Capitalisation N°4
Mars 2015

AMELIORER LA GOUVERNANCE CONCERTEE ET LA CITOYENNETE PAR LE PARRAINAGE DES OSC LOCALES

Processus et leçons d'expérience du Laboratoire Citoyennetés (LC) dans des communes burkinabè

Laboratoire Citoyennetés
06 BP 9037 Ouagadougou 06
Tél. : +226 25 36 90 47
Fax : +226 25 36 09 29
ace.recit@fasonet.fr
www.labo-citoyennete.org

AMÉLIORER LA GOUVERNANCE CONCERTÉE ET LA CITOYENNETÉ PAR LE PARRAINAGE DES OSC LOCALES

Processus et leçons d'expérience du Laboratoire Citoyennetés (LC) dans des communes burkinabè.

Julien RÉMY
Armand Joseph KABORÉ
Basile Sidbewendé OUÉDRAOGO

Laboratoire Citoyennetés

AVERTISSEMENT

Les résultats présentés dans cette étude sont issus d'enquêtes qui ont été conduites entre octobre 2011 et janvier 2013. Au Burkina Faso, le domaine des réformes administratives et institutionnelles évolue rapidement et il est possible que les descriptions contenues dans le présent rapport soient déjà en partie obsolètes, les problèmes soulevés ayant trouvé leur solution.

© Laboratoire Citoyennetés 2015

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ABREVIATION.....6
1 INTRODUCTION.....7
2 CONTEXTE DE L'INTERVENTION DU LABORATOIRE CITOYENNETES.....8
2.1. Objectifs de la décentralisation et principaux défis en matière de gouvernance et de citoyenneté.....8
2.2. Bilan des premières expériences en matière de facilitation et d'influence de la gouvernance locale.....9
3 DEMARCHE DE MISE EN ŒUVRE DU PARRAINAGE DES OSC.....11
3.1. Phases, objectifs et OSC cibles du parrainage.....11
3.2. Démarche globale de l'appui aux OSC locales.....13
4 ANALYSE DES APPORTS, LIMITES ET ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE DE PARRAINAGE DES OSC LOCALES.....16
4.1. Les apports de l'expérience.....16
4.1.1. Des OSC mieux organisées.....16
4.1.2. Une interconnaissance plus grande entre les OSC et les autres acteurs de la vie locale.....17
4.1.3. La construction d'une relation partenariale entre les OSC et les autorités locales.....18
4.1.4. ... qui n'empêche pas le développement d'actions d'interpellation et de plaidoyer.....20
4.2. Les limites de l'expérience.....22
4.2.1. La faible diffusion des différentes formations aux membres des OSC et aux autres OSC parrainées.....22
4.2.2. L'insuffisante appropriation du contenu des formations.....22
4.2.3. Des capacités d'action politique et d'influence toujours faibles.....23
4.3. Quelques enseignements ou leçons tirées de l'expérience.....23
4.3.1. Un dispositif d'appui qui fait « bouger les lignes ».....24
4.3.2. Une initiative bâtie sur la conjugaison de deux logiques : l'offre et la demande.....25
4.3.3. Une mobilisation des acteurs concernés et la transparence comme gages de réussite.....25
4.3.4. Le respect du principe de participation, d'auto-organisation et de responsabilisation des OSC.....26
4.3.5. Des points de vigilance.....26
5 CONCLUSION.....30
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....31
ANNEXES.....32
ANNEXE 1 : LISTE DES ACTEURS ET PERSONNES RESSOURCES INTERVIEWEES.....33
ANNEXE 2 : LISTE DES OSC LOCALES PARRAINEES PAR LE LC.....34

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Liste des OSC parrainées dans chaque commune pour la première phase.....11
Tableau 2 : Liste des OSC parrainées dans chaque commune pour la deuxième phase.....12

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABAT	Association Burkinabé des Acteurs du Théâtre
ACE/RECIT	Association Construisons Ensemble/ Recherche sur les Citoyennetés en Transformation
ADA	Association Demain c'est Aujourd'hui
ADS	Association pour le Développement Songtaaba
AESOC-BF	Appui à l'Emergence d'une Société Civile locale de dialogue et d'interpellation au Burkina Faso
AFEDEB	Association Féminine pour le Développement du Burkina
AFK	Association Féminine de Koudougou
AG	Assemblée Générale
AGCT	Appui à la Gestion des Collectivités Territoriales
ALICOF	Association pour la Lutte contre l'Insalubrité dans la Commune de Fada N'Gourma
AMBF	Association des Municipalités du Burkina Faso
APBE/SGN	Association pour la Promotion du Bien-être dans le Sanguié
APC	Action Publique et Citoyennetés
AVM	Association Vie Meilleure
CCAPL	Contrôle Citoyen de l'Action Publique Locale
CCK	Coordination des Communicateurs de Koudougou
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CSE	Cellule Capitalisation et Suivi des Effets
DDC	Direction du développement et de la Coopération
DSF	Développement Sans Frontière
JAFAA	Juvenil Association for Fight Against Aids
LC	Laboratoire Citoyennetés
MUTHECOSS	Musique et Théâtre pour l'Education, la Conscientisation et la Sensibilisation en milieu Scolaire au Sanguié
OSC	Organisation de la Société Civile
OSC_RIO	Organisation de la Société Civile – Renforcement Institutionnel et Organisationnel
PCD	Plan Communal de développement
PIONCONDE	Pionniers pour la Construction et le Développement
PROS	Programme de Renforcement des Organisations de la Société civile
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africain
UGF/CDN	Union des Groupements Féminins/Cédwanènyè

1 INTRODUCTION

■ Contexte

Le Laboratoire Citoyennetés (LC) travaille depuis 2003 à l'instauration et à la consolidation du dialogue entre gouvernants et gouvernés. Pour développer ses appuis et construire son influence en faveur d'une telle « gouvernance concertée », le LC a fait le choix d'investir progressivement les différentes échelles de gouvernance, à savoir le local (les collectivités territoriales), le national (les États) et le sous-régional (les instances communautaires UEMOA et CEDEAO). Aussi a-t-il développé un certain nombre d'approches et d'outils : forums multi-acteurs, appui aux radios locales, renforcement de la maîtrise d'ouvrage communal et parrainage des OSC.
Dans le présent document nous nous focalisons sur le parrainage des OSC. Il s'agit d'une approche initiée par le LC depuis 2009 dans cinq communes burkinabè (Boromo, Fada N'Gourma, Koudougou, Ouahigouya et Réo) pour impulser une dynamique de participation des acteurs de la société civile à la gestion publique locale, notamment dans sa dimension veille citoyenne, interpellation, demande de reddition de comptes, plaidoyer, etc. Cette expérience a été conduite entre 2009 et 2012 dans le cadre de programmes soutenus par la DDC, à savoir le programme Action publique et Citoyenneté (APC1) et le programme d'Appui à la gestion des collectivités territoriales (AGCT). Cette expérience de parrainage a concerné une première catégorie d'associations qui avaient sans doute un potentiel en termes de mobilisation sociale, mais ne disposant que de faibles compétences politiques pour agir efficacement sur les leviers de la démocratie locale.

■ Méthodologie

La méthodologie a consisté en :

- une revue documentaire : des ouvrages généraux sur la décentralisation et ses enjeux, sur les questions de gouvernance et de citoyenneté s'y rapportant, sur la place et le rôle des OSC, et des documents de travail du LC (documents de présentation du LC, documents programmes, études diagnostiques, notes de cadrage, rapports et comptes-rendus d'activités, supports de formation, plans d'action et bilans annuels des OSC parrainées) ;
- des entretiens semi-directifs avec les acteurs et personnes-ressources impliqués dans le processus : d'une part, des personnes-ressources au niveau du LC et, d'autre part, des représentants d'OSC parrainées, certains maires et agents municipaux, et des radios locales, de trois sites (Ouahigouya, Koudougou et Réo). Par ailleurs, les sorties sur le terrain ont toutes coïncidé avec les ateliers-bilan des OSC parrainées organisés dans le cadre du programme AGCT.

■ Plan de l'étude

A partir de l'analyse des données collectées et des informations recueillies, le rapport de capitalisation a été structuré en trois chapitres. Le premier chapitre propose un aperçu du contexte global dans lequel s'inscrit l'intervention du LC. Le deuxième décrit le processus d'action de parrainage des OSC locales. Le troisième chapitre se consacre à l'analyse des apports, limites et enseignements de l'expérience.

2 CONTEXTE DE L'INTERVENTION DU LABORATOIRE CITOYENNETÉS

2.1 Objectifs de la décentralisation et principaux défis en matière de gouvernance et de citoyenneté

Rappelons brièvement quelques grandes étapes de la décentralisation avant d'identifier quelques objectifs politiques et socio-économiques posés, et quelques défis à relever.

■ Rappel des étapes importantes sur le plan juridique

Au Burkina Faso, l'évolution du cadre juridique relatif à la décentralisation a connu plusieurs grandes étapes :

- les lois de décentralisation de 1993 ;
- les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) de 1998 ;
- la loi modificative des TOD de 2001 (création des régions administratives notamment) ;
- la loi modificative des TOD de 2003 ;
- la loi n°55-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales, qui a consacré la communalisation intégrale.

Le territoire burkinabè compte aujourd'hui 13 régions, 349 communes (rurales et urbaines) et 2 communes à statut particulier (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso).

■ Quelques objectifs de la décentralisation

La finalité d'un processus de décentralisation est le renforcement de la démocratie, de la citoyenneté et du développement local, via un rapprochement des centres de décision des populations concernées. Cette finalité peut se décliner en plusieurs objectifs, notamment :

- une plus grande prise en compte, par les décideurs locaux, des différents besoins et demandes sociaux ;
- un meilleur contrôle des représentants élus et une gestion plus transparente des affaires locales ;
- une expression citoyenne plus importante et une participation plus directe des populations à la prise de décision ;
- le renforcement des capacités économiques de la commune (via l'inscription de la population dans la fiscalité locale).

■ Les obstacles identifiés et défis à relever

Le constat du LC est que le processus de décentralisation est encore loin d'être achevé. Trois types d'obstacles ont notamment été identifiés :

- Un cadre institutionnel encore trop formel et « descendant »

Certes, la décentralisation vise l'établissement des pouvoirs locaux. Mais elle est conduite selon une logique juridico-institutionnelle qui ne tient pas suffisamment compte des contextes socioculturels propres à chaque localité. En un mot : elle vient

d'en haut. Ce caractère quelque peu exogène peut freiner l'adhésion de la population aux principes, références et normes induits par la décentralisation.

– Un exercice du pouvoir local unilatéral

Les élus locaux prennent encore trop souvent des décisions sans concertation avec les différentes composantes de la population. La gouvernance locale n'est pas suffisamment inclusive. Pire : dans bien des cas les élus semblent être davantage préoccupés par leur intérêt personnel que par la gestion du bien commun, comme en témoignent, par exemple, les nombreuses affaires autour des lotissements. Ces situations induisent une certaine défiance des gouvernés vis-à-vis de leurs représentants locaux.

– Une citoyenneté pas suffisamment affirmée

De leur côté, les citoyens s'expriment peu sur les affaires locales. Les principales causes sont l'analphabétisme de la population, d'où découle le manque d'information sur les droits et devoirs des acteurs locaux. Ne pouvant comprendre le cadre communal et ses logiques de fonctionnement, la grande majorité des citoyens se voit réduite à un rôle de figuration. Quant aux OSC, on relève, dans bien des cas, un manque de coordination, voire un climat de concurrence et de rivalité, qui empêche l'émergence de forces locales à même d'interpeller les pouvoirs publics.

En somme, tels qu'évoqués ci-dessus, les problèmes de gouvernance et de citoyenneté mettent à nu les difficultés des acteurs locaux à assumer correctement leur rôle et témoignent, à plusieurs égards, du besoin de renforcement de leurs capacités pour une réappropriation du processus de décentralisation.

2.2 Bilan des premières expériences en matière de facilitation et d'influence de la gouvernance locale

Pour répondre à ces différentes difficultés, le LC conduit depuis plusieurs années des actions visant à renforcer les capacités de dialogue des gouvernants, en expérimentant un certain nombre de stratégies et d'outils.

Les premières stratégies de facilitation et d'influence expérimentées par le LC, dans le cadre de ce partenariat avec les collectivités, combinaient aux recherches de terrain et aux diagnostics techniques deux principaux outils que sont le forum multi-acteurs et la radio.

La mise en œuvre par le LC du programme triennal 2006-2008, intitulé « Appui à l'amélioration des services publics locaux » (ASPL), dans plusieurs communes du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Niger a permis d'expérimenter ces divers outils sur le terrain et de les formaliser dans un processus cyclique de facilitation et d'influence.

Le LC a tiré un certain nombre d'enseignements de ces expériences[1]. Le constat général est que l'appui à un espace public plus propice à la concertation ne débouche pas automatiquement sur une citoyenneté plus active, compte tenu de certaines contraintes et limites :

– **un déséquilibre de parole persistant** entre, d'une part, les institutions (mairies

1 Cf. notamment Florent Yipénè BAKOUAN, « Les radios locales. Un outil de dialogue entre acteurs de la gouvernance », Capitalisations n°2, Novembre 2010

et services techniques déconcentrés) investies des attributs de la puissance publique et, d'autre part, des citoyens peu informés et généralement sans protection ;

– le nécessaire développement de « compétences politiques » (compréhension globale du service public, capacités de négociation, de plaidoyer, d'interpellation, de mobilisation collective, etc.) en plus des actions d'information sur les droits et obligations de chacun des acteurs.

L'ambition du LC, dans ce contexte, a été de renforcer les compétences politiques et les capacités d'action des OSC appelées à s'impliquer dans le débat public local, et à jouer un rôle de contrôle citoyen de l'action publique. Il s'agit de contribuer à rendre plus équitables les relations de pouvoir entre institutions publiques et citoyens.

Comme les élus locaux, les citoyens ont besoin de renforcer leurs capacités et de s'outiller pour se hisser à un niveau de citoyenneté active, dynamique et responsable (contrôle citoyen de l'action publique, demande de comptes, participation à la mise en œuvre de l'action publique, interpellation, plaidoyer), gage du développement de la démocratie locale. Ce potentiel citoyen peut être trouvé dans les Organisations de la société civile, notamment celles qui sont porteuses d'initiatives citoyennes.

3 DEMARCHE DE MISE EN ŒUVRE DU PARRAINAGE DES OSC

L'expérience de « parrainage des OSC locales » qui fait l'objet de la présente capitalisation concerne celle développée par le LC durant la période de juin 2009 à mai 2012 dans ses communes d'intervention au Burkina Faso. Elle a connu deux phases, chaque phase ayant eu des objectifs et des OSC cibles. Ce chapitre revient sur le déroulement du processus, et se focalise, d'une part, sur les phases, les objectifs et les OSC concernées et, d'autre part, sur la démarche générale adoptée.

3.1 Phases, objectifs et OSC cibles du parrainage

La première phase (période de juin 2009 à mai 2011) a été une phase de démarrage : elle a été plutôt « généraliste » et faiblement structurée dans ses objectifs. Elle portait sur les rapports élus/administrés (démocratie fonctionnelle), à travers la façon dont la mise en œuvre des droits et devoirs civiques et politiques s'effectue dans les collectivités décentralisées.
Dans cette première phase, l'objectif était de contribuer à ce que les acteurs de la société civile soient en mesure d'exprimer leurs besoins et de demander des comptes à leurs élus et aux agents du service public. Dans chacune des cinq communes d'intervention du LC (Ouahigouya, Koudougou, Fada N'Gourma, Boromo et Réo) deux OSC ont été retenues.

Tableau 1 : Liste des OSC parrainées dans chaque commune pour la première phase

Communes d'intervention du LC	OSC parrainées
Boromo	Association Demain c'est Aujourd'hui (ADA)
	Juvenil Association for Fight Against Aids (JAFAA)
Fada N'Gourma	Association pour la Lutte contre l'insalubrité dans la commune de Fada N'Gourma (ALICOF)
	Association Pionniers pour la construction et le Développement (PION-CON-DE)
Koudougou	Association pour le développement Songtaaba (ADS)
	Association Burkinabè des Acteurs du Théâtre (ABAT)
Ouahigouya	Association « Développement Sans Frontière » (DSF)
	Association Féminine pour le Développement du Burkina (AFEDEB)
Réo	Union des groupements féminins/Cé dwanè nyè (UGF/CDN)
	Association pour la Promotion du Bien-Être dans le Sanguié (APBE/SGN)

Dans la deuxième phase (période de juin 2011 à mai 2012), l'approche du processus d'appui était thématique (services publics locaux en matière de santé, d'éducation, d'eau et d'assainissement...), tout en restant centrée sur le contrôle citoyen de l'action publique, l'interpellation et le plaidoyer.
Le nombre d'OSC partenaires a été élargi. En plus des OSC de la première phase, dite « de première génération », il y a eu l'inclusion d'autres OSC dans trois communes, à savoir Koudougou, Ouahigouya et Fada N'Gourma. Le tableau ci-dessous répertorie, par commune, les OSC concernées par cette deuxième phase :

Tableau 2 : Liste des OSC parrainées dans chaque commune pour la deuxième phase

Communes d'intervention du LC	OSC parrainées
Boromo	Association Demain c'est Aujourd'hui (ADA)
	Juvenil Association for Fight Against Aids (JAFAA)
Fada N'Gourma	Association pour la Lutte contre l'insalubrité dans la commune de Fada N'Gourma (ALICOF)
	Association Pionniers pour la construction et le Développement (PION-CON-DE)
	Coordination régionale des OSC de l'Est
	Radios locales
Koudougou	Association pour le développement Songtaaba (ADS)
	Association Burkinabè des Acteurs du Théâtre (ABAT)
	Association Féminine de Koudougou (AFK)
	Coordination régionale des OSC du Centre-Ouest
	Coordination des Communicateurs de Koudougou (CCK)
Ouahigouya	Association « Développement Sans Frontière » (DSF)
	Association Féminine pour le Développement du Burkina (AFEDEB)
	Association Vie Meilleure (AVM)
	Coordination régionale des OSC du Nord
	Radios locales
Réo	Union des groupements féminins/Cé dwanè nyè (UGF/CDN)
	Association pour la Promotion du Bien-Être dans le Sanguié (APBE/SGN)

3.2 Démarche globale de l'appui aux OSC locales

La démarche générale adoptée par le LC pour conduire le processus d'appui s'articule autour des principales étapes ci-dessous :

■ Étape n°1 : Identification des OSC locales

Le processus d'identification des OSC locales se déroule en deux temps.

1. Dans un premier temps, un atelier d'information, de négociation et d'adhésion des différents acteurs (élus locaux, services techniques déconcentrés et OSC) est organisé autour du « projet » d'accompagnement des OSC, des enjeux de la démarche et de la méthode de travail envisagée. A l'issue de cet atelier, un appel à candidatures est lancé invitant les OSC locales intéressées par le partenariat à déposer leurs dossiers de candidature (composés d'une demande manuscrite et du rapport d'activités) à la mairie.
2. Dans un second temps, une sélection des OSC locales est opérée. Pour ce faire, en plus de l'examen des dossiers de candidature reçus, le LC mène des entretiens avec les associations pressenties, puis avec les autorités locales (mairie, services techniques, etc.) pour s'informer de l'action, du dynamisme, du comportement des OSC candidates, etc. En définitive, la sélection des OSC partenaires se fait sur la base de critères préalablement établis par le LC et qui sont les suivants :

- la reconnaissance administrative (notamment la disponibilité du récépissé de création) ;
- le fonctionnement interne ;
- la sensibilité au genre (par exemple le niveau de représentativité des femmes dans les instances dirigeantes) ;
- les domaines et rayon d'action des OSC (lien avec ceux du LC) ;
- la capacité de communication et de travail avec les OSC, les CT, les services techniques ;
- l'expérience dans l'influence des politiques locales.

■ Étape n°2 : Mise en lien entre les OSC et les autorités locales

La mise en lien institutionnelle des OSC sélectionnées avec les autorités et les autres OSC locales obéit à un souci de transparence et vise aussi à faciliter, avant tout, une reconnaissance mutuelle entre les acteurs appelés à collaborer. D'une part, elle consiste, pour le LC, à informer les autorités locales sur les OSC retenues, pour le parrainage, à l'issue de l'étape de sélection. D'autre part, il s'agit, pour les OSC sélectionnées, d'aller à la rencontre des autorités et des autres OSC locales pour se présenter et se faire connaissance.

■ Étape n°3 : Construction d'une problématique d'action et formulation de plans d'action

Pour l'élaboration des plans d'action, le LC suit une démarche pédagogique qui s'inscrit dans une logique d'apprentissage. Il s'agit de s'approprier la méthodologie d'élaboration. Cette étape d'élaboration des plans d'action se décline en trois temps.

1. L'identification d'une thématique d'action politique. Par principe, le LC

n'impose pas un domaine de travail à une OSC. Le processus est fait de telle sorte que les plans d'action des OSC portent conjointement sur leur propre domaine d'intervention et sur les objets de travail sur lesquels le LC se positionne (démocratie fonctionnelle, services et biens publics, politiques publiques). Le LC entre ensuite en discussion avec elles pour tenter de construire ensemble un regard politique sur sa matière de base. Par exemple : une OSC peut travailler sur la santé mais orienter l'action sur la transparence des COGES ; de même, une autre OSC peut travailler sur l'éducation mais en orientant son action sur le rôle des APE ; dans le domaine de l'assainissement, on peut orienter l'action sur le rôle des autorités communales en la matière, etc.

2. L'élaboration d'une stratégie d'influence se déclinant en plusieurs actions :

- des actions de soutien au contrôle citoyen, à l'interpellation et au plaidoyer (renforcement des capacités, formations, études, recherche d'informations, documentation) ;
- des actions de plaidoyer, d'interpellation, de sensibilisation ;
- des actions de mutualisation ;
- des actions de suivi des effets.

3. Après examen et validation des plans d'action à la fois par l'instance de chacune des associations partenaires et par le LC, la signature d'une convention avec chaque OSC parrainée. La signature de cette convention lui permet alors d'accorder une contribution financière à chaque OSC qui s'investit à son tour dans la mise en œuvre de son plan d'action et de sa stratégie d'influence.

■ Étape n°4 : Présentation des plans d'action par les OSC aux autres acteurs locaux (municipalité, services techniques, OSC)

Avant de commencer la mise en œuvre de leurs plans d'action, les OSC parrainées sont tenues de les faire connaître aux élus locaux, aux services techniques déconcentrés de l'Etat et aux personnes-ressources dont la contribution s'avère nécessaire à leur mise en œuvre. Cette présentation des plans d'action a pour but d'informer, d'obtenir l'adhésion, l'engagement et la mobilisation, en connaissance de cause, de toutes celles et de tous ceux qui sont concernés par leur action.

■ Étape n°5 : Appui spécifique du LC dans la mise en œuvre des plans d'action des OSC

Le LC a mis en place un dispositif d'appui-conseil méthodologique et technique en continu qui se matérialise notamment par :

- la lecture des termes de référence des activités ;
- la facilitation des contacts avec les personnes-ressources (formations, études, etc.) ;
- l'appui documentaire ;
- l'animation de séances d'écriture ou de production ;
- l'appui à la participation à des rencontres nationales ;
- l'organisation d'ateliers de formation en fonction des besoins et des domaines spécifiques d'intervention des OSC.

S'agissant des ateliers de formation, plusieurs thèmes ont été développés, dont, entre autres :

- « Décentralisation, transfert de compétences et rôle des OSC dans la gouvernance locale » ;
- « Le processus et les étapes de plaidoyer et les outils d'aide à la décision » : l'atelier a réuni les représentants des élus, des OSC parrainées (associations, radios locales) et les points focaux des communes d'intervention du LC (Boromo, Réo, Koudougou, Ouahigouya et Fada N'Gourma) ;
- « Le contrôle citoyen de l'action publique locale et l'interpellation (CCAPL) ». Cette formation visait à permettre aux acteurs d'être en phase avec les différentes politiques mises en œuvre par les collectivités, les services offerts, les biens et ressources disponibles, les investissements réalisés, etc., et de se familiariser avec les outils et techniques du contrôle citoyen et de l'interpellation.
- « Le suivi des effets », dispositif élaboré par le LC dans lequel les OSC jouent un rôle important : elles pilotent des enquêtes d'appréciation citoyenne sur différents domaines (le service public en matière de santé, d'état civil, d'assainissement, d'éducation, etc.) dont les résultats leur servent à des actions de plaidoyer et d'influence au niveau de leurs communes respectives.

■ Étape n°6 : Capitalisation et suivi des effets

Les rencontres de mutualisation (ateliers-bilan des plans d'action des OSC), l'animation de panels d'usagers du service public et de forums multi-acteurs locaux, les missions de suivi, etc. constituent les instruments par lesquels les OSC elles-mêmes et le LC arrivent à suivre et à apprécier la mise en œuvre du processus de parrainage, des plans d'action des OSC, de leurs stratégies d'influence, de même que l'évolution du dialogue politique et de ce que cela produit comme effets au niveau local.

4 ANALYSE DES APPORTS, LIMITES ET ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIENCE DE PARRAINAGE DES OSC LOCALES

4.1 Les apports de l'expérience

A partir des données recueillies lors d'entretiens avec des collaborateurs du LC, avec des acteurs clés sur le terrain (OSC parrainées, élus locaux, radios locales) et via l'exploitation documentaire (rapports de suivi, bilans des plans d'action), nous avons relevé quatre types d'apport :

- un renforcement des OSC en matière d'organisation ;
- une plus grande interconnaissance entre les OSC et les autres acteurs de la vie locale ;
- la construction d'une relation partenariale entre les OSC et les autorités locales ;
- le développement d'actions d'interpellation et de plaidoyer.

4.1.1 Des OSC mieux organisées

Dans le cadre de son appui aux OSC, le LC a réalisé un diagnostic organisationnel et institutionnel qui a permis un renforcement des capacités des OSC parrainées.
Le diagnostic a en effet d'abord permis aux OSC de mieux comprendre les modes de fonctionnement de leur structure, d'identifier leurs forces, mais aussi de relever leurs insuffisances.
« Le diagnostic organisationnel a rehaussé notre association, ça nous a permis de voir où on est et où on doit aller. On a reçu des conseils pour améliorer notre cadre, notre organisation, revoir la composition du bureau, renouveler notre récépissé » (Mme B., présidente de l'APBE/SGN de Réo, entretien du 28/03/2012).
« Cela nous a permis de nous voir face à un miroir, de voir nos forces et nos faiblesses pour [nous] améliorer. Cet exercice a été participatif et a engendré une nouvelle motivation pour les membres de l'association » (S. S., coordonnateur de DSF/Ouahigouya, entretien du 19/03/2012).
Cette plus grande réflexivité s'est ensuite traduite, dans bien des cas, par des réorganisations effectives. Les OSC rencontrées ont mentionné plusieurs exemples :

- revue des textes de base (statuts et règlement intérieur) et consolidation des objectifs de départ de leurs structures ;
- renforcement de la composition du bureau et des membres, incluant une tendance au respect de l'équité genre (hommes/femmes). C'est le cas notamment de l'AFEDEB (association féminine) qui a inclus désormais trois (3) hommes dans le bureau exécutif qui compte 12 membres ;
- nouvelle structuration (par exemple, adoption d'un nouvel organigramme qui permet de répondre aux ambitions de croissance de l'OSC DSF, à Ouahigouya).
- mise en place de formation en matière de gestion administrative et financière, notamment dans le rapportage, les procès-verbaux (PV) de réunion, l'enregistrement des courriers au niveau du secrétariat, l'archivage des documents comptables,

les diffusions de registres, la conception des rapports financiers, l'écriture de manuel de procédures, etc.

4.1.2 Une interconnaissance plus grande entre les OSC et les autres acteurs de la vie locale

Le processus de parrainage a permis aux OSC parrainées de tisser de nouveaux liens de coopération, à la fois entre elles, mais aussi avec les radios locales et les OSC non parrainées.
D'abord, les activités conduites dans le cadre du parrainage (panels d'usagers, ateliers communs de cadrage et de mutualisation, de formation et de bilan, etc.) ont été autant d'occasions de rencontre et de collaboration qui ont permis aux OSC parrainées de rentrer dans une dynamique de fédération de leurs forces. Par la suite, certaines OSC parrainées se sont prêté main forte dans la réalisation de leurs activités. C'était le cas, par exemple, à Boromo où JAFAA et ADA ont choisi de collaborer pour mener les activités de leurs plans d'action respectifs.
Par ailleurs, les associations parrainées ont noué des liens de collaboration avec les radios locales, qui se sont traduites par :

- la coproduction d'émissions radiophoniques, comme par exemple entre l'ABAT et la RNDR de Koudougou (théâtre radiophonique sur la gestion des stocks familiaux) ;
- une meilleure connaissance des associations parrainées par les radios locales (qui ont ainsi pu identifier de nouvelles personnes-ressources pour l'élaboration des émissions) ;
- l'obtention de tarifs préférentiels pour la réalisation d'émissions par les associations parrainées, et la disponibilité des radios à couvrir leurs activités dès qu'elles sont sollicitées.

« L'appui du LC nous a permis de bien connaître les associations parrainées. Certaines parmi elles, telles que AVM et AFEDEB, n'étaient pas connues de nous. Aujourd'hui, on connaît mieux ce qu'elles font, leurs domaines d'intervention, leurs activités. Nous avons nous-mêmes découvert en ces associations des partenaires, des personnes-ressources pour la production de nos émissions à la radio. Avant, on faisait presque toujours appel aux mêmes personnes dans la commune, mais la découverte de ces associations, de leurs domaines d'intervention et de leurs compétences nous a permis d'élargir notre réseau de personnes-ressources sur des thématiques ou des domaines qu'elles maîtrisent. Le parrainage a pu faciliter le dialogue et la collaboration entre les associations et nous. Aujourd'hui, elles n'ont plus de problèmes pour nous approcher» **(Groupe des radios locales de Ouahigouya, entretien du 20/03/2012).**

Enfin, le lien a également été renforcé avec les autres OSC non parrainées par le LC. Autour de la conduite des activités du panel d'usagers, les OSC parrainées et non parrainées ont pu en effet mieux se connaître, se familiariser les unes avec les autres et apprendre à travailler dans la cohésion. Ce processus a contribué à instaurer progressivement une solidarité entre les OSC pour se positionner comme des acteurs à prendre en compte dans le système de gouvernance locale.
Cette meilleure connaissance mutuelle a pu parfois se traduire par une mise en réseau, dont l'animation était assurée par certaines OSC parrainées. A Réo, par exemple, une cellule communale des OSC a été créée sous l'instigation des OSC parrainées (UGF/CDN et APBE/SNG), pour servir non seulement de cadre fédérateur, de rencontre, d'union des OSC, mais aussi de force de proposition et d'interpellation. Selon les autorités communales, la cellule communale des OSC est un outil qui permet de renforcer le dialogue et la collaboration avec les acteurs de la société civile locale. A Ouahigouya également, l'AFEDEB a pu mettre en place un groupe de plaidoyer sur la représentativité politique des femmes composé de 17 associations féminines de la commune. Ces cadres de partenariat servent de levier et constituent des atouts majeurs de collaboration, de solidarité et de synergie entre les OSC.

4.1.3 La construction d'une relation partenariale entre les OSC et les autorités locales...

Le renforcement des capacités sur les plans organisationnel et des modalités de collaboration avec les autres acteurs de la gouvernance locale a permis aux OSC d'occuper **une place de plus en plus importante aux yeux des autorités locales.** Le dispositif de parrainage a incité les OSC à jouer un rôle de « courroie de transmission » entre les autorités locales et leurs administrés, en informant les citoyens et en facilitant leur« bonne » compréhension des décisions publiques.
En effet, les OSC parrainées ont pu se faire partenaires des autorités communales pour interpeller, sensibiliser et mobiliser les citoyens. *« En nous invitant aux sessions du Conseil municipal et à d'autres cadres de concertation, la mairie compte sur nous pour diffuser les informations et donner les vraies informations aux populations qui, souvent, vivent en fonction des rumeurs »* (Mme B., présidente de l'APBE/SGN de Réo, entretien du 28/03/2012). **Inversement, les OSC ont souvent été sollicitées pour faire de la sensibilisation et aider à faire comprendre et appliquer certaines décisions utiles par les populations.** Ainsi, suite à la demande de la mairie de Réo, UGF/CDN a mené une action de sensibilisation des dolotières et d'autres commerçants de la commune sur l'occupation de l'espace public. *« La mairie avait entamé une approche auprès des dolotières pour mettre de l'ordre dans l'occupation du marché et de ses abords, [...] pour promouvoir un peu l'hygiène et préserver la sécurité des clients. Malheureusement cette démarche a suscité des tensions entre elle et les dolotières, y compris avec certains responsables d'associations qui en font partie. [...] Les responsables des OSC parrainées ont accompagné la mairie pour la sensibilisation »* (A. J. B. M., 1er adjoint au maire de Réo, entretien du 28/03/2012). En termes de résultat, le recours à UGF/CDN pour la sensibilisation et la médiation a permis à la mairie de désamorcer la situation tendue. *« Les dolotières ont vu la nécessité de s'organiser par groupe et par jour de vente du dolo, de sorte à optimiser leur gain, en jouant sur l'offre et la*

demande. Aussi la sensibilisation a-t-elle permis aux dolotières de prendre la décision de ne plus vendre aux abords des voies publiques, dans l'optique de réduire les risques d'accidents. Enfin, il y a un projet d'aménagement d'un espace pour la réalisation de cabarets modernes » (Y. F. B., chargé de CSE/LC, entretien du 11/04/2012).

A travers cet exemple, on voit que **les OSC ont su jouer un rôle d'interface entre les gouvernants et les gouvernés.** Les élus locaux ont ainsi disposé d'un moyen pour faire descendre l'information vers les citoyens à la base et, inversement, ces derniers ont pu faire remonter au sommet l'information concernant leurs préoccupations, comme en témoignent clairement ces propos du premier adjoint au maire de Réo : *« Ces OSC deviennent des relais qui diffusent les délibérations du Conseil municipal ; plus que des relais, elles sont même des actrices qui accompagnent la mise en œuvre et l'application des décisions. A l'inverse, les OSC nous font part aussi des plaintes et des insatisfactions des citoyens par rapport à notre action et le comportement de nos agents »* (A. J. B. M., 1er adjoint au maire de Réo, entretien du 28/03/2012).

Cette position de plus en plus centrale incite les autorités publiques **à impliquer davantage les OSC dans des cadres de concertation et de décision et dans des comités de gestion de la cité.** A Réo, par exemple, APBE/SNG a été désignée pour faire partie du comité d'hygiène mis en place pour réfléchir aux questions d'hygiène et d'assainissement (y compris le problème des latrines) dans la commune. De même, UGF/CDN est invitée aux différentes sessions du COGES de santé du Centre médical de la commune de Réo. A Ouahigouya, DSF a déjà été invité par la mairie pour faire partie d'un panel sur le budget participatif qu'elle a initié en partenariat avec le CIFOEB (Centre d'information, de formation et d'étude sur le budget).

Ces exemples montrent que les OSC parrainées apparaissent de plus en plus, aux yeux des autorités, comme des forces de proposition, des forces constructives et contributives sur lesquelles elles peuvent compter pour résoudre certains problèmes et gérer au mieux la vie de la cité. L'amélioration des rapports entre OSC et autorités communales se perçoit tant du point de vue de leur reconnaissance et perception mutuelle que de leur collaboration active.
« Il n'y avait pas de partenariat solide entre nous et la mairie de Ouahigouya. Nos rapports avec la commune étaient essentiellement administratifs. Cela consistait simplement soit en des sollicitations des autorités communales pour accompagner nos activités, soit en des demandes d'autorisation ou des lettres d'information, puisque c'est la règle, étant donné que nous sommes basés à Ouahigouya. Mais avec l'appui du LC, le partenariat de DSF avec la commune de Ouahigouya a pris une autre dimension. Aujourd'hui on a un partenariat beaucoup plus actif. Nous sommes souvent invités à certaines rencontres au niveau de la commune pour donner notre point de vue sur des sujets donnés » (S. S., coordonateur de DSF, entretien du 19/03/2012).

4.1.4 ... qui n'empêche pas le développement d'actions d'interpellation et de plaidoyer

Ces différentes formes de collaboration ont certes resserré les liens entre les autorités municipales et les OSC. Mais l'instauration de cette relative proximité relationnelle n'empêche pas les OSC d'adopter une posture critique vis-à-vis de l'action publique menée par les élus locaux. Il semble au contraire que ce rapprochement a rendu plus faciles les actions d'interpellation et de plaidoyer, comme en témoigne cette militante associative : *« Avant de découvrir et de développer ces techniques de plaidoyer et d'interpellation, on avait une certaine peur des autorités et des hommes politiques, on avait des préjugés qui nous empêchaient de les aborder. Mais quand on a commencé, on s'est rendu compte que ce n'était pas impossible ; ce ne sont pas des personnes aussi compliquées que cela »* (Groupe de femmes de l'AFEDEB, entretien du 20/03/2012).

D'abord, le processus de parrainage a permis aux OSC de s'initier et de s'engager à la surveillance et au contrôle de cette action publique locale, notamment à travers la participation aux sessions du Conseil municipal[2]. Les premières participations furent même des moments de sensibilisation de certains membres des OSC et certains élus locaux par rapport à cette disposition légale qui était ignorée d'eux, comme en témoigne B. B. : *« A notre première participation, en 2011, à une session du Conseil municipal, certains conseillers même étaient surpris de nous voir assister à la session, car c'était la première fois que des citoyens non élus participent à une session. Ce fut donc l'occasion pour ceux qui ignoraient la loi, de savoir que les sessions sont ouvertes au grand public»* (B. B., coordonnateur des programmes de l'UGF/CDN, entretien du 28/03/2012).

Par la suite, les OSC parrainées par le LC ont pu réaliser un certain nombre d'actions d'interpellation des autorités locales de même que des actions de plaidoyer auprès d'elles. Nous en donnons deux illustrations dans les encadrés suivants.

Exemple 1 : Interpellation du maire et des responsables du Centre médical de Réo par l'UGF/CDN pour qu'on améliore la qualité de l'offre de santé.

« L'étude sur la qualité des services sociaux de base en termes de santé nous a permis de faire des interpellations pour qu'on améliore la qualité de l'offre de santé. Nous avons participé à des sessions du Conseil de santé de district, nous avons eu des rencontres avec l'infirmier-chef de poste (ICP), avec le médecin-chef de district ainsi qu'avec le maire sur la question. Grâce à cette action, il y a maintenant la tenue des AG au niveau des COGES pour rendre compte. Le Conseil de santé n'était pas ouvert, ça se passait à huis clos entre eux. Mais maintenant, bien qu'on ne soit pas membres, on est officiellement invités pour y assister » (B. B., Coordonnateur des programmes de l'UGF/CDN, entretien du 28/03/2012).

2 Le Code Général des Collectivités Territoriales dispose en effet que le citoyen peut suivre les « séances des conseils des collectivités territoriales, à l'exception de celles tenues à huis clos ». PRCA/Premier Ministère, 2006, Loi N°055-2004/AN Portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso et Textes d'application, 211 p., p. 13.

Exemple 2 : DSF a conduit un processus de plaidoyer sur l'éducation à Ouahigouya

Démarche/approche utilisée :
DSF a pu mener une étude diagnostique sur le transfert des compétences et des ressources en matière d'éducation au niveau de la commune de Ouahigouya. « Le document produit nous a permis de voir les hauts et les bas, mais aussi les défis qu'il fallait relever dans ce domaine. Nous avons alors organisé un atelier de restitution avec toutes les parties prenantes (la mairie, les services de l'éducation, les OSC). On a invité les syndicats de l'éducation, l'action sociale, l'AMBF. Chacun des invités a apporté des amendements et des contributions quand cela était nécessaire. Après la restitution, on a procédé à la diffusion du document à la mairie, auprès des services de l'éducation, au niveau du LC, à travers notre site Web, et partagé dans un réseau d'organisations qu'est le CCEB (Cadre de concertation des associations et ONG sur l'éducation de base), dont DSF est membre ». Sur la base de l'étude, DSF a élaboré des notes de plaidoyer qui ont été publiées dans trois journaux de la place (dont le Nord N°19, Mars 2012) pour amener la commune à améliorer la part du budget communal allouée à l'éducation. « Nous avons été à une session du Conseil municipal pour faire passer le message de plaidoyer et nous avons aussi adressé une correspondance aux décideurs locaux. » Une tournée théâtrale et des émissions radio ont été également mises à contribution.
Résultat/Influence de l'action :
Ces actions ont mis au jour les problèmes rencontrés à l'échelle locale dans le domaine de l'éducation et ont facilité la prise de conscience de la mairie : « Par rapport à notre action de plaidoyer, le conseil communal accepte et reconnaît la nécessité d'améliorer l'éducation. Notre démarche a permis de faire une critique pour renforcer le service communal de l'éducation. Le plaidoyer a permis au Conseil municipal de comprendre que le Plan communal contient des éléments sur l'éducation, qu'il faut extraire et bien analyser pour travailler à l'amélioration de ce secteur. En somme l'étude a été très directe, objective et comporte de bonnes propositions pour améliorer le secteur de l'éducation. »
Elles ont aussi parfois permis une meilleure compréhension des mécanismes de financement par les citoyens : « Toujours dans ce domaine, les différentes émissions ou diffusions de l'étude et des notes de plaidoyers sur l'éducation ont pu créer une certaine sympathie des citoyens qui ont suivi et qui pensent qu'on fait œuvre utile et qu'on apporte notre pierre au développement de la commune. Les émissions radio ont permis aux gens de comprendre l'écart de financement entre ce que le gouvernement donne et ce que la mairie elle-même alloue à l'éducation. Il y a eu des feed-back des gens du monde de l'éducation (les enseignants et syndicats) et cela a permis de comprendre que les enseignants mêmes n'étaient pas bien informés sur la question du transfert et ses implications ». (S. S., Coordonnateur de DSF/Ouahigouya, entretien du 19/03/2012).

4.2 Les limites de l'expérience

Malgré les apports ci-dessus mentionnés, l'expérience de « parrainage des OSC » a connu des limites. Nous relevons ici les trois limites les plus récurrentes à la lecture des informations recueillies.

4.2.1 La faible diffusion des différentes formations aux membres des OSC et aux autres OSC parrainées

La plupart du temps le travail d'accompagnement et de formation des OSC se fait avec un nombre réduit de personnes. Il s'agit de deux ou trois membres du bureau des OSC, qui sont impliqués et qui bénéficient directement, au nom des autres membres de leurs structures, des formations et processus de renforcement des compétences. Certes, il est prévu, dans le mécanisme, que les représentants des OSC fassent une restitution à leurs membres et qu'ils puissent même organiser des sessions de diffusion des connaissances et compétences acquises à l'intention d'autres OSC non parrainées de la commune. Cependant, dans les faits, les actions en la matière ont été quasi inexistantes.

4.2.2 L'insuffisante appropriation du contenu des formations

La façon dont les formations ont été préparées et conduites (formations parfois faites en retard, formations qui ne partent pas toujours des connaissances et du niveau disparate des apprenants, etc.) semble avoir contribué à limiter l'appropriation par les apprenants des différents thèmes et contenus développés.
En dépit de l'appui du LC, les capacités des OSC sont encore limitées, tant en matière de lecture et d'analyse des documents de référence (textes, lois, règles, normes, procédures, etc.) que de compréhension des problématiques de gouvernance et citoyenneté. Par exemple, les OSC parrainées éprouvent encore certaines difficultés à construire, par elles-mêmes, un regard politique et des problématiques d'action sur leur domaine d'intervention (assainissement, santé...). Ces insuffisances entraînent une implication forte du LC dans la conception, la correction et la validation des plans d'action des OSC.

Aussi a-t-on pu noter, à travers certaines situations, que les OSC ne maîtrisent pas encore totalement les stratégies, les démarches et mécanismes de dialogue politique et d'action citoyenne, à savoir les techniques d'interpellation, de plaidoyer et de contrôle citoyen de l'action publique auxquelles elles ont été formées. Par exemple, en lisant les plans d'action des OSC et en écoutant les acteurs, nous avons constaté que les mots « interpellation », « plaidoyer », « sensibilisation », « mobilisation sociale », « théâtre-forum », « émission radio » sont des terminologies qui passent pour confuses et parfois identiques aux yeux des OSC parrainées, alors que le LC établit bien des nuances et des distinctions claires entre ces modalités d'action et ces approches.
Enfin, dans la compréhension et la pratique de ces démarches, « certaines OSC croient que tout leur est permis et qu'elles peuvent à n'importe quel moment interpeller n'importe qui et n'importe comment », constate Y.F.B., CSE/LC (entretien du

11/04/2012). Pire, « d'aucuns pensent même qu'ils peuvent insulter leurs maires sous le couvert du LC, sans être inquiétés », ajoute A. K., chargé de programme/LC (entretien du 11/04/2012). C'est ainsi qu'on a pu observer certains cas d'interpellations « hasardeuses », ou en tout cas sans préparation suffisante de la part de certaines OSC parrainées, et qui ont eu pour effet d'occasionner des incompréhensions et des tensions entre les protagonistes : cas de l'interpellation d'un responsable de CEG par dans le Nord, ou encore cas de l'interpellation d'un chef de projet à Fada.

4.2.3 Des capacités d'action politique et d'influence toujours faibles

Une analyse de l'action politique et citoyenne des OSC parrainées laisse voir que, malgré les améliorations obtenues avec l'appui du LC, cette action n'est pas tout à fait à un niveau satisfaisant dans les communes. Plusieurs niveaux de limitation existent.
D'abord, les actions de contrôle citoyen de l'action publique, d'interpellation et de plaidoyer menées par les OSC sont encore timides, ponctuelles, occasionnelles et non encore suffisamment entrées dans les habitudes des OSC. D'ailleurs, les OSC ne parviennent pas toujours à mobiliser des ressources (humaines et financières) pour l'exécution de toutes les activités de leurs plans d'action, ce qui est pourtant l'un des principes d'intervention du LC.

Ensuite, l'influence – ou les effets – des actions des OSC parrainées demeure faible. Leurs actions d'interpellation, leurs critiques, leurs requêtes et propositions n'ont souvent qu'une portée consultative et n'influencent pas assez les décisions et les actions publiques des autorités locales. Le nombre des OSC parrainées par le LC dans chacune de ses communes d'intervention est réduit (entre 2 et 5) et ne permet pas toujours d'impulser une large dynamique à travers la mobilisation des OSC locales et de favoriser une plus grande capacité d'influence sur la gouvernance et la citoyenneté dans les communes.

Enfin, le processus d'appui comporte aussi l'insuffisance de ne pas regrouper les OSC concernées autour de thématique et de plan d'action communs dans chacune des communes d'intervention du LC (en dehors des activités entrant dans le cadre de la conduite des panels d'usagers, des rencontres bilan et de mutualisation, qui ne sont que des occasions ponctuelles de collaboration entre OSC parrainées). Pour le coordonnateur de DSF, cela est déplorable parce que « c'est comme si chaque OSC est de son côté. Sauf quelques rares occasions, les OSC ne sont pas associées aux activités les unes des autres. Chacune a sa feuille de route et fait cavalier seul » (S. S., coordonnateur de DSF/Ouahigouya, entretien du 19/03/2012).

4.3 Quelques enseignements ou leçons tirées de l'expérience

Pour rappel, l'enjeu de l'appui aux OSC locales est de renforcer leurs capacités pour parvenir à faire d'elles des actrices averties de la gouvernance et de la citoyenneté dans leurs collectivités. Il s'agissait de pouvoir les amener à travailler de manière stratégique et avec professionnalisme dans le champ politique en s'investissant de

façon structurée dans le dialogue et le débat public local pour contribuer à la prise de décision, à la formulation, à la mise en œuvre et à l'évaluation de l'action publique. Sur la base de ces enjeux, des résultats attendus au départ et de l'analyse des apports et limites de l'expérience conduite, des enseignements peuvent être tirés concernant l'efficacité de l'appui aux OSC.

4.3.1 Un dispositif d'appui qui fait « bouger les lignes »

L'appui du LC aux OSC locales réussit à produire des changements significatifs essentiellement à deux niveaux :

■ Au niveau des modalités d'action citoyenne des OSC

Ce qui change et s'améliore, avec le processus d'appui aux OSC locales, c'est que ces dernières accroissent leurs capacités à entrer en dialogue et en discussion avec les pouvoirs publics de leurs collectivités. On a vu que le processus réussit à susciter l'intérêt des OSC à s'engager dans l'action politique, chose rare auparavant. Celles-ci arrivent, sous l'impulsion de l'appui du LC, à s'investir dans des actions concrètes de contrôle citoyen de l'action publique, d'interpellation des autorités locales, de plaidoyer auprès d'elles, d'interpellation et de sensibilisation des citoyens sur des enjeux de gouvernance et de citoyenneté. Ces OSC ne se contentent plus d'être de simples prestataires de service, des accompagnants des autorités communales et leurs partenaires de consensus. Les OSC parrainées tendent plutôt à exercer et à faire valoir leur rôle de contre-pouvoir, en mettant en débat les décisions, les politiques et les actions des gouvernants locaux, notamment à travers les recours contre les décisions des conseils municipaux, les notes d'interpellations, les notes de plaidoyer, etc. Il y a, en somme, une diversification et un enrichissement des modes d'action citoyenne des OSC locales.

■ Au niveau des rapports de collaboration OSC/gouvernants locaux (démocratie fonctionnelle)

Les actions des OSC et leur implication dans le débat public, notamment par des propositions constructives, engendrent des changements significatifs dans les rapports entre autorités publiques et OSC (par exemple, dans le cas de la médiation entre autorités et commerçants à Réo). Le processus d'appui réussit à faire changer la représentation ou la perception parfois négative que les deux entités se portent mutuellement (accusation réciproque, méfiance et opposition). Les gouvernants ont tendance à faire confiance aux OSC parrainées, à les considérer comme des collaborateurs et non plus des concurrents. Ils ont tendance à les associer dans des cadres de concertation, de réflexion et de prise de décision concernant la vie de la commune. Le processus semble donc avoir réussi à faire muer les rapports concurrentiels et d'opposition en des relations de collaboration, grâce aux actions qu'il impulse chez les OSC parrainées.

4.3.2 Une initiative bâtie sur la conjugaison de deux logiques : l'offre et la demande

Au départ de l'initiative d'appui aux OSC locales se sont rencontrées deux logiques :

– D'une part, la vision et l'ambition du LC. Le LC s'est engagé dans la quête de l'appropriation sociale de la décentralisation. Il ambitionne d'accompagner les acteurs locaux et de renforcer leurs capacités à assumer leur rôle et leur responsabilité dans la gouvernance locale. Le cœur de son action est la facilitation et l'influence en faveur du dialogue politique entre tous les acteurs locaux et d'une « gouvernance concertée ». Cette vision et cette ambition sont motrices de l'action du LC, qui avait déjà, dans ce sens, eu à appuyer les communes et ressentait le besoin de consolider les acquis de ses premières expériences. « La force du LC, c'est qu'il a une vision, et les actions ou les activités sont bien regroupées sous cette vision » (B. B., coordonnateur des programmes de l'UGF/CDN, entretien du 28/03/2012).

– D'autre part, la demande des acteurs locaux. Dans ses communes d'intervention, le LC a reçu plusieurs sollicitations d'appui venant surtout d'acteurs non étatiques. Ceux-ci exprimaient des besoins d'informations, de formation, de documentation, etc. pour renforcer leurs compétences et leurs capacités à contribuer efficacement à la gestion et au développement de leurs collectivités.

La rencontre entre cette « vision » et la « demande » des acteurs permet la construction d'un partenariat gagnant-gagnant entre le LC et les OSC locales, et le partage des responsabilités.

4.3.3 Une mobilisation des acteurs concernés et la transparence comme gages de réussite

La communication avec les acteurs locaux est une variable importante dans la démarche du LC et a beaucoup contribué à son efficacité. Elle a été un préalable et est restée omniprésente dans la préparation des activités, et dans leur mise en œuvre. D'abord, en effet, le dispositif de parrainage commence par des sessions d'information et de sensibilisation, à l'occasion desquelles le LC peut expliciter la démarche mise en place et minimiser ainsi les risques d'incompréhensions de la part des différentes partenaires locaux.

Ensuite, le LC poursuit ses efforts de communication pendant la mise en œuvre du processus même de parrainage, notamment en informant et en associant les autorités locales aux différentes activités prévues dans le cadre du dispositif (identification des OSC, présentation institutionnelle, présentation des plans d'action, ateliers de formation, missions de suivi et ateliers bilan des plans d'action des OSC).

Cette constante « mise en relation » crée de la transparence, renforce la connaissance et la confiance mutuelle entre acteurs. Elle constitue le premier jalon de la collaboration souhaitée entre eux dans la gestion de la collectivité et les y prépare en quelque sorte.

4.3.4 Le respect du principe de participation, d'auto-organisation et de responsabilisation des OSC

La démarche du LC est telle que les OSC parrainées jouent le rôle principal. Chaque OSC identifie son objet de travail, planifie elle-même et assume la gestion technique de son plan d'action. « Le LC ne fait pas à la place de quelqu'un. Il ne remplace pas quelqu'un. Il renforce nos capacités et nous guide. C'est tout une stratégie du faire faire. On ne voit pas le LC, mais le LC agit. Au fait l'avantage du LC réside en cela » (B. B., coordonnateur des programmes de l'UGF/CDN, entretien du 28/03/2012). Même au niveau des actions de formation et de renforcement de capacités, les OSC parrainées ont la possibilité d'exprimer leurs besoins, de proposer des thèmes et de se faire former dans des domaines qui les intéressent. Le LC ne joue qu'un rôle de facilitateur et d'accompagnant. « Parrainage, ça ne veut pas dire qu'on règle la marche des OSC sur coupe. Elles ont la liberté d'innover, d'apporter des éléments, de faire des suggestions au LC. Le LC respecte le choix des OSC parrainées et n'est là que pour apporter son appui à leur propre dynamique, à la réalisation de leurs ambitions » (A. K. chargé de programme/LC, entretien du 21/07/2012).

4.3.5 Des points de vigilance

■ Du côté des OSC, des motivations qui ne permettent pas toujours le développement d'actions « civiques » et désintéressées

La logique « citoyenne » que cherche à promouvoir le LC implique un certain engagement désintéressé des OSC pour la vie publique locale Or, on observe que, dans la pratique, cette logique de « désintéressement » semble mêlée à d'autres motivations plus ou moins concurrentes, qui peuvent constituer des freins au développement d'actions citoyennes. Trois types de motivations peuvent être distingués.

D'abord, l'intervention dans le domaine de « l'expression citoyenne » tend parfois à être « monnayée » financièrement par les OSC locales. Ces dernières ne semblent pas s'engager « par conviction », mais parce que les actions sont financées. Cela est observable à la lecture de certaines relations entre le LC et les OSC locales : les secondes tendant en effet toujours à percevoir le LC comme un classique « bailleurs de fonds », alors même qu'elles sont censées mobiliser des ressources propres pour développer leurs actions. Ici, on peut constater de la part de certaines OSC qu'une logique de subvention tend à prendre le pas sur la logique « citoyenne » que le LC soutient.

Ensuite, l'engagement – ou l'action – politique des OSC parrainées est parfois aussi déterminé par une recherche de visibilité et de crédibilité auprès des partenaires (PTF, autorités locales, OSC et populations). En effet, les OSC parrainées se sont rendu compte, au cours de l'expérience, que l'action politique a une dimension publicitaire et contribue à leur donner plus de visibilité, de crédibilité, de légitimité sociale, favorisant leur sollicitation par divers autres partenaires (élus locaux, services techniques, OSC, bailleurs de fonds). D'où leur intérêt croissant pour ce type d'action.

Or, si elle n'est pas nécessairement incompatible avec une logique « publicitaire » ou d'image, une logique « citoyenne » ne peut s'y réduire.
Enfin, l'engagement citoyen des OSC, à travers les actions de contrôle et d'interpellation des autorités locales, dépend de l'intérêt que ces OSC portent aux sujets (socio-économiques) traités, et à leur répercussion sur leur vécu quotidien et ceux des populations. Leur dynamisme et leur engagement dans l'action politique en dépendent. Par exemple, dans leur contrôle citoyen de l'action publique, les OSC parrainées aiment à ne s'intéresser et à n'assister qu'aux sessions du Conseil municipal dont l'ordre du jour porte sur leurs domaines d'intérêt. Plusieurs pans de l'action publique des gouvernants échappent encore à leur contrôle. Ici, il faut souligner l'absence d'une certaine « curiosité citoyenne » qui les empêche de faire des connexions avec d'autres thématiques d'intervention, avec les autres OSC, et donc d'envisager l'action publique de façon globale.

■ Des autorités locales toujours en « position de force »

L'influence des OSC parrainées dépend de leur capacité à transcender les clivages, les divisions, les divergences d'intérêt entre elles pour unir leurs forces, construire une synergie d'action et se poser en un interlocuteur unique et crédible face aux autorités locales. Or, nous l'avons vu précédemment, leur dispersion et leur fragmentation persistantes constituent encore une réelle limite à l'efficacité de leurs actions d'interpellation et de plaidoyer. De par leur nature même, de telles actions nécessitent, pour être réussies, une conjugaison d'efforts, des partenariats, voire des alliances entre OSC.

Si les OSC parrainées s'engagent dans l'action politique et tendent à s'impliquer dans le débat public local, leur pouvoir d'influence sur les décisions reste lié à la présence physique d'un interlocuteur compétent, ayant le pouvoir de décision (le maire, par exemple) et qui sache leur accorder du temps, les écouter et leur faire confiance. Dans leurs actions, les OSC parrainées sont confrontées parfois à la non-disponibilité des élus et des responsables des services publics. « Il n'y a pas toujours de réaction retour (feed-back) de la part de la mairie quand on fait l'interpellation. Cela est lié au fait que les élus ne sont pas toujours accessibles et disponibles ou au fait qu'ils ne font pas toujours confiance aux OSC » (P. N., Secrétaire Général (SG) de l'ABAT, entretien du 29/03/2012).

Il semble que la réceptivité et l'acceptation des actions d'interpellation et de plaidoyer soient liées à leur caractère réciproque et mutuel entre gouvernants et gouvernés (les OSC y comprises). Tout se passerait donc comme dans un contrat tacite de jeu d'intérêts : les autorités n'acceptent les interpellations qu'à condition que les OSC interpellent aussi les citoyens.

■ La nécessaire présence d'un « tiers » pour assurer un changement de gouvernance locale au bénéfice des OSC

La relation entre associations locales et autorités publiques bute parfois sur des logiques de confrontation ou de défiance. Pour sortir de ce « face-à-face »,

l'intervention d'un tiers apparaît comme une condition de crédibilisation de l'action des OSC. L'intervention de ce tiers régulateur permet de rendre moins suspicieuse et moins conflictuelle la relation entre associations et pouvoirs locaux. Du côté des autorités également, on relève que c'est aussi souvent la présence d'un tiers qui conditionne leur ouverture au dialogue politique. Celles-ci ne se disposent et ne sont ouvertes au débat que dès l'instant où il y a un intervenant extérieur : si possible une ONG internationale, un ministère, ou un bailleur.

■ Concilier dynamique sociale et impératifs d'ordre programmatique

La pratique de l'interpellation et du dialogue politique s'inscrit dans un processus d'apprentissage à moyen et long terme. Dans le même sens on constate que les porteurs d'initiatives au niveau local ne disposent pas toujours de tout l'appareil administratif et juridique nécessaire pour permettre aux instruments de gestion des projets et programmes de se déployer. L'expérience du parrainage telle que développée par le LC doit ainsi faire face à deux défis : d'une part celui de pouvoir travailler sur la durée avec les mêmes acteurs pour arriver à ancrer l'expérience dans la pratique des acteurs. L'autre défi est d'arriver à adapter les instruments de l'aide au niveau de développement et de connaissance des acteurs.

Réflexion en écho à l'étude AESOC-BF : la relation de prestation compromet-elle l'exercice de l'interpellation ?

Cette capitalisation sur le dispositif de parrainage des OSC offre l'opportunité d'une mise en dialogue avec une autre étude portant sur le même sujet : il s'agit de l'étude AESOC-BF (Appui à l'émergence d'une société civile locale de dialogue et d'interpellation au Burkina Faso), financée par l'Ambassade Royale des Pays-Bas.
En effet, si on retrouve dans le rapport AESOC-BF un certain nombre de résultats semblables à ceux de la présente capitalisation, les deux études donnent une interprétation différente de la nature de la relation « OSC/ collectivités locales », et, plus précisément, du statut de la relation de prestation de la part des premières au profit des secondes.

La prestation : *« activité la plus éloignée du dialogue politique »* (AESOC)
L'étude AESOC-BF part du constat d'un décalage important entre le discours des pouvoirs publics sur l'importance de la société civile et le rôle qui lui est réellement et pratiquement accordé sur la scène politique locale. Notamment, il est observé que les pouvoirs locaux cantonnent les OSC dans un rôle « d'acteurs du développement » qu'il leur paraît difficile de déconstruire.
Le principal mécanisme mis à jour dans l'étude est « l'unanimisme politique » qui procède d'un double mouvement : d'une part, l'interprétation

systématique des initiatives d'interpellation comme une stratégie d'accès au pouvoir par les autorités publiques locales (« vous voulez faire de la politique ! ») ; d'autre part, l'enfermement de la société civile locale dans le champ de la « prestation ». Tout se passe comme si l'injonction première à sortir de l'adversité politique était assortie d'une invitation à n'intervenir que dans le champ de la prestation.
Par conséquent, cette relation de « prestation » est présentée comme étant incompatible avec l'exercice de l'interpellation : elle est « l'activité la plus éloignée du dialogue politique [consistant] à appuyer l'autorité dans la mise en œuvre de ses politiques publiques » [page 8].

La prestation comme étape pour instaurer une relation de confiance (capitalisation sur le parrainage)
Le présent rapport de capitalisation tend plutôt à envisager la « prestation » comme une façon de rompre le rapport de méfiance entre OSC et pouvoirs locaux, voire de construire une relation de « partenariat ». Le rapport restitue le cas d'OSC sollicitées pour relayer un certain nombre d'informations, pour sensibiliser la population sur l'intérêt d'un certain nombre de décisions publiques, ou encore pour jouer un rôle de médiation (cf. notamment le point 4.1.3). Ce type de sollicitation n'est pas vu comme un obstacle au développement de l'interpellation. Au contraire, il s'agit plutôt ici d'une étape de construction d'une relation de confiance qui permet aux OSC d'être davantage « entendues » par les pouvoirs publics locaux [reprendre des citations du rapport].
Dans cette perspective, la prestation n'est plus entendue comme une activité qui « enferme » l'OSC et lui interdit l'accès à l'interpellation, mais plutôt comme une activité ayant une dimension stratégique, car permettant « d'ouvrir » la relation avec le pouvoir local et « d'obliger » celui-ci à se sentir redevable, et à contre-donner à la société civile.
Relevons cependant que, d'une part, cette deuxième façon de voir n'est pas explicitée telle quelle dans ce document de capitalisation, et que, d'autre part, le document souligne le manque d'efficacité et d'influence des actions d'interpellation des OSC parrainées. Mais il y a peut-être dans cette mise en discussion des interrogations et des pistes de recherche à approfondir dans de prochaines études.

5 CONCLUSION

Quand le Laboratoire Citoyennetés lançait l'expérience du parrainage en 2009, il était difficile d'imaginer que, cinq ans plus tard, des citoyens qui avaient « peur » de s'adresser à leur maire allaient être capables de s'insurger contre un régime politique solidement construit pendant plusieurs décennies.

L'expérience du parrainage des OSC locales a permis au LC d'inaugurer un travail systématique d'accompagnement au profit des acteurs de la société civile. L'objectif ici n'est pas l'accompagnement des associations en soi, mais le soutien à des dynamiques sociales, économiques, politiques, etc. et qui inscrivent citoyens et pouvoirs publics dans une dynamique d'apprentissage de la citoyenneté. Le détour par les associations offre ainsi l'opportunité de tester une démarche se traduisant non seulement par un accompagnement technique (mise à disposition d'informations, conseil méthodologique, appui à l'animation de débats publics, formations), mais aussi financier (financement des plans d'action des OSC) et matériel (ordinateurs, imprimantes, documents, matériel d'animation et de sonorisation) adapté à leurs besoins spécifiques. Au bout de quatre années de cheminement, on constate plusieurs changements :

- les OSC parrainées sont devenues des interfaces plus crédibles entre citoyens et gouvernants locaux. Renforcées par cette reconnaissance, les OSC éprouvent désormais un intérêt à donner une dimension politique à leurs actions ;
- la conduite de ces actions a pu contribuer à engendrer des changements dans les rapports entre OSC et autorités communales (démocratie fonctionnelle) en suscitant des collaborations entre elles, et en favorisant une plus grande redevabilité ;
- toutes ces initiatives contribuent à améliorer la qualité de vie des hommes et des femmes des communes partenaires à travers une meilleure prise en compte de certains secteurs dans les budgets (éducation, eau potable et assainissement, etc.) ainsi que par l'amélioration des services publics locaux (état civil, éducation, eau potable et assainissement).

En définitive, on retiendra que l'action des OSC s'inscrit dans un vaste faisceau de dynamiques locales et globales portées par plusieurs acteurs : Etat, collectivités territoriales, acteurs politiques, secteur privé, etc. Tantôt concurrentes, tantôt complémentaires, ces dynamiques offrent des terrains d'expérimentation et de construction d'une démocratie locale à travers le débat public, le dialogue politique, la redevabilité. Le mérite des OSC parrainées est d'avoir été les pionniers de ce type d'action dans les communes où travaille le LC.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

■ Ouvrages généraux :
- Adotevi J. B., 1984, Information et participation populaire au développement, in Mondjanagni A-C. (dir.), La participation populaire au développement en Afrique noire, Karthala, Paris, 448 p.
- Centre tricontinental, 1998, Société civile : lieu des luttes sociales, éd. l'Harmattan, Paris, 205 p.
- CGD, 2011, Participation citoyenne et qualité de la gouvernance locale : l'expérience du Burkina Faso, 29 p.
- Dehoumon P. S., 2006, La décentralisation entre risques et espoirs, éd. COPEF, Cotonou, 214 p.
- Mayer N. et Perrineau P., 1992, Les comportements politiques, Armand Colin, Paris, 160 p.
- Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, 2006, Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation, 53 p.
- PDM, 1995, La décentralisation en Afrique de l'Ouest, éd. Karthala et PDM
- Sawadogo R. A., 2001, L'Etat africain face à la décentralisation, éd. Karthala, Paris, 278 p.
- Xavier de Greffe, 1992, La décentralisation, Coll. repères, Ed. La Découverte, Paris

■ Documents de travail du LC
- ACE/RECIT infos, N°000, Avril 2004
- Bulletin d'informations du LC n°17 ; janvier-juin 2011
- Gouvernance & Citoyennetés n°2 ; Juin 2009
- Kaboré Armand Joseph, février 2009, « Note de cadrage pour le parrainage des associations par le Laboratoire Citoyennetés », 5 p.
- Sawadogo R. A., octobre 2001 « Note d'orientation pour la construction d'un laboratoire sur l'émergence de la citoyenneté », 6 p.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES ACTEURS ET PERSONNES-RESSOURCES INTERVIEWÉES

Sites /Lieux	Structures/Fonctions	Personnes	Date
Ouagadougou	LC/Equipe chercheur	M. Hochet Peter	18/04/2012
Ouagadougou	LC/Chargé de programme	M. Kaboré Armand	11/04/2012 20/07/2012
Ouagadougou	LC/CSE	Mme Yaméogo Clarisse	11/04/2012
Ouagadougou	LC/CSE	M. Bakouan Florent	11/04/2012
Ouahigouya	DSF/Coordonateur	M. Sodré Salif	19/03/2012
Ouahigouya	AFEDEB/Responsables	-Mme Ouédraogo Abibata (présidente) -Mme Ouédraogo Alimata (SG) ; -Mme Ouédraogo/Traoré Abibata (Membre)	20/03/2012
Ouahigouya	Mairie/Point focal	M. Ouédraogo Issiaka	20/03/2012
Ouahigouya	Radios locales/ animateurs	-M Sougouri Adama/ Radio Voix du paysan -M. Scian Bertrand Joël RNDS ; -M. Nabalma Hamed, Radio Wend Panga	20/03/2012
Réo	Mairie/ 1er adjoint au maire	M. Moda Adama Jean Baptiste	28/03/2012
Réo	UGF/CDN : Coordonateur	M. Bationo Bayomi	28/03/2012
Réo	APBE/SNG : Présidente	Mme Bassono	28/03/2012
Koudougou	ABAT/ SG	M. Nitiema Philippe	29/03/2012
Koudougou	ADS/ SG	M. Séogo Vincent	30/03/2012

ANNEXE 2 : LISTE DES OSC LOCALES PARRAINÉES PAR LE LC

Communes d'intervention du LC	OSC parrainées
Boromo	Association Demain c'est Aujourd'hui (ADA)
	Juvenil Association for Fight Against Aids (JAFAA)
Fada N'Gourma	Association pour la Lutte contre l'insalubrité dans la commune de Fada N'Gourma (ALICOF)
	Association Pionniers pour la construction et le Développement (PION-CON-DE)
	Coordination régionale des OSC de l'Est
	Radios locales
Koudougou	Association pour le développement Songtaaba (ADS)
	Association Burkinabé des Acteurs du Théâtre (ABAT)
	Association Féminine de Koudougou (AFK)
	Coordination régionale des OSC du Centre-Ouest
	Coordination des Communicateurs de Koudougou (CCK)
Ouahigouya	Association « Développement Sans Frontière » (DSF)
	Association Féminine pour le Développement du Burkina (AFEDEB)
	Association Vie Meilleure (AVM)
	Coordination régionale des OSC du Nord
	Radios locales
Réo	Union des groupements féminins/ Cé dwanè nyè (UGF/CDN)
	Association pour la Promotion du Bien-Être dans le Sanguié (APBE/SGN)

NOS OBJETS DE TRAVAIL

La gouvernance politique et économique locale;
L'équité dans les rapports de genre;
La gestion des ressources naturelles et foncières;
Le service public (eau potable, santé, éducation, action sociale,état civil, assainissement, etc.);
L'appui-conseil aux OSC, aux collectivités territoriales et aux Institutions étatiques;
La facilitation, le plaidoyer et l'influence politique.

www.labo-citoyennete.org

Ce document a été édité avec la contribution de la Coopération Suisse

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Direction du développement
et de la coopération DDC