régions, 45 départements et 120 arrondissements.

Le gouverneur est le représentant du Président de la République au niveau régional qui répond directement au Ministre de l'Intérieur.

Dans sa circonscription, le Gouverneur a l'autorité sur les services déconcentrés de l'état, chacun représentant un ministère. Le Gouverneur assure la coordination des activités des services de l'état et celles de la région. Il réunit une conférence d'harmonisation sur les programmes d'investissement de l'Etat et de la région, au moins deux fois par an, et une fois par an il fait un rapport spécial sur l'activité des services de l'Etat dans la région pour le conseil régional.

Le préfet et le sous-préfet ont les rôles similaires respectivement dans le département et l'arrondissement. Le sous-préfet répond directement au préfet et le préfet répond au gouverneur.

- **L'organisation décentralisée locale :**

L'organisation décentralisée ou locale divise le territoire nationale en collectivités locales que sont : la Région, la Commune et la Communauté rurale.

La Région :

La Région, depuis la réforme de 1996, est érigée en collectivité locale, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est administrée par un organe délibérant, le conseil régional, et par un organe exécutif, le président du conseil régional. Ce dernier est assisté d'un bureau et du secrétaire général de région. Une instance consultative, le comité économique et social de la région, a été mise en place. La représentation de l'Etat est assurée par le gouverneur qui exerce notamment le contrôle de légalité. La région constitue en commun avec les autres collectivités locales (Communes et communautés rurales) une Agence Régionale de Développement (ARD). On trouve dans chaque région une ARD.

La Commune

La commune, personne morale de droit public, et collectivité locale jouissant de l'autonomie financière, " polarise et regroupe autour du périmètre communal, des habitants unis par une solidarité résultant de voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts, et capables de trouver des ressources à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale.

La commune est administrée par un organe délibérant, le conseil municipal et par un organe exécutif, le maire, assisté d'un (ou des) adjoint(s) et d'un secrétaire municipal. Le conseil municipal est composé de conseillers et conseillères élus pour 5 ans, au suffrage universel. La représentation de l'Etat est assurée par le préfet. A l'échelon de base, dans les quartiers, on trouve les délégués de quartier nommés par le maire (sur proposition des habitants du quartier.)

La Communauté Rurale

La Communauté rurale, personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière, est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à un développement. Elle est administrée par un organe délibérant, le conseil rural et un organe exécutif, le président du conseil rural, assisté d'un bureau composé de 2 vice-présidents. La représentation de l'Etat est exercée par le sous-préfet. Au niveau de chaque village du terroir de la communauté rurale, se trouve un chef de village, nommé par le sous-préfet (sur proposition des villageois.)

Le Sénégal est composé de 14 régions, 153 communes et 377 communautés rurales soit un total de 543 collectivités locales (données de 2009).

TABLEAU NUMERIQUE DE SYNTHESE DU DECOUPAGE DECONCENTRE ET DECENTRALISE DE 2009

REGIONS	DEPARTEMENTS	ARRONDISSEMENT	COMMUNES	COMMUNES D'ARRDT	COMMUNAUTES RURALES
DAKAR	4	10	7	43	2
DIORBEL	3	8	3	0	36
FATICK	3	9	8	0	28
KAFFRINE	4	9	5	0	24
KAOLACK	3	8	7	0	28
KEDOUGOU	3	6	3	0	16
KOLDA	3	9	9	0	31
LOUGA	3	11	5	0	47
MATAM	3	5	10	0	14
SAINT LOUIS	3	7	19	0	18
SEDHIOU	3	9	9	0	32
TAMBA	4	12	8	0	38
THIES	3	12	15	3	31
ZIGUINCHOR	3	8	5	0	25
TOTAL	45	123	113	46	370

IV. LES PRINCIPES FONDATEURS DE LA DECENTRALISATION AU SENEGAL

La Décentralisation au Sénégal repose sur les principes suivants :

1. Le respect de l'unité nationale

Ce principe réaffirme le caractère unitaire de l'Etat en vue d'empêcher que les collectivités locales qui jouissent d'une large autonomie ne soient tentées de remettre en cause l'unité nationale par des vellétés indépendantistes ou sécessionnistes.

2. L'égalité dignité des collectivités locales

Ce principe exclut toute hiérarchie ou ordre d'importance entre les trois ordres de CL que sont la région, la commune et la communauté rurale. Le code des collectivités locales a jugé fondamental d'inscrire en son article 13 qu' : « aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité locale ».

3. La libre administration des collectivités locales

Ce principe se retrouve à l'article 102 de la constitution du Sénégal qui dispose : « les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi. »

4. Le transfert de compétences et le partage des pouvoirs entre l'état et les trois ordres de la collectivité locale

La distribution du pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales d'une part et d'autre part entre les collectivités locales elles-mêmes révèle d'un partage de responsabilités dans l'exercice des compétences.

Par exemple, dans le domaine de la santé, même si la gestion et la construction des structures sanitaires relèvent des collectivités locales, l'Etat garde encore la haute main sur les services et le personnel de la santé.

5. La compensation du transfert de compétence par le fonds de dotation et le transfert de fiscalité.

Comme le prévoit l'article 4 de la loi 96-07 du 22 mars 1996, « les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations ou par les deux à la fois ». A cet égard, les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux collectivités locales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.

7. Le contrôle a posteriori de légalité

Une nouveauté importante introduite par la loi 96-06 du 22 Mars 1996 concerne la suppression de la tutelle et l'avènement du contrôle a posteriori. En effet, la suppression des tutelles administrative, financière et technique est accompagnée d'un nouveau dispositif de contrôle qui s'exerce dans le domaine de la légalité et de l'orthodoxie financière. Cette mission est assignée aux représentants de l'Etat auprès des collectivités locales (gouverneur pour la région, préfet pour les communes et sous-préfet pour les communautés rurales) et au Conseil d'Etat pour le contrôle juridictionnel.

Selon l'article 336 du CCL, restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat les actes pris dans les domaines suivants :

- les budgets primitifs et supplémentaires ;
- les emprunts et garanties d'emprunts ;
- les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire ;
- les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant fixé par décret ;
- les affaires domaniales et l'urbanisme ;
- les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ;
- les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.

8. La participation citoyenne

La décentralisation cible la participation citoyenne dans la gestion et la supervision des affaires locales. Les citoyens jouent un double rôle d'impulsion du développement et de veille sur la bonne gouvernance au sein de leur CL.

CHAPITRE 2 : LA GESTION DES COMPETENCES TRANSFEREES AUX COLLECTIVITES LOCALES

I. DEFINITION DE LA MISSION D'UNE COLLECTIVITE LOCALE

Selon l'article 3 du Code des CL, « **les CL ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural.**

Les CL peuvent s'associer en partenariat à la réalisation des projets économiques, éducatifs, sociaux et culturels avec les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire.

Les individus, les associations et les organisations peuvent faire au Président du Conseil Régional, au Maire, et au Président du Conseil Rural des propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la CL concernant l'amélioration du fonctionnement des institutions (organes

des collectivités locales, etc.). Ce rôle de promoteurs de propositions en développement des citoyens est très important. »

Les CL sont seules responsables, dans le respect des lois et des règlements, de l'opportunité de leurs décisions.

II. LES COMPETENCES TRANSFEREES AUX COLLECTIVITES LOCALES

○ Identification des compétences transférées aux collectivités locales :

La collectivité locale a une existence formelle et une mission. Ensuite, la décentralisation donne à la collectivité locale des pouvoirs sous forme de compétences. Aux termes de la loi 96-07, du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales). il s'agit d'une première génération de transfert de compétences pour les 9 secteurs suivants :

(1) Environnement et gestion des ressources naturelles ; (2) Santé, population et action sociale ; (3) Jeunesse, sports et loisirs ; (4) Culture ; (5) Education, alphabétisations, langues nationales, et formation ; (6) Planification ; (7) Aménagement du territoire ; (8) Urbanisme et habitat; et (9) Domaine

Dans ces 9 secteurs, la région, la commune et la communauté rurale peuvent régler, par délibération, les affaires relevant de leurs compétences. C'est-à-dire, elles peuvent concevoir et gérer des activités dans ces secteurs pour le développement de la CL. Ceci est le concept clé qu'il faut comprendre. Elle concourt avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

L'Etat exerce la mission de souveraineté, de contrôle de la légalité *a posteriori* des actes des CL dans les conditions fixées par la loi, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationale ainsi que l'intégrité du territoire.

III. LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES

○ Les grands principes sur lesquels s'exerce la gestion des compétences :

- *La gestion des compétences s'exerce avec le concours de l'Etat qui :*
 - conserve ses missions de souveraineté ;
 - exerce le contrôle de légalité des actes des collectivités locales à travers ses représentants auprès de celles-ci ;
 - assure la coordination des actions de développement ;
 - garantit la cohésion et la solidarité nationale et l'intégrité du territoire.
- *Le transfert de compétences doit être accompagné d'un transfert concomitant de moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.*
- *Les collectivités locales peuvent, dans l'exercice des compétences transférées, faire recours aux services extérieurs de l'Etat*
- *Dans l'exercice des compétences transférées, les collectivités locales peuvent s'appuyer sur les Agences Régionales de Développement (ARD)*

- *Pour l'exercice des compétences d'intérêt communautaire, les collectivités locales peuvent s'associer en créant des organismes publics de coopération.*

IV. RELATIONS ETAT / COLLECTIVITES LOCALES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES COMPETENCES :

o Rôle du représentant de l'Etat :

Le représentant de l'Etat exerce deux types de contrôles :

- **Le contrôle a posteriori :** Ce contrôle porte entre autres sur :

l'équilibre budgétaire

la légalité des recettes et des dépenses

la sincérité de l'évaluation de celles-ci

l'inscription d'office des dépenses obligatoires

l'inscription d'office des dépenses obligatoires

La conformité des actes pris par les conseils et les exécutifs locaux

- **Le contrôle a priori (ou contrôle d'opportunité) :**

Ce contrôle porte entre autres sur :

Les conventions de partenariat de plus de 100.000.000 de francs cfa

Les contrats de cession de terres ou de portions de terres

La signature des conventions d'utilisation des services techniques

L'approbation du budget avant son exécution.

o Rôle des services déconcentrés de l'Etat :

Il convient de relever que l'article 9 du code des collectivités locales prévoit que pour accomplir leur mission, les collectivités locales disposent de services propres et s'appuient sur les services déconcentrés de l'Etat. Les services déconcentrés de l'Etat sont, par exemple, les inspections académiques et les inspections départementales dans l'éducation ; les médecins chef de district et de région dans la santé ; et les inspecteurs départementaux des eaux et forêts et les Directions régionales du Développement Rural (DRDR) dans la gestion des ressources naturelles et l'agriculture ; les services de la planification, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, etc.

L'utilisation de ces services déconcentrés, dits « services extérieurs de l'état » nécessite la signature d'une convention d'utilisation entre l'exécutif de la collectivité locale et le représentant de l'Etat.

Lorsque les conventions sont signées (au plus tard le 31 mars de l'année en cours), les chefs de services fournissent des informations nécessaires aux CL afin de les aider à prendre les bonnes décisions pour leur développement. Ils peuvent recevoir les instructions des exécutifs locaux, et rendre compte au représentant de l'état sur l'exécution des conventions. (Voir Les modalités de passation et d'exécution des conventions d'utilisation des services extérieurs de l'Etat est précisées par le décret 96-1123 relatif à l'utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l'Etat dans la région).

Les spécificités de la collaboration entre une CL et un service déconcentré dépendent du secteur.

V. ROLE MAJEUR DE LA SOCIETE CIVILE ET DE LA POPULATION DANS LA GESTION DES AFFAIRES LOCALES

○ Rôle de la société civile :

Assez souvent, il y a la référence à l'obligation de prendre une responsabilité pour ses actions et de rendre compte. Pour une ONG, il s'agit d'une démonstration transparente que les responsables utilisent les ressources de l'ONG correctement, c'est-à-dire, dans la manière et pour les objectifs déjà bien définis par l'organisation. L'ONG doit répondre à un conseil d'administration et dans le cas normal l'ONG ouvre ses livres de compatibilité à ses membres, à ses bailleurs, et à ses bénéficiaires pour qu'ils puissent vérifier. Ces actes sont une sorte de témoignage de l'importance pour les ONG de la bonne gouvernance.

Vu qu'au niveau local, les OCB/ONG font beaucoup d'activités de développement, il faut qu'elles appliquent pleinement la bonne gouvernance.

Dans le cadre plus spécifique de la gestion des affaires de la collectivité locale, les organisations de la société civile ont pour mission de :

- Participer à l'effort de développement des collectivités locales à travers des projets et programmes, la formation des acteurs, l'appui-conseil ;
- Faciliter la participation des citoyens à la gestion transparente des collectivités locales à travers les comités de gestion ;
- Assurer que les citoyens sont impliqués dans l'élaboration des plans d'action pour le développement de la CL ;
- Mobiliser les citoyens pour assurer que l'Etat et les CL allouent des ressources suffisantes au niveau local ;
- Veiller à ce que les comités de gestion rendent compte aux citoyens ;
- Informer le conseil de la collectivité et les représentants de l'Etat sur leurs activités.

○ Rôle des citoyens :

Les citoyens jouent un rôle central dans la décentralisation et la bonne gouvernance. Ils ont des droits et des responsabilités et jouent un important rôle. Il y a un débat dans pas mal de pays Africains afin d'identifier comment les citoyens eux-mêmes doivent créer leur propre démocratie et ne pas faire une simple copie des systèmes étrangers. Il y a un débat dans pas mal de pays Africains afin d'identifier comment les citoyens eux-mêmes doivent créer leur propre démocratie et ne pas faire une simple copie des systèmes étrangers. Ou se trouve le citoyen comme individu dans ce système ancré dans les valeurs plutôt de la famille, de la communauté, et du groupe ethnique ?

Le système de la décentralisation au Sénégal a bien défini les droits, les rôles et les responsabilités du citoyen dans la CL. Le tableau en-dessus montre les divers aspects de l'action des citoyens dans la bonne gouvernance locale, dans la décentralisation même.

CITOYENS	
DROITS	OBLIGATIONS
<p>Droit à l'information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etre informés des activités du conseil rural ; • Se faire communiquer, à leurs frais, copie des délibérations, des budgets, des comptes et arrêtés et de les publier sous sa responsabilité ; • Etre informés de l'exécution du budget de la collectivité. 	<ul style="list-style-type: none"> • S'acquitter de leurs impôts et taxes vis-à-vis de la collectivité (par exemple payer la taxe rurale) • Retourner dans les délais et dans le même état, les documents de la collectivité qui leur sont communiqués sur leur demande; • Assister calmement aux séances du conseil sans les perturber ni intervenir. • Supporter les frais et risques liés aux actions en justice qu'elles décident de mener pour le compte de la collectivité
<p>Droit à la participation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assister librement aux réunions du conseil (par exemple réunions d'orientation budgétaire, de vote du budget, d'examen du compte administratif, etc.) ; • Faire, au conseil, des propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social et à l'amélioration du fonctionnement des institutions (par exemple, envoyer des notes, études, projets, avis, rapports, pour contribuer à alimenter les décisions du conseil lors des réunions d'orientation budgétaires et autres délibérations) ; • Mener, après recours préalable auprès du représentant de l'Etat, des actions en justice pour le compte de la collectivité. 	
<p>Droit au Contrôle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accéder et consulter le registre des procès-verbaux de délibérations ; • Accéder librement aux budgets, comptes administratifs et comptes de gestion de la CL au niveau du siège de la CL ; • Demander l'inscription au budget de la collectivité locale d'une dépense obligatoire omise ou du montant nécessaire si la somme prévue est insuffisante ; • Utiliser des voies de recours administratif contre les décisions du conseil. 	

VI. IMPORTANCE DE L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET DE LA TRANSPARENCE

Un des principes fondamentaux de la décentralisation est de rendre compte, et ceci se fait à plusieurs niveaux : des élus aux citoyens, des services déconcentrés aux citoyens, des élus au représentant de l'état, des ONG/OCB à leurs membres et aux citoyens, des services déconcentrés

aux représentants de l'état, etc. Il est aujourd'hui reconnu que sans contrôle et sans sanction les systèmes/les organisations partout ne fonctionnent pas correctement, soit dans le secteur public, le secteur privé, le secteur formel ou informel, ni en Afrique, ni en Europe, ni aux Etats-Unis.

La transparence dans les procédures budgétaires rajoute automatiquement une meilleure possibilité d'une bonne gestion sans détournement ou autre utilisation non-souhaitée. Quand les décideurs et les gestionnaires savent que la façon dont ils gèrent l'argent va laisser les traces bien claires, ils sont plus encouragés de jouer la bonne gouvernance. Encore plus, quand les décideurs et les gestionnaires sont convaincus qu'il y aura des conséquences en cas de non-conformité avec les règles, ils sont plus motivés à jouer la bonne gouvernance. Ceci est un principe applicable du boutiquier du coin jusqu'au Président de la République en passant par le Gouverneur.

La transparence et l'obligation de rendre compte dans la gestion des services déconcentrés à travers la participation des citoyens dans les comités de gestion est un moyen très concret pour les citoyens d'avoir une influence. Quand les prestataires (des services déconcentrés) seront tenus comptables de leurs décisions et actions devant les bénéficiaires, ils seront encouragés de jouer la bonne gouvernance. S'il y a des conséquences punitives d'une mauvaise performance, les prestataires vont améliorer leur façon de faire leur travail.

Le contrôle de la gestion des biens et ressources publiques doivent être faits par plusieurs acteurs : par le citoyen en tant qu'utilisateur des ressources ; par la société civile à travers sa fonction de veille, par les organes du gouvernement chargés du contrôle, et par les fonctionnaires travaillant à l'intérieur des structures. Quand le contrôle se fait régulièrement, ceci contribue à l'obligation de rendre compte. Rendre compte ne se limite pas seulement à faire un audit des traces de l'argent et des ressources, il s'applique aussi dans l'utilisation du pouvoir et des résultats obtenus.

CHAPITRE 2 : NOTIONS CLES DE BONNE GOUVERNANCE LOCALE

2.1. DEFINITION DE LA BONNE GOUVERNANCE

- « La Bonne Gouvernance est un système formel ou informel réunissant des conditions favorisant l'atteinte de la mission de l'organisation, son développement, et sa pérennité » (Schwab, 2007, p.2) ;
- « La gouvernance en général, conçue comme un mode de direction ou d'administration d'une organisation, est définie comme la combinaison des règles qui distribuent des rôles et des responsabilités entre des parties prenantes et qui déterminent les interactions entre ces parties afin d'accomplir la mission de l'organisation » ;
- « La bonne gouvernance dans le secteur publique suppose l'instauration d'une représentation démocratique, l'équité, l'efficacité, la transparence dans la gestion des affaires publiques, la participation des populations dans cette gestion et l'obligation de rendre compte.

2.2. LES PRINCIPES DE LA BONNE GOUVERNANCE

La bonne gouvernance locale repose sur les principes suivants:

1. Participation des populations dans les prises de décisions, la planification, la formulation du budget de la collectivité locale et dans le choix des priorités. Il faut que les participants se rendre compte que la bonne gouvernance est la responsabilité de chaque personne. Chacun peut faire une différence et chacun a un rôle de jouer.

2. Application correctes des lois et des règlements dans la gestion des biens et services publics pour une gestion des affaires publics qui est équitable et qui promouvoir la paix.

3. Transparence dans la gestion des ressources et la responsabilité doivent être le crédo des preneurs de décisions et des bailleurs dans l'élaboration du budget, dans le respect des procédures transparentes, dans la lutte contre la corruption et promotion d'un service éthique, dans la création de mécanisme de restitution publique des actes de gestion et dans la facilitation et la participation aux débats médiatiques ouverts et relatifs aux problématiques communautaires.

4. Responsabilisation ou obligation de rendre compte des gestionnaires de la CL, des organisations de la société civile telles que les associations locales et les ONG, des services déconcentrés, et du représentant de l'état. Le rendre compte est essentiel pour une bonne gouvernance. En plus, il faut qu'il y ait des conséquences (positives ou négatives) pour un travail bien ou mal fait. Le contrôle par les populations de la qualité des services sociaux de base (par leur participation dans les comités décentralisés et aussi par la prise en compte de la satisfaction des utilisateurs de ces services) est aussi un critère important dans la bonne gouvernance locale.

5. Equité et transparence dans la distribution des ressources et dans la fourniture de services. L'accès aux processus de décision et aux services sociaux de base devrait se faire en assurant à tous un égal accès au processus de décision, aux ressources et aux services sociaux de base.

6. Contrôle citoyen sur l'application des politiques et la gestion des ressources y afférentes. La reconnaissance que les individus sont la principale capitale des collectivités locales. Ils sont simultanément l'objet et le moyen d'un développement humain et durable qui passe par la promotion d'une culture de solidarité civique, basé sur le respect et l'acceptation mutuelle, la planification civique équitable et de grande ampleur, la mise en place de mécanismes participatifs et le consensus à l'échelle communautaire dans la prise de décisions majeures. *(Le chapitre suivant approfondit le contrôle citoyen.)*

7. Recherche du consensus et l'inclusion de toutes les parties prenantes dans la CL. Il faut chercher le dialogue qui offre l'opportunité d'écouter les habitants de la CL et de répondre à leurs besoins et soucis en sachant que par fois le consensus exige une négociation et un compromis de la part de toutes les parties prenantes. Egalement, par fois entre les preneurs de décision de l'état (élu local, administration, services déconcentrés), il faut chercher des solutions « win-win » pour que les objectifs et les procédures de chaque structure sont complémentaires et en harmonie ; il faut éviter les enjeux de qui a le pouvoir sur les autres.

2.3. LES ENJEUX DE LA BONNE GOUVERNANCE

○ Les enjeux de la bonne gouvernance pour les collectivités locales :

Les enjeux de la bonne gouvernance locale au Sénégal sont très importants. Si les CL jouent la bonne gouvernance, ceci va se traduire par une meilleure qualité de vie pour la population. Une CL qui fonctionne à sa pleine capacité va utiliser ses ressources au maximum, et répondre aux besoins de la population avec une équité améliorée dans le partage des ressources qui rend la population plus contente/moins consciencieuse et plus apte à participer à la gestion de la CL. Ceci est un catalyseur pour le développement. C'est un cercle : plus de bonne gestion et bonne gouvernance—plus de développement ; plus de développement—plus de bonne gestion et bonne gouvernance.

Les collectivités locales doivent être les moteurs de leur propre développement et ne pas attendre tout de l'état central qui peut parfois se retrouver dans des difficultés financières comme c'est le cas actuellement au Sénégal. L'effet de l'engouement de la population pour prendre en charge son propre développement, sera une réussite en elle-même avec des impacts à long terme. De ce point de vue, l'initiative est tout simplement une des clés de la réussite, peut importe le secteur.

Les pratiques de bonne gouvernance locale peuvent être bénéfiques à tout le monde : elles peuvent apporter une réponse aux attentes des populations sur le développement ; elles peuvent également donner une popularité méritée aux élus locaux ; et elles peuvent faciliter la tâche de à l'administration de gérer un état composé des CLs.

○ **Les enjeux de la bonne gouvernance pour les organisations de la société civile :**

Pour les organisations de la société civile (ONG/OCB), les enjeux de la bonne gouvernance se mesurent à travers la capacité de :

- S'impliquer et intégrer les organes et les cadres de gestion du développement de la collectivité locale d'intervention ;
- Etre outillé sur les informations nécessaires au développement des terroirs en vue de partager avec les décideurs locaux et les populations en général ;
- Faire des plaidoyers en direction des autorités concernées pour promouvoir la bonne gouvernance et une meilleure gestion des ressources ;
- Renforcer les capacités internes des OSC sur la bonne gouvernance et la décentralisation ;
- Favoriser l'orientation et la capacitation des OSC sur la recherche de partenariat (coopération décentralisée, partenaires financiers, ressources propres,...)
- Veiller à rendre fonctionnelles les structures, au regard des principes de la bonne gouvernance (renouvellement des instances à temps échu, tenue des réunions statutaires,)
- Veiller à ce que les OSC puissent intégrer systématiquement le rendre compte à leurs cibles ou aux représentants de la population de leur gestion.

CHAPITRE 4 : LEADERSHIP ET GESTION DES COLLECTIVITES LOCALES

I. QU'EST-CE QUE LE LEADERSHIP ? :

Il y a une tendance à assimiler leadership et autorité, en considérant que quiconque détient une autorité est forcément en position de leadership. En réalité il n'en est rien. A preuve, le gendarme (ou le policier) qui vous arrête dans la circulation et procède à la vérification de vos pièces et qui attend de vous une exécution rapide et sans fioriture, exerce sur vous une autorité. Pour autant, on ne saurait affirmer qu'il vient de poser un acte de leadership. L'autorité qu'il vient d'exercer sur vous est un ensemble de pouvoirs, de droits et de compétences que lui confère sa fonction. C'est un ensemble d'attributs qui l'autorisent à prendre des décisions, à commander en vue d'accomplir son travail.

Le leadership en revanche, peut être défini comme étant la capacité d'exercer une influence sur un individu ou un groupe d'individus afin de les amener à s'exécuter de manière volontaire et délibéré. A priori donc la menace et la contrainte sont exclues du domaine du leadership. Dans le leadership,

l'exécutant ou le subordonné éprouve un plaisir, une motivation à accepter l'influence qui s'exerce sur lui. Mais entendons nous bien : un leadership peut aussi s'accommoder d'une autorité. Certains leaderships ont même besoin d'autorité, mais celle-ci n'est pas l'élément déterminant, aussi longtemps que la relation d'influence positive est établie.

II. LEADERSHIP ET NOTIONS CONNEXES :

o Leadership et management :

Entre ces deux notions il y'a des ressemblances et des nuances.

Management, défini comme un ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion de l'entreprise, est un terme dont la signification mérite d'être plus précisée, tant ses domaines d'application, de nos jours sont multipliés et étendus avec l'usage.

- Primitivement, il concerne - et son étymologie le confirme (voir ci-dessous)- l'« *art de gérer les affaires domestiques d'un ménage* ».
- Par la suite la signification du terme évolue dans plusieurs directions :
 - Le « Management » **dit personnel** » ou l'art de se conduire soi-même, dans sa relation vis-à-vis d'autrui
 - Le « Leadership » ou l'art de conduire un ensemble de personnes au sein d'un collectif ou d'une organisation
 - La « Gestion » ou l'art de conduire une organisation sous tous ses aspects (et pas uniquement dans le domaine des Ressources Humaines

Leadership et marketing :

Comme pour le précédent, ces deux notions comportent également des différences.

Si le Leadership, est la capacité d'exercer une influence sur un individu ou un groupe d'individus afin de les amener à s'exécuter de manière volontaire et délibéré, le Marketing est une discipline de la gestion qui cherche à déterminer les offres de biens, de services ou d'idées en fonction des attitudes et de la motivation des consommateurs, du public ou de la société en général. Il favorise leur commercialisation (ou leur diffusion pour des activités non lucratives). Il comporte un ensemble de méthodes et de moyens dont dispose une organisation pour s'adapter aux publics auxquels elle s'intéresse, leur offrir des satisfactions si possible répétitives et durables. Il suscite donc par son aspect créatif des innovations sources de croissance d'activité. Ainsi l'ensemble des actions menées par l'organisation peut prévoir, influencer et satisfaire les besoins du consommateur et adapter ses produits ainsi que sa politique commerciale aux besoins cernés.

III. LES CARACTERISTIQUES D'UN BON LEADERSHIP :

Selon Abdoul Aziz Tall, ancien Directeur général de la LONASE, les traits caractéristiques qui font que des individus ont une capacité de mobilisation des talents d'autres personnes comme eux, de manière à obtenir de leur part les résultats attendus, sont :

Il faut d'abord, que les acteurs de cet interaction partagent les mêmes valeurs, lesquelles sont généralement le fruit de leur éducation, de leur manière d'être, de réagir, de la signification qu'ils partagent des vocables tels que le bon, le mauvais, le meilleur, le pire etc. Cela peut se faire

consciemment ou inconsciemment. Parmi les attributs qui reviennent le plus dans la typologie de traits caractéristiques du leadership il y a :

- Le courage : le leader, de l'avis de tous les spécialistes du comportement humain doit être avant tout quelqu'un de courageux, capable de gérer ses propres stress et apte à faire face aux situations difficiles. Il doit inspirer confiance et donner l'assurance à ses subordonnés qu'ils peuvent compter sur son soutien ferme et consistant devant toute épreuve. Ce courage doit avoir comme soubassement l'intégrité et la maîtrise de soi, l'intelligence et l'assurance personnelle.

- La maturité, la capacité d'initiative, le dynamisme et le sens de la supervision constituent également des traits dominants d'un leader.

- La stabilité est une autre caractéristique d'un bon leadership. En effet, le leader doit être quelqu'un de stable dans son modèle de conduite. Bien que la constance ne rime pas toujours avec la nature humaine, on observe chez la plupart des leaders une relative stabilité : Il n'est pas amical et chaleureux le Lundi, et distant et froid le Mardi. Ses subordonnés ont besoin de connaître quelle conduite attendre de lui.

Le leader doit faire preuve d'une bienveillance naturelle en évitant toute familiarité excessive et se garder de faire des efforts pour gagner une popularité à bon marché.

- La capacité à communiquer : un leader doit savoir communiquer efficacement, il est en effet établi que l'essentiel de ses activités tourne autour de la communication ou se fait par la communication. Par conséquent, il doit le plus possible réduire l'écart pouvant exister entre ses idées et la compréhension que ses interlocuteurs ont de son message. Il doit être en mesure de s'exprimer en public. Quand il le fait notamment dans des situations difficiles, il doit gérer son apparence et contenir ses stresses. Rien dans son attitude ne doit laisser apparaître crainte ou désolation, sauf dans des circonstances où l'évènement l'exige.

- La capacité d'écoute : un bon leader est celui qui sait écouter quand on lui parle, il doit faire preuve d'un esprit alerte en se concentrant sur le message de son interlocuteur. Il doit laisser ce dernier exposer sa pensée sans l'interrompre. Il peut l'inviter à être plus bref au besoin tout en évitant de le rabrouer ou de le frustrer. En conséquence, il ne doit pas être impatient dans la mesure où tous ses collaborateurs n'ont pas forcément le même degré de compréhension ou le même débit d'expression : certains bégayent, d'autres sont simplement timides.

Les attitudes de colère, de mépris ou de brutalité envers les collaborateurs détériorent les facteurs d'influence positive du leadership.

- la franchise et l'honnêteté sont également des traits dominants d'un bon leadership. Certains managers agissent toujours ou presque, d'une manière fautive, de sorte qu'on n'est jamais sûr qu'ils disent toute la vérité ou seulement une partie de la vérité.

Cette attitude intrigante conduit à la réduction du degré de confiance de leurs collaborateurs.

L'idéal est de dire la vérité, quitte à refuser de répondre quand on ne veut pas mentir. Autrement dit, on ne doit pas manipuler la vérité pour satisfaire ses projets.

- Le style de leadership performant se reconnaît aussi à la capacité d'innovation, de création d'opportunités de projets pour l'organisation.

La base d'une telle attitude réside dans la réceptivité aux idées nouvelles, à l'esprit de coopération et d'équipe qui sont indispensables à l'efficacité.

- La recherche du compromis : même s'il doit en dernier ressort prendre la décision, le leader doit susciter des débats contradictoires où il doit accepter que ses propres opinions soient remises en cause.

Le leader ne doit pas oublier qu'il est un être humain lui aussi, et par conséquent, il est sujet aux faiblesses humaines. En réalité la prétention ne se conjugue pas avec le leadership.

Le leader a l'obligation d'instaurer un climat positif où chacun de ses collaborateurs peut s'exprimer, où l'information est effectivement partagée et chacun se sent désiré dans les débats.

Un bon leadership tient aussi compte des facteurs de motivation de ses collaborateurs, de leur besoin d'estime et de considération. A cet égard, il se doit de reconnaître et de louer le bon travail et les actions de valeur. Il doit éviter d'être avare en louange pour ceux qui le méritent et prompt à critiquer à tout bout de champ.

- Le leader doit être élégant dans sa mise et prendre soin de son apparence extérieure.

Nous aurions pu ajouter autant de critères autres que ceux que nous venons d'énumérer, pour illustrer toujours un bon style de leadership. Toutefois les contingences d'espace nous obligent à nous en tenir là.

La présentation de cet exposé a souvent suscité des interrogations, voire des inquiétudes, chez la plupart des dirigeants d'entreprise auxquels il est destiné. Certains n'hésitent pas à avouer, séance tenante, qu'ils ne sont en réalité rien d'autre que de piètres leaders, car ne voyant pas en eux autant d'aptitudes dans leur manière de se conduire.

Si vous avez la même réaction qu'eux, autant vous dire rassurez-vous, car, en réalité aucun leader ou presque ne peut affirmer détenir la totalité des qualités et des caractéristiques observées dans le leadership tel que décrit ici.

L'objectif visé est plutôt de vous donner les moyens de faire votre autoévaluation et d'apporter les mesures correctives qui s'imposent.

C'est là le sens de la grille développée par deux psychologues américains Blake et Mouton qui résumait la présentation du leadership à partir d'une combinaison de préoccupations de managers par rapport à la production d'une part, et aux relations humaines d'autre part. Ils en ont déduit cinq styles de leadership que nous allons énumérer sans trop les détailler :

- Le leadership participatif ou collégial : c'est le travail en équipe où le leader partage son pouvoir avec son groupe. La production devient une affaire de tous. Il y a un effort d'intégration où chaque membre de l'équipe se sent important.

- Le leadership consultatif : c'est un négociateur qui se contente d'un rendement moyen acceptable sans trop presser ses collaborateurs, on l'appelle aussi l'équilibriste. Dans les situations de conflit, il n'hésite pas à dire : « Coumba Taiba a raison, mais Mame Ndella n'a pas tout à fait tort » mettant tout le monde dos à dos.

- Le leadership autocratique ou le dictateur : c'est le leader dont tout le comportement est exclusivement centré sur la tâche et qui manifeste peu d'intérêt pour l'élément humain. Il n'hésite pas à engueuler un collaborateur qui arrive en retard du fait de la maladie avérée de son enfant qu'il venait d'emmener chez le médecin.

- Le leadership paternaliste : c'est le leader de type : « club social ». Il se soucie peu de la production, l'essentiel étant pour lui qu'un bon climat social règne dans l'organisation.

- Le leadership du laisser-faire : c'est le comportement du type « Autriche », il a peu d'intérêt pour la production, encore moins pour l'élément humain. Le seul intérêt subsistant est celui d'éviter d'avoir personnellement des ennuis.

La question qui vient à l'esprit au regard de cette typologie de Blake et Mouton est de savoir si véritablement on peut dire du paternaliste ou du laisser-faire qu'ils méritent le titre de leader.

Dans les organisations où le chef est nommé sans qu'au préalable des critères ne soient arrêtés, il peut arriver qu'on rencontre ce type de leader. En ce moment on l'appellera leader par commodité de langage, parce que simplement un acte l'aura placé dans cette position sans qu'il ne remplisse les conditions nécessaires à un vrai leadership. C'est ce qu'on appelle le leadership formel qui n'a rien à voir avec le leadership naturel renfermant les caractéristiques décrites plus haut.

L'idéal est que le leadership formel soit complété par un leadership naturel.

Quand dans une organisation il y a une cohabitation entre un leadership formel et pas naturel et un leadership naturel et pas formel, il en découle ce qu'on appelle un leadership au pluriel et qui engendre dans bien des cas des conflits au sommet.

Toutefois, il convient de préciser que tous les conflits au sommet ne résultent pas forcément d'un leadership au pluriel. D'autres causes peuvent en être à la base.

L'identification de ces traits caractéristiques du leader naturel devrait normalement présider à la désignation d'un individu à une position de leadership formel.

En Amérique du nord par exemple c'est déjà au niveau des écoles de formation que l'on détecte ceux qui présentent des aptitudes à occuper des fonctions où le leadership naturel est indispensable à l'exercice du leadership formel.

En conclusion, on peut dire que ce serait prétentieux de penser avoir épuisé le sujet sur le leadership. Cet exposé n'est qu'une infime partie de ce que l'on peut dire sur la manière de diriger les organisations et les ressources humaines qui les composent.

Un bref aperçu historique laisse apparaître que les communautés se sont toujours préoccupées du choix de leur leader.

Les religions sont également des références à cet égard.

Le choix des Imams ou des Prêtres repose sur des critères normés, lesquels se recoupent à bien des égards avec ceux décrits dans la littérature consacrée au leadership.

Tout cela nous ramène à la réalité que les organisations quelles qu'elles soient ont besoin d'un chef, de quelqu'un qui coordonne les actions pour éviter le désordre, qui oriente les énergies vers les objectifs du groupe, qui répartit les tâches, facilite et qui harmonise les relations entre ses collaborateurs et enfin qui les rassure devant les épreuves et les situations difficiles.



**PROGRAMME GOUVERNANCE ET PAIX AU
SENEGAL
(PGP-Sénégal)**



**MODULE DE FORMATION DES ACTEURS LOCAUX DE LA CR DE
SABODALA SUR LA GESTION DU SECTEUR DE LA SANTE**



**ASSOCIATION CONSEIL
POUR L'ACTION**

(ONG d'Appui au Développement)

PRESENTE PAR LAMINE DRAME

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/
33 825 32 14 Fax (221) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : aca@aca.sn site web : www.aca.sn*

JUIN 2012

Structuration du module

1. Introduction

2. Déroulement de l'atelier

- 2.1 Présentation des participants et formateurs
- 2.2 Recueil des attentes et craintes des participants
3. Présentation des objectifs et de l'agenda
4. Approche et principe de l'atelier

Chapitre 1 : Organisation et fonctionnement du système de santé au Sénégal

Séquence1 : Les réformes sanitaires

Séquence 2 : Les différents niveaux du système Sénégalais

Séquence 3 : Participation communautaire dans le système de santé au Sénégal

Séance 1 : Définition de la participation communautaire

Séance 2 : Historique de la participation communautaire

Séance 3 : Les composantes des Soins de santé primaires

Séance 4 : Domaines de la participation communautaire

Chapitre 2 : L'environnement de la décentralisation au Sénégal

Séquence 1 : Définition de la décentralisation

Séquence 2 : Les Compétence des collectivités locales en matière de santé

Séance 1 : Attributions des différents ordres de CL

Séance 2 : La commission Santé

Séance 3 : Le comité de gestion

Chapitre 3 : Le comité de santé

Séquence 1 : Missions du comité de santé et Composition du comité de santé

Séance 1 : Missions du comité de santé

Séance 2 : Composition du comité de santé

Séquence 2 : Attributions des organes du comité de santé

Séance 1 : Attributions des organes

Séance 2 : Mandats et réunions des organes

Séquence 3 : Rôles et responsabilités des membres du comité de santé

Annexes

Approches et méthodes de formation à utiliser

La démarche retenue favorise une participation très active des bénéficiaires de la formation. Les méthodes utilisées cherchent à valoriser l'expérience et le savoir des participants en privilégiant la découverte, l'échange, la mobilisation de leurs connaissances et le consensus.

Elle comprendra des:

- exercices (individuels et de groupes) ;
- jeux de rôles;
- plénières ;
- études de cas.

Le formateur devra s'imprégner de la réalité de la gestion des collectivités locales pour saisir leur complexité, et les traduire en données d'appui lors des ateliers.

Supports et matériels pédagogiques employés

Le module utilisera un matériel pédagogique approprié et adapté aux besoins. Le matériel pédagogique comprendra des flip chart, des marqueurs assortis, des fiches A4 assortis et le scotch crêpé, un vidéo projecteur. Le guide comportera aussi un éventail d'outils permanents et de production ainsi que des copies d'étude de cas, des exercices, etc. Ce matériel doit être prêt avant le début de chaque séance. A chaque fois que c'est possible, visiter la salle et la préparer la veille avec une mise en place qui facilite les interactions entre participants.

Durée de la formation et nombre de participants souhaité

Le nombre de participants est fixé à 30 personnes au maximum,

La durée de la formation est de 2 jours.

Le temps de travail journalier se situe entre 6 et 7 heures réparties entre le matin et l'après-midi.

Mise en route

1. Objectifs

- Saisir le contexte et la justification de la formation
- Comprendre les objectifs et les enjeux de la formation
- Disposer de toutes les informations pratiques sur la formation
- Se sentir suffisamment préparés à prendre une part active dans les activités

2. Présentations des participants, organisateurs et formateurs

Le formateur se présente et invite chaque participant à se présenter en donnant :

- Son nom et prénoms ;
- Sa fonction et sa structure ;

- Et sa localité.

3. Recueil des attentes des participants

- Les participants sont organisés en groupes
- Le formateur les invite à dire leurs attentes par rapport à la formation.
- Chaque groupe transcrit chaque attente sur une carte
- Les cartes sont affichées au tableau
- Le facilitateur amène les participants à faire la synthèse des attentes exprimées

4. Présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier

- Le formateur présente les objectifs et l'agenda de la formation sur papier Padex et les partage avec les participants ;
- Il s'assure que les objectifs sont bien compris

5. Fixation des règles de travail

- Le formateur invite les participants à définir les règles de travail pour un bon déroulement de la formation.
- Il note les règles sur papier Padex et l'affiche pendant toute la durée de l'atelier.

6. Enonciation des principes de l'atelier

En plus des règles définies par les participants, le formateur présente les principes et les partage ensuite avec les participants.

Il s'agit des principes suivants :

Principes de l'atelier
1. Participer activement aux ateliers ;
2. Diversifier les interventions ;
3. Progresser ensemble dans un cadre consensuel ;
4. Mettre le focus sur les activités de l'atelier ;
5. Faire un effort de précision et concision dans les interventions.

Chapitre 1 : Organisation et fonctionnement du système de santé au Sénégal

Ce chapitre est déroulé en trois parties :

1. Les réformes sanitaires
2. Les différents niveaux du système Sénégalais
3. La Participation communautaire dans le système de santé au Sénégal

Séquence 1 : Les réformes sanitaires

Le facilitateur demande aux participants de citer les principales réformes du système de santé au Sénégal.

A leur suite un apport d'information est présenté et discuté.

Les réformes les plus importantes du système de santé au Sénégal concernent:

- En 1978, Adoption de la stratégie des SSP à la conférence de Alma Ata dont le préambule stipule : « Tout être humain a le droit et le devoir de participer individuellement et collectivement à la planification et à la mise en œuvre des soins qui lui sont destinés »
- L'élaboration d'une déclaration de politique nationale de santé en juin 1989 ayant abouti par la suite à la lettre de politique sectorielle et aux orientations prioritaires;
- Le circulaire n° 1753 de mars 1991 relative à la restriction du système de santé en 45 districts sanitaires, pour remplacer les 30 Circonscriptions Médicales (CM) qui correspondaient à l'ancien découpage sanitaire du pays, superposé au découpage en département;
- L'amélioration de la couverture sanitaire en postes de santé qui constituent les infrastructures de base;
- La décentralisation du processus de planification au niveau des régions depuis 1989 avec les Plans de District et Régionaux de Développement Sanitaire (PDDS et PRDS), et plus récemment en 1998 le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS de 1998 à 2007) avec son plan d'application, le Programme de Développement Intégré du Secteur de la Santé (PDIS);
- L'adoption et l'application de l'Initiative de Bamako depuis 1991 pour revitaliser les soins de santé primaires afin de les rendre accessibles - géographiquement et économiquement - sans iniquité à la majorité de la population, notamment aux mères et aux enfants;
- Décret 92-118 fixant les obligations particulières auxquelles sont soumis les comités de santé et portant statuts types desdits comités
- L'adoption de la loi 96-07 portant transfert de compétences dans les domaines de la santé ;
- Le décret 96-1135 du 27 décembre 1996 relatif à l'application de la loi 96-07 concernant la santé et l'action sociale;
- La loi 98-12 du 2 mars 98 et ses décrets d'application relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics de santé;
- La loi 98-08 du 2 mars 1998 portant organisation administrative et financière des établissements publics de santé.

Séquence 2. La pyramide sanitaire du Sénégal

Méthode d'animation

En plénière, les participants discutent et proposent une schématisation du système déconcentré de la santé

Apports d'informations

Le système de santé au Sénégal se présente sous la forme d'une pyramide subdivisé en trois grandes parties que sont:

1. **La région médicale** est une structure de coordination du niveau régional, correspondant à une région administrative.
2. **Le district sanitaire** est l'unité opérationnelle dans l'organisation du système de santé. Il comprend au minimum un centre de santé et un réseau de postes de santé. Il couvre une zone géographique pouvant épouser un département entier ou une partie du département. Les centres de santé dirigés par un médecin chef de district sont implantés dans les chefs lieux des districts. Le centre de santé est la structure de référence des postes de santé aux plans préventif, curatif administratif et parfois chirurgical, notamment les centres de santé qui offrent des soins obstétricaux et néonataux d'urgence (SONU). Ils offrent également des soins primaires pour les populations riveraines.
3. **Le poste de santé**, géré par un infirmier chef de poste, est implanté dans les communes, les chefs-lieux de communautés rurales ou les villages peuplés. Au niveau rural, les postes de santé supervisent des infrastructures communautaires de villages – les cases de santé et les maternités rurales. Les postes de santé doivent couvrir l'ensemble de leur zone de responsabilité en soins préventifs, curatifs et activités promotionnelles de base. Pour ce faire, en plus des services offerts chaque jour au niveau de la structure, des stratégies avancées sont organisées : le prestataire se déplace dans les communautés distantes de plus de 5 km de la formation sanitaire pour offrir les services préventifs (consultation prénatale, vaccination et planification familiale).

Le nombre de structures de santé au Sénégal est de :

- **14 Régions médicales,**
- **69 Districts sanitaires,**
- **25 EPS dont 9 EPS 3, 13 EPS 2 et 03 autres Hôpitaux**
- **76 Centres de santé dont 24 CS de référence**
- **971 Postes de santé dont 712 PS complets et 259 PS sans maternité.**

(Source Carte Sanitaire du Sénégal 2008)

La pyramide sanitaire est schématisée comme suit :

- A la base se trouvent les postes de santé au niveau de la communauté rurale ou arrondissement ou dans les villes. Ils supervisent un certain nombre de structures communautaires (case de santé et maternité rurale);
- Au niveau départemental on trouve les centres de santé;
- Au niveau régional, l'hôpital constitue la référence;
- Au sommet de la pyramide on a le centre hospitalier universitaire (CHU).

Séquence 3 : Participation communautaire dans le système de santé au Sénégal (30 mn)

Le facilitateur rappelle la notion de participation communautaire

Méthode d'animation

En brainstorming, pose les questions suivantes une à une il note les réponses sur des padex différents avant de compléter par cet apport d'informations

Qu'est ce que la participation communautaire?

Quelle est l'historique de la participation communautaire au Sénégal ?

Quelles sont les composantes des soins de santé primaires ?

Quels sont les domaines de la participation communautaire ?

Apport d'informations

Séance 1 : Définition de la participation communautaire

C'est un processus par lequel les individus et les familles prennent en charge leur santé comme celle de la communauté depuis l'identification des besoins jusqu'à l'évaluation des programmes. Elle couvre des domaines multiples et variées allant des activités curatives et préventives à la réalisation et à l'équipement d'infrastructures, à la participation financière en passant par la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de santé.

En définitive, la participation communautaire se traduit par une participation volontaire des populations à travers des associations pour la promotion de la santé et des moyens financiers supplémentaires nécessaires pour un bon fonctionnement des structures de santé.

Séance 2 : Historique de la participation communautaire

La stratégie des Soins de Santé Primaire (SSP), a été adoptée en 1978 comme maître moyen pour instaurer la santé pour tous partout. Elle constitue le fondement de la politique de santé du Sénégal. Pour renforcer sa mise en œuvre, les ministres de la santé de la région africaine de l'OMS ont adopté une stratégie dite de l'Initiative de Bamako (IB) en 1987 à Bamako au Mali. Son application au Sénégal n'a démarré qu'en 1991. Cependant tous les districts du pays sont maintenant couverts et des résultats fort encourageants sont enregistrés dans la plupart de ces districts, notamment en ce qui concerne la mobilisation des ressources financières et la disponibilité des médicaments essentiels. La décentralisation administrative a facilité le processus de mise en œuvre des SSP de manière générale et de la stratégie de l'Initiative de Bamako de manière particulière.

La participation des populations aux actions de santé qui leur sont destinées est un des principes de base des SSP. C'est aussi le fondement et la finalité de la décentralisation. Ainsi il s'est développé une synergie entre SSP et décentralisation qui se potentialisent mutuellement. On est ainsi en droit d'espérer que les mesures nouvelles de renforcement de la décentralisation au Sénégal prises par le gouvernement, surtout celles relatives au transfert des fonctions essentielles en rapport avec la santé, la population et l'action sociale, vont du coup renforcer de manière significative la mise en œuvre des soins de santé primaire et l'initiative de Bamako dans tous les districts.

Séance 3 : Les composantes des Soins de santé primaires

Selon la définition de l'OMS, **les Soins de Santé Primaires (SSP)** sont des soins essentiels, accessibles à tous par des moyens qui sont acceptables par les communautés, avec leur pleine participation et à un coût abordable pour la communauté et le pays.

Les composantes sont :

1. Vaccination (PEV)

2. Santé maternelle et infantile y compris planification familiale
3. Soins curatifs
4. Approvisionnement en médicaments essentiels
5. Education pour la santé
6. Alimentation et nutrition améliorées
7. Approvisionnement en eau potable et mesures d'assainissement
8. Prévention et lutte contre les endémies locales
9. La collecte des données statistiques

Dans le cadre de l'Initiative de Bamako (IB), les professionnels de la santé ont retenu trois (03) axes stratégiques en vue d'assurer l'efficacité et la viabilité des systèmes de santé :

1. Focaliser les services de santé sur les pathologies les plus courantes et les populations les plus vulnérables ;
2. Assurer l'autofinancement des SSP au niveau périphérique par une politique de médicaments essentiels et de recouvrement des coûts ;
3. Impliquer les communautés dans la gestion du système de santé.

S'inspirant donc de ces idées et en vue de promouvoir la revitalisation de son système de santé, le Gouvernement sénégalais a entrepris une série de réformes œuvrant dans le sens de la décentralisation et de l'implication active des populations dans la résolution des problèmes de santé. Le transfert de compétences vers les collectivités locales doit s'accompagner du transfert des ressources nécessaires pour les assumer, transfert prévu grâce à la création d'un Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)

Séance 4 : Domaines de la participation communautaire

L'expérience sénégalaise de l'implication de la communauté dans la résolution des problèmes de santé a embrassé plusieurs domaines d'intervention et a apporté des avancées considérables. L'implication des communautés locales dans la santé s'exprime notamment à travers :

- Les activités curatives (recherche des perdus de vue dans le traitement de la tuberculose, application du TDO familial et communautaire)
- Les activités préventives (Utilisation des MILDA, Suivi de la Promotion de la Croissance, Causerie, Démonstrations culinaires, Plaidoyer)
- Réalisation et équipement des structures (recherche de partenaires financiers, participation communautaire en nature ou en énergie)
- Participation financière (ticket modérateur, vente médicaments, Mutuelles de Santé)
- Planification (participation dans les commissions de planification pour l'élaboration des plans des collectivités locales (PLD, PAI, POCL) dans les micro- planification lors des Monitoring, etc.)
- Mise en œuvre des activités (implication des comités de santé dans la gestion des structures sanitaires, suivi de la mise en œuvre des micro-plans)
- Evaluation des programmes de santé.

Chapitre 2 : L'environnement de la décentralisation au Sénégal

Ce chapitre est déroulé en deux étapes :

1. Définition de la décentralisation
2. Les Compétence des collectivités locales en matière de santé

Le formateur pose les questions d'animation suivantes :

« *Que signifie la décentralisation ?* »

« *Quelles sont les compétences des CL en matière de santé ?* »

Méthode d'animation

En brainstorming, les participants définissent tour à tour les concepts. Les idées sont notées sur un padex pré-formaté. Ensuite, les propositions de définition sont synthétisées avec les participants

Apport d'informations

Séquence 1 : Définition de la décentralisation

La décentralisation est une politique de transfert des attributions de l'État vers des collectivités territoriales ou des institutions publiques pour qu'elles disposent d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière. Le transfert de ces attributions, qui restent néanmoins sous la surveillance de l'État, permet à ce dernier de décharger ses administrations centrales et de confier les responsabilités au niveau le plus adapté.

Séquence 2 : Les Compétences des collectivités locales en matière de santé

Séance 1 : Attributions des différents ordres de CL

Les participants réunis en quatre groupes, identifient les attributions de l'Etat, de la région, de la commune et de la communauté rurale.

Apport d'informations

ACTEURS	COMPETENCES
ETAT CENTRAL	<ul style="list-style-type: none">• Définition des grandes orientations de la politique sanitaire.• Allocation de ressources aux collectivités locales (FDD).• Gestion des ressources humaines que sont les techniciens de la santé.• L'Etat est garant du bon fonctionnement des collectivités locales
REGION	<ul style="list-style-type: none">• Gestion et entretien des hôpitaux régionaux et départementaux.• Gestion, entretien et équipement des centres de santé situés au niveau des communautés rurales.• Mise en œuvre des mesures de prévention et d'hygiène.
COMMUNE	<ul style="list-style-type: none">• Gestion, entretien et équipement des centres de santé urbains.• Construction, gestion, entretien et équipement des postes de santé urbains
COMMUNAUTE RURALE	<ul style="list-style-type: none">• Construction, gestion, entretien, et équipement des postes de santé ruraux, des maternités rurales et des cases de santé.

La région :

- **Rôles et responsabilités du président du conseil régional**
- Est chargé du recrutement du personnel d'appoint à mettre à la disposition des structures socio-sanitaires de la région, selon les moyens de la région après délibération du conseil régional;

- Préside le conseil d'administration de l'établissement sanitaire dirigé par un directeur. Le conseil d'administration définit la politique de l'établissement et délibère sur toutes mesures concernant sa gestion.
- Il préside le comité de gestion des centres de santé situés dans les communautés rurales dont les membres sont composés du représentant du conseil régional, du président et du trésorier du comité de santé et du médecin chef du centre de santé; Les comités de gestion délibèrent également sur les projets de budget, les comptes, le fonctionnement, les travaux de réparation et les activités sociales des centres de santé.
- Il donne son avis pour la nomination, par arrêté du Ministre de la Santé, des médecins chefs de centres ruraux.

La Commune

➤ *Rôles et responsabilités du maire et du conseil municipal*

- Comme le président du conseil régional, le maire préside le comité de gestion dont la composition et le fonctionnement restent les mêmes que pour la région.
- Il recrute et gère le personnel d'appoint mis à la disposition des formations sanitaires selon la réglementation en vigueur.
- Il donne son avis pour les nominations des médecins chefs des centres ou chefs des postes de santé urbains. Dans la construction des postes de santé, le conseil municipal doit se conformer aux plans de développement sanitaire et social et dans le respect des normes établis en la matière.
- Il délibère également pour la mobilisation des ressources nécessaires au bon fonctionnement des structures.

La Communauté rurale :

➤ *Rôles et responsabilités du président du conseil rural*

- Il préside le comité de gestion et assure son bon fonctionnement;
- Le conseil rural est responsable du bon fonctionnement des infrastructures situées dans la communauté rurale. Il concourt à la mobilisation des ressources financières, humaines et matérielles pour les prises en charge de la construction, l'équipement, le bon fonctionnement, l'entretien des infrastructures et de la logistique.

Séance 2 : La commission Santé

Le facilitateur anime un brainstorming pour identifier les rôles de la commission santé et par la suite il fait la synthèse.

Séance 3 : Le comité de gestion

Méthode d'animation

En plénière le formateur pose la question d'animation suivante :

Qu'est ce qu'un comité de gestion ?

Apport d'information

1. **Définition du comité de gestion** : c'est une organisation prescrite par le décret 96- 1135, pour permettre aux collectivités locales de prendre en charge la compétence santé qui leur est transféré

Installation : il est installé par l'exécutif de la collectivité locale

2. **Composition** : le comité de gestion comprend l'exécutif local qui le préside, un autre élu désigné par ses pairs, le président et le trésorier du comité de santé et le responsable de la structure sanitaire.
3. **Attributions** : le comité de gestion délibère sur le projet de budget, les comptes, le fonctionnement, les travaux de réparation, les activités sociales des centres et postes de santé.

Les attributions du comité de gestion selon niveaux de collectivités locales sont les suivantes :

- **Au niveau de la Région**

Le comité de gestion délibère : sur le projet de budget, les comptes, le fonctionnement, les travaux de réparation, les activités sociales des centres de santé ruraux.

La région a en charge l'équipement, l'entretien et la maintenance des infrastructures, des équipements et de la logistique des centres de santé ruraux dans le respect des normes établies en la matière.

Après avis du président du conseil régional, le Ministre chargé de la santé nomme par arrêté les médecins-chefs des centres de santé ruraux.

- **Au niveau de la Commune**

Le comité de gestion délibère sur le projet de budget, les comptes, le fonctionnement, les travaux de réparation, les activités sociales des centres et postes de santé

- La commune a également en charge l'équipement, l'entretien et la maintenance des infrastructures des centres de santé et des postes de santé urbains dans le respect des normes établies en la matière
- Le ministre chargé de la santé nomme par arrêté les médecins chefs des centres de santé urbains après avis du maire.
- Les infirmiers chefs de postes de santé urbains sont nommés par le médecin chef de région après avis du maire.
- La commune reçoit compétence pour la construction de postes de santé urbains conformément aux plans de développement sanitaire et social, dans le respect des normes établies en la matière.
- En matière de personnel de santé, le maire est compétent pour le recrutement, l'administration et la gestion des personnels d'appoint mis à la disposition des formations sanitaires conformément à la réglementation en vigueur.

- **Au niveau de la Communauté rurale**

Le comité de gestion délibère sur le projet de budget, les comptes, le fonctionnement, les travaux de réparation, les activités sociales des postes de santé.

La communauté rurale assure la construction, l'équipement et la maintenance des infrastructures sanitaires (postes de santé ruraux, cases de santé et maternités rurales)

Chapitre 3 : Le comité de santé

Séquence 1 : Missions du comité de santé et Composition du comité de santé

Séance 1 : Missions du comité de santé

En plénière, les participants formulent la mission d'un comité de santé. Le facilitateur note

au fur et à mesure les idées sur des cartes et organise la synthèse avec les participants.

Il a le même ressort territorial que les zones opérationnelles des formations sanitaires. ***Le comité de santé participe à l'effort de santé publique qui est un processus par lequel les individus et leur famille prennent en charge leur santé comme celle de la communauté depuis l'identification des besoins jusqu'à l'évaluation des programmes.*** Il a pour attributions :

- La promotion de la santé des individus, des familles et des communautés.
- La mobilisation des collectivités locales pour le développement sanitaire.
- L'amélioration des prestations de services de santé pour mieux répondre aux besoins des populations.
- La recherche de ressources additionnelles et leur répartition pour la mise en œuvre des activités.

Séance 2 : Composition du comité de santé

Méthode d'animation

En plénière, le facilitateur pose les questions suivantes une à une et recueille les réponses sur padex :

Quelle est la composition du bureau d'un comité de santé ?

Qui compose l'AG d'un comité de santé ?

Qu'est ce qu'un comité de santé ne doit pas faire ou être ?

Apport d'information

Le comité de santé a **deux organes** : l'Assemblée générale, chargée de la politique générale, et le Bureau qui en est l'instance exécutive.

- ❖ **Composition du Bureau** : le bureau d'un comité de santé est composé de :
 - un Président
 - un Vice-président
 - le Trésorier
 - le Trésorier adjoint

Le Bureau peut être élargi par la création d'autres postes comme le secrétaire administratif et les commissions suivant les besoins.

Les commissions suivantes peuvent être mises en place suivant les besoins :

- Commission Finances chargée de la recherche de fonds pour le compte du comité en dehors des points de gestion
- Commission Organisation
- Commission Réception chargée de constater la réalité de toutes les commandes ou interventions effectuées avec les ressources du comité
- Commission Promotion de la santé

Les critères d'éligibilité des membres du Bureau sont entre autres : l'**aptitude** et la **disponibilité**. Les postes électifs sont **volontaires** et **bénévoles**.

- ❖ **Composition de l'Assemblée générale du comité de santé**

Poste ou centre de santé en milieu rural

- les chefs de carrés des villages ou leurs représentants
- les représentants des groupements de femmes
- les représentants des associations de jeunes

Poste ou centre de santé en milieu urbain

- les délégués de quartiers
- les représentants des groupements de femmes (disposant de récépissé de reconnaissance juridique)
- les représentants des associations de jeunes (disposant de récépissé de reconnaissance juridique)

District sanitaire

- les représentants des comités de santé des postes
- les représentants du comité des riverains du centre de santé

Séquence 2 : Attributions des organes du comité de santé

Séance 1 : Attributions des organes

Séance 2 : Mandats et réunions des organes

Méthode d'animation : En plénière, le facilitateur pose les questions suivantes une à une et recueille les réponses sur des padex différents

Quels sont les rôles de l'AG ?

Quels sont les rôles du bureau du comité de santé ?

Quelle est la durée du mandat du bureau ?

Quel est le nombre maximum de mandat d'un membre du bureau ?

Quelle est la périodicité de réunion des organes ?

Séance 1 : Attributions des organes du comité de santé

a. Attributions de l'Assemblée générale

L'Assemblée générale, organe souverain, chargée de la politique générale, délibère sur:

- L'élection des membres du Bureau ;
- L'élection des commissaires aux comptes ;
- Le vote du budget et l'approbation des plans d'opérations ;
- L'approbation des plans de fin d'exercice ;
- L'approbation des tarifs ;
- L'adoption des rapports administratifs et financiers du Bureau ;
- La définition des priorités ;
- La création des commissions techniques.

a. Attributions du bureau du CS

Le bureau : Le Bureau, qui est l'instance exécutive, en collaboration avec le responsable de la formation sanitaire, est chargé :

- d'orienter le plan d'action vers la résolution des problèmes de santé de la population et participe à la mise en œuvre des programmes ;
- d'exécuter le budget,
- d'appliquer les décisions de l'Assemblée générale ;
- de veiller à la bonne utilisation des ressources.

Séance 2 : Mandats et réunions des organes

- Les membres du comité de santé sont élus pour deux (2) ans par l'assemblée générale.
- Ils sont rééligibles deux fois. Le président a une voix prépondérante en cas d'égalité des voix lors des délibérations de bureau.
- Le représentant de la formation sanitaire assiste avec voix consultative aux réunions de bureau.
- L'Assemblée Générale se réunit en session ordinaire deux fois par an sur convocation du bureau et en session extraordinaire à la demande du responsable de la structure sanitaire autant de fois que l'intérêt du comité de santé l'exige
- L'AG se réunit à la majorité absolue de ses membres. Si ce quorum n'est pas atteint, il est convoqué sous huitaine. Si ce quorum n'est pas atteint, une dernière AG est convoquée et délibère quel que soit le nombre de présents. Tout membre peut se faire représenter aux votes de l'AG.

❖ **NB : Le procès-verbal de réunion**

Le procès-verbal est un document administratif qui doit sanctionner la fin de toute réunion du comité de santé. Le vice-président est chargé de sa production et de son classement après validation par les participants à la réunion suite à la lecture et sa signature par le président de séance et le secrétaire de séance.

LE PROCES-VERBAL DE REUNION	
Date	
Ordre du jour	1. 2. 3. 4.
Date 1° convocation	
Date 2° convocation	
Périodicité	
Date dernière réunion	
Suite réservée aux recommandations de la réunion précédente	
Décisions prises/ Recommandations	
Liste des présents	1. 2. 3. 4.
NOMS ET SIGNATURES	
Le Secrétaire de séance	Le Président de séance

❖ *Exercice pratique*

Cet exercice consiste à faire jouer à 4 participants (le président, le vice-président, le trésorier et le trésorier adjoint du comité de santé) une réunion du comité de santé dont la rédaction du procès verbal est l'étape finale. Les points à l'ordre du jour sont :

- 1. La fixation de la marge bénéficiaire sur les médicaments ;*
- 2. Les modalités de prise en charge des indigents ;*
- 3. L'engagement d'un agent de santé communautaire.*

❖ **Synthèse**

A la fin de la réunion, le secrétaire de séance présente le PV selon le canevas proposé.

L'assistance note les points qui ont été abordés et les points omis et fait le feed-back au groupe.
L'animateur fait la synthèse des points clés.

Remplir le PV de réunion du comité à la date du 28 mai 2010, sachant que les délais de convocation ont été respectés.

Séquence 3 : Rôles et responsabilités des membres du comité de santé

Méthode d'animation

En plénière, le facilitateur introduit la séance et pose les questions relativement à chaque membre du bureau

Quel est le rôle du Président d'un comité de santé ?

Quel est le rôle du Vice-Président d'un comité de santé ?

Quel est le rôle du trésorier d'un comité de santé ?

Les rôles et responsabilités des membres bureau sont :

Le président du comité de santé :

- Organise et dirige les réunions de Bureau
- Veille au respect des statuts et du règlement intérieur
- Représente le comité en justice.
- Coordonne et conduit les diverses activités
- Signe les PV de réunion et de réception
- Présente un rapport à l'Assemblée générale
- Règle les conflits entre la population et le personnel de santé
- Participe aux différentes réunions du CG
- Participe à la tarification des coûts des prestations et des services de la structure tout en veillant au respect des normes
- Ordonne les dépenses en collaboration avec le responsable de la formation sanitaire qui exprime les besoins de la structure
- Préside la réunion de co gestion élargie du CS

Le **vice - président** est chargé de tout le travail de secrétariat du Bureau à ce titre il doit:

- proposer au président, les textes relatifs aux convocations de réunion
- élaborer les PV de chaque réunion du bureau et de l'AG;
- participer à la planification et à la budgétisation des activités du comité de santé ;
- servir de relais dans l'information aux populations ;
- assurer le classement des documents administratifs du comité de santé.

Le **trésorier** est le dépositaire des fonds appartenant au comité de santé :

- Il a la charge de toutes les opérations comptables (tenue de la comptabilité, classement et rapport financier, élaboration de budget, etc. ;
- Il fait fonctionner le ou les comptes ouverts au nom du comité dans un établissement bancaire ou postal ;
- A cette fin, il signe les chèques avec le président et le responsable de la formation sanitaire.

Trois **commissaires aux comptes**, nommés par l'Assemblée générale en dehors des membres du Bureau, sont chargés d'exercer un contrôle permanent des comptes du comité de santé par une vérification sur pièce des documents comptables et magasin du comité de santé.

Le **responsable de la structure de santé doit :**

- Susciter la mobilisation des membres du comité autour des activités de santé ;
- Assister à toutes les réunions du comité avec toutefois une voie consultative ;
- Orienter le plan d'action vers la résolution des problèmes de santé ;
- Assurer le lien entre la formation sanitaire et la population ;
- Appuyer le comité dans la mobilisation sociale ;
- Organiser les activités sanitaires et suivre l'avancement des programmes prioritaires de santé et des réalisations ;
- Contrôler la bonne gestion des médicaments et des ressources en général ;
- Veiller à la bonne utilisation des outils de gestion et à leur exploitation ;
- Assister le président dans le suivi du respect des statuts et du règlement intérieur ;
- Détenir le chéquier et être co- signataire des chèques émis par le comité de santé ;
- Convoquer selon les besoins le bureau ou l'assemblée générale.

Annexes

Annexe 1 : Différences entre Comité de santé et Comité de gestion

	COMITE DE GESTION	COMITE DE SANTE
Cadre juridique	<ul style="list-style-type: none"> - Loi 96-06 du 22 mars 96 portant code des collectivités locales - Loi 96-07 du 22 mars 96 portant transfert de compétences aux régions aux communes et aux communautés rurales - Le décret 96-1135 du 27 décembre 1996 portant application de la loi sur le transfert de compétences aux régions aux communes et aux communautés rurales en matière de santé <p>Par arrêté, l'exécutif local met en place un comité de gestion</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Loi 78-02 portant réforme de l'administration territoriale et locale - Loi 92-07 du 15 janvier 1992 portant modification de l'article 827 alinéa 1 du code des obligations civiles et commerciales (COCC) - Le décret n° 92-118 MSPAS fixant les obligations particulières auxquelles sont soumis les comités de santé <p>Une reconnaissance juridique est exigée</p> <p>Le dossier de déclaration est envoyé au Ministère de la Santé et de la prévention par le canal du Préfet. Le Ministère de la Santé et de la prévention transmet le dossier au Ministre de l'Intérieur pour délivrance du récépissé de déclaration de l'association.</p>
Composition et Mandat	<p>Composition</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Maire/PCR ou son Représentant - Un conseiller désigné par ses pairs - Président du comité de santé - Trésorier du comité de santé - Le responsable de la structure sanitaire. <p>Durée du mandat</p> <p>La durée du mandat du comité de gestion est liée à la durée du mandat de l'exécutif local. La composition du comité de gestion peut changer en cas d'élection locale, de renouvellement du Comité de santé ou de départ du responsable de la structure. Dans tous ces cas, un nouvel</p>	<p>Composition</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le comité de santé se compose des instances suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • L'Assemblée générale • Le Bureau <p>L'Assemblée Générale comprend</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pour les PS en milieu rural et du centre de santé rural : les chefs de carrés des villages ou leurs représentants et les représentants des Groupements de femmes et associations de jeunes - Pour les comités des postes en milieu urbain et du centre de santé urbain : les délégués de quartiers et les représentants des GPF et des associations de jeunes. <p>Le bureau comprend : le président, le vice-président, le trésorier et son adjoint. Il est possible d'élargir le bureau à un cinquième membre; le secrétaire administratif. Le bureau rend compte des activités menées à la population par le canal de l'assemblée générale.</p>

	COMITE DE GESTION	COMITE DE SANTE
	arrêté de l'exécutif local (Maire ou PCR) vient préciser ou déterminer les membres du comité de gestion.	<p>Durée du mandat du bureau</p> <p>2 ans, renouvelable 2 fois, <i>soit un mandat de 6 ans au plus.</i></p> <p>NB : Le non renouvellement du CS de santé pendant plus de deux ans constitue au regard des textes UN SEUL MANDAT. Par exemple un comité ayant fait plus de 6 ans sans être renouvelé, les membres pourraient postuler lors du renouvellement à UN SECOND MANDAT de 2 ans. Donc Il faut éviter le dépassement des délais de renouvellement des comités de santé.</p>
Missions	<ul style="list-style-type: none"> - Le comité de gestion délibère sur le projet de budget, les comptes, le fonctionnement, les travaux de réparation et les activités sociales des structures (communauté rurale) / des centres et postes de santé (communes). - Le président et le second conseiller membres du comité de gestion pourront aussi relayer les préoccupations de la structure sanitaire au niveau des instances de décisions de la collectivité locale. Cette dernière assure en effet la gestion des structures de santé. Ce qui lui permet de prendre en charge l'équipement, l'entretien et la maintenance des infrastructures, des équipements et de la logistique dans le respect des normes établies en la matière. - La collectivité locale a aussi en charge la construction de PS, cases de santé et maternité rurale/ PS urbains. - La commune peut recruter un personnel d'appoint à mettre à la disposition des formations sanitaires. Ce qui n'est pas le cas pour la communauté rurale. 	<p>Le comité de santé a pour but :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La promotion de la santé des individus, des familles et des communautés. - La mobilisation des collectivités locales et de la communauté pour le développement sanitaire - L'amélioration des prestations de services de santé pour mieux répondre au besoin des populations. <p>A ce titre le bureau qui est l'instance exécutive du comité de santé:</p> <ul style="list-style-type: none"> - centralise les besoins de santé des populations desservies - planifie, coordonne et évalue les actions et les programmes du comité - exécute le budget du plan d'opération annuel - identifie et mobilise les ressources de la communauté - détermine les modalités de prise en charge des malades - contrôle la vente des médicaments et des produits - cogère les recettes avec le technicien de santé. - Apporte son appui aux programmes de santé
Principales activités	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborer un plan annuel d'action de la structure sanitaire. - Coordonner les actions socio-sanitaires de la structure sanitaire. - Déterminer l'origine des ressources à allouer à la structure sanitaire et leur emploi. - Mettre en place les ressources nécessaires au bon fonctionnement de la structure sanitaire 	En somme, le comité de santé organise la participation de la communauté à l'effort de santé. Il s'agit d'un processus par lequel les individus et les familles prennent en charge leur santé et celle de la communauté ; depuis l'identification des besoins jusqu'à l'évaluation

	COMITE DE GESTION	COMITE DE SANTE
	<ul style="list-style-type: none"> - Suivre et évaluer les performances de la formation sanitaire - Favoriser le partenariat avec les autres structures du district - Organiser le financement de la demande de soins dans l'ère de responsabilité de la structure de soins. - Communiquer les défis et les enjeux en matière de santé en directions des acteurs (populations, conseil municipal ou rural, à l'occasion des micro-plans, de l'élaboration des PO, des réunions de COPE) 	<p>des programmes. (article 2 décret n° 92- 118 / MSPAS</p> <p>Le comité de santé mène plusieurs activités et tâches comme, entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurer la disponibilité des médicaments essentiels - Assurer l'équipement, la logistique et la maintenance. - Mettre en place les supports comptables nécessaires. - Choisir un dépositaire. - Décider des bénéficiaires des soins gratuits et des cas sociaux - Surveiller le fonctionnement et la gestion de la formation sanitaire. - Collecter et conserver les recettes issues de la vente des tickets de prestations de soins et des médicaments. - Etc. <p>NB : le comité de santé dispose de fonds propres. Il exécute son propre budget et peut avoir une petite caisse d'avance et un compte bancaire. Ce n'est pas le cas du comité de gestion.</p>

Annexe 2 : les outils de gestion des médicaments

1. Le Bon de commande

Le bon de commande

En plénière, le facilitateur introduit la séance en posant des questions :

Quelles les informations que l'on y trouve dans un bon de commande ?

Quelle est l'utilité d'un bon de commande ?- A quel moment est utilisé un bon de commande ?

Le bon de commande est un document établi par le prestataire de soins pour confirmer les besoins en médicaments à acheter auprès des fournisseurs et les valoriser.

Le bon de commande est envoyé aux fournisseurs à l'occasion des commandes de médicaments. Avant d'envoyer le bon de commande aux fournisseurs, le trésorier et le prestataire de soins s'assurent que toutes les approbations sont faites conformément aux procédures

Le bon de commande est établi en trois volets, approuvés et signés par le Président, l'ICP et le trésorier

République du Sénégal

Ministère de la Santé

et de la Prévention

Région Médicale de :-----

District Sanitaire de :-----

Poste de Santé :-----

Date.....

BON DE COMMANDE n°-----

Nom du fournisseur-----

Adresse :-----

N°	Désignation	Unité (p=paquet, b=boite, u=l'unité)	Quantité		Prix unitaire		Prix total
			Commandée	Livrée	Commandée	Livrée	

1 ^{er} /01/10		Commande N°1	3000		3000	20 JANV 2012
4/01/10		Vente médicaments		100	2900	
07/01/10		Vente médicaments		300	2600	
		Total	3000	400	2600	

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE LA PREVENTION MEDICALE

District de :

PS de :

FICHE DE STOCK

DESIGNATION : Paracétamol 500 mg

Unité : comprimés

Consommation moyenne mensuelle : 1000 comprimés

Seuil d'alerte : 500 comprimés

Date	N°	Nature de l'opération	Quantité entrée	Quantité sortie	Solde / STOCK	Observations/Date de péremption
		Report				
1 ^{er} /01/10		Commande N°2	8000		8000	20 /01/11
4/01/10		Vente médicaments		120	7880	
07/01/10		Vente médicaments		1000	6880	
		Total	8000	1120	6880	

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE LA PREVENTION

District de :

PS de :

FICHE DE STOCK

DESIGNATION : Quinine 400mg

Unité : Ampoules

Consommation moyenne mensuelle : 50 Ampoules				Seuil d'alerte : 3 ampoules		
Date	N°	Nature de l'opération	Quantité entrée	Quantité sortie	Solde / STOCK	Observations/Date de péremption
		Report				
1 ^{er} 01/10		Commande N°2	200		200	20/01/11
		Total	200		200	

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL						
MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE LA PREVENTION MEDICALE						
District de :						
PS de :						
<u>FICHE DE STOCK</u>						
DESIGNATION : Co artésiane Sirop				Unité : Flacon		
Consommation moyenne mensuelle : 60				Seuil d'alerte : 3 flacons		
Date	N°	Nature de l'opération	Quantité entrée	Quantité sortie	Solde / STOCK	Observations/Date de péremption
		Report				
1 ^{er} /01/10		Commande N°2	200		200	20/01/12
4/01/10		Vente médicaments		10	190	
07/01/10		Perte		2	188	2 flacons cassés
		Total	200	12	188	

BON DE COMMANDE n°-----Nom du fournisseur-----
--Adresse : -----

N°	Désignation	Quantité		Prix unitaire		Prix total
		Commandée	Livrée	Commandée	Livrée	
	Amoxiciline gélule B/1000	3	3	28500	28500	85500
	Paracétamol 500 mg B/1000	8	8	4410	4410	35280
	Quinine 400 ml B/100 ampoules injectables)	2	2	9495	9495	18990
	Coartésiane sirop flacon/60ml	200	200	108	108	21600
	Alcool 95°	2L	2 L	1600	1600	3200
Total général						164 570
Etabli par :		Date de livraison:				Observations
Avis du Trésorier :						
Approbation du Président						

**PROGRAMME GOUVERNANCE ET PAIX AU SENEGAL
(PGP-Sénégal)**

**MODULE DE FORMATION SUR
LA MOBILISATION DES RESSOURCES
FINANCIERES LOCALES**

Manuel du formateur



**ASSOCIATION CONSEIL
POUR L'ACTION**

(ONG d'Appui au Développement)

A) Introduction

PGP (Programme Gouvernance et Paix au Sénégal) est un ambitieux programme qui vise à soutenir la Démocratie, la Bonne Gouvernance et la Réconciliation Nationale au Sénégal. Son objectif global est de renforcer la démocratie, construire la paix et le développement durable dans le pays. Le programme a quatre principaux objectifs, correspondant chacun à une Composante distincte d'activités : (1) encourager à plus de transparence et d'obligation de rendre des comptes ; (2) consolider la gouvernance locale et la décentralisation fiscale ; (3) soutenir la participation citoyenne dans le processus électoral en 2012 et (4) promouvoir le dialogue pour la stabilité sociale en Casamance.

Bien qu'elle vise quatre objectifs distincts, la stratégie de PGP est d'assurer que les composantes du programme se renforcent mutuellement et soient fortement intégrées, afin d'atteindre l'objectif global de paix, démocratie et développement du Sénégal.

Il faut noter que la gouvernance est la manière avec laquelle une autorité publique exerce son pouvoir pour assurer son rôle de fournisseur de services, de maintien de l'Etat de droit, de faire respecter les droits humains et d'assurer le développement économique et social de sa population.

Pour mesurer la qualité de gouvernance et identifier les activités à mettre en œuvre pour l'améliorer, un outil dénommé Baromètre de Bonne Gouvernance (BBG) a été utilisé dans les CL partenaires du PGP.

Durant l'exercice du BBG, la consultation des documents budgétaires (budgets, comptes administratifs ou comptes de gestion) de la majorité des collectivités locales révèle une insuffisante exploitation des différentes sources de revenus et un faible rendement de la quasi-totalité de celles mises en recouvrement.

Plusieurs facteurs peuvent être évoqués pour expliquer un tel état de fait. Il s'agit entre autres:

- de l'insuffisante maîtrise par les collectivités de leur potentiel fiscal et parafiscal ;
- du déficit quasi-généralisé des collectivités en ressources humaines avec comme corollaires un manque d'organisation et une incapacité à assurer une gestion adéquate de leurs ressources financières ;
- de la dépendance des collectivités, en matière d'émission des impôts et de recouvrement, vis-à-vis de l'Etat qui, lui-même, souffre d'un manque criard de moyens humains et matériels ;
- d'une inadaptation de la fiscalité aux réalités des collectivités locales auxquelles elle s'applique.

Pour améliorer cette situation et augmenter le niveau de recouvrement des revenus des collectivités partenaires du PGP, un programme de formation et une assistance technique sont mises en place par le projet avec l'appui de l'Association Conseil pour l'Action (ACA).

Ce module de formation entre dans ce cadre.

B) Public cible

Il s'agit principalement des responsables des collectivités locales. L'atelier peut se tenir au niveau interrégional, où il rassemble les participants des collectivités partenaires de ces régions. En plus des participants venant des collectivités locales, la formation peut être élargie aux directeurs et chargés de formation des ARD. Il est également recommandé que des responsables d'OCB (fédération des GPF et des ASC, etc.) et d'organisations de commerçants et du patronat soient associés aux sessions de formation.

Pour plus d'efficacité et en vue de garantir l'obtention des résultats attendus, l'approche méthodologique d'animation des sessions de formation requiert le respect de certaines normes parmi lesquelles figure en bonne place la limitation du nombre de participants à une trentaine par atelier.

La composition des participants par atelier peut être la suivante :

N°	Participants
1.	Tous les maires des communes concernées
2.	Tous les PCR des communautés rurales concernées
3.	Tous les Présidents de commission des finances des collectivités concernées
4.	Tous les Secrétaires municipaux des communes concernées
5.	Tous les ASCOM des communautés rurales concernées
6.	Les percepteurs des collectivités locales ou leurs représentants
7.	L'inspecteur des impôts ou son représentant
8.	Le directeur de l'ARD
9.	Le chargé de la formation au niveau de l'ARD
10.	Une représentante de la fédération (ou union) des GPF
11.	Un représentant de la fédération (ou union) des ASC
12.	Un représentant de chacune des organisations locales de commerçants ou de patronat

C) Objectifs de la formation

Cette formation a pour objectif général de renforcer les capacités des responsables et acteurs des collectivités locales en matière de définition et de mise en œuvre de stratégies de mobilisation des ressources financières locales ;

De manière plus spécifique les objectifs qui suivent sont visés à travers la formation :

1. Contribuer au renforcement des capacités des responsables et acteurs locaux à analyser les recettes de leurs collectivités locales ;
2. Aider les collectivités locales à élargir leurs sources de revenus par une meilleure mise en valeur de leurs potentialités économiques ;

3. Contribuer au renforcement des capacités de planification des actions de mobilisation des ressources financières des responsables et acteurs des collectivités locales ;
4. Contribuer à l'amélioration des relations de collaboration et de communication des acteurs qui interviennent dans la chaîne fiscale.

D) Durée de la formation

La durée globale de l'atelier est de 2 jours selon l'agenda suivant

JOUR 1

Horaire	Activités
9H00 – 10H00	Séance 1 : Mise en route de l'atelier
10H00 – 10H15	P AUSE CAFE
10H15– 13H00	Séance 2 : Analyse du recouvrement des recettes,
13H00 – 14H30	PAUSE DEJEUNER
14H30– 18H00	Séance 3 : Mise en valeur du potentiel économique local

JOUR 2

Horaire	Activités
9H00 – 9H30	Rappel des activités du jour 1
09H30 – 10H30	Séance 4 : Démarche de mobilisation des ressources financières de la CL
10H30 – 10H45	PAUSE CAFE
10H45 – 13H30	Séance 4 suite
13H30 – 14H30	PAUSE DEJEUNER
14H30 – 15H30	Séance 5 : Etudes des différents impôts et taxes que les CL peuvent mettre en recouvrement
15H30 – 16H30	Séance 6 : Organisation et déroulement de la chaîne fiscale
16H30 – 17H00	Evaluation et Clôture de l'atelier

1.1. Pourquoi la mise en route ?

Cette partie, consacrée aux activités de démarrage de l'atelier de formation, a pour but d'assurer un bon lancement des travaux. De sa réussite, peut dépendre celle de la formation.

De manière plus spécifique, la mise en route permet :

- d'amener les participants à connaître le contexte et la justification de la formation ;
- de faire comprendre aux participants les objectifs et enjeux de la formation ;
- de préparer les participants à prendre une part active dans les activités durant la formation ;
- de recueillir les attentes et craintes des participants ;
- de convenir des normes et conditions dans lesquelles l'atelier devra se dérouler

1.2. Ouverture officielle

L'atelier est déclaré ouvert par l'autorité qui préside la cérémonie.

1.3. Présentations des participants et des formateurs

A l'issue de la cérémonie d'ouverture, l'ensemble des participants, organisateurs, superviseurs et formateurs se présentent à travers un tour de table animé par les facilitateurs. La présentation doit se faire de manière assez simple et succincte par déclinaison des prénoms et nom, fonction et structure, localité d'origine.

1.4. Recueil des attentes et craintes des participants

Les facilitateurs animent soit un brainstorming soit des travaux de groupes pour collecter les attentes que les participants ont par rapport à l'atelier et relativement aux aspects liés à l'organisation, au déroulement, à l'approche d'animation, aux échanges, aux produits, à la documentation, ou à la période post formation (démultiplication de la formation, application, utilisation des connaissances acquises), etc.

Le même exercice est répété pour recueillir les craintes liées aussi bien à l'atelier qu'à la période post formation.

1.5. Présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier

Les facilitateurs procèdent à la présentation des objectifs de la formation et de l'agenda de chacun des (2) jours.

Suite à la présentation, ils amènent les participants à faire un rapprochement entre les attentes et craintes exprimées et les objectifs d'une part et l'agenda d'autre part, en vue de relever les préoccupations auxquelles des réponses seront apportées et celles qui ne trouveront pas de réponse précise dans le cadre de l'atelier de formation.

1.6. Fixation des normes de travail ou contrat de groupe

Au cours de cette étape, les participants s'accordent sur les conditions de travail. Il s'agit de définir les normes admises pour un bon déroulement des travaux. En d'autres termes, les participants décident, par consensus, de ce qui est toléré et de ce qui ne l'est pas pendant la formation (comportements dans la salle, horaires de début et de fin, heures de pause, etc.)

1.7. Logistique

Informations sur le remboursement de transport, l'hébergement, les perdiem et la restauration.

Draft

2.1 Objectifs pédagogiques

A l'issue de cette séance, les participants seront capables de:

- élaborer un tableau comparatif des recouvrements sur plusieurs années et d'analyser la situation d'exécution des recettes ;
- exploiter la nomenclature en vue d'identifier les principales sources de recettes non encore mises en recouvrement par la CL.

2.2 La collecte des données

Pour fournir des résultats significatifs et pertinents, l'analyse doit porter au moins sur les trois dernières années. Toutefois, il est recommandé, dans la mesure du possible, que cette période soit étendue aux cinq dernières années.

Les données à collecter portent sur les prévisions et les recouvrements annuels de chaque source de recettes figurant dans le budget de la collectivité. Tandis que les prévisions peuvent être obtenues à partir du budget approuvé de la collectivité et des différentes autorisations spéciales, les données de recouvrement sont fournies soit par le compte de gestion du receveur ou la situation d'exécution au 31 décembre de ce dernier, soit par le compte administratif élaboré par l'ordonnateur (le Maire ou le PCR).

2.3 Analyse de la situation d'exécution des recettes et identification des principales sources de recettes non encore exploitées par la CL

- **Manque de maîtrise par les responsables locaux des réalités financières de la collectivité locale**

La majeure partie des responsables et acteurs de la collectivité locale ignore les réalités financières de celle-ci. Cette situation ne favorise pas leur connaissance précise de ce qui est à l'origine des faibles capacités financières de la collectivité, encore moins la contribution qu'ils sont à même d'apporter pour une amélioration de la situation.

L'analyse de l'exécution des recettes permet d'atteindre deux principaux objectifs :

- Identifier les sources insuffisamment exploitées et les causes ;
- Déterminer les opportunités et possibilités d'élargissement et de diversification des sources de revenus.

A travers l'analyse, deux résultats majeurs peuvent être obtenus :

- L'évaluation des performances de recouvrement d'une année à l'autre de chaque source de revenu exploitée en vue d'apprécier la consistance et la régularité des efforts déployés ;
- L'évaluation du rendement annuel de chaque source de revenu par comparaison entre les prévisions budgétaires et les recouvrements ;

L'analyse de l'exécution des recettes est faite à l'aide d'un tableau. Elle fait appel à des techniques éprouvées et repose sur une collecte régulière et complète des données financières.

L'analyse comporte deux volets ayant chacun un rôle précis à jouer dans la maîtrise des réalités financières de la collectivité. Le premier volet compare par année, les prévisions et les recouvrements et permet ainsi de déterminer le taux de recouvrement ou rendement de la source, tandis que le second volet compare les recouvrements d'une année à l'autre et permet de déterminer le taux d'évolution des recouvrements sur l'ensemble de la période.

Les résultats obtenus grâce au tableau d'analyse, font l'objet d'une analyse qualitative permettant de commenter les différents résultats en identifiant les forces et faiblesses ainsi que les causes des faibles performances et de proposer des mesures pratiques de correction ou de renforcement des acquis.

Tableau d'analyse de l'exécution des recettes entre les années N-3 et N-1

Rubriques	Recouvrements Année N-3	Recouvrements Année N-2	Taux d'évolution $((N-2)-(N-3))/N-3$ T1	Année N-1			Taux d'évolution $((N-1)-(N-2))/N-2$ T2	Taux d'évolution $((N-1)-(N-3))/N-3$ T3	Observations
				Prévisions	Recouvrements	Taux de recouvrement			

- **Evaluation du rendement des sources de revenus faisant l'objet de prévisions budgétaires**

L'analyse se fait par comparaison des taux d'évolution d'une année à l'autre et par étude du rendement de chaque source de recettes obtenu à partir du taux de recouvrement. Les enseignements qui peuvent être tirés d'une telle analyse sont entre autres les suivants :

- Les prévisions ont été mal faites. Dans ce cas, le taux de recouvrement peut être considéré comme satisfaisant alors qu'en réalité, il cache le faible niveau de recouvrement du fait d'une minoration du budget qui ne tient pas compte du potentiel. Dans ce cas, le plus souvent le taux d'évolution augmente d'année en année ou stagne. A contrario, le taux peut sembler faible alors que l'optimum de

recouvrement a été presque atteint, les prévisions ayant été quelque peu exagérées. Le taux d'évolution n'augmente pas ou alors se fait dans des proportions insignifiantes, la marge de progression étant presque nulle ;

- Les recouvrements sont faibles. Un faible taux de recouvrement obtenu avec des prévisions correctes, signifie le plus souvent, une insuffisante exploitation du potentiel que renferme une source donnée. En principe, si des actions pertinentes sont développées par rapport à une meilleure exploitation de ce potentiel, des résultats concrets sont facilement enregistrés.

- **Synthèse de l'analyse de l'évolution des recouvrements**

Le tableau d'analyse permet d'avoir une photographie complète sur l'ensemble des performances réalisées en matière de recouvrement des différentes recettes de la collectivité. A travers une analyse fine de chaque rubrique de recettes, une appréciation de toutes les situations doit être faite de la manière la plus objective possible.

Cette analyse qualitative de la situation d'exécution des recettes sur plusieurs années permet de procéder à la rédaction d'une note synthétique des différents constats et particulièrement ceux ayant trait aux domaines dans lesquels il existe encore une marge de manœuvre pour une augmentation substantielle des recouvrements.

La synthèse consiste ainsi à retenir après analyse, les points les plus saillants, dont l'approfondissement pourrait permettre de dégager des pistes réelles d'amélioration de la situation financière de la collectivité locale.

Elle est faite de manière consensuelle, selon une approche participative, en vue d'une part de limiter les risques d'erreur d'appréciation et de tirer profit de la connaissance diversifiée des réalités de la localité par la variété de participants.

- **Identification des sources de recettes non encore exploitées par la CL et processus de mise en recouvrement**

L'exploitation de l'analyse et la comparaison entre les nombreuses rubriques ouvertes dans la nomenclature budgétaire et celles figurant dans le budget de la collectivité permettent d'identifier les possibilités, qui offrent de réelles opportunités de résultats et qui n'ont pas été jusqu'ici suffisamment exploitées.

- La communauté rurale de Samine Escalé a mis en recouvrement, en 2005 et 2006, 5 nouvelles sources de recettes avec, à l'appui, l'élaboration d'un plan d'actions dont la mise en œuvre a permis, en 2006 le recouvrement de 1 101 850 FCFA supplémentaires.
- La mise en recouvrement de taxes sur les entrées payantes a permis à la commune d'arrondissement de Gorée de réaliser en 2006, des recettes supplémentaires de 20 625 500 FCFA. La même initiative a permis à la commune de recouvrer toujours en 2006, la somme de 6 355 170 FCFA au titre du produit des permis de stationnement et 1 290 500 FCFA de produit de la location des souks.

La mise en recouvrement d'une nouvelle source de revenus suit un processus et nécessite qu'un certain nombre de règles et procédures soient respectées.

Selon les sources, le processus et les actions à entreprendre peuvent comprendre, sans nécessairement s'en limiter :

- Une étude de faisabilité : concertation avec les potentiels contribuables sur les taux et modalités, recueil des avis, conseils et suggestions du comptable de la collectivité, évaluation du potentiel ;
- La préparation par l'exécutif local, d'une délibération à proposer au conseil ;
- L'examen de la délibération par la commission des finances ou une inter commission ;
- L'adoption de la délibération par le conseil local ;
- L'approbation de la délibération par le représentant de l'Etat ;
- Transmission de la délibération au comptable de la collectivité ;
- Mise en place, en collaboration avec le percepteur, du dispositif de recouvrement
- Mise en place des outils de gestion de la ressource ;
- Publicité de la délibération pour information des redevables ;
- Recensement des objets taxables et/ou des contribuables et mise en place de fichiers ;
- Campagne de communication portant sur les nouvelles mesures pour une large sensibilisation des populations en général et des contribuables en particulier ;
- Mise en place d'un mécanisme de suivi et de concertation ;
- Mise en œuvre des opérations de recouvrement ;
- Evaluation périodique et correction/renforcement.

3.1 Objectifs pédagogiques

A l'issue de cette séance, les participants seront capables de :

- développer des stratégies d'exploitation de leurs potentialités économiques ;
- développer des actions de promotion de la coopération décentralisée et du partenariat entre leur collectivité locale et divers partenaires.

3.2 Exploitation des potentialités économiques de la CL

Dans la nouvelle dynamique de développement local, le choix des stratégies et la recherche de solutions aux problèmes du milieu se font, en tenant compte des atouts, défis et obstacles des collectivités locales, tout en s'appuyant sur leurs ressources propres et les autres sources de financement mises en place.

En effet, les lois N° 96-06 et 96-07 du 22 mars 1996 portant respectivement code des collectivités locales et transfert de compétences, donnent aux collectivités locales un rôle prépondérant pour la mise en œuvre de politiques de développement en vue d'assurer aux populations de meilleures conditions de vie.

Comme le précise l'article 3 alinéa 1 du code des collectivités locales au niveau de ses dispositions générales, «les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation, et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal et rural ».

Toutefois, on note une faible implication du secteur privé dans la prise en charge des priorités de développement local, nonobstant les impôts et taxes qu'il verse aux collectivités locales.

Par ailleurs, en milieu rural, l'émergence du secteur privé se heurte à la faiblesse des capacités techniques, organisationnelles et financières des acteurs économiques locaux dont les activités se déploient essentiellement à travers l'agriculture, l'élevage, l'artisanat et le petit commerce.

Cependant, la portée de toutes les initiatives reste encore très limitée du fait de l'absence de catalyseur institutionnel local en vue de les mettre en cohérence et surtout en synergie.

La réflexion sur les enjeux du développement économique local et la place du secteur privé pose un certain nombre de questionnements auxquels il convient d'apporter des réponses adéquates :

- ✓ Sous quelles formes et avec quels acteurs promouvoir l'économie locale ?

- ✓ Quelle(s) stratégie(s) mettre en œuvre pour asseoir un développement local participatif et durable avec un plan articulé assurant la convergence et la synergie des interventions des acteurs locaux (l'Etat, le conseil local, les secteurs privés classique et communautaire, la société civile) et des partenaires au développement ?

Les collectivités locales sont des opérateurs économiques dont le rôle doit principalement être orienté vers l'impulsion d'un développement économique local harmonieux à travers la mise en place d'un cadre institutionnel favorable.

Pour une mise en œuvre efficace de la politique de développement économique local, les acteurs doivent concevoir et exploiter un certain nombre d'instruments dont les principaux sont :

- **Le forum local pour la mise en valeur des opportunités économiques**

Les collectivités locales peuvent organiser dans leur terroir, des forums locaux pour mettre en valeur les opportunités économiques de leur localité. L'enjeu est de pouvoir identifier les opportunités de la localité susceptibles de promouvoir le développement.

- **Le forum local du partenariat**

C'est une rencontre à laquelle sont conviés les différents partenaires de la collectivité. Il a pour objet de capter toutes les possibilités de mobilisation des ressources susceptibles d'accompagner le développement économique local.

- **Les journées de vulgarisation des produits locaux et productions locales**

Le développement économique local, pour être durable, devrait privilégier l'exploitation des potentialités et l'utilisation des ressources locales. D'ailleurs, de plus en plus, l'expression de vocations dominantes est utilisée.

Promotion du partenariat et de la coopération décentralisée

3.3 Promotion du partenariat

- **Facteurs favorables**

Les collectivités locales jouissent, de manière générale, de facteurs favorables à la promotion et au développement de partenariats traduits par un dispositif juridique comprenant :

- L'article 12 de la Constitution du 21 janvier 2001 relatif aux droits économiques qui dispose que : « *tous les citoyens ont le droit de constituer librement des*

associations, des groupements économiques, culturels et sociaux ainsi que des sociétés, ... »

- La Loi 96-06 du 22 mars 1996 qui consacre la libre administration des collectivités locales et leur attribue la responsabilité de leur développement notamment en son article 3 retient que : « *Les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural...*

Elles associent en partenariat, le cas échéant, à la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire...

Toute personne physique ou morale peut faire au président du conseil régional, au maire et au président du conseil rural, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions ».

- **Rôles du secteur privé**

- **Conseil dans l'élaboration des politiques de développement et dans la prise de décisions**

Le secteur privé devrait être associé dans la conception et l'élaboration des projets de développement. Dans ce sens, les CL gagneraient à associer les organisations professionnelles de commerçants et les organisations patronales qui ont l'expérience des affaires et qui sont capables de conseiller utilement les élus locaux dans l'impulsion du développement économique local.

Les conseils du secteur privé aux collectivités locales peuvent porter entre autres sur :

- Le meilleur emplacement des gares routières et autres équipements marchands ;
- Le développement des centres touristiques ;
- La promotion de l'artisanat local ;
- L'encadrement des jeunes pour la valorisation des petits métiers ;
- etc.

- **Accompagnement**

En associant le secteur privé à travers les chambres de commerce, les chambres des métiers, les organisations patronales et les organisations de professionnelles du commerce dans les missions de coopération décentralisée ou de négociation de projets et programmes, les autorités locales seraient plus en mesure de prendre de bonnes décisions et de les faire accepter par les populations.

- **Réalisation d'infrastructures et maîtrise d'ouvrage**

Les CL doivent associer le secteur privé dans la réalisation d'ouvrages collectifs. En effet, jusqu'ici, les collectivités procèdent, le plus souvent avec l'appui des bailleurs de fonds, à la réalisation d'équipements marchands (marchés, gares routières, abattoirs, centres touristiques etc.).

En vue d'assurer dans leur conception, la prise en charge des attentes et préoccupations des utilisateurs mais aussi et surtout, pour faciliter la prise en charge des dépenses récurrentes d'entretien ou de maintenance de ces infrastructures, il est fortement recommandé d'associer, en amont, les partenaires des collectivités que sont les organisations professionnelles de commerçants, de transporteurs, de bouchers, de l'hôtellerie, etc.

La promotion d'un partenariat collectivité locale / secteur privé pourrait passer par un mode de gestion paritaire.

L'exemple de partenariat local le plus courant est la construction de salles de classe ou de postes de santé, respectivement par les associations de parents d'élèves (APE) et les associations de promotion de la santé. Celles-ci avec la récupération des contributions des populations à l'effort de santé ou d'éducation, prennent en charge le plus souvent, les dépenses de fonctionnement des infrastructures scolaires et sanitaires, aussi bien dans les villes qu'en milieu rural.

L'utilisation à une plus grande échelle du BOT (Build, Operate and Transfer) devrait être une réelle perspective pour les collectivités locales qui ainsi, pourraient faire recours à un partenariat dynamique avec le secteur privé susceptible de porter tous les segments rentables de l'économie locale.

Bien conçus dans des secteurs porteurs, eu égard à l'importance de la demande sociale, les BOT pourraient pallier efficacement le manque de ressources financières des collectivités locales, en ce sens qu'ils leur permettent « d'aller plus vite » dans l'amélioration du cadre de vie, pour ensuite attirer des investisseurs plus enclins à intervenir dans des localités où ils sont assurés de trouver les équipements collectifs de base (eau, électricité, voirie moderne, assainissement, terrains viabilisés, services de proximité etc.) qui, naturellement, facilitent toute implantation.

Quelques exemples d'expériences de partenariats déjà développés :

Le Projet de création du centre commercial PETERSEN par la société de Gestion des Complexes Commerciaux de Dakar (SOGEDAK), maître d'œuvre dudit projet et qui est le fruit d'un partenariat entre la Ville de Dakar et des organisations de professionnels du commerce qui, ensemble ont créé une société anonyme.

La construction des marchés Nguélaw et Thiaroye Gare et du centre commercial Limamou Laye par les villes de Dakar et Pikine en partenariat avec des promoteurs privés

- **Contractualisation avec les acteurs**

L'approfondissement et l'accélération du développement passeraient plus efficacement et plus durablement par la contractualisation et la tarification de certains services publics.

Divers exemples de gestion réussie par la tarification, dans une logique de récupération des coûts permettant de répliquer les investissements (revolving) et d'en assurer l'entretien et la maintenance, existent et commencent même à devenir monnaie courante. Cela peut être la gestion des bornes fontaines publiques dans les villes et villages, les comités de santé dans les infrastructures sanitaires, les comités de gestion de projets d'école, notamment.

Là où il reste encore beaucoup à faire, c'est dans la contractualisation.

La promotion de la contractualisation entre acteurs locaux (CL et ONG, CL et GIE, CL et entreprises locales), se justifie d'autant plus qu'elle renforce leur responsabilisation notamment en matière de développement économique local. Cette contractualisation de la délégation du service public par la collectivité doit être formalisée à travers un cadre juridique qui précise les droits et obligations des parties et des indicateurs de résultats pertinents.

Typologie des délégations de service public

La délégation de service public peut être organisée selon quatre mécanismes :

a. La concession

La concession est un contrat qui charge un particulier (ou une société) d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public.

b. L'affermage

L'affermage est un mode de gestion du service public juridiquement assez proche de la concession. Il peut être défini comme le mode de gestion par lequel la collectivité délégante confie par contrat à un fermier le soin d'exploiter, à ses risques et périls, un équipement déjà construit en se rémunérant directement auprès des usagers par le versement d'un prix, moyennant une contrepartie prélevée sur les ressources qu'il retire de l'exploitation du service.

Ce mode de gestion, proche de la concession, en diffère sur deux points : - la construction des ouvrages nécessaires à l'exploitation du service public précède la conclusion du contrat et ne revient pas au fermier qui ne fait qu'exploiter les ouvrages sans avoir à les construire et les financer ; le fermier ne conserve pas l'intégralité des recettes reçues des usagers, puisqu'il doit en reverser une partie au délégant (la surtaxe), notamment pour l'amortissement des ouvrages construits.

c. La régie intéressée

« La régie intéressée est le mode de gestion par lequel la collectivité va confier à une personne, le régisseur, la gestion d'un service public qui assure le contact avec les usagers, exécute les travaux mais qui agit pour le compte de la collectivité moyennant une rémunération forfaitaire, versée par la personne publique au régisseur et indexée sur le chiffre d'affaires réalisé ». (Waline, «La notion de régie intéressée», RDP 1948, p.345 et suiv.)

d. La gérance

La gérance est un mode de gestion très proche de la régie intéressée. Le régime des travaux et des biens est identique. La gérance se différencie néanmoins de la régie intéressée par le mode de rémunération. Alors que le régisseur intéressé perçoit une rémunération dont la détermination n'est pas étrangère aux résultats de l'exploitation, le gérant perçoit quant à lui, une rémunération liée à des facteurs exogènes aux résultats de l'exploitation. Cette différence est essentielle pour déterminer l'appartenance de ce type de contrat à la catégorie des délégations de services publics.

- La commune de Nguékhokh, a concédé la gestion des ordures ménagères à l'Association pour le développement de Nguékhokh (ADN) à travers la signature d'un protocole d'accord fixant les droits et obligations des deux parties.
- La communauté rurale de Kounkané a bénéficié de l'appui de la Brigade de Gendarmerie pour le renforcement du système de collecte des droits de stationnements et des droits de place au niveau du marché de Diaobé grâce à la signature d'un protocole d'accord bâti autour d'appui mutuel. Ceci a beaucoup contribué, à compter de 2002, à l'augmentation vertigineuse des recettes recouvrées annuellement

3.4 Tirer meilleur profit de la coopération décentralisée

En l'absence d'une fiscalité locale forte permettant de multiplier les possibilités financières des collectivités locales, la coopération décentralisée qui est un mécanisme favorisant la collaboration entre acteurs non centraux, demeure un des principaux moyens de financement et une dimension tout à fait particulière du développement local. Elle permet, jusqu'ici, à nombre de collectivités locales de coopérer dans tous les domaines socio-économiques avec leurs partenaires tant au niveau national qu'international.

La coopération décentralisée est de plus en plus largement développée par les collectivités locales sénégalaises. Elle semble fructueuse si l'on en juge par les résultats obtenus par certaines collectivités locales.

Cependant, sur un plan général, la coopération décentralisée pourrait s'essouffler à l'instar de l'aide au développement en direction des Etats, si elle est conçue comme des échanges dynamiques entre CL jumelles : organisation conjointe de forums des affaires, de foires économiques, de comices agricoles, d'échanges culturels, etc.

Par ailleurs, les collectivités locales sénégalaises devraient développer davantage la coopération décentralisée Sud - Sud en général et en particulier la coopération décentralisée interne c'est-à-dire entre CL sénégalaises.

4.1 Objectifs pédagogiques

A l'issue de cette séance, les participants seront capables de:

- identifier les possibilités d'amélioration des ressources financières de leur collectivité locale ;
- définir les stratégies d'amélioration des recettes de leur collectivité locale ;
- définir les actions à entreprendre pour exploiter les possibilités identifiées ou mettre en œuvre les stratégies définies
- élaborer un plan d'action de maîtrise et de mobilisation des ressources financières de leur collectivité locale ;
- définir les modalités de mise en œuvre et de suivi du plan d'actions élaboré.

4.2 Le plan d'actions de maîtrise et de mobilisation des ressources financières de la collectivité locale

Préalablement à l'élaboration du plan d'actions proprement dite, deux importantes activités sont menées :

- l'identification des possibilités (ou de la définition des stratégies) d'amélioration des recettes de la collectivité. Les possibilités et stratégies d'amélioration des recettes découlent des activités précédentes, à savoir l'analyse de l'exécution des recettes, l'exploitation des potentialités économiques locales et la promotion du partenariat et de la coopération décentralisée.
- la définition des actions à entreprendre pour exploiter les possibilités identifiées ou mettre en œuvre les stratégies définies.

Identification des possibilités (ou définition des stratégies) d'amélioration des recettes

L'identification des possibilités (ou la définition de stratégies) d'amélioration des recettes se fait en tenant compte des critères Le classement des sources par ordre d'importance du potentiel encore exploitable se fait sur la base de critères définis par consensus et qui garantissent le respect d'un certain nombre de principes et règles.

L'application des critères de tri et de classement doit ainsi aboutir à une priorisation et une sélection d'un nombre raisonnable de sources à exploiter compte tenu des objectifs visés et des considérations liées à la légalité, au rendement, à la rentabilité et à la faisabilité de la source, dans les délais retenus.

Exemples de critères de tri et de classement des sources par ordre d'importance du potentiel exploitable

Légalité : Respect de la réglementation en vigueur. Donc source dont le recouvrement ou les actions d'amélioration sont autorisés par les lois et règlements en vigueur ;

Rendement potentiel de la source : les sources seront classées en fonction du rendement potentiel attendu de leur exploitation ;

La rentabilité de la source : le rapport entre les retombées de l'exploitation de la source et les coûts de mise en œuvre des activités doit justifier son exploitation ;

La faisabilité : la facilité, le réalisme de la mise en œuvre des activités en termes de coût, de temps, de moyens techniques, matériels, logistiques... nécessaires

La sélection des sources exploitables suite au classement post analyse débouche sur l'identification des possibilités (ou la définition de stratégies) d'amélioration de la mobilisation des ressources.

Une fois les possibilités identifiées (ou les stratégies définies), il peut être nécessaire de procéder à leur classement et à leur priorisation à l'aide de critères préalablement définis.

Pour que lesdites possibilités soient réellement exploitées des actions pratiques, concrètes, réalistes et réalisables devront être entreprises.

Définition des actions à entreprendre en vue de l'amélioration des recouvrements

Sur la base d'une question focale, des échanges à travers des travaux de groupe ou un brainstorming peut permettre de collecter les propositions d'actions les plus pertinentes, dont la mise en œuvre pourrait permettre un accroissement substantiel des recettes de la collectivité locale. Ces actions sont basées sur les performances actuelles et découlent des constats faits lors de l'analyse.

Elaboration du plan d'actions

Les actions retenues par possibilité font l'objet d'une planification par le groupe de travail concerné, suivant une approche participative. Les groupes de travail sont constitués au niveau de l'atelier et sont composés chacun, des participants ayant choisi de mener la réflexion sur une possibilité donnée.

La planification consiste à décomposer chaque action retenue en tâches et de définir :

- les acteurs chargés de la mise en œuvre ;
- le responsable ;
- la période de réalisation ;
- les conditions de réalisation ;
- les moyens nécessaires ;
- les indicateurs de résultat.

Plan d'actions de maîtrise et de mobilisation des ressources financières locales

Possibilité : _____							
Actions	Tâches	Acteurs de la mise en oeuvre	Responsable de la mise en oeuvre	Période	Moyens nécessaires	Résultats attendus	Indicateurs de mesure des résultats

4.3 Définition des modalités de mise en œuvre et de suivi du plan d'action

Cette séance se déroule en deux étapes distinctes :

- **Etape 1 : Mise en place des équipes de mise en oeuvre**

Pour chaque possibilité identifiée et planifiée, une équipe de mise en oeuvre composée d'acteurs de la collectivité locale est chargée, en collaboration avec les services de l'Etat concernés (Perception, impôts, etc.) de l'approfondissement du plan d'action et de la réalisation des activités retenues.

Les membres de chaque équipe peuvent être choisis parmi ceux du groupe de travail concerné ou non, ayant manifesté la volonté et la disponibilité à appuyer la collectivité locale dans la mise en oeuvre et le suivi du plan d'action.

Chaque équipe désigne en son sein un responsable chargé de la coordination et de l'impulsion des différentes activités confiées à l'équipe.

- **Etape 2 : Définition des mécanismes de suivi de la mise en oeuvre du plan d'actions**

La mise en oeuvre du plan d'actions de la collectivité locale fera l'objet d'un calendrier de suivi élaboré par les acteurs ayant pris part à la rencontre d'échanges sur les stratégies et actions d'amélioration de la maîtrise et de la mobilisation des ressources financières.

Une cellule de coordination constituée des autorités de la collectivité et des différents responsables d'équipes de mise en oeuvre assure le suivi et la réalisation des activités contenues dans le plan d'action. Cette cellule veille à la mise à disposition des moyens nécessaires aux différentes équipes.

Dans le cadre des activités de suivi, des réunions périodiques de coordination doivent se tenir. A ces réunions, peuvent être conviés les responsables des services fiscaux et le receveur de la collectivité locale en vue d'une part, d'évaluer les performances réalisées et de convenir des mesures éventuelles à prendre pour améliorer les résultats enregistrés et/ou consolider les acquis, d'autre part.

SEANCE 5 : ETUDES DES DIFFERENTS IMPOTS ET TAXES QUE LES CL PEUVENT METTRE EN RECOUVREMENT

5.1 Objectifs pédagogiques

A l'issue de cette séance, les participants seront capables de:

- distinguer les différentes sources de recettes que les collectivités locales peuvent mettre en recouvrement
- mieux appliquer les règles et procédures d'exécution des impôts et taxes mis en recouvrement par les collectivités locales ;
- distinguer les différentes étapes du processus d'exécution des différents impôts et taxes des collectivités locales ;
- citer leurs rôles et responsabilités en matière d'exécution des recettes des collectivités locales ;
- analyser les relations de collaboration et de communication entre les acteurs de la chaîne fiscale et de définir les actions à entreprendre pour leur amélioration.

5.2 Etude des différents impôts et taxes que les CL peuvent mettre en recouvrement

Les collectivités locales sont des démembrements territoriaux de l'Etat, créées spécifiquement pour la gestion des affaires locales.

Elles sont dotées de l'autonomie financière qui leur permet de gérer leurs ressources propres, et qui leur confère le droit d'avoir leur budget propre, distinct de celui de l'Etat.

Toutes les règles générales de droit budgétaire et de comptabilité publique leur sont pleinement applicables. A ce titre, elles sont soumises au droit budgétaire pour ce qui concerne l'élaboration de leur budget, mais aussi et surtout aux règles de la comptabilité publique pour ce qui concerne les conditions d'exécution dudit budget.

Les recettes des collectivités locales sont de plusieurs types répartis entre deux grandes catégories, à savoir les recettes de fonctionnement ou recettes ordinaires et les recettes d'investissement ou recettes extraordinaires (voir nomenclature budgétaire)

A. Recettes de fonctionnement

1°) Le produit des impôts, contributions et taxes

- la taxe rurale (pour les communautés rurales uniquement) ;
- l'impôt du minimum fiscal et la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal (TRIMF) ;
- la contribution des licences ;

- la contribution des patentes ;
- la contribution foncière des propriétés bâties ;
- la contribution foncière des propriétés non bâties.

2°) Le produit des taxes indirectes

- taxe d'abatage ;
- taxe sur les distributeurs d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants.

3°) Les produits de l'exploitation du domaine et des services

- produits de l'exploitation du domaine et des services ;
- produits des droits de places perçus dans les halles, marchés, foires, abattoirs et parcs à bestiaux de la collectivité suivant des tarifs dûment établis ;
- produits des permis de stationnement et d'occupation de la voie publique ;
- produits de la location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants, gargotes, cantines, notamment ;
- produits des droits de voirie ;
- produits des droits de fourrière ;
- produits de l'expédition des actes administratifs et d'état-civil ;
- droit de légalisation

5°) Les revenus divers

- 60 % du produit des amendes forfaitaires et des amendes prononcées par les juridictions ;
- recettes éventuelles ou imprévues

6°) Les contributions du fonds de dotation

B .Recettes d'investissement

1°) Les recettes temporaires ou accidentelles

- les dons et legs assortis de charges d'investissements ;
- les fonds de concours ;
- les fonds d'emprunt ;
- le produit de la vente de biens, de l'aliénation ou échange d'immeubles ;

- le produit de la vente des animaux ou matériels mis en fourrière et non réclamés dans les délais réglementaires ;

2°) Les crédits alloués par le budget de l'Etat de façon spécifique

- Fonds de concours spécial ;

3°) Prélèvement pour la section Investissement

Il s'agit d'un simple mouvement financier donc d'un jeu d'écriture comptable qui permet de transférer les sommes nécessaires de la section de fonctionnement vers la section d'investissement pour le financement des dépenses d'investissement.

Tandis que certaines catégories de recettes (ristournes, subventions et dotations de l'Etat, fonds de concours par exemple) sont difficilement maîtrisables par les collectivités locales rendant presque impossible toute action concrète allant dans le sens de leur augmentation, d'autres, peuvent être sensiblement augmentées par une intervention directe de la collectivité.

- Un recensement des occupants d'un marché régulièrement mis à jour doit conduire à une meilleure maîtrise du potentiel dudit marché. S'il est suivi de la définition et de la mise en œuvre efficace d'actions pertinentes de recouvrement, à travers une collaboration soutenue entre les services de la collectivité et ceux de la perception, cela doit normalement se traduire par une augmentation significative des montants collectés.
- L'organisation de tests de collectes et par conséquent la détermination du potentiel de recouvrement et la fixation d'objectifs précis de recouvrement combinée avec, l'augmentation du nombre de collecteurs, leur formation et l'amélioration de leurs conditions de travail et de sécurité peut largement contribuer à l'augmentation considérable des recettes de marché, des droits de stationnement et du produits de la taxe sur les véhicules hippomobiles.

- La commune de Sédhiou a vu le produit des frais de bornage passer de 350 000 FCFA en 2003 à 20 850 000 FCFA en 2006, tandis que le produit de la location des propriétés communales est passé de 206 000 FCFA en 2004 à 7 490 650 FCFA en 2006.
- La contribution à la patente de la ville de Guédiawaye a fait un bon important entre 2004 et 2006 passant de 59 149 844 FCFA à 107 953 715 FCFA en 2005 et 112 936 584 FCFA en 2006.

Par ailleurs, plusieurs facteurs offrent à certaines collectivités locales, en plus des recettes fiscales et parafiscales, des opportunités de mobilisation de ressources financières le plus souvent insoupçonnées. Cela peut être lié à l'essor économique de la localité, à la situation géographique de la collectivité (carrefour, route nationale, frontière, etc.) ou l'existence de ressources naturelles, minières, etc., favorisant le développement de certaines filières.

L'exploitation de telles opportunités par la collectivité locale soit directement soit indirectement, peut procurer à celle-ci d'importants revenus.

Les actions que peuvent mener les collectivités vont de l'impulsion du développement économique avec comme résultante le recouvrement d'impôts, taxes ou droits induits par l'existence des activités, à l'exploitation directe de certains secteurs par la collectivité même ou par délégation de service public.

- La création d'un nouveau marché par la collectivité favorise l'installation des commerçants, artisans et autres professionnels qui versent des droits d'occupations, taxes et impôts qui augmentent ainsi les recettes locales.
- L'acquisition et l'exploitation d'un camion hydraucureur (ou tonne à lisier) par une commune ou une communauté rurale permet à celle-ci de rendre un service important à la population, à savoir la vidange des fosses septiques. En contrepartie du service qui leur est rendu, les populations paient une redevance qui renforce les finances de la collectivité.
- La construction par une collectivité locale d'un centre artisanal moderne avec un complexe touristique doté un site d'accueil, un restaurant, et/ou une salle de spectacle, dans le cadre d'un partenariat avec des opérateurs économiques locaux permet non seulement de collecter tous les impôts et taxes liés aux installations et aux activités mais, également de percevoir des dividendes sur les bénéfices réalisés dans le cadre de l'exploitation ou des redevances, en cas de concession. Tout ceci s'ajoute aux retombées que la collectivité et les populations peuvent tirer du développement du tourisme dans la zone.

- Une collectivité locale devrait chercher, sur fonds propres ou en relation avec les bailleurs de fonds, à réaliser des équipements collectifs qui répondent à la demande sociale, en vue de mieux convaincre les citoyens du bon usage qui est fait de leur argent.
- L'étude sur la fiscalité locale a démontré que les contribuables sont prêts à payer plus d'impôts et de taxes si les services qui leur sont rendus par les collectivités locales sont de qualité.
- Les faibles taux de recouvrement des recettes des collectivités locales, tant en milieu urbain que rural, procèdent d'un défaut de communication de l' élu en direction du contribuable, d'une part, et du manque de transparence budgétaire de l'autre.
- Il convient également de renforcer les services d'assiette et de recouvrement en personnels suffisants et en moyens logistiques. Les collectivités qui en ont les moyens gagneraient à y contribuer car cela peut les aider à améliorer considérablement la maîtrise et la mobilisation de leurs ressources.

6.1 Objectifs pédagogiques

Au terme de cette séance, les participants seront capables de:

- expliquer l'organisation et le fonctionnement de la chaîne fiscale ;
- définir les rôles et responsabilités des acteurs concernés par l'exécution des recettes des collectivités locales ;
- analyser les relations de collaboration et de communication entre les acteurs de la chaîne fiscale et de proposer des actions qui pourraient être entreprises pour leur amélioration.

6.2 L'organisation et le déroulement de la chaîne fiscale

L'organisation de la chaîne fiscale

Deux niveaux sont relevés dans l'organisation de la chaîne fiscale :

1. Les impôts locaux dont la fixation de l'assiette comme le recouvrement incombent entièrement et exclusivement à l'Etat. Il s'agit :
 - de la contribution à la patente ;
 - de l'impôt sur le minimum fiscal ;
 - de la contribution foncière des propriétés bâties ;
 - de la contribution foncière des propriétés non bâties ;
 - des droits de licences ;
 - de la taxe rurale.

À l'exception de la taxe rurale, c'est le Code général des Impôts qui fixe les taux et les modalités de recouvrement de ces impôts et les services de la Direction des Impôts sont chargés du recensement des contribuables et de la fixation de la base taxable et de l'assiette. Les postes comptables du trésor au niveau communal, départemental ou régional sont chargés du recouvrement et de l'imputation dans le compte de chaque collectivité locale de leur ressort, des sommes encaissées. Le contrôle du processus échappe ainsi presque totalement à la collectivité locale.

2. le recouvrement des autres recettes locales, bien que toujours effectué par le ou sous l'autorité directe du receveur, suit un processus qui davantage, responsabilise l'ordonnateur (le PCR ou le maire) en matière d'émissions et le conseil local en ce qui concerne la fixation des taux et modalités de perception.

Le déroulement de la chaîne fiscale : les règles et procédures en matière d'exécution des recettes locales

Le recouvrement des recettes de la collectivité locale est du ressort exclusif du receveur. Comptables du trésor, les receveurs sont les seuls habilités à collecter les ressources et à garder les fonds des collectivités locales. Ils sont appuyés dans leurs tâches par des agents comptables, des collecteurs de marché, des chefs de village (taxe rurale) ou des délégués de quartier (impôt du minimum fiscal 4^{ème} catégorie).

Le principe de séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable doit être rigoureusement respecté. En effet, l'ordonnateur qui est l'autorité chargée de constater une recette ou d'engager une dépense doit être différent du comptable chargé seul et sous sa responsabilité, de l'encaissement des recettes et de la garde des deniers.

Toutefois, la séparation des pouvoirs d'ordonnateur et de comptable, au plan technique, en vue de permettre à chaque acteur de jouer pleinement son rôle, ne signifie aucunement que les autorités locales, comme c'est le cas dans plusieurs CL, doivent rester « *les mains croisées* » face à la mobilisation des ressources financières.

Au contraire, elles ont un rôle de facilitation à jouer et un travail permanent de communication à effectuer en direction des populations, sur le sens de l'impôt et sa destination, en vue d'aboutir à l'acceptabilité politique de la contribution des citoyens.

Au surplus, en procédant à une gestion transparente des ressources budgétaires, en réalisant des équipements collectifs répondant à la demande sociale, les élus locaux contribueraient grandement à l'acceptabilité politique de l'impôt.

Toutes les recettes de la collectivité locale s'exécutent par l'émission d'un titre de recette. Le titre de recette est censé constater les droits qui naissent au profit de la collectivité et permet de justifier la perception de la recette.

«Les titres de recettes sont constitués des actes, des contrats, des rôles de contribution et taxes, des certificats établis par les administrations financières, des ordres de recettes ou de reversement établis par le maire, du jugement définitif revêtus de la formule exécutoire et générateurs de recettes ».

- Règles et procédures en matière d'impôts locaux

Tâches	Intervenants ou acteurs	Objectifs visés
1) Recensement des contribuables	- Service du Cadastre - Service des Impôts	Mise à jour du fichier des contribuables.
2) Evaluation de l'assiette	- Service des Impôts (différentes inspections)	Calcul des bases d'imposition.
3) Traitement des données fiscales	- Direction du traitement automatique de l'information (DTAI)	Confection de bases de données fiscales pour chaque nature d'impôts.
4) Emission des rôles d'impôts	- Direction des Impôts (Centre des services fiscaux)	Arrêter la liste des contribuables et les montants imposables par nature et par collectivité.
5) Transmission des rôles au Trésor	- Direction des impôts - Direction du Trésor	Prise en charge des états de montant.
6) Transmission des rôles et états de montant aux postes comptables du Trésor.	- Direction du Trésor - Postes comptables du Trésor	Prise en charge des émissions par les percepteurs des postes comptables du Trésor.
7) Distribution des avertissements aux contribuables	- Percepteur (agents de poursuites)	Notification des impôts dus aux contribuables.
8) Recouvrement amiable ou Contentieux	- Percepteur (Comptable de la collectivité)	Encaissement des sommes dues.
9) Imputation et communication des données à la collectivité concernée.	- Percepteur (Comptable de la collectivité)	Comptabilisation des sommes encaissées au profit de la collectivité.

- Règles et procédures en matière de recouvrement de recettes autres que les impôts locaux

Tâches	Intervenants ou acteurs	Objectifs visés
1) Recensement des contribuables, mise à jour des fichiers ou établissement des contrats	Les services financiers de la collectivité	Confection ou mise à jour des fichiers des contribuables par nature de recettes
2) Evaluation de l'assiette	Les services financiers de la collectivité	Calcul des sommes dues sur la base des contrats ou des délibérations souscrites par les redevables.
3) Arrêt des montants dus et établissement des titres de recettes	L'ordonnateur (services financiers de la collectivité)	Arrêt de la situation des sommes dues par nature de taxe et établissement des titres de recettes individuels.
4) Transmission des titres de recettes au comptable	L'ordonnateur	Emission des bordereaux d'envoi des titres de recettes et transmission des titres au comptable de la collectivité.
5) Prise en charge et notification des titres de recettes aux redevables	Le comptable de la collectivité	Validation des titres de recettes contenus dans le bordereau et information du contribuable.
6) Recouvrement des sommes dues et enregistrement	Le comptable de la collectivité	Encaissement des sommes dues et imputation dans le compte de la collectivité.

6.3 Analyse des relations entre les acteurs de la chaîne fiscale

Relations entre le service des impôts et la collectivité locale

Rôles du service des impôts : <ul style="list-style-type: none"> • Recense les contribuables assujettis aux différents impôts locaux ; • Fixe les assiettes ; • Enrôle les contribuables, gère le contentieux ; • Pilote les opérations de recouvrement de la CGU. 	
Difficultés les plus fréquemment rencontrées	Solutions préconisées
<ul style="list-style-type: none"> • Sortie tardive des rôles d'impôts ; • Assiette mal faite, non suivie et non actualisée. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se rapprocher des services des impôts afin de définir les modalités de réalisation du recensement ; • Procéder au recensement des contribuables par les collectivités locales ; • Définir un calendrier de recouvrement des impôts avec toutes les structures concernées.
Immensité du territoire à couvrir et manque de moyens matériels et humains	Mettre les moyens (par les CL concernées) à la disposition des services des impôts

Relations entre la CL et les Services du Cadastre et des Domaines

Rôles des services du Cadastre et des Domaines : <ul style="list-style-type: none"> • Effectue les bornages ; • Délivre les titres fonciers ; • Etablit le registre domaniale ; • Evalue la valeur des titres. 	
Difficultés les plus fréquemment rencontrées	Solutions préconisées
Documentation inexistante ou non régulièrement mise à jour : <ul style="list-style-type: none"> • registres • liste des attributions 	Rendre disponible l'ensemble des informations sur l'état des lieux et l'occupation du sol

<ul style="list-style-type: none"> évaluation de la valeur des titres 	
Occupation par des tiers de titres fonciers	Se rapprocher du service des domaines afin de s'informer sur les procédures à suivre
Relations développées plus avec les communes qui font des lotissements qu'avec les communautés rurales qui procèdent plus à des alignements	Avoir le sens de l'anticipation sur l'évolution qui se dessine, notamment les communautés rurales qui seront érigées en commune
Non maîtrise des procédures en matière domaniale	Initier des séances de formation sur les textes et procédures

Relations entre la perception et la collectivité locale

Rôles de la Perception : <ul style="list-style-type: none"> • Assistance dans la conception du budget ; • Rôle de receveur percepteur, comptable de la CL, garde les fonds et valeurs ; • Rôle de payeur ; • Conseiller financier des CL ; • Rôle important dans l'exécution des recettes et des dépenses des CL. 	
Documents échangés	Objet
Ordre de recette	Document par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable de recouvrer une recette
Situation d'exécution du budget	Permet de suivre l'exécution en recettes et en dépenses du budget de la CL
Délibération	Acte traduisant une décision du conseil
Situation de trésorerie	Présente la situation de la trésorerie (recettes, dépenses et disponibilités) de la CL à une date donnée
Compte d'emploi	Permet de faire la situation et de suivre les recettes provenant des tickets de perception
Compte de gestion	Présente la situation d'exécution globale du budget de la CL et indique le résultat en fin de gestion
Difficultés les plus fréquemment rencontrées	Solutions préconisées
Contrôle de la régularité du budget : difficultés par rapport au respect de l'équilibre du budget, aux imputations budgétaires	Se rapprocher de la perception avant vote et transmission du budget à l'approbation du représentant de l'état
Absence de sincérité des prévisions : surévaluation de certaines recettes	Se rapprocher des services compétents pour être mieux informé et conseillé
Complexité des documents comptables	Organiser des sessions de formation
<ul style="list-style-type: none"> • Méconnaissance par les CL des rôles et responsabilités respectifs du Trésor et des CL ; • Absence de comptabilité tenue par les CL. 	Meilleure relation entre PCR et assistant communautaire, formation et responsabilisation de ce dernier.
Insuffisance des moyens humains et matériels de la perception	Les CL se sont engagées à voir avec le payeur dans quelle mesure elles pourraient appuyer le trésor dans ce sens

ANNEXES

Annexe 1 : Article 3 de la Loi 96-06 portant Code des Collectivités Locales au Sénégal

Les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural.

Elles associent en partenariat, le cas échéant, à la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire.

Toute personne physique ou morale peut faire au président du conseil régional, au maire et au président du conseil rural, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions.

Tout habitant ou contribuable a le droit de demander à ses frais communication, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil régional, du conseil municipal, ou du conseil rural, des budgets et des comptes, des arrêtés.

Les collectivités locales sont seules responsables, dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité de leurs décisions.

Annexe 2 : Nomenclature des comptes de recettes de fonctionnement des collectivités locales

121 Résultat de fonctionnement reporté (Excédent)

Chapitre 70 - Produits de l'exploitation

- 7000 Produit d'abonnement et ventes d'ouvrages
- 7001 Produit de la porcherie municipale
- 7002 Produit du service des vidanges
- 7003 Produit du service de transport des viandes
- 7004 Vente de matière
- 70051 Colonies de vacances
- 70052 Crèches
- 70053 Garderies
- 7006 Produit de la concession du service d'eau
- 7007 Produit de la concession d'électricité
- 701 Produit des droits de taxes perçus aux abattoirs
- 7020 Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
- 7021 Taxe de désinfection et de désinsectisation
- 7022 Taxe de balayage
- 7023 Cession de services municipaux
- 7030 Taxe de visite et de poinçonnage des viandes
- 7031 Taxe de visite sanitaire des denrées alimentaires
- 7040 Service des pompes funèbres
- 7041 Droit de séjour de cercueils au dépositaire
- 7042 Taxe d'inhumation et d'exhumation
- 705 Droits d'alignement et frais de bornage
- 7090 Produit de l'entrepôt frigorifique
- 7091 Produit de la vente de glace
- 7092 Produit de l'usine de compos, des ordures ménagères
- 7093 Produit du service des transports par bac
- 7094 Produit de l'expédition actes administratifs et état-civil
- 7095 Légalisation

Chapitre 71 - Produits domaniaux

- 7100 Produit de la location des souks
- 7101 Produit de la location des loges et des stalles
- 7102 Produit de la location des restaurants et gargotes
- 7103 Produit de la location des échoppes et cantines
- 7104 Produit de la location des propriétés communales
- 7105 Location de salle des fêtes
- 7106 Location de matériel, outillage et mobilier
- 7107 Location stade et terrains de sports
- 7110 Produit des droits de places halles, foires et marchés
- 7111 Produit des marchands de poissons
- 7112 Produit des droits de parcage
- 7113 Taxe sur le produit des ventes d'animaux
- 7114 Produit des permis de stationnement / la voie publique

- 7115 Redevance pour autorisation mensuelle de stationnement des taxis
- 7116 Redevance des sociétés concessionnaires de parcs
- 7117 Produit des locations sur la voie publique
- 7118 Droits d'occupation du domaine public
- 7119 Droits de voirie
- 712 Droits de fourrières
- 713 Concession dans les cimetières
- 714 Produit des fêtes foraines

Chapitre 72 - Impôts locaux

- 720 Minimum fiscal
- 721 Contribution des patentes et CGU
- 722 Licences
- 723 Taxe rurale
- 724 Impôt foncier bâti
- 725 Impôt foncier non bâti
- 7290 Taxe sur les véhicules automobiles
- 7291 Taxe sur la plus-value immobilière

Chapitre 73 - Taxes Municipales

- 7300 Taxe complémentaire à la contribution des patentes
- 7301 Taxe sur les véhicules hippomobiles
- 7302 Taxe de déversement à l'égout
- 7303 Taxe sur licences de débit de boissons
- 7304 Taxe sur les machines à coudre
- 7305 Taxe sur le bétail
- 7310 Taxe sur les spectacles
- 7311 Taxe sur les établissements de nuit
- 7312 Taxe sur les appareils automatiques
- 7313 Taxe sur la publicité
- 7314 Taxe sur l'électricité consommée
- 7315 Taxe sur l'eau
- 7316 Taxe sur les locaux en garnis
- 7317 Taxe sur les distributeurs de carburants

Chapitre 74 - Produits divers

- 743 Produit amendes correctionnelles ou de simple police
- 749 Recettes éventuelles ou imprévues

Chapitre 75 – Dotations de fonctionnement

- 754 Fonds de péréquation Intercommunale et intercommunautaire de développement
- 755 Fonds de dotation

Chapitre 76 - Remboursements - Fonds de concours - Participations

- 7600 Produit des retenues pour pécules sur les salaires
- 7601 Remboursement des frais d'hospitalisation
- 7602 Retenues pour logement
- 7609 Retenues diverses

- 761 Fonds de concours
- 7620 Participations de l'Etat
- 7621 Participation de groupements de communes
- 7622 Participations de communes
- 7623 Autres participations

Chapitre 77 - Intérêts et dividendes reçus

- 7700 Revenus des rentes de l'Etat
- 7701 Revenus des actions appartenant à la commune
- 7702 Produit des obligations achetées par la commune
- 7703 Dividendes actions de sociétés d'économie Mixte
- 7704 Amortissement d'actions appartenant à la commune
- 7710 Intérêts de prêts à long terme
- 7711 Intérêts de prêts à court terme
- 7720 Produit du service concédé A
- 7721 Produit du service concédé B
- 7730 Excédent du service concédé A
- 7731 Excédent du service concédé B

Chapitre 78 - Travaux d'équipement en régie

- 782 Travaux d'investissement en régie

Chapitre 79 - Produits exceptionnels

- 798 Rectifications sur gestions closes
- 799 Mandats annulés

Annexe 3 : Synthèse du document de capitalisation des expériences en matière de mobilisation des ressources financières.

Les collectivités locales disposent de sources de revenus importantes mais insoupçonnées des acteurs locaux malgré que la loi 96-06 du 22 Mars 1996 portant Code des Collectivités Locales ait largement consacré trois articles (250,251, 252) à la détermination des recettes fiscales et des autres revenus des collectivités locales.

Cependant, la lecture des documents budgétaires et des états financiers de la plupart des collectivités locales, révèle d'une part, que nombre de sources de revenus restent inexploitées et que les recouvrements ne sont pas, le plus souvent, optimisés, d'autre part. Cette situation peut s'expliquer par l'existence d'un certain nombre de facteurs dont entre autres :

- La non maîtrise par les acteurs, de règles et procédures budgétaires
- La non maîtrise par les collectivités de leurs potentialités en matière de recettes
- L'insuffisante connaissance des différentes sources de revenus possibles par les responsables des collectivités
- La non implication des populations dans la gestion et la supervision des ressources
- L'irrégularité de la transmission des informations financières
- La faiblesse du niveau de recouvrement par rapport aux prévisions budgétaires
- La faiblesse des ressources mobilisées par rapport au potentiel
- La forte dépendance des collectivités locales vis-à-vis des structures de l'état
- L'inadaptation d'une bonne partie de la fiscalité locale aux réalités des collectivités
- Le manque de transparence dans la gestion ...

Ce constat montre, s'il en était besoin, que l'amélioration de la mobilisation des ressources financières est devenue, pour les collectivités, un impératif si elles veulent aspirer au développement :

Toutefois, à cela, plusieurs partenaires au développement, ONG et fondations, dans le cadre de l'appui à la décentralisation et au développement local, se sont engagés à travers la mise en œuvre de programmes de formation ou d'assistance technique en finances locales et en gestion budgétaire.

Certaines des expériences ont déjà menées, il s'agit :

- d'expériences ayant une incidence sur l'amélioration des recettes des collectivités locales ;
 - d'expériences axées spécifiquement sur la mobilisation des ressources financières ;
 - d'initiatives propres à des collectivités locales
- **Expériences ayant une incidence sur l'amélioration des recettes des collectivités locales ;**

Les programmes tels le programme d'accompagnement technique des collectivités locales **d'ENDA 3D/USAID, le PADMIR, le PNIR, le PSIDEL**, ont un point commun : à l'origine, ils n'avaient pas comme finalité la définition de stratégies directement axées sur la mobilisation des ressources financières. Cependant dans le cadre de l'exercice de leurs objectifs, la nécessité de renforcer ce domaine, s'est fait sentir.

Ainsi, ils ont été amenés à appuyer les collectivités locales partenaires, à accroître leurs recettes pour s'acquitter du versement de la contrepartie qui constituait une des exigences pour le financement de leurs investissements.

Le procédé utilisé était l'organisation et la mise en œuvre de sessions de formation dans le domaine budgétaire, des finances, des fiscalités locales au profit des acteurs locaux.

D'autres procédés également ont été utilisés par certains notamment l'organisation de réunions de sensibilisation sur l'amélioration du recouvrement des impôts et taxes à l'image du PNIR, des émissions radiophoniques à l'image du PSIDEL.

Ainsi, le programme d'Accompagnement Technique des Collectivités Locales Enda Graf 3D/ USAID, œuvrant pour la promotion du développement concerté et participatif des CL a initié des sessions de formation en finances et fiscalités locales dans les quatre régions d'intervention du programme (Dakar, Thiès, Diourbel et Fatick) pour amener les acteurs à maîtriser les principes, règles et procédures budgétaires nécessaires à une mobilisation plus efficace des ressources pour la mise en œuvre des actions prioritaires recensées dans les PLD.

Ces formations ont profité aux élus, agents administratifs, médiateurs communautaires et membres des CLD.

A l'image de Enda 3 D, Le PNIR, un programme financé par la BM et le FIDA, dans sa composante Renforcement des capacités des élus et autres acteurs ruraux, a aussi initié des sessions de formation en finances locales en faveur des PCR et des ASCOM pour leur permettre de mieux connaître leurs rôles et responsabilités et maîtriser les règles et procédures régissant la gestion budgétaire et financière des CR.

En outre, dans le cadre de l'appui à la mobilisation de la contrepartie, il a appuyé les CL dans la sensibilisation pour l'amélioration du recouvrement des impôts et taxes et dans l'élaboration d'un plan de communication.

Il faut ajouter à ces actions, le rôle important qu'il a joué dans le renforcement des relations de collaboration entre les services du Trésor, le programme et les CR partenaires pour plus de dialogue, de concertation et de synergie dans les actions.

A la différence des autres programmes, Le PADMIR, un programme financé par le PNUD et le FENU, a plutôt axé son intervention sur la mise en place de cadres de concertation ayant pour mission de sensibiliser les populations sur le paiement des impôts et des taxes d'une part.

Le PADMIR a également apporté son appui aux chefs de villages dans l'identification des

imposables et le recouvrement de la taxe rurale et son encouragement à la réalisation d'infrastructures marchandes en vue de diversifier les sources de recettes des CL, d'autre part.

Parallèlement le PSIDEL a beaucoup mis sur la sensibilisation mettant particulièrement l'accent sur la mobilisation de la taxe rurale et sur la responsabilisation des receveurs ruraux, des sous-préfets et des chefs de village à l'effort de développement.

Pour rendre cette responsabilisation plus effective, le PSIDEL a mis à contribution les receveurs ruraux dans l'organisation et l'animation de sessions de formation sur l'élaboration du budget

Outre les activités précitées, le programme a développé d'autres mécanismes et outils à savoir des émissions radiophoniques animés par les acteurs locaux et portant sur le thème du paiement de la taxe rurale.

Ce programme a profité les zones de Kolda, Podor, Sédhiou et Bignona et dans la période 2001-2004, on a noté une nette évolution dans le recouvrement de la taxe rurale et une mobilisation plus grande de la contrepartie.

➤ **Expériences axées spécifiquement sur la mobilisation des ressources financières ;**

Si les programmes précités ont eu un intérêt par à l'amélioration des recettes des collectivités locales, d'autres tels que l'Agence de Développement Municipal, le Projet Bassin Arachidier (PBA), DGL Felo ont, quant à eux, mis l'accent sur la mobilisation des ressources financières en la développant comme composante de leur stratégie d'intervention.

- La démarche de l'ADM, agence d'exécution du Programme d'Appui aux Communes consiste, sur la base d'un audit urbain, organisationnel et financier, à établir un contrat de ville avec chaque commune partenaire. Le contrat est constitué d'actions portant sur le Programme d'Investissements Prioritaires, le Programme d'Ajustement Municipal, le Programme d'Entretien Prioritaire.

Les actions de mobilisation des ressources concernent la maîtrise de l'assiette de la fiscalité locale et des produits du domaine ainsi que l'optimisation des procédures de recouvrement.

Outre les audits pour apprécier l'existant du potentiel fiscal et parafiscal, L'ADM a mené les activités qui suivent :

- l'adressage qui consiste à recenser et à prendre en compte l'ensemble des structures implantées dans l'espace communal, à matérialiser leur position et à saisir ces renseignements.

Cet outil permet de repérer les activités, les installations, la localisation des contribuables et à déterminer le gap entre le fichier des contribuables

existant et la réalité du terrain.

- le recouvrement des produits de l'occupation du domaine à travers la mise à jour des fichiers et la définition de systèmes appropriés de gestion des équipements marchands.

Des études de faisabilité du système de gestion des équipements marchands ont été effectuées dans les communes de Louga, Kaffrine, Saint-Louis et Tambacounda. Elles sont en cours dans d'autres localités.

Des résultats significatifs ont été notés : suite à l'audit de la ville, Rufisque a vu ses impôts locaux augmenter de plus de 700 millions de FCFA en une année.

La ville de Dakar a pu identifier les 200 plus gros redevables et procéder à la réévaluation des données les concernant, ce qui lui a permis de redresser de manière considérable le montant des impositions correspondant.

- Le PBA qui vise à améliorer les conditions de vie des populations de sa zone d'intervention et des organes des collectivités locales, a, dans le cadre de son appui aux CL pour l'amélioration de leurs recettes, apporté son appui à la mise en œuvre de PLD.

C'est dans ce cadre que les CR partenaires ont bénéficié de son soutien pour nouer un partenariat avec les bénéficiaires des infrastructures marchandes et créer des comités de gestion pour ce type d'infrastructures afin de faciliter le recouvrement.

Les communautés rurales ont également été soutenues par le programme dans la collecte des impôts et des taxes en mettant à disposition des outils et informations utiles susceptibles d'optimiser le recouvrement mais surtout en renforçant les capacités des animateurs et membres des commissions des finances à mieux s'organiser.

Il découle de ces activités : la conception de module sur la fiscalité locale, l'animation de sessions de formation, la participation des PCR, présidents et membres des commissions finances et animateurs communautaires aux sessions de formation, la formation-action et l'accompagnement.

Par ailleurs, 3 collectivités disposant de forts potentiels notamment de marchés hebdomadaires ont également eu à bénéficier de l'appui du PBA à travers le renforcement de capacités des acteurs impliqués par la formation et l'appui-conseil en organisation et en recouvrement des taxes et impôts.

- DGL Felo avait pour objectif de contribuer à améliorer les performances des élus et autres acteurs locaux pour une gestion plus efficace, plus démocratique et plus

responsable des services et ressources.

Dans sa stratégie, l'appui à la mobilisation des ressources financières a été privilégié. L'appui s'est matérialisé par l'organisation de fora sur le budget. Etaient associés les élus, les chefs de village ou délégués de quartier, les représentants de l'état, du service des impôts, de la perception, des leaders, des notables et partenaires...

Ces forums et sessions de formation permettaient aux participants de s'informer et de renforcer leurs capacités en matière de gestion budgétaire, de finances locales et d'échanger sur les stratégies de mobilisation des ressources financières de leurs collectivités respectives. A l'issue de chaque forum, un plan d'action de mobilisation des ressources financières est élaboré par les acteurs bénéficiaires de l'assistance technique du programme. Cette assistance technique consistait à les former sur les règles, procédures et techniques de recensement, de création et de gestion des fichiers et d'exécution des différentes catégories recettes.

L'avantage de cette assistance résidait dans l'amélioration de la collaboration et de la communication entre les collectivités et les services de l'état dans le processus de mobilisation des ressources et de gestion financière ; c'est dans ce cadre que six rencontres régionales ont pu être organisées.

L'assistance technique ne s'arrête pas là. Elle touche à l'amélioration de l'organisation et de la gestion des marchés. Les marchés de Diaobé, de Potou, de Ndingy et de Saokom ont nettement vu l'amélioration et la mobilisation des recettes provenant des marchés.

Une autre étude sur la mobilisation de la taxe rurale a été menée par DGL Felo dans 3 CR (Konkané, Pété, Séssene) et on a noté une grande évolution dans le recouvrement de la taxe rurale.

Par ailleurs, le suivi-évaluation de la mise en œuvre des activités du programme a permis de déterminer les performances réalisées :

- Meilleure maîtrise du potentiel des recettes locales par les collectivités
- Diversification des sources de revenus au niveau de la plupart des collectivités
- Amélioration de l'assiette fiscale
- Augmentation des recettes locales
- Amélioration de la transparence dans la gestion financière
- Grande adhésion des populations au paiement des impôts et taxes
- Maîtrise des règles, procédures et techniques d'élaboration du compte administratif
- Grande vulgarisation du budget

- Outre la formation et l'assistance technique, DGL Félo a conçu des outils pédagogiques et des supports de gestion.

La démarche de DGL Felo présente des forces et des limites. Ses forces résident dans :

- L'utilisation de personnes qualifiées en finances locales et en gestion budgétaire
- L'utilisation des MAP
- L'implication des différents acteurs

Les faiblesses décelées sont :

- la courte durée de présence de programme dans les collectivités de dernières générations
- la dispersion des efforts
- l'absence de document de capitalisation de l'expérience du programme

➤ **Initiatives propres à des collectivités locales**

A côté des expériences des partenaires au développement, certaines collectivités locales ont eu à prendre des initiatives propres pour améliorer leurs ressources financières.

L'exemple de la Ville de Dakar en est une illustration.

En 1998, avec l'appui de la BM dans le cadre du 2^{ème} projet urbain, une division des recettes a été créée chargée de l'évaluation, le suivi de l'assiette et la gestion des ressources financières provenant des taxes, redevances...

Elle a réalisé d'importants résultats : le budget de 4 milliards en 1984 est passé à plus de 12 milliards en 2002. Ces performances sont maintenues et davantage renforcées avec l'informatisation du système de recensement, de gestion des fichiers et d'émission des rôles, l'augmentation et la formation du personnel.

Par ailleurs le partenariat noué entre la ville de Dakar et la direction des impôts a permis de relever le niveau de recouvrement à près de 17 milliards en 2004 alors qu'en 2000, il n'excédait pas 9 milliards.

La taxe sur la publicité également a connu une grande hausse dans son recouvrement : 720 millions en 2004 contre 200 millions en 2000

Les analyses et évaluations des intervenants, permettent de tirer les enseignements suivants :

- La sensibilisation des acteurs est nécessaire pour une bonne mobilisation des ressources financières
- La collaboration entre les services financiers et fiscaux, les collectivités locales participent à une bonne mobilisation des ressources
- La formation des acteurs aux règles, procédures et techniques de mobilisation et sur leurs rôles et responsabilités participe au changement des comportements et mentalités et à une meilleure implication des populations dans la gestion et la supervision des ressources locales

Leçons apprises :

- En matière d'appui à la mobilisation des ressources financières, le succès passe par :
 - Le Renforcement des capacités des acteurs
 - L'élaboration et la mise en œuvre de pan d'actions pertinent et réaliste
 - La Mise en place d'un système adéquat de suivi-évaluation impliquant tous les acteurs
 - La création et la mise à jour régulière des fichiers des contribuables
 - La mise en place d'une politique adéquate de communication sociale avec l'utilisation de supports adaptés
 - L'utilisation de personnel qualifié par les collectivités
- En matière de pérennisation des acquis de la mobilisation des ressources financières, les actions suivantes peuvent y contribuer :
 - Motiver le personnel de collecte
 - Doter le personnel intervenant dans le système de moyens nécessaires
 - Renforcer la collaboration entre les différents partenaires a développement et les services financiers de l'état
 - Organiser des séances de démultiplication des formations reçues
 - Exécuter régulièrement un programme de suivi et évaluation des activités de mobilisation des ressources financières
 - Elaborer des documents de référence simples, pratiques et accessibles sur les stratégies développées

Fiche d'évaluation

1. *L'atelier a-t-il répondu à vos attentes?*

Oui Non

Pourquoi?

2. *Pensez-vous que les connaissances acquises dans le cadre de cet atelier vous seront?*

Pas utiles 1 Peu utiles 2 Assez utiles 3 Utiles 4 Très utiles 5

Pourquoi?

3. *Quelles appréciations faites – vous du contenu des modules ?*

Pas utiles 1 Peu utiles 2 Assez utiles 3 Utiles 4 Très utiles 5

Pourquoi?

4. *Qu'auriez-vous souhaité voir ajouté à ce qui a été couvert pendant les 2 jours ?*

5. *Que pensez-vous de la pertinence et de la qualité des méthodes d'animation et du matériel pédagogique utilisé (exercices, études de cas, apports d'informations, etc.)?*

Pas utiles 1 Peu utiles 2 Utiles 3 Assez utiles 4 Très utiles 5

Pourquoi?

Suggestions

**PROGRAMME GOUVERNANCE ET PAIX AU SENEGAL
(PGP-Sénégal)**

**MANUEL DE FORMATION DES ACTEURS LOCAUX DE LA COMMUNE DE
DIAMNIADIO SUR LA GESTION FONCIERE**



**ASSOCIATION CONSEIL
POUR L'ACTION**

(ONG d'Appui au Développement)

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/
33 825 32 14 Fax (221) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : aca@aca.sn site web : www.aca.sn*

PRESENTE PAR MAMADOU DIOUF

JUIN 2012

Structuration du module

1. Introduction

2. Déroulement de l'atelier

- 2.1 Présentation des participants et formateurs
- 2.2 Recueil des attentes et craintes des participants
- 3. Présentation des objectifs et de l'agenda
- 4. Approche et principe de l'atelier

Chapitre 1 : La législation foncière

Séquence 2 : Généralité sur la législation foncière

Séquence 3 : Evolution historique de la législation foncière

Chapitre 2 : Gestion foncière et compétences transférées

Séquence 1 : Les compétences des CL

Séance 1 : Les compétences générales

Séance 2 : Les compétences transférées

Séquence 2 : Les Compétence des collectivités locales en gestion foncière

Séance 1 : Compétences des communes

Séance 2 : Compétences des communautés rurales

Chapitre 3 : Problématiques de la gestion foncière dans les CL

Séquence 1 : Problématique de la pluralité des textes sur la gestion foncière

Séquence 2 : Difficultés rencontrées dans la gestion foncière et solutions

Approches et méthodes de formation à utiliser

La démarche retenue favorise une participation très active des bénéficiaires de la formation. Les méthodes utilisées cherchent à valoriser l'expérience et le savoir des participants en privilégiant la découverte, l'échange, la mobilisation de leurs connaissances et le consensus.

Elle comprendra des:

- exercices (individuels et de groupes) ;
- jeux de rôles;
- plénières ;
- études de cas.

Le formateur devra s'imprégner de la réalité de la gestion des collectivités locales pour saisir leur complexité, et les traduire en données d'appui lors des ateliers.

Supports et matériels pédagogiques employés

Le module utilisera un matériel pédagogique approprié et adapté aux besoins. Le matériel pédagogique comprendra des flip chart, des marqueurs assortis, des fiches A4 assortis et le scotch crêpé, un vidéo projecteur. Le guide comportera aussi un éventail d'outils permanents et de production ainsi que des copies d'étude de cas, des exercices, etc. Ce matériel doit être prêt avant le début de chaque séance. A chaque fois que c'est possible, visiter la salle et la préparer la veille avec une mise en place qui facilite les interactions entre participants.

Durée de la formation et nombre de participants souhaité

Le nombre de participants est fixé à 30 personnes au maximum,

La durée de la formation est de 2 jours.

Le temps de travail journalier se situe entre 6 et 7 heures réparties entre le matin et l'après-midi.

Mise en route

1. Objectifs

- Saisir le contexte et la justification de la formation
- Comprendre les objectifs et les enjeux de la formation
- Disposer de toutes les informations pratiques sur la formation
- Se sentir suffisamment préparés à prendre une part active dans les activités

2. Présentations des participants, organisateurs et formateurs

Le formateur se présente et invite chaque participant à se présenter en donnant :

- Son nom et prénoms ;
- Sa fonction et sa structure ;
- Et sa localité.

3. Recueil des attentes des participants

- Les participants sont organisés en groupes
- Le formateur les invite à dire leurs attentes par rapport à la formation.

- Chaque groupe transcrit chaque attente sur une carte
- Les cartes sont affichées au tableau
- Le facilitateur amène les participants à faire la synthèse des attentes exprimées

4. Présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier

- Le formateur présente les objectifs et l'agenda de la formation sur papier Padex et les partage avec les participants ;
- Il s'assure que les objectifs sont bien compris

5. Fixation des règles de travail

- Le formateur invite les participants à définir les règles de travail pour un bon déroulement de la formation.
- Il note les règles sur papier Padex et l'affiche pendant toute la durée de l'atelier.

6. Enonciation des principes de l'atelier

En plus des règles définies par les participants, le formateur présente les principes et les partage ensuite avec les participants.

Il s'agit des principes suivants :

Principes de l'atelier
<ol style="list-style-type: none"> 1. Participer activement aux ateliers ; 2. Diversifier les interventions ; 3. Progresser ensemble dans un cadre consensuel ; 4. Mettre le focus sur les activités de l'atelier ; 5. Faire un effort de précision et concision dans les interventions.

II. OBJECTIFS

2.1. Objectif général

Former les élus et les acteurs locaux sur les textes législatifs et réglementaires relatifs aux fonciers.

2.2. Objectifs spécifiques

- Présenter le système foncier sénégalais et ses caractéristiques ;
- Rappeler les textes et lois sur la gestion foncière ;
- Rappeler les compétences de la commune et de la communauté rurale dans la gestion foncière ;
- Expliquer le cadre institutionnel de la gestion foncière ;
- Expliquer la réglementation connexe du système foncier ;
- Rappeler les principes de la gestion des terres du domaine de l'Etat et du domaine national ;
- Proposer des études de cas sur le règlement des conflits dans la gestion foncière.

III. RESULTATS ATTENDUS

- Le système foncier sénégalais et ses caractéristiques sont exhaustivement présentés ;
- Les textes et lois sur la gestion foncière sont rappelés ;
- Le cadre institutionnel et les compétences de la commune et de la communauté rurale dans la gestion foncière sont présentés et maîtrisés;
- La réglementation connexe du système foncier est présentée ;

- Les principes de la gestion des terres du domaine de l'Etat et du domaine nationale sont rappelés.

Chapitre 1 : La législation foncière

Ce chapitre est déroulé en trois parties :

1. Généralité sur la législation foncière
2. Evolution historique de la législation foncière

Séquence 1 : Généralité sur la législation foncière

Le facilitateur demande aux participants de citer les différentes catégories de terres :

Apport d'information

Le cadre institutionnel de base

Il est constitué par la réglementation portant sur le domaine de l'Etat et sur le domaine national.

Le domaine de l'Etat

Il est essentiellement régi par:

- la Loi 76-66 du 02 juillet 1976;
- la Loi 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert des compétences en matière de domaines.

Il se présente se présente en domaine public (naturel et artificiel) et en domaine privé (affecté et non affecté) conformément au schéma ci-après.

Le domaine *public* de l'Etat

La Loi 76-66 du 02 juillet 1976 définit le domaine de l'Etat (article 1er) qui est composé du domaine public et du domaine privé).

Le domaine public est soit:

- *Naturel* (eaux intérieures, cours d'eaux navigables ou flottables, cours d'eaux non navigables et non flottables, étangs, lacs et mares permanentes, eaux de surface et les nappes aquifères, sous-sols et espaces aériens) (Article 5);
- *Artificiel* (emprise des routes, ports maritimes et fluviaux, aérodromes, aéroports et dépendances, ouvrages hydrauliques, canaux de navigation, conduites d'eau et d'égouts, ouvrages militaires de défense terrestre, maritime et aérienne).

Ce domaine est, en principe, inaliénable et imprescriptible.

Le domaine public peut faire l'objet de permissions de voirie, d'autorisations d'occuper, de concessions et d'autorisations d'exploitation. (art. 11).

L'Etat peut aussi délivrer des autorisations d'occuper le domaine public naturel et artificiel, à titre précaire et révocable (art. 13) et décider d'incorporer un immeuble au domaine public artificiel (art. 8) par classement ou exécution de travaux lui faisant acquérir un caractère de domanialité publique. Le domaine public artificiel peut faire l'objet d'un déclassement au profit du domaine privé, s'il est immatriculé, ou à celui du domaine national pouvant être immatriculé au nom de l'Etat (art. 19).

Le domaine *privé* de l'Etat

Selon l'article 21, le domaine privé de l'Etat comprend, en ce qui concerne son patrimoine foncier: les biens et droits mobiliers et immobiliers, les immeubles acquis par voie d'expropriation, les immeubles immatriculés, les immeubles préemptés, les biens mobiliers et immobiliers acquis par confiscation au profit de l'Etat, les immeubles abandonnés et

incorporés au domaine de l'Etat, en application des dispositions de l'article 28 du décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation de la propriété foncière, les portions du domaine public déclassées et immatriculées, les biens vacants et sans maître.

Le domaine privé immobilier se divise en domaine affecté et domaine non affecté (art. 32), géré par le service des domaines (art. 31).

Domaine des particuliers (titres fonciers)

Le domaine national

Définition et délimitation du domaine national

Le domaine national est défini de façon négative – l'article 17 de la loi de 1964 dispose: « Constituent de plein droit le domaine national, toutes les terres non classées dans le domaine national, non immatriculées dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. »

Les terres du domaine national constituent une masse immense du territoire national (environ 95%) elles se subdivisaient en 4 grandes zones: les zones urbaines (art. 5) les zones classées (art. 6), les zones pionnières (art. 7) et les zones du terroir (art. 7 et 8).

Il faut noter qu'il n'y a aucune délimitation (bornage) précise dans ces différentes zones et que par la suite, les zones pionnières ont été reversées dans les zones du terroir.

Les zones du terroir (94% du domaine national):

Elles sont composées d'un ensemble de terres homogènes et complémentaires nécessaires au développement de la communauté installée sur le terroir.

Il s'agit de terres qui servent d'habitation aux populations, de culture ou d'élevage. Article 7 – L. 64) le décret d'application, en son article 2, précise que le terroir comprend: «Les terres de culture, les terres de pâturages, les terres de parcours, les boisements régulièrement utilisés, les terres en friches jugées nécessaires à son extension ». L'idée est de permettre à la communauté rurale dont les habitants sont unis par un lien de voisinage et partagent un intérêt commun de terres dans le terroir, de disposer des ressources de son développement.

Les zones forestières (ou zones classées)

Elles sont constituées par les terres qui ne font partie ni des zones de terroir ni des zones pionnières ni des zones urbaines. Elles relevaient du domaine privé de l'Etat, avant la loi sur le domaine national.

La partie de cette zone qui n'a pas été immatriculée a été versée dans les zones du terroir. Cette zone constitue une réserve temporaire. L'idée est de préserver cette richesse commune. Elle est soumise aux dispositions du code forestier.

Les terres de cette zone sont plutôt destinées à accueillir des programmes de développement.

Les zones urbaines

Elles sont constituées par les terres du domaine national, situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme, prévus par la législation applicable en la matière. Elles se subdivisent en deux zones: les zones à vocation agricole qui sont créées par décret, et les terres situées dans la zone résidentielle, commerciale ou industrielle, déjà bâtie.

Cette partie du domaine se situe en ville ou dans la périphérie des villes. Il s'agit de zones qui sont, en principe, non occupées, mais elles font l'objet d'occupations irrégulières qui posent des problèmes d'urbanisme.

Les zones pionnières:

Elles sont constituées par les terres résiduelles qui ne faisaient partie ni des zones urbaines ni des zones du terroir ni des zones classées. Elles sont destinées à être mises en valeur par des plans de développement et des programmes d'aménagement. Il s'agit des terres incultes et inexploitées (terres neuves) d'une part, et, des terres faiblement occupées qui, lorsqu'elles sont aménagées, et irriguées peuvent d'autre part constituer de vastes exploitations agricoles. En somme, il s'agit « de terres sous exploitées ou en jachère, de terres de parcours, pouvant être mises en valeur, par des plans de développement ou de programme d'aménagement ». Elles sont, comme précisé plus haut, reversées dans les zones du terroir.

Séquence 2 : Evolution historique de la législation foncière

Méthode d'animation

En plénière, le facilitateur demande aux participants de citer les principales étapes de l'évolution de la législation foncière au Sénégal

Apports d'informations

Présentation générale de l'organisation du système foncier sénégalais

La mise en place du système foncier sénégalais actuel, dit système moderne, a été précédée par celle d'un système foncier purement traditionnel, auquel s'est substitué un système colonial.

Le système foncier traditionnel

Ce qui fonde la conception traditionnelle du droit de la terre et lui donne sens et puissance est, sans nul doute, l'ancestralité généalogique qui est garante des liens étroits qui unissent les membres d'un même groupe. Cette ancestralité peut être déclinée en un double mouvement:

- d'identification de l'individu au groupe;
- d'identification du groupe à la terre.

L'identification de l'individu au groupe est le résultat d'un long processus d'intégration sociale qui se traduit par l'acquisition de l'esprit communautaire, la mise en commun de tout ce qui est essentiel à la vie du groupe, et à sa nécessaire appropriation collective.

L'identification du groupe à la terre trouve son explication dans l'antériorité d'une implantation sur un sol naguère inhabité, associant dans un pacte d'alliance, le groupe aux esprits du lieu. C'est pourquoi, dans les sociétés africaines, la terre est sacrée, inaliénable et indivise, ce qui a conduit Raymond Verdier (1970) à dire que « la terre se parentalise et la parenté se territorialise ».

Malgré la pluralité des pratiques traditionnelles dues à l'existence de différents groupes sociaux qui peuplent le pays, on peut affirmer qu'il existe une conception traditionnelle sénégalaise du système foncier. Cette affirmation, vraie pour les modes d'acquisition de la terre (la découverte et la conquête), les modes de délimitation (parcours du cheval-tambour), les preuves irréfragables opposables à tous en tout lieu et à tout moment, l'est davantage pour les principes qui fondent le droit de la terre.

En effet dans ce système traditionnel on considère que:

- la terre est un bien collectif;
- la terre est un bien inaliénable;
- la terre est un bien transmissible.

La terre est un bien collectif

La terre est une affaire du groupe, de la collectivité; elle représente le patrimoine des générations présentes et futures; elle est à ce titre indivise. Les générations présentes doivent veiller à son intégrité pour la transmettre aux générations futures. C'est pourquoi la femme appelée à quitter le groupe par le mariage, ne peut en recevoir.

La terre est administrée par un maître de terres, généralement le plus âgé, représentant les ancêtres. Ce dernier la répartit en fonction des besoins des membres du groupe.

La terre est inaliénable

Elle n'est pas susceptible d'appropriation individuelle au sens occidental du droit de propriété. Les détenteurs de la terre ont un droit d'usage. Ils la gèrent comme un bien de la communauté. L'une des explications de ce principe est que la terre est sacrée.

Elle est unie aux génies de la terre et à l'esprit des ancêtres desquels elles proviennent.

La terre est transmissible

Inaliénable, la terre peut, cependant, circuler à l'intérieur du groupe. C'est ainsi que le détenteur d'une terre, par la grâce du maître de terre, est assuré qu'à sa mort la terre ira à sa descendance qui continuera à bénéficier du champ de culture.

Elle peut aussi, être prêtée à quelqu'un, moyennant une redevance symbolique.

Elle peut être louée (quand la famille manque de bras). Dans ce cas, le produit de la location est partagé en deux parts égales, entre le maître de la terre et le détenteur du droit de culture.

Il existait quelques exceptions à ces principes. Ainsi, chez les Diolas la terre pouvait appartenir à des femmes; chez les sérères qui pratiquent le matriarcat la terre est transmise par les femmes, de même que pour les Wolof, la Linguère avait des champs qu'elle administrait.

Il faut aussi noter que tous les hommes n'avaient pas les mêmes droits sur la terre: « la structure hiérarchique et cloisonnée des groupes sociaux réservait son usage » à certains groupes sociaux (*ger*).

La seconde période, importante dans la mutation de ce système, correspond à la période coloniale, plus précisément, à partir de 1850, date à laquelle débuta l'occupation et la mise en valeur des territoires colonisés. Cette période qui succéda à celle des comptoirs prit fin en 1904, quand furent fixées les limites administratives de la colonie.

Le colonisateur institua alors la technique de l'immatriculation qui permet aux occupants occidentaux d'avoir des titres de propriété sur le sol colonisé. De même, l'administration coloniale considérait que les terres non immatriculées étaient propriété de l'Etat. Une politique affirmée du colonisateur a été de promouvoir la diffusion de la propriété.

Ce système n'a pas connu de succès auprès des populations. A l'indépendance, l'Etat a voulu poser les fondements d'un système foncier adapté au contexte socio-économique de l'heure.

Le système foncier actuel

Depuis 1964, le Sénégal a entrepris une grande oeuvre de construction d'un régime foncier adapté au contexte économique et social. Il s'agit selon l'approche du Président Léopold Sédar Senghor, *de revenir à un droit négro-africain, fortement imprégné de la conception socialiste, plus proche de celle de l'Afrique noire.*

Ainsi, la Loi 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national, fut d'abord adoptée suivie de la Loi 76-66 du 2 juillet 1976, portant code du domaine de l'Etat. Le dispositif ne serait pas complet si on n'y ajoute pas l'ensemble des textes pris ultérieurement et qui, dans leur application, font corps avec les lois sur le domaine national et sur le domaine de l'Etat. Il s'agit:

du Code Forestier: Loi 98-03 du 8 janvier 1998;

du Code de la Chasse: Loi n° 86-04 du 24 janvier 1986;

du Code de l'Environnement: Loi n° 2001-01 du 15 juin 2001;

du Code de l'Eau: Loi 81-13 du 4 mars 1981.

Les lois de 1996 sur la régionalisation/décentralisation ont redéfini le rôle et les responsabilités des acteurs qui interviennent dans la gestion du foncier.

L'articulation de toutes ces législations, de façon harmonieuse, cohérente, orientée vers un résultat spécifique qui est de mettre en valeur la terre pour un développement national, permet de parler de système foncier.

Chapitre 2 : Gestion foncière et compétences transférées

Ce chapitre est divisé en deux parties :

1. Les compétences des CL
2. Les Compétence des collectivités locales en gestion foncière

Séquence 1 : Les compétences des CL

Séance 1 : Les compétences générales

Le facilitateur demande aux participants de citer les compétences générales des CL

Apport d'informations

Compétences générales

Les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation, et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social, et cultural d'intérêt régional, communal, ou rural (art. 3 du CCL).

Séance 2 : Les compétences transférées

Les participants identifient en plénière, les compétences transférées aux CL :

Apport d'informations

Compétences transférées (Loi 96-07 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales)

- Environnement et gestion des ressources naturelles ;
- Santé, population et action sociale ;
- Jeunesse, sports et loisirs ;
- Culture ;
- Education, alphabétisations, langues nationaux, et formation ;
- Planification ;
- Aménagement du territoire ;
- Urbanisme et habitat;
- Domaine.

Séquence 2 : Les Compétence des collectivités locales en gestion foncière

Séance 1 : Compétences des communes

Quelle est la compétence du conseil municipal en matière de gestion des terres ?

Apport d'informations

Les terrains du domaine national, situés dans les zones urbaines, peuvent être immatriculés au nom de l'Etat, et affectés aux communes, en tant que de besoin, pour servir d'assiette à des projets d'équipement collectifs (art. 25).

Les terrains immatriculés sont la propriété de l'Etat, dans le cadre des lotissements des terrains du domaine national des zones urbaines.

Le maire préside la commission d'attribution des parcelles issues de ces lotissements. Les actes de la commission d'attribution dont la composition est fixée par décret sont soumis à l'approbation du représentant de l'Etat.

- C'est le Maire qui reçoit les demandes de parcelles de terrains issus de lotissement régulièrement approuvés et les transmet au receveur des domaines pour instruction (article 8 du décret n° 96 -1130 du 27-12-96)
- Les demandes sont examinées par la commission d'attribution prévue par l'article 25 de la loi portant transfert de compétences aux CL. Cette commission présidée par le Maire est composée comme suit :
 - *Le receveur des domaines, secrétaire rapporteur*
 - *Le chef de service au cadastre*
 - *Le chef de service de l'urbanisme*
 - *Le ou les chef(s) de service techniques communaux;*
 - *Un conseiller municipal*
 - *Le ou les délégués du ou des quartiers concernés ou limitrophes.*

NB:

- La commission peut s'adjoindre toute personne qualifiée pour éclairer ses décisions.
- Le PV établi à l'issue de la commission est soumis à l'approbation du préfet;
- Il donne lieu à l'établissement d'actes par le service chargé des domaines et soumis à l'approbation du gouverneur de région pour être définitifs (article 9 du décret n°96-130 du 27-12-96).

Séance 2 : Compétences des communautés rurales

Quelle est la compétence du conseil rural en matière de gestion des terres ?

Apport d'informations

Affectations, désaffectations et transfert dans les zones du terroir

L'affectation

Au départ, il revenait au président du conseil rural, (art.14 du décret ci-dessous) de procéder à l'affectation sur avis du Conseil (art.14 au Décret 72-1288).

Dans un souci de démocratie et d'équité, cette compétence est revenue, grâce au Décret 80-1051 du 14 octobre 1980, au conseil rural, par délibération, soumise à l'approbation du préfet (art. 8 et 15); depuis les textes sur la décentralisation, l'approbation est donnée par le Sous-préfet, pour être valable.

Elle est personnelle et individuelle (art.19 du Décret 64-573) et ne peut faire l'objet de transaction. Sa durée est illimitée et confère au bénéficiaire un droit d'usage (art. précité).

Elle peut être prononcée en faveur, soit d'un membre de la Communauté, soit de plusieurs membres groupés en associations ou coopératives (art.3 Décret N°72-1288 du 27 octobre 1972).

Aux termes de l'article 18 du décret N°64-573, repris par l'article 3 al. 2 du Décret N°72-1288, l'affectation requiert deux conditions:

Première condition: la terre doit être affectée aux membres de la communauté;

Deuxième condition: aux termes de l'article 18 précité », l'affectation est prononcée en fonction de la capacité des bénéficiaires d'assurer, directement ou avec l'aide de leur famille, la mise en valeur de ces terres, conformément au programme particulier ».

La fin de l'affectation

L'affectation peut prendre fin en cas de faute de l'affectataire, sur sa demande ou pour des raisons d'utilité publique.

- sur la demande de l'affectataire, le conseil rural retire la parcelle affectée;
- la désaffectation résultant d'une décision de l'Etat: lorsque l'Etat, pour des raisons d'utilité publique, requiert l'immatriculation, à son nom, d'une portion du domaine national, cette portion est extraite du domaine et entre dans le patrimoine l'Etat (domaine privé) , ce qui met fin à toutes les affectations faites sur cette terre;
- la désaffectation pour motif d'intérêt général: elle est prévue par l'article 15 al. 2 de la loi sur le domaine national. Elle peut se justifier soit par des opérations ponctuelles (l'établissement de parcours de bétail ou de travaux hydrauliques ou encre de lotissements destinés à l'habitat) soit par la volonté de procéder à une révision générale des affectations, tel que prévu par l'article 12 du Décret N° 72-1288. Dans ce dernier cas, la délibération doit être adoptée à la majorité des $\frac{3}{4}$ des membres du conseil et approuvée par décret.
- la désaffectation à titre de sanction: conformément à l'article 20 du Décret N°64-573, la désaffectation peut être prononcée d'office:
 - pour insuffisance de mise en valeur, après avoir fait l'objet d'une mise en demeure, restée sans effet, au bout d'un an;
 - lorsque le bénéficiaire ne réside plus sur le terroir ou n'assure plus personnellement la mise en valeur des terres qui lui sont affectées;
 - lorsque le bénéficiaire cesse l'exploitation de la terre affectée.

Le transfert d'affectation

Il peut être décidé selon les cas ci-après:

- pour des causes d'intérêt général, l'affectataire est dépossédé de la terre qui lui avait été affectée et le conseil rural est tenu alors, de mettre à sa disposition une autre parcelle, pour compensation (art. 20, décret précité);
- en cas de décès de l'affectataire, les héritiers obtiennent l'affectation à leur profit de tout en partie des terres affectées à leur auteur, dans les limites de leurs capacités d'exploitation (art. 22). Ils doivent adresser leur demande au président du conseil rural dans les 3 mois, sous peine de déchéance.

Procédures d'affectation, de désaffectation et de transfert dans les zones de terroir:

- L'affectation est faite sur demande adressée au président du conseil du rural et soumise au conseil rural pour délibération. Cette délibération doit être approuvée par le sous-préfet pour être valable. L'affectataire est soumis à l'obligation de mise en valeur ;
- le transfert d'affectation dont l'affectataire est décédé est fait sur la demande des héritiers. Le conseil peut attribuer le terrain à un ou plusieurs héritiers (les mieux placés pour continuer l'exploitation) ;
- le transfert d'affectation peut donner lieu à une indemnisation par le nouvel affectataire, à l'ancien pour les réalisations effectuées ;
- la désaffectation est prononcée en cas de défaut de mise en valeur ou de cessation d'exploitation par l'affectataire ;
- elle peut être prononcée d'office, pour cause d'intérêt général, ou d'utilité publique, mais dans ce cas, le conseil rural attribue, en guise de compensation, une autre terre à l'affectataire dépossédé.

Chapitre 3 : Problématiques de la gestion foncière dans les CL

Séquence 1 : Problématique de la pluralité des textes sur la gestion foncière

Code de l'urbanisme

Code de l'environnement

Code du domaine de l'Etat

Code de l'assainissement

Code de l'eau etc.

Tous ces textes législatifs sont assortis de décrets d'application. Leur complexité et leur interférence par rapport au domaine nationale rend plus difficile la gestion foncière.

Séquence 2 : Difficultés rencontrées dans la gestion foncière et solutions

Les répartis en groupes, répondent aux questions d'animation suivantes :

« Quels sont les problèmes rencontrés dans la gestion des terres dans les collectivités locales » ?

« Quelles sont les solutions trouvées dans la gestion des problèmes fonciers dans les collectivités locales » ?

PROBLEMES DANS LA GESTION DES TERRES ET SOLUTIONS	
Problèmes rencontrés	Solutions trouvées
1.	
2.	
3.	

Apport d'information

Les problèmes rencontrés

1. Dans certaines communautés rurales la délimitation et les enquêtes effectuées par la commission domaniale se font sans l'implication du C/CAAL ;
2. Absence d'une délimitation précise entre CR ou entre CR et commune ;
3. Mauvaise interprétation de la loi sur le domaine national ;
4. Attribution des terres par les chefs de village, commission domaniale ou PCR.
5. Non précise en compte de la capacité de mise en valeur dans l'attribution des terres ;
6. Transaction foncière (vente, location) : *l'affectataire à tendance à considérer la parcelle exploitée comme une propriété or nul n'est propriétaire des terres du domaine national, mieux quiconque aura conclu ou tenté de conclure une convention sur le domaine national risque une peine de 6 mois à 3ans et une amende supérieure à 50 000 ;*

7. Prédominance du « MASLA » ou de la convivialité dans la gestion des terres ;
8. Les communautés rurales ne disposent pas de plan d'occupation des sols;
9. Inexistence d'arrêté RETEC fixant les conditions minimales de mise en valeurs;
10. Les PCR ne notifient pas par écrit les affectations aux bénéficiaires.

Solutions

1. Formaliser le fonctionnement de la commission domaniale (impliquer le chef de CADL, le chef de village, exiger du PCR un ordre de mission et déposer à la fin de la mission un rapport technique;
2. Amener les communautés rurales à se doter de plan d'occupation et d'aménagement des sols (POAS);
3. Les terres doivent être affectées par délibération du CR et non par le PCR, le chef de village ou la commission domaniale ;
4. Après chaque délibération, le PCR doit notifier au bénéficiaire l'affectation par écrit,
5. Le CR doit affecter les terres en fonction de la capacité d'exploitation du demandeur et non donner automatiquement la superficie sollicitée.



PROGRAMME GOUVERNANCE ET PAIX AU SENEGAL

(PGP-Sénégal)

STRATEGIE D'ASSISTANCE TECHNIQUE POUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES

Manuel du formateur



**ASSOCIATION CONSEIL
POUR L'ACTION**

(ONG d'Appui au Développement)

AMELIORATION DES RESSOURCES LOCALES DES COLLECTIVITES LOCALES PARTENAIRES DU PGP

L'assistance technique démarrera à la suite des formations sur la fiscalité locale et le recouvrement des ressources propres des CL. Chaque collectivité locale sera composée des équipes d'appui comprenant des élus et les autres acteurs pour appuyer la mise en œuvre des actions d'optimisation des recouvrement des ressources propres après une bonne identification de leur potentiel de recettes. Pour se faire, en plus des CL un contact sera établi avec les services locaux du trésor public et des impôts et domaines qui sont incontournable dans la fourniture des informations financières de base nécessaire au suivi de l'évolution de la situation de chaque collectivité locale.

A ce niveau, des activités de base suivantes qui sont nécessaires pour une meilleure réussite de la mise en œuvre :

- Faire l'état des lieux des finances locales des collectivités locales (situation de référence) ;
- documenter la structure des budgets des collectivités locales pour voir les rapports entre allocations dotations Etat/ ressources propres pour pouvoir disposer d'une situation de référence qui nous permettra de mesurer progressivement les impacts de l'intervention du PGP en matière d'amélioration de la situation dans ce domaine.
- Analyser les pratiques locales de mobilisation des ressources propres avant l'intervention du PGP pour pouvoir proposer des mesures et activités d'amélioration.
- Voir les démarches d'amélioration des relations entre les CL et les partenaires intervenants.
- Faire un plan d'activités de mobilisation des ressources propres des CL partenaires. Ce plan va consister à organiser dans les collectivités locales des forums au cours desquels tous les acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources propres seront conviés pour de larges concertations et la mise en place de plans d'actions de mobilisation des impôts et taxes potentiellement mobilisables. Ces plans d'actions seront assortis de la mise en place d'équipes de suivi et probablement d'appui au recouvrement des impôts et taxes ciblés. Ces équipes recevront une formation sur la connaissance des ressources ciblées, mais aussi sur les procédures de recouvrement en relation étroite avec les agents du trésor et des impôts et domaines.

Elaboration d'un plan d'actions

A l'issue de la formation qui va permettre l'identification des taxes et impôts susceptibles d'être perçus dans chaque collectivité locale et la formulation de stratégies pratiques de leur recouvrement. L'assistance technique va commencer avec la finalisation du plan d'action dont l'élaboration avait commencé lors de l'atelier.

Ce plan d'action finalisé portera sur les recettes locales potentielles et les stratégies de recouvrement. Ce Plan précise également, les modalités de perception, les stratégies concrètes à mener sur le terrain pour les recouvrer. Il rappelle enfin à chaque acteur, son rôle et ses responsabilités dans le processus de recouvrement.

Un modèle de plan d'action peut comprendre les rubriques suivantes :

- les acteurs chargés de la mise en œuvre ;
- le responsable ;
- la période de réalisation ;

- les conditions de réalisation ;
- les moyens nécessaires ;
- les indicateurs de résultat.

Plan d'actions de mobilisation des ressources financières locales

Possibilité : _____							
Actions	Tâches	Acteurs de la mise en oeuvre	Responsable de la mise en oeuvre	Période	Moyens nécessaires	Résultats attendus	Indicateurs de mesure des résultats

Constitution de commissions de recouvrement

Elle consiste essentiellement à mettre en place des outils pour le déroulement du Plan d'Actions communément appelé « opérations coup de poing ».

Les commissions sont composées en fonction des recettes à percevoir. La commission taxe rurale sera constituée du sous préfet, de l'agent du trésor, du président du conseil rural et du président de la commission des finances. La commission/droits de marché est constituée quant à elle de l'agent du trésor, d'un agent du service des impôts, du président de la commission des finances du conseil rural, des collecteurs et éventuellement d'un agent de sécurité.

La principale mission est de sensibiliser et d'informer les populations et de percevoir en même temps les impôts dus. Un appui-organisationnel est apporté aux principaux acteurs en vue d'améliorer le système de recouvrement et de pérenniser les acquis. C'est également le moment de déceler les pratiques illégales et de proposer des solutions conformes à la réglementation en vigueur.

Les opérations d'appui recouvrement sont en même temps des outils de concertation, de sensibilisation et de collecte des doléances des populations. Les contribuables sont amenés à s'exprimer sur les raisons du faible taux de recouvrement des taxes et impôts locaux. A la fin de chaque journée de recouvrement, la commission procède à une évaluation des recettes collectées.

Ceci permet d'apprécier le potentiel, les contraintes rencontrées et dégage des perspectives pour une amélioration du niveau de recouvrement.

Suivi évaluation des activités de recouvrement

Le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions permet de mesurer l'impact des activités et le cas échéant de mieux les adapter et d'autre part d'inciter les parties prenantes à maintenir la dynamique insufflée lors des « opérations coup de poing ». Il permet en outre de tirer les enseignements des actions initiées et de s'accorder sur la manière d'améliorer dans le futur la stratégie sans appui externe. Il faut rappeler que les acteurs prennent à la fin de chaque opération des engagements pour améliorer le système et le taux de recouvrement.

Cette étape veille à l'amélioration du système de recouvrement, à la prise en compte des besoins des imposables, à la transparence de la collecte et à la bonne gestion des fonds mobilisés. Il s'agit ici d'interpeller la collectivité locale sur les attentes des populations en termes d'investissement pour améliorer leurs conditions de vie et de travail.

Une cellule de suivi et de coordination constituée des autorités de la collectivité et des différents responsables d'équipes de mise en œuvre assure le suivi et la réalisation des activités contenues dans le plan d'action. Cette cellule veille à la mise à disposition des moyens nécessaires aux différentes équipes.

Dans le cadre des activités de suivi, des réunions périodiques de coordination vont se tenir. A ces réunions, seront conviés les responsables des services fiscaux et le receveur de la collectivité locale en vue d'une part, d'évaluer les performances réalisées et de convenir des mesures éventuelles à prendre pour améliorer les résultats enregistrés et/ou consolider les acquis, d'autre part.

PROGRAMME GOUVERNANCE ET PAIX AU SENEGAL
(PGP-Sénégal)

**NOTE TECHNIQUE RELATIVE A L'ATELIER
D'ECHANGES SUR LA MOBILISATION DES
RESSOURCES DANS LA COMMUNAUTE RURALE
DE YENE**



**ASSOCIATION CONSEIL
POUR L'ACTION**

(ONG d'Appui au Développement)

Note technique relative à l'atelier d'échanges entre Trésor, Impôt et Domaine et la Collectivité Locale de Yène

Introduction

De le cadre de ses appuis aux CL, le PGP a perçu la nécessité de les doter d'un outil d'évaluation objective et participative de la qualité de gouvernance. Cet outil appelé Baromètre de Bonne Gouvernance (BBG), permet aux CL qui se l'appliquent d'identifier les activités à mettre en œuvre pour améliorer leur situation. La CR de Yène qui fait partie des CL appuyées par le PGP s'est soumise à cet exercice d'évaluation et s'est dotée d'un plan d'action comportant des activités de consolidation de ses acquis en matière de gouvernance et de résolution des difficultés qui l'empêchent de concrétiser tout le potentiel qu'elle peut tirer de la décentralisation fiscale.

Une des activités qu'elle avait inscrites dans son plan d'action est l'organisation d'un atelier d'échanges avec les services déconcentrés de l'Etat, notamment ceux du Trésor et des Impôts et Domaines, pour une meilleure collaboration dans le domaine de la fiscalité locale.

La présente note technique est conçue pour structurer l'intervention et en même temps créer les conditions d'une reproductibilité dans d'autres CL.

Démarche pour la réalisation de la mission

Des Termes de Référence ont été élaborés et un facilitateur a été choisi pour conduire l'activité. Le consultant a rencontré l'équipe du PGP au cours d'une réunion d'orientation. Au cours de la dite réunion, l'accent a été mis sur l'importance de la préparation de l'atelier et sur le fait que la CL doit prendre un lead rôle pour la validation des objectifs de la mission et la mobilisation des représentants des services déconcentrés de l'Etat et des OSC.

Au vu de ce qui précède la démarche de mise en œuvre suivante a été proposée par le facilitateur:

Préparation de l'atelier :

Constitution d'une documentation de base sur questions soulevées dans les TDR : budget des CL, compte administratif, compte de gestion, rôle des différentes parties prenantes et particulièrement de l'ordonnateur et du comptable, identification des articles du Code des CL qui traitent des finances des Communautés Rurales, et les dates repères du calendrier fiscal.

Prise de rendez-vous avec les acteurs concernés, d'une part le PCR et ses collaborateurs et d'autre part, le receveur-payeur, pour apprécier l'idée qu'ils ont de l'atelier, l'importance qu'ils y attachent et les résultats qu'ils aimeraient atteindre.

Déroulement de l'atelier d'échanges :

Une introduction générale par le PCR sur la justification et le contexte de l'atelier d'échange, les objectifs de l'atelier seront rappelés ainsi que l'agenda de l'atelier.

Lecture commentée en plénière des articles du Code des Collectivités locales qui traitent des questions soulevés dans les TDR. Il s'agit notamment des articles : 5 ; 9 ; 12 ; 16 ; 213 ; 215 ;

222 ; 243 ; 244 ; 245 ; 248 ; 251 ; 252 ; 254 ; 258 à 261 ; 263 à 266 ; 268 ; 270 ; 275 ; 276 ; 334 ; 336 ; 342 à 363.

Les participants lisent tour à tour les articles. Ces passages du Code des CL seront reproduits et distribués à tous les participants au début de l'atelier.

Au fur et à mesure, l'atelier notera pour y revenir plus tard,

- ✓ les acteurs cités,
- ✓ les dates prévues,
- ✓ les délais fixés,
- ✓ l'élaboration ou non du compte administratif de Yenne pour l'année fiscale écoulée,
- ✓ l'élaboration du compte de gestion de Yenne pour l'année fiscale écoulée,
- ✓ le respect ou non des délais prescrits pour leur élaboration,
- ✓ les difficultés qui peuvent être à l'origine de blocage pour l'élaboration des comptes
- ✓ les aspects sur lesquels des différences d'appréciation existent.

Travaux en sous groupes : Après cette lecture en commun, les participants se retrouveront en petits groupes pour produire :

Groupe 1, membres : le PCR, deux autres élus, un service des impôts/domaines, 3 commissions des finances, 1 OSC, 1 comité santé, 1 comité éducation et 2 GTS

Travail à faire :

1. la révision de la note sur les finances des CL (voir ci-dessous),
2. le calendrier des activités de l'année fiscale,
3. la définition et la répartition des rôles entre les acteurs,
4. le compte administratif de la CR de Yenne

Groupe 2 membres : Trois élus, 1 Service Trésor, 1 Service des impôts/domaines, 2 commissions des finances, 1 OSC, 1 commission environnement, 1 commission domaniale et 2 GTS.

Travail à faire :

1. la révision de la note sur les finances des CL (voir ci-dessous),
2. Identification et qualifications des difficultés dans la mobilisation des ressources de la CR de Yenne,
3. la définition et la répartition des rôles entre les acteurs,
4. Le compte de gestion de Yenne

Les groupes disposeront des extraits du Code des CL se rapportant au sujet qu'ils auront à traiter plus la note suivante sur les Finances des CL.

Finances des collectivités

D'un point de vue matériel, le budget de la collectivité se présente sous forme de documents spécifiques, voir **modèle ci-joint** (à fournir par le groupe) ; L'exécution annuelle du budget d'une collectivité donne lieu à la confection de deux documents, qui doivent être parfaitement concordants :

- le **compte administratif**, élaboré par l'ordonnateur,
- le **compte de gestion** établi par le trésorier, comptable de la collectivité.

Le cycle budgétaire annuel d'une communauté rurale est **le suivant** (à produire par le groupe): S'il appartient à l'exécutif local de préparer le budget et à l'assemblée délibérante de le voter, l'exécution du budget est suivie par deux principaux acteurs : **l'ordonnateur et le comptable**, dont le rôle est défini par le **décret (référence à fournir par le groupe : numéro et date)** portant règlement général sur la comptabilité publique.

Le comptable de la direction générale des Finances publiques tient les comptes de la collectivité, il est chargé du recouvrement des créances et du paiement des dépenses qui sont justifiées selon les modalités fixées par le décret sur **les pièces justificatives de la dépense** (à lister par le groupe)

Seuls les comptables publics sont habilités à **encaisser les recettes** et à régler les dépenses. Toutefois, ce principe connaît une exception avec les **régies d'avance et de recettes**, qui peuvent être instituées afin de faciliter l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses, de manière limitative et contrôlée.

Dans ce contexte, il est évident que ces acteurs locaux sont, chacun en ce qui les concerne, les mieux à même d'appréhender et de définir, dans le cadre d'une **démarche de partenariat**, les actions à engager en commun pour améliorer la qualité et l'efficacité de la gestion financière et comptable d'une collectivité locale.

Le compte de gestion

Avant le (date à compléter par le groupe) de l'année qui suit la clôture de l'exercice, le trésorier établit un **compte de gestion** par budget voté (budget principal et budgets annexes). Le compte de gestion **retrace les opérations budgétaires** en dépenses et en recettes, selon une présentation analogue à celle du **compte administratif**.

Il comporte :

- **une balance générale** de tous les comptes tenus par le trésorier (comptes budgétaires et comptes de tiers notamment correspondant aux créanciers et débiteurs de la collectivité)
- **le bilan comptable** de la collectivité, qui décrit de façon synthétique l'actif et le passif de la collectivité ou de l'établissement local.

Le compte de gestion est également **soumis au vote de l'assemblée délibérante** qui peut constater ainsi la stricte concordance des deux documents (compte administratif et compte de gestion). Ce premier examen est suivi d'un second contrôle effectué par le juge des comptes. La reddition annuelle des comptes est une **charge de fonction et une obligation d'ordre public**.

Au vu des **pièces justificatives**, jointes en accompagnement du compte de gestion, le juge des Comptes est à même d'apprécier la qualité de gestion du trésorier de la collectivité et peut, si des négligences sont constatées, engager la **responsabilité personnelle et pécuniaire** de celui-ci

Le compte administratif

L'ordonnateur rend compte annuellement des opérations budgétaires qu'il a exécutées. A la clôture de l'exercice budgétaire, qui intervient le (date à compléter par le groupe) de l'année N+1, il établit le **compte administratif** du budget principal ainsi que les comptes administratifs correspondant aux différents budgets (budget principal et budgets annexes).

Le compte administratif :

- rapproche les prévisions ou autorisations inscrites au budget (au niveau du chapitre ou de l'article selon les dispositions arrêtées lors du vote du budget primitif) des réalisations effectives en dépenses (mandats) et en recettes (titres) ;

- présente les résultats comptables de l'exercice est soumis par l'ordonnateur, pour approbation, à l'assemblée délibérante qui l'arrête définitivement par un vote avant le (date à compléter par le groupe) de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

La séparation ordonnateur/comptable répond au même principe de spécialisation et de séparation des tâches : chacun a un rôle précisément défini par le décret (référence à fournir par le groupe numéro et date) portant règlement de la comptabilité publique.

Si les rôles de chacun restent bien définis par les textes, les objectifs communs :

- satisfaire les besoins de la collectivité,
- rendre plus efficace la gestion des finances locales, conduisent l'ordonnateur et le trésorier à rapprocher leurs compétences au travers **d'actions de partenariat** adaptées à l'environnement local.

Retour en plénière et partage des produits des travaux de groupe. Validation des produits et mise en forme finale pour distribution à tous les participants.

Discussion sur ce qui rend nécessaire la coopération entre les élus locaux et les représentants de l'Etat : référence aux objectifs poursuivis à travers le processus de décentralisation, et aux produits de l'étape précédente. Prise de note sur papier de conférence (tableau à chevalet /flip chart).

Lecture du modèle suivant de convention, adaptation pour adoption par les participants de la journée d'échanges.

CONVENTION

Dans le cadre de la modernisation de la gestion publique locale et de l'amélioration de la qualité des comptes, les partenaires (**identifier le représentant de la CR de Yenne et les services déconcentrés intéressés**) souhaitent s'engager dans une démarche volontariste visant à accroître l'efficacité des circuits comptables et financiers et le service rendu aux usagers, et à renforcer la coopération de leurs services.

(**Eléments de contexte local motivant l'approfondissement du partenariat** à compléter par les partenaires). Un état des lieux réalisé par les partenaires et une réflexion sur l'amélioration de la qualité d'exécution des missions communes ont permis d'identifier les besoins et les attentes mutuelles et de définir conjointement les actions à engager et les domaines à prioriser.

Les partenaires (**les identifier, voir plus haut**) ont décidé de contractualiser leurs engagements réciproques et se fixent une série d'objectifs organisés autour des axes majeurs suivants, de progrès en matière de gestion publique locale:

- faciliter la vie de l'ordonnateur, en développant, en enrichissant et en dématérialisant les échanges ;
- améliorer le service aux usagers : maîtriser les délais de paiement et améliorer les conditions de recouvrement en modernisant et en optimisant les chaînes de recettes et de dépenses ;
- offrir une meilleure lisibilité aux décideurs en améliorant la qualité comptable ;
- développer l'expertise fiscale, financière et domaniale au service des responsables ;

Chaque action à mener pour atteindre ces objectifs est détaillée dans une des fiches annexées à la présente convention, à savoir :

Un bilan annuel réalisé par les partenaires (identifiés plus haut) permettra d'évaluer la progression de chaque action et d'expertiser les mesures mises en œuvre ; le cas échéant, il permettra de réorienter les démarches entreprises. Le suivi sera réalisé au moyen du tableau de bord annexé au présent engagement.

A, le

Collectivité de Yenne	Trésor	Comptable
Prénoms et Nom	Prénoms et Nom	Prénoms et Nom
Qualité du signataire	Qualité du signataire	Qualité du signataire
Signature	Signature	Signature

Après adoption du texte de la convention, l'atelier identifiera les actions à mener pour atteindre les objectifs qui y sont fixés et un plan de suivi (tableau de bord) de la mise en œuvre de la convention.

Revue des objectifs de l'atelier.

L'objectif de l'atelier est d'échanger sur les stratégies pour améliorer les relations d'échange et de collaboration entre le trésor public, les impôts et domaines et les acteurs de la CL dans la gestion des finances locales.

Objectifs spécifiques

- Partager les principes du compte de gestion et du compte administratif avec les acteurs locaux ;
- Identifier les points de blocage dans l'établissement des comptes administratif et de gestion ;
- Définir les rôles de chaque entité dans le cadre de la fiscalité locale ;
- Expliquer le rôle du service des impôts dans l'établissement du budget de la CL et le recouvrement des recettes fiscales aux acteurs locaux ;
- Rappeler le rôle des impôts et du trésor dans le contrôle des dépenses publiques aux acteurs locaux ;
- Favoriser une collaboration entre les impôts-domaines et la CL de YENE ;

Clôture.

AGENDA DE L'ATELIER D'ECHANGES DE YENE

Heures	Activité	Observation
JOUR 1		
10h 11h	Ouverture atelier : Brève allocution du PCR Présentation individuelle des participants Revue des objectifs et de l'agenda de l'atelier	Par le PCR et le facilitateur
11h 13h	Lecture commentée d'articles sélectionnés du Code des CL	Plénière, avec pause intercalaire à 12h
13h 13h30	Constitution des sous-groupes, clarification en plénière du travail à faire par chaque groupe	Distributions des outils de travail
13h30 14h30	Pause déjeuner	
14h30 16h	Travaux en sous-groupes	Travaux pratiques
16h	Fin de la journée	
JOUR 2		
10H 11H30	Suite des travaux en sous-groupes	Travaux pratiques
11h30 12h30	Partage des travaux des groupes	Plénière un rapporteur par groupe. Pause intercalaire de 15mn
12h30 13h30	Adoption d'une convention CL services déconcentrés	Plénière lecture et amendement du modèle proposé
14h30 16h	Finalisation de la convention et de tous les produits de l'atelier	En sous-groupes
16h 16h30	Revue / évaluation des objectifs	Plénière
16h30	Clôture	

**PROGRAMME GOUVERNANCE ET PAIX AU SENEGAL
(PGP-Sénégal)**

**RAPPORT DE LA MISE EN PLACE DE GROUPE TECHNIQUE DE
SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS D’ACTIONS
D’AMEIORATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE**



**ASSOCIATION CONSEIL
POUR L’ACTION**

(ONG d’Appui au Développement)

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/
33 825 32 14 Fax (221) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : aca@aca.sn site web : www.aca.sn*

MAI 2012

PGP (Programme Gouvernance et Paix au Sénégal) est un ambitieux programme qui vise à soutenir la Démocratie, la Bonne Gouvernance et la Réconciliation Nationale au Sénégal.

Son objectif global est de renforcer la démocratie, construire la paix et le développement durable dans le pays. Le programme a quatre principaux objectifs, correspondant chacun à une Composante distincte d'activités : (1) encourager à plus de transparence et d'obligation de rendre des comptes ; (2) consolider la gouvernance locale et la décentralisation fiscale ; (3) soutenir la participation citoyenne dans le processus électoral en 2012 et (4) promouvoir le dialogue pour la stabilité sociale en Casamance.

Pour atteindre cet objectif global, PGP cherche à aider le Sénégal à améliorer ses pratiques de gouvernance et à mettre en évidence les coûts de la corruption. Une meilleure transparence et obligation de rendre des comptes, aux niveaux national et local, requiert l'engagement de tous les acteurs de la gouvernance. PGP travaillera avec le gouvernement, la société civile et le secteur privé pour augmenter leur capacité à remplir des missions institutionnelles. Ceci inclut l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces, ainsi qu'un suivi et contrôle au niveau de l'administration centrale. Aussi, PGP travaillera aussi avec les citoyens et communautés, à travers les organisations de la société civile (OSC), pour mobiliser l'engagement du gouvernement de la République du Sénégal (GRS), stimuler le développement local et la paix, assurer le suivi de la performance, et mener un plaidoyer en faveur d'une plus grande transparence et obligation de rendre des comptes, dans le cadre d'un partenariat.

Bien qu'elle vise quatre objectifs distincts, la stratégie de PGP est d'assurer que les composantes du programme se renforcent mutuellement et soient fortement intégrées, afin d'atteindre l'objectif global de paix, démocratie et développement du Sénégal.

Un autre aspect de la stratégie de PGP est que la bonne gouvernance ne doit pas être uniquement promue et démontrée par les institutions nationales. En effet, bien qu'une bonne partie des activités de la Composante 1 soit destinée à assurer un appui technique et le renforcement des capacités des principaux organismes de contrôle de l'Etat, les fruits de la bonne gouvernance doivent être perçus directement, au niveau local, à travers des collectivités locales performantes. Par conséquent, le Programme poursuivra une stratégie consistant à travailler simultanément aux niveaux national et local.

Au niveau local, PGP travaillera spécifiquement dans 24 collectivités locales, dans 6 régions administratives, pendant toute la durée du programme. Ces 6 régions sont : 1) Dakar (particulièrement les banlieues fortement peuplées de Rufisque, Guédiawaye et Pikine) ; 2) Thiès ; 3) Kédougou ; 4) Ziguinchor ; 5) Sédhiou ; 6) Kolda. Ce choix permet de réaliser un équilibre géographique entre commune et communautés rurales. Il suscite aussi l'intérêt des OSC ainsi que la volonté politique des collectivités locales à s'engager auprès de ces OSC.

Il faut noter que la gouvernance est la manière avec laquelle une autorité publique exerce son pouvoir pour assurer son rôle de fournisseur de services, de maintien de l'Etat de droit, de faire respecter les droits humains et d'assurer le développement économique et social de sa population. Mais la gouvernance n'est pas uniquement l'affaire du secteur public. La Société Civile et le Secteur Privé ont aussi la responsabilité d'influencer cet exercice de pouvoir par le secteur public, de sorte que les services fournis répondent aux besoins des citoyens et permettent d'améliorer de manière significative leurs conditions de vie. C'est ainsi que la bonne gouvernance est actuellement de plus en plus reconnue par les autorités nationales et locales comme élément indispensable à un développement rapide et une réduction significative de la pauvreté d'un pays. Il est alors aussi indispensable de disposer d'un outil

objectif et participatif qui permet l'évaluation de la qualité de gouvernance et l'identification des activités à mettre en œuvre pour l'améliorer. Pour ce faire dix Collectivités Locales¹ ont été choisies pour bénéficier de la mise en œuvre du Baromètre de Bonne Gouvernance (BBG) devant permettre d'améliorer le niveau de gouvernance locale.

Pour une mise en œuvre et un suivi efficace du plan d'actions, un Groupe Technique de Suivi (GTS) composé des différents acteurs de la Collectivité Locale a été mis en place, le GTS a pour mission de :

- ✓ Contribuer à la budgétisation du plan d'action ;
- ✓ Mobiliser les acteurs dans la mise en œuvre des activités ciblées ;
- ✓ Organiser des réunions périodiques ;
- ✓ Faire un compte rendu de ces réunions sur la situation d'avancement avec un format à développer avec le GTS ;
- ✓ Contribuer à la recherche de solution en cas de blocage ;
- ✓ Contribuer dans le cadrage des activités des partenaires pour une cohérence avec le plan d'action BBG ;
- ✓ Eventuellement, contribuer au réseautage, à la sensibilisation et à la levée de fonds.

Pour rendre fonctionnel et effectif le GTS, une réunion de préparation avec les membres du Groupe Technique de Suivi sera organisée par la CL en partenariat avec l'USAID/PGP-Sénégal.

1. Réunion de mise en place

Pour la mise en place des Groupes Technique de Suivi, des réunions ont été organisées avec chaque Collectivité Locale. L'objectif de ces réunions est de revisiter le plan d'actions élaboré par les participants lors de l'atelier de restitution et de développement de plan d'actions d'amélioration de la gouvernance du secteur identifié. En plus, cette activité vise à préparer la mise en œuvre du plan d'actions.

Les objectifs spécifiques visés par cette rencontre sont de :

- Valider les missions du GTS ;
- Définir les rôles du GTS ;
- Rappeler le plan d'actions issu de l'atelier de restitution ;
- Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année;
- Mettre sur pied un calendrier réaliste de mise en œuvre des activités identifiées ;
- Identifier les partenaires de la CL devant intervenir dans l'exécution des activités ;
- Identifier les responsables du suivi de chaque activité du plan d'actions.

¹ Commune d'Arrondissement de Tivaouane Diack Sao ; Commune de Diamniadio ; Commune d'Arrondissement de Thiès Nord ; Communauté Rurale de Thiènaba ; Communauté rurale de Dioulakolong ; Commune de Bignona ; Communauté rurale de Kartiack ; Communauté rurale de Diendé ; Commune de Kédougou ; Communauté rurale de Sabodala.

2. Résultats attendus

Le plan d'action est validé par le GTS local :

- Les activités du plan d'actions sont identifiées ;
- Deux activités ont été identifiées pour cette année ;
- Le calendrier d'exécution de mise en œuvre de ces activités sont élaborés ;
- Les partenaires de la CL pouvant contribuer et l'exécution de ces activités sont identifiés ;
- Les membres du GTS sont responsabilisés pour l'exécution de ces activités.

3. Calendrier d'exécution

La mise en place des GTS dans chaque CL a été réalisé grâce à une planification ayant permis de regrouper les différents acteurs de la CL autour du GTS afin de faire représenter toutes les sensibilités de la collectivité dans cette structure. C'est ainsi que les réunions ont été réalisés sur la base de ce calendrier ci-dessous.

N°	Date (s)	Titre	Objectif	Lieu	Nbre Jours	Nbre Participants			
						Total	Jeune	Femme	OSC
1	13/11/2011	Rencontre de préparation avec le GTS de la mise en œuvre des activités issues du plan d'actions d'amélioration de la gouvernance locale	Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année.	CA de Tivaouane Diacksao	1	12	3	2	2
2	22/11/2011	Rencontre de préparation avec le GTS de la mise en œuvre des activités issues du plan d'actions d'amélioration de la gouvernance locale	Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année.	CR de Diendé	1	22	6	5	3
3	23/11/2011	Rencontre de préparation avec le GTS de la mise en œuvre des activités issues du plan d'actions d'amélioration de la gouvernance locale	Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année.	CR de Dioulacolon	1	10	3	1	2
4	24/11/2011	Rencontre de préparation avec le GTS de la mise en œuvre des activités issues du plan d'actions d'amélioration de la gouvernance locale	Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année.	CR de Kartiack	1	15	4	4	1
5	24/11/2011	Rencontre de préparation avec le GTS de la mise en œuvre des activités issues du plan d'actions d'amélioration de la gouvernance locale	Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année.	Commune de Bignona	1	17	8	3	1
6	24/11/2011	Rencontre de préparation avec le GTS de la mise en œuvre des activités issues du plan d'actions d'amélioration de la gouvernance locale	Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année.	Commune de Diamniadio	1	18	5	6	2
7	07/12/2011	Rencontre de préparation avec le GTS de la mise en œuvre des activités issues du plan d'actions d'amélioration de la gouvernance	Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année.	CA de Thiès Nord	1	12	2	3	1

N°	Date (s)	Titre	Objectif	Lieu	Nbre Jours	Nbre Participants			
						Total	Jeune	Femme	OSC
		locale							
8	07/12/2011	Rencontre de préparation avec le GTS de la mise en œuvre des activités issues du plan d'actions d'amélioration de la gouvernance locale	Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année.	CR de Thiènaba	1	10	3	1	1
9	21/12/2011	Rencontre de préparation avec le GTS de la mise en œuvre des activités issues du plan d'actions d'amélioration de la gouvernance locale	Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année.	Commune de Kédougou	1	13	5	1	1
10	30/12/2011	Rencontre de préparation avec le GTS de la mise en œuvre des activités issues du plan d'actions d'amélioration de la gouvernance locale	Identifier et proposer deux activités à prendre en charge par l'USAID/PGP-Sénégal pour cette année.	CR de Sabodala	1	10	3	2	2

Annexe 1 : Compte rendu de la mise en place des GTS

Annexe 2 : Arrêté de mise en place des GTS pour chaque CL