



# CONCEPTION ET PRATIQUES DE CONCERTATION DANS LE PCPA CONGO

Yousseuf CISSE  
Rigobert BELANTSI

Juin 2013





# **CONCEPTION ET PRATIQUES DE CONCERTATION DANS LE PCPA CONGO**

Sincères remerciements à toutes les nombreuses personnes,  
au Congo et en France, qui ont accepté de participer  
à cet exercice de capitalisation et qui ont contribué  
à ses diverses productions.

# SOMMAIRE

<b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b>	5
<b>INTRODUCTION</b>	6
<b>I. HISTORIQUE ET CONTEXTE DES RELATIONS ENTRE LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES POUVOIRS PUBLICS</b>	8
1. Le contexte institutionnel de mise en œuvre des politiques publiques	8
2. Le profil et l'évolution historique de la société civile	10
21. Du bouillonnement du mouvement social post-colonial à la fermeture démocratique des années 1963	10
22. L'ère du Parti-Etat	11
23. Renouveau démocratique et développement de la société civile	12
24. Configuration actuelle de la société civile et enjeu de l'émergence d'une voix collective	13
3. Les organisations de la société civile : des dynamiques en construction	15
31. L'identité organisationnelle des OSC	16
32. Etat de la gouvernance associative	16
33. Les capacités opérationnelles des OSC	16
34. Maîtrise de l'environnement et développement des partenariats	17
<b>II. ENJEUX ACTUELS DE LA CONCERTATION POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES POUVOIRS PUBLICS</b>	19
1. Un environnement politique contrasté	19
2. L'enjeu majeur de la professionnalisation des OSC	20
3. Les défis majeurs de la concertation	22
<b>III. LES DYNAMIQUES ET PRATIQUES DE CONCERTATION</b>	24
1. Les expériences de concertation antérieures au PCPA	24
11. Des pratiques de concertation locales et sectorielles	24
12. L'expérience de Dialogue Citoyen	25
2. Valoriser les formes traditionnelles de concertation	26
3. L'engagement des pouvoirs publics pour des politiques concertées	27
<b>IV. LE PCPA : ACTIONS CONJOINTES, CONCERTATIONS LOCALES ET DIALOGUE POLITIQUE</b>	30
1. Concertation et dialogue politique : Vision et compréhension	31
2. Les différentes formes de concertation	33
3. Les instruments de la concertation	34
31. Les espaces internes de concertation	34
32. Le projet comme outil de construction des partenariats	34
4. Les plateformes thématiques : outil de concertation et d'influence selon les acteurs ?	35
41. Perceptions et appropriation de la mission des PFT par les membres	36
42. Perception des activités et du fonctionnement des plateformes	37
43. Perception du rôle du PCPA	37
5. Les plateformes thématiques : un besoin de recentrage	37
<b>V. LES CONDITIONS DE LA CONCERTATION ET D'UN DIALOGUE POLITIQUE CONSTRUCTIF</b>	39
1. Des expériences porteuses de succès	39
11. Le projet de renforcement du partenariat entre la mairie et la société civile pour l'amélioration des services urbains à Dolisie	39
12. L'action ayant conduit à la loi sur la protection de l'enfance	40
13. L'animation à la concertation locale	41
2. Les clefs de la réussite	43
21. Changer le regard sur les pouvoirs publics et les collectivités locales	43
22. Se concerter autour de thématiques prioritaires	44
23. Construire l'expertise et la légitimité des acteurs de la société civile	544
<b>CONCLUSION</b>	46
<b>ANNEXE : JOURNAL DE MISSION</b>	47

## SIGLES ET ABBREVIATIONS

<b>ACBEF</b>	Association Congolaise du Bien Etre Familial
<b>ACL</b>	Animation à la Concertation Locale
<b>ADECOR</b>	Association pour le Développement des Communautés Rurales
<b>ANEP</b>	Association Nationale pour l'Education Périnatale
<b>AP</b>	Assemblée Plénière
<b>ATV</b>	Association Terre Village
<b>CCOD</b>	Conseil de Concertation des ONG de Développement
<b>CD</b>	Conseil Départemental
<b>CFSI</b>	Comité Français pour la Solidarité Internationale
<b>CFTC</b>	Confédération Française du Travail
<b>CGDC</b>	Comité de Gestion et de Développement Communautaire
<b>CGT</b>	Confédération Générale du Travail
<b>CL</b>	Collectivités Locales
<b>CNOP</b>	Concertation Nationale des Organisations Paysannes
<b>CNS</b>	Conférence Nationale Souveraine
<b>CONACONG</b>	Conseil National de Coordination des ONG
<b>COPIL</b>	Comité de Pilotage
<b>CSC</b>	Confédération Syndicale Congolaise
<b>DC</b>	Dialogue Citoyen
<b>DEFAP</b>	Service Protestant des Missions
<b>DIRO</b>	Développement Institutionnel – Renforcement Organisationnel
<b>DRSP</b>	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
<b>DSCERP</b>	Document Stratégique pour la Croissance Economique et la Réduction de la Pauvreté
<b>FAP</b>	Fonds d'Appui aux Projets
<b>FEANF</b>	Fédération des Etudiants d'Afrique Noire en France
<b>FIDA</b>	Fonds International de Développement de l'Agriculture
<b>FJEC</b>	Forum des Jeunes Entreprises du Congo
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FO</b>	Force Ouvrière
<b>GRET</b>	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
<b>ITIE</b>	Initiative pour la Transparence des Industries extractives
<b>JMNR</b>	Jeunesse du Mouvement National de la Révolution
<b>MDA</b>	Médecins d'Afrique
<b>MEPSA</b>	Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation
<b>MID</b>	Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation
<b>ONVD</b>	Organisation Nationale des Volontaires du Développement
<b>PAS</b>	Programme d'Ajustement Structurel
<b>PCPA</b>	Programme Concerté Pluri Acteurs
<b>PCT</b>	Parti Congolais du Travail
<b>PDC</b>	Plan de Développement Communal
<b>PDL</b>	Plan de Développement Local
<b>PFT</b>	Plateforme Thématique
<b>PND</b>	Programme National de Développement du Congo
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PPTE</b>	Pays pauvres Très Endettés
<b>PTF</b>	Partenaire Technique et Financier
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>OSC</b>	Organisation de la Société Civile
<b>OSI</b>	Organisation de Solidarité Internationale
<b>PP</b>	Pouvoirs Publics
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UNICEF</b>	Fond des Nations Unies pour l'Enfance
<b>REIPER</b>	Réseau des Intervenants sur le Phénomène des Enfants en Rupture avec les Parents
<b>ROM</b>	Ramassage des Ordures Ménagères
<b>SAM</b>	Sangha Assistance Médicale
<b>SCAC</b>	Service de Coopération et d'Action Culturelle
<b>SFIO</b>	Section Française de l'Internationale Ouvrière

## INTRODUCTION

Le Programme Concerté Pluri Acteurs (PCPA) du Congo est l'aboutissement d'une étude réalisée en 2007 et de l'évaluation du programme Dialogue Citoyen mené de 2004 à 2007 par le Comité Française de Solidarité Internationale (CFSI) et le Forum des Jeunes Entreprises du Congo (FJEC). Le programme Dialogue Citoyen a permis de renforcer individuellement et collectivement les acteurs de la société civile congolaise et d'ouvrir des espaces de dialogue avec les pouvoirs publics congolais.

Le PCPA est un programme de coopération dont l'élaboration et la mise en œuvre sont effectuées dans le cadre d'une concertation permanente entre les Organisations de la Société Civile (OSC) d'une part et entre celles-ci et les pouvoirs publics d'autre part. C'est un outil de coopération qui permet à la fois aux OSC du Nord et du Sud d'échanger, de progresser ensemble afin de créer une réelle dynamique autour de thématiques de développement et d'enjeux locaux, nationaux et internationaux. Afin de donner corps à cette démarche, le PCPA inscrit dans une même dynamique des partenaires publics, congolais et français, des collectivités locales et diverses organisations de la société civile qu'elles soient du Sud ou du Nord. Instrument de coopération, il vise tout particulièrement à renforcer les opportunités de participation des OSC à l'action publique. Pour ce faire, il cherche à consolider la crédibilité et l'efficacité des OSC en soutenant les dynamiques collectives entre ces organisations et en contribuant au dialogue avec les pouvoirs publics.

Deux axes stratégiques structurent l'ambition du PCPA. Au niveau national, il s'agit de mettre en place des plateformes qui rassemblent les OSC par thématique d'action. Ces espaces de concertation constituent des lieux d'échanges d'expériences, d'élaboration de positions communes, nécessaires à toute action de plaidoyer. Ils deviendront à terme des interlocuteurs des pouvoirs publics dans un souci d'être représentatif de la société civile congolaise. Au niveau local, le PCPA articule ses activités avec le processus de décentralisation au Congo. Il répond à une demande de certaines collectivités locales qui cherchent à travailler davantage avec les OSC de leurs territoires. Il suit l'élaboration et la mise en œuvre des contrats Etat-Département, cherche à contribuer à l'élaboration des plans de développement local, tout en veillant à la participation des OSC dans leur conception et réalisation.

Le PCPA s'efforce de donner aux OSC, et à leurs collectifs, les moyens d'élargir et d'améliorer leurs actions. Pour ce faire, trois types d'activités sont mis en œuvre : un fonds d'appui aux projets, des services d'appui à l'élaboration et à l'exécution de projets, d'information et de communication et, enfin, des activités transversales (programmes de formation et rencontres, échanges avec les bailleurs et les pouvoirs publics, actions visant la mise en pratique d'un référentiel de bonnes pratiques associatives, etc.). Au-delà d'une évaluation externe, le PCPA a souhaité engager un travail de capitalisation des pratiques de concertation pour permettre aux différentes parties prenantes de tirer les leçons de leurs tentatives et de leurs expériences de concertation, de partager les acquis dans un objectif d'apprentissage mutuel et de formaliser et de diffuser ces leçons d'expériences pour mieux les valoriser et les partager. Ce travail de capitalisation, réalisé par deux consultants, s'est déroulé de mai 2012 à juin 2013. Le présent document en est le rapport général qui sert de document de référence sur les pratiques de capitalisation.

Ce rapport général s'appuie sur l'historique et le contexte des relations entre les OSC et les pouvoirs publics pour analyser les enjeux actuels de la concertation. Il retrace des expériences de concertation efficaces et révèle des clés de réussite et des freins à lever pour que la concertation et le dialogue politique deviennent des réalités dans une volonté partagée de coproduire les politiques publiques. Les enjeux sont énormes et les difficultés qui traversent la voie du dialogue sont nombreuses : de la méfiance entre acteurs aux multiples jeux de pouvoir et d'intérêt qui sont accentués par l'inexistence de mécanismes opérants de concertation. C'est à travers ce cheminement complexe que nous avons tenté de cerner les perceptions et les représentations que les différents acteurs ont des enjeux de la concertation.

Pour les organisations de la société civile, qui constituent la centralité de notre propos, les processus de concertation engagent un certain nombre d'enjeux qui doivent être mis en perspective de sorte à créer les conditions d'émergence et de consolidation d'une réelle capacité d'intervention et d'influence de ces organisations à côté des pouvoirs publics et des gouvernements locaux. Il s'agit de sortir de la confrontation qui a longtemps marqué les relations entre les acteurs de la société civile et les autorités étatiques (nationales, déconcentrées et décentralisées) pour fonder et renforcer des liens de complémentarité et de coopération pour une meilleure administration des politiques publiques. Dans cette quête d'une nouvelle forme de coopération, les OSC doivent acquérir (ou renforcer) une légitimité doublement fondée sur leur mode d'organisation (gouvernance démocratique et transparence) et sur leurs capacités à agir efficacement (maîtrise des réalités et expertise).

L'expérience du PCPA révèle trois dimensions clés de l'action des OSC :

- Asseoir une réelle légitimité fondée sur la correspondance entre l'action et les besoins des populations, la représentation des associations à la base, la définition d'une vision associative, la capacité de s'impliquer dans les grands enjeux, la redevabilité et la transparence dans leur mission et dans l'exercice de leurs fonctions.
- Assurer une reconnaissance de son action grâce à la visibilité de ce que l'on fait, l'efficacité de son action, la capacité à fédérer ses membres sans exclusive et l'influence des décisions publiques.
- Travailler pour l'intérêt général à partir des besoins concrets exprimés de manière autonome, la réponse aux besoins et problèmes de ses mandants, le respect de la chose publique et la participation populaire.

C'est cette crédibilité et légitimité que les OSC doivent construire et renforcer. Cela passe par une plus grande qualification des associations et le besoin d'affirmer une utilité sociale, une plus grande professionnalisation et une expertise avérée.

Disposant d'un « patrimoine » diffus acquis dans l'accompagnement des communautés, dans un souci d'efficacité et de pérennité, les OSC doivent tendre vers un travail de mise en forme et de capitalisation pour passer d'outils projet à un dispositif global d'accompagnement de la structuration et du développement des associations. C'est cette capitalisation et la transférabilité de ce dispositif qui vont faire de ce patrimoine une ingénierie sociale réutilisable.

Le PCPA a accompagné des dizaines d'associations. Des réseaux se sont constitués sous une double modalité. Certains sont géographiquement localisés, dans les territoires, pour agir sur les politiques publiques. Au-delà de leur localisation, ils peuvent rechercher des alliances plus larges. D'autres sont organisés autour de thématiques (santé, éducation, droits humains, développement rural, etc.). La dynamique engagée conduit vers un réseau national des associations et organisations de la société civile. Un besoin de renforcer leur voix s'exprime très fortement. Cette mise en réseau effectif, au niveau national, est un espace d'expression, de rencontres et d'échanges, de propositions et d'influence pour une implication effective des acteurs de la société civile dans la production des politiques publiques.

Le PCPA doit soutenir ce mouvement pour qu'il soit ouvert au maximum d'associations et constitue un interlocuteur reconnu des pouvoirs publics et des autres intervenants dans les politiques de développement. Ce rapport général est un document de base qui va servir à mettre à la disposition du PCPA plusieurs produits de capitalisation : un module de formation, une plaquette de présentation, incluant des illustrations sur des pratiques réussies de concertation et des articles pour la presse associative.



# I. HISTORIQUE ET CONTEXTE DES RELATIONS ENTRE LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES POUVOIRS PUBLICS

## 1. Le contexte institutionnel de mise en œuvre de mise en œuvre des politiques publiques

Le contexte institutionnel de la mise en œuvre des politiques publiques est marqué par une forte prégnance des acteurs étatiques et politiques sur celles-ci qui laissent peu d'espace aux organisations de la société civile. Ce contexte est le fruit d'une longue histoire qui s'est construit autour d'une méfiance et d'une résistance de l'appareil d'Etat à la participation des personnalités et structures de la société civile aux politiques publiques.

Dans toutes les sphères de la vie publique, la situation au Congo est caractérisée par une prédominance du parti politique majoritaire. Jusqu'au début des années 1980, l'école formait des cadres destinés à être employés dans la fonction publique. C'est par ce truchement que, pendant des décennies, les partis qui ont dominé la vie publique ont progressivement construit une toile mettant aux postes de décision et d'encadrement déterminants des fonctionnaires et cadres moulés dans ces partis.

Lors des dernières élections législatives en 2012, malgré quelques contestations, le pays a procédé au renouvellement de son personnel politique dont le résultat se traduit par une domination quasiment sans partage des représentants du PCT (Parti Congolais du Travail). Les 12 préfectures sont occupées par des cadres issus de ce parti. La respiration démocratique du pays souffre de cette forme de « monolithisme » qui ne favorise pas une oxygénation et une ouverture sur l'autre, surtout que le système est marqué par un fort présidentielisme.

L'histoire du pays est également traversée par des crises politiques, économiques et sociales violentes qui ont entraîné des replis identitaires. Les populations se sont renfermées sur leurs communautés et régions. Cette histoire continue de marquer le comportement des acteurs publics et de la société civile et a renforcé la méfiance des uns vis-à-vis des autres. Dans l'optique de la mise en œuvre d'un programme qui promeut la concertation entre les acteurs, cet élément nous paraît important à prendre en considération.

Un autre trait d'histoire est que les initiatives d'organisation et d'expression démocratique sont nées à l'intérieur de la mouvance des régimes « monolithiques » et fermés. Si les discours qui permettent de comprendre la nature et la mission de la société civile se construisent dans son rapport avec l'Etat, le cas du Congo est remarquable pour appréhender les interrelations Etat / ONG. En effet, les fonctionnaires occupent une place importante au sein des ONG, le chevauchement des rôles y est

particulièrement présent. De nombreux acteurs ont construit leur engagement associatif en opposition à l'administration ou à l'intérieur des mouvements de masse affiliés au parti dominant. La création d'ONG ne se limite pas au désir d'accéder à des fonds : la volonté de participer au développement économique et politique du pays, la formulation de projets de société alternatifs par rapport au constat de l'inefficacité de l'Etat sont inhérents à l'apparition des ONG congolaises<sup>1</sup>.

Cette réalité de l'émergence des organisations non étatiques pose un problème que l'on retrouve dans beaucoup de pays du Sud. Mais si on note ce phénomène dans d'autres pays, au Congo cela est très prononcé et un certain nombre d'associations partenaires du Programme PCPA sont animées par des fonctionnaires ou agents de l'Etat.

Quelle est la limite entre l'Etat et le non gouvernemental ? Peut-on tracer une frontière claire entre ces deux sphères qui dessinent leur profil et déterminent des relations frappées du sceau de l'indépendance entre elles ?

Au regard de l'expérience congolaise, sans porter un jugement sur cet état de fait, cette « porosité » des champs étatique et non étatique aurait pu constituer une opportunité pour comprendre et mieux analyser les politiques publiques. Or, l'expérience du PCPA révèle une assez faible connaissance des enjeux et contenus des politiques publiques par les organisations de la société civile<sup>2</sup>.

C'est dans ce contexte de forte domination du parti présidentiel et de « porosité » des limites entre l'étatique et le non gouvernemental que les pouvoirs publics tentent d'associer les acteurs de la société civile et d'impulser la participation citoyenne aux politiques publiques. Cette volonté prend essentiellement deux formes :

- La consultation des acteurs de la société civile et, quelquefois, leur participation à l'élaboration et au suivi des politiques nationales. C'est dans cette perspective qu'il faut inscrire l'association des acteurs non étatiques à l'élaboration des orientations stratégiques de réduction de la pauvreté (DRSP de 2008-2010).

Cette consultation qui est mise en exergue dans les déclarations du Gouvernement ne constitue pas une démarche permanente des pouvoirs publics et les organisations de la société civile constatent et déplorent leur isolement dans l'élaboration du dernier Plan National de Développement (2012-2016) qui a succédé au DSRP.

<sup>1</sup> Les ONG nationales de développement à Brazzaville, in Coopérer aujourd'hui, Leroux C., décembre 2006.

<sup>2</sup> Voir les analyses sur les plateformes thématiques



Ne se situant pas de manière inclusive dans la démarche des pouvoirs publics, la consultation des autres acteurs connaît des inflexions qui sont souvent liées à la personnalité des gouvernants, à la sensibilité des dossiers qui sont traités, à l'attitude des partenaires au développement et aux capacités des acteurs non étatiques à se constituer en interlocuteurs reconnus des pouvoirs publics.

La tentation est grande, du côté des pouvoirs publics, de se doter d'une société civile capable de renforcer sa façade démocratique sans qu'elle ne constitue véritablement un moyen d'interpellation et de contrôle effectif de l'action publique. Cela est d'autant facilité que de nombreux fonctionnaires ont été à l'origine de la création d'organisations non gouvernementales.

Nous avons pu noter, dans certains départements ministériels, une réelle volonté de favoriser un dialogue inclusif avec des acteurs de la société civile ; cela est visible dans la démarche du Ministère des Affaires Sociales d'associer des responsables de la société civile dans le projet de création d'un institut du travail social qui aurait secondairement pour fonction de renforcer les capacités de leurs organisations en vue de contribuer à la mise en œuvre des politiques tendant à réduire les vulnérabilités des populations les plus fragiles.

- Le processus de décentralisation engagé depuis une quarantaine d'années constitue une évolution politique notable qui permet aux citoyens de choisir des élus qu'ils connaissent, qui contribuent à rapprocher les citoyens des centres de décision, à renforcer le contrôle des populations sur l'action publique et à impulser le développement local en mobilisant et en s'appuyant sur des ressources de proximité. Dans son principe, les collectivités locales sont érigées en départements et en communes qui s'administrent

librement. Elles disposent de l'autonomie leur permettant de gérer les affaires placées sous leur responsabilité pour le développement local sans attendre des instructions et sans subir les injonctions des autorités centrales.

Dans sa mise en œuvre, la décentralisation est un processus complexe qui exige la mise en place de ressources techniques, humaines et financières qui ne sont pas aujourd'hui disponibles dans les conseils départementaux et dans la grande majorité des communes. Malgré les avancées constatées, notamment avec la création de textes et de l'armature juridique et réglementaire d'une part et l'effectivité des collectivités territoriales qui disposent de leurs élus et exécutifs d'autre part, le processus de décentralisation est en butte à de nombreuses difficultés (difficultés de s'approprier les nombreuses compétences transférées, faiblesse des ressources locales et des ressources transférées, méconnaissance des populations, gouvernance locale faible, etc.).

Afin de faire face à ces difficultés, le Gouvernement a décidé d'accélérer le processus de municipalisation en relevant un certain nombre de défis : mise en place d'un statut de la fonction publique locale, achèvement des travaux de municipalisation (construction d'infrastructures) et élaboration de plans de développement local dans chaque département.

Pour les acteurs organisés, ce cadre de la décentralisation constitue une opportunité pour s'impliquer de manière plus effective dans les politiques locales, élargir le champ de participation et de contrôle de l'action publique par les populations et relayer les besoins et réalités des localités au niveau national. L'élaboration des plans de développement local est un champ fertile d'investissement des OSC.



C'est dans ce contexte institutionnel qui, à priori peut paraître fermé pour l'expression et la participation des acteurs non étatiques aux politiques publiques, que le PCPA promeut la concertation et le dialogue entre les organisations de la société civile, entre les organisations de la société civile et les collectivités locales et les pouvoirs publics.

Cette expérience du PCPA montre que les opportunités de concertation sont réelles, non seulement au niveau local, mais également au niveau central. Le Dialogue Citoyen, programme précurseur du PCPA, a favorisé les concertations autour des politiques de réduction de la pauvreté. Le recul constaté au niveau de l'élaboration du PND 2012-2016 n'est pas « imputable au système » en tant que tel mais plutôt aux méfiances relatées plus haut.

Les collaborations et partenariats durables tissés par un certain nombre d'organisations en sont une parfaite illustration : au niveau national, MDA, REIPER, ANEP membres du PCPA, coopèrent pleinement avec les pouvoirs publics. Il en est de même du GRET qui construit un cadre de partenariat et de concertation au niveau de la Commune de Dolisie qui préfigure d'une grande opportunité de mobilisation collective des différents acteurs de la commune.

L'analyse des pratiques de concertation nous renseigne sur le fait qu'un certain nombre d'acteurs de la société civile revendiquent une posture de représentation et de participation qui n'est pas accompagnée d'une démarche de mobilisation sociale en direction des représentants de la puissance publique, souvent considérés comme un bloc fermé sur lui-même et sur ses propres intérêts.

Dans une situation générale où la société civile n'apparaît pas comme un « secteur » professionnel, mu par des convictions citoyennes et parlant d'une seule voix, les démarches individuelles, les collaborations sectorielles et les coopérations ponctuelles prennent le pas sur la reconnaissance mutuelle des parties, sur un partenariat global et sur un dialogue politique inclusif. C'est en ce sens que nous parlerons d'une société civile de représentation.

Dans cette dynamique, la légitimité des acteurs de la société civile est une question centrale car, dans sa globalité, elle n'est pas reconnue par les pouvoirs publics comme un mouvement social qui défend l'intérêt général.

## 2. Le profil et l'évolution historique de la société civile

### 2.1. Du bouillonnement du mouvement social post-colonial à la fermeture démocratique des années 1963

Le processus qui conduit à l'indépendance du Congo prend indubitablement sa source dans la Conférence de Brazzaville en 1944 qui va donner naissance aux premiers partis politiques. Dans cette marche vers la

fin du colonialisme, les mouvements syndicalistes, principalement organisés dans les chemins de fer, et les étudiants vont jouer un rôle déterminant à côté des partis politiques inspirés par les thèses tiers-mondistes et panafricaines (Frantz Fanon). Du côté du mouvement social, ces différentes organisations qui sont généralement une excoissance de structures en France notamment, à travers le syndicalisme métropolitain (SFIO<sup>3</sup>) et les organisations étudiantes militant pour l'indépendance (FEANF<sup>4</sup>), participent aux protestations anti-colonialistes et se mobilisent contre les compagnies coloniales qui exploitent les ressources naturelles et le chemin de fer.

De nombreux dirigeants qui vont jouer un rôle actif dans les années consécutives à l'accès à l'indépendance du Congo, en août 1960, sont formés dans ce long processus. Une des principales caractéristiques que l'on va retrouver dans ce mouvement, bien après l'indépendance, est constituée par sa pluralité et sa diversité. À côté des acteurs issus des milieux politiques, syndicaux et étudiants, on note également l'engagement des organisations culturelles (Mbamina, Echos Noirs) notamment soutenues par l'Eglise Catholique.

Trois constats nous semblent importants à tirer de cette période :

- Les relations avec des organisations françaises datent de l'époque coloniale et post-coloniale (syndicats, associations étudiantes). À travers une histoire imbriquée et des engagements communs, une forte solidarité s'est établie. Cette histoire, même si elle a évolué en s'organisant à travers des partenariats entre OSI françaises et ONG congolaises, prend sa source dans ce passé. Aujourd'hui encore, le mouvement syndical français développe des relations avec des organisations au Congo. Dans le PCPA, la CGT est active dans son partenariat avec des structures locales même si les déterminants ont évolué sur des thématiques de solidarité internationale. Ce tissu relationnel peut être une source d'inspiration pour renforcer les relations de solidarité internationale qui se sont construites au fil de l'évolution des sociétés congolaise et française.
- A contrario, il n'y a pas une forte tradition et une grande densité dans la coopération de territoire à territoire se traduisant par des actions dans le domaine de la coopération décentralisée. Dans le PCPA jusqu'en 2013, il n'existe pas une représentation de collectivités territoriales françaises en partenariat avec des villes congolaises.
- L'engagement du mouvement social se construit autour d'une cause commune, de l'intérêt général et est marqué par le militantisme bénévole. Le contexte évoluant, les OSC sont aujourd'hui critiquées pour le nombre important de leurs membres qui sont mus par des intérêts catégoriels et individuels. Or, cette histoire nous montre qu'il existe des ressorts qui peuvent être réactivés autour de l'engagement collectif et des pratiques désintéressées.

<sup>3</sup> Section Française de l'Internationale Ouvrière.

<sup>4</sup> Fédération des Étudiants d'Afrique Noire en France.

Ce vaste mouvement historique va conduire à l'indépendance et au choix du premier président du Congo (Fulbert Youlou) qui, progressivement, va introduire les germes du monolithisme politique. Devenu président avec l'appui de courants politico-tribalistes du Moyen Congo (les matsouanistes), il va se retourner contre eux en utilisant la force publique pour les emprisonner, les exiler et les éparpiller dans le territoire loin de leurs terroirs d'origine (le Pool). Il se coupe de sa base « sociale ».

Sa politique répressive crée un malaise dans le pays. Les centrales syndicales congolaises (exploitation forestière, enseignement, postes et télécommunications), soutenues par des organisations françaises (CGT, CFTC, FO), s'engagent dans une violente contestation de la présidence de F. Youlou qui va aboutir aux « Trois Glorieuses<sup>5</sup> » déstabilisant le pouvoir. Il démissionne de la présidence de la république et s'enfuit.

En restreignant les libertés individuelles et collectives, le régime de F. Youlou engage le pays dans un processus qui va se durcir, à partir des années 1964, avec l'instauration du socialisme et du parti unique sous Massemba-Débat. Le dynamisme associatif des années de l'indépendance va s'essouffler.

## 2.2. L'ère du Parti-Etat

De 1964 à la fin des années 1980, une longue période d'encadrement du mouvement social et associatif va s'installer : c'est l'ère du monolithisme politique qui va muer, dans sa version la plus étouffante, en Parti-Etat dans les années 1968. Toute forme d'organisation libre est interdite sauf celles qui sont affiliées au parti unique (mouvements de jeunes, de femmes, etc.). Un seul syndicat (Confédération Syndicale Congolaise, CSC) est autorisé. Les associations sont alors encore officiellement régies par la loi 1901. Mais elles ne peuvent être créées que sur autorisation du parti unique<sup>6</sup>.

Les entretiens que nous avons eus révèlent que les animateurs et leaders des processus sociaux antérieurs n'ont pas disparu comme par enchantement. Ils restent actifs mais engagés dans la nouvelle configuration politique et adhèrent à la voie du socialisme. L'idéologie dominante a ceci de particulier qu'elle nivelle les formes de pensée dans un moule unique et, pendant toute une période, elle va inhiber tout esprit critique remettant en question le système, malgré les atteintes au droit de s'organiser et de s'exprimer librement.

Les mouvements issus des églises (Scouts, Jeunesse Etudiante Chrétienne, Jeunesse Ouvrière Chrétienne, Jeunesse Etudiante Protestante) sont interdits d'activité. De nouvelles associations sont créées comme les Pionniers, la Défense Civile (bras armé de la JMNR<sup>7</sup>), toujours à l'ombre du parti unique.

En dépit de cette chape de plomb, le système monolithique est craquelé par des résistances entretenues par l'Eglise (même si elle développe souvent une attitude conciliante envers le système) et par l'activité des syndicats d'étudiants et des associations de ressortissants qui agissent dans des sphères parallèles au monolithisme. Les jeunes s'organisent à l'intérieur des églises à l'instar du Cercle Biblique des Elèves et Etudiants qui se dote d'une vraie stratégie pour ne pas être interdit par l'Etat.

Ces résistances sont aussi le résultat des oppositions internes au système même à travers les grands débats idéologiques qui traversent la scène internationale (en référence à des divisions entre les Etats socialistes) et sur les orientations à imprimer au pays (socialisme scientifique, socialisme bantou. Cette longue phase, qui dure plus de 15 ans, connaît des étapes importantes qui lui impriment un cours particulier : durcissement du contexte politique dans les années 1968 avec la création du PCT par Marien Ngouabi, premier boom pétrolier en 1973 sur fond de crispations sur l'utilisation et la distribution des revenus qui en sont issus.

Mais l'étape la plus significative est constituée par la mise en place des politiques d'ajustement structurel (1985) en ce qu'elle consacre une certaine faillite des structures étatiques et met fin aux largesses de l'Etat-Providence liées en partie à la dilapidation des ressources issues de l'exploitation des ressources naturelles (bois) et minières (pétrole).

Dans un premier temps, cela s'est traduit par des politiques de stabilisation visant à réduire les déficits budgétaires et ceux des comptes nationaux courants par un recours à des coupes dans les dépenses publiques et la réduction de la demande intérieure. Ensuite ces politiques se sont muées en programmes d'ajustement structurel (PAS) pour conduire des réformes structurelles tant au niveau de l'Etat que des différents secteurs de l'économie. En particulier, les PAS ont entraîné le dégraissage de la fonction publique, le démantèlement du secteur public et parapublic en mettant un accent particulier sur leur privatisation.

Des pans entiers des secteurs traditionnels d'intervention de l'Etat sont délaissés, libérant du même coup des espaces pour l'initiative privée qui s'implique dans une tentative de réponse à la demande sociale de plus en plus pressante<sup>8</sup>. Plusieurs associations se créent sous le couvert de l'église catholique (près de 350 vers la fin des années 1980). Elle essaie de fournir une alternative aux jeunes diplômés sans emploi. Elle accompagne l'initiative communautaire et privée. C'est dans ce sillage d'ailleurs que le Forum des Jeunes Entreprises du Congo est créé dans la mouvance de l'église catholique (1986).

Ce que l'on nomme aujourd'hui la société civile congolaise est contemporaine de cette période avec

<sup>5</sup> Journées des 13, 14 et 15 août 1963.

<sup>6</sup> Document préparatoire au deuxième atelier PCPA Congo, Octobre 2007.

<sup>7</sup> Jeunesse du Mouvement National de la Révolution.

<sup>8</sup> En effet, ces PAS n'ont pas réussi à améliorer les économies africaines et ont eu des conséquences négatives pour les populations. Les ratios d'endettement se sont détériorés.





la création de l'ONVD et de l'ACBEF (Organisation Nationale des Volontaires du Développement, 1985, et Association Congolaise du Bien Être familial nées dans les flancs du pouvoir pour pouvoir exister). Plus tard, sous l'impulsion du PNUD, le CONACONG est mis en place en 1989 et se définit comme une structure faitière des associations, des cercles, des regroupements et ONG. Le CONACONG regroupe de nombreux types de structures et se caractérise par une certaine hétérogénéité. Ces leaders, soucieux de s'inscrire dans des initiatives citoyennes visant à améliorer le mode de gouvernance, sont partie prenante du mouvement qui va conduire à la Conférence Nationale Souveraine. Ce processus naissant est renforcé par l'Union Européenne qui organise une table ronde en 1990 qui va se solder par une déclaration d'appui aux ONG congolaises.

Combinant crise économique, émergence de mouvements citoyens, naissance de nouveaux partis politiques, remobilisation syndicale, activisme des associations d'étudiants et des cercles religieux, il est dès lors évident que le contexte congolais doit évoluer. C'est la marche vers le renouveau démocratique.

On constate clairement que, malgré la gouvernance centralisée et étouffante, les organisations non étatiques ont su trouver les énergies qui ont contribué de manière décisive à une ouverture plus démocratique du système politique.

### 2.3. Renouveau démocratique et développement de la société civile

Le processus qui mène à la Conférence Nationale Souveraine (CNS) démarre réellement en 1989 avec le syndicat unique qui se désolidarise du PCT, appelle à l'instauration de la démocratie au Congo et revendique plus de libertés.

La CNS « tenue en 1991 vient réhabiliter la liberté des structures non étatiques. Associations, ONG, églises, syndicats, partis politiques sont invités à ce grand 'défouloir national' comme ont l'habitude de se le rappeler les Congolais. Durant cet événement, le pouvoir est vertement critiqué. Toutes les structures voulant y participer doivent se faire reconnaître officiellement<sup>9</sup> », entraînant la reconnaissance juridique de multiples organisations. 154 associations et fondations participent à la CNS et, entre 1991 et 1995, plus de 1 500 associations sont créées et enregistrées au Ministère de l'intérieur. Certaines ne vivront que le temps de la CNS.

Même si elles sont pour la plupart localisées à Brazzaville, les ONG se développent rapidement dans cette période (ATV, ADECOR, NIOSI). Après l'expérience avortée du CONACONG (1992), on assiste aux premières formes de concertation et de création de plateformes d'ONG. Le CCOD naît en 1993. Les ONG sont essentiellement actives dans les domaines de la santé et du développement rural. Les organisations dites des droits humains apparaîtront plus tard.

Le développement et la consolidation des OSC vont être largement atteints par les crises et troubles civils qui vont marquer le Congo (entre 1993 et 2003). Elles sont confrontées à la dégradation de la situation politique du pays. Affaiblies, elles perdent la majeure partie de leur patrimoine et leurs ressources humaines se dispersent.

C'est dans ces périodes de troubles que se développent les ONG à vocation humanitaire, soit en se constituant principalement autour de cette vocation (CARITAS Congo), soit en l'intégrant dans leurs activités et missions (Forum des Jeunes Entreprises du Congo). Dans ce contexte de guerres, paradoxalement, la société civile s'ouvre à l'extérieur grâce à l'action humanitaire (en partenariat avec des organisations comme Médecins sans Frontières, Aide Médicale Internationale, etc.).

<sup>9</sup> Les ONG nationales de développement à Brazzaville, GRET, Céline Leroux. Décembre 2006.

Trois générations d'OSC peuvent être identifiées au Congo correspondant aux grandes mutations politiques de la société (avant la CNS, juste après la CNS, période des guerres civiles). La société civile présente un certain nombre de singularités :

- Aujourd'hui encore, les OSC sont perçues et se comportent majoritairement comme des prestataires de service.
- On retrouve, encore actuellement, des OSC créées par des fonctionnaires en activité et par des personnes sans emploi qui y voient un moyen de disposer de revenus.

Cette histoire récente a un impact significatif sur la configuration de la société civile congolaise. Âgée d'une vingtaine d'années, son essor a été freiné par près d'une dizaine d'années de conflits et de troubles. Il est dès lors évident que les OSC ont eu pendant de nombreuses années à se refermer sur des territoires resserrés et réduits. Non seulement leur champ d'action est rétréci, mais les OSC sont également fermées sur elles-mêmes.

Dans un contexte politique marqué par un fort présidentialisme (2002) et un processus de décentralisation inachevé (manque de ressources techniques et financières des collectivités locales), les relations avec les pouvoirs publics sont heurtées, voire conflictuelles.

**Ce que l'on désigne aujourd'hui comme étant la société civile au Congo - essentiellement composée d'associations de développement, d'ONG, de regroupements confessionnels, etc. - date d'une vingtaine d'années. Mais à y regarder de plus près, ils sont héritiers d'une longue tradition d'implication et de participation à la vie sociale et politique du Congo et plongent leurs racines dans les mouvements qui ont préexisté aux années de l'indépendance nationale.**

La lecture de la composition et de l'évolution de ce mouvement de la société civile est d'autant plus complexe à décrypter qu'il entremêle des processus impliquant des syndicats, des entités et groupes culturels, des ONG, des associations d'étudiants, etc.

## 2.4. Configuration actuelle de la société civile et enjeu de l'émergence d'une voix collective

La société civile actuelle est caractérisée par un fort émiettement et des faiblesses structurelles des organisations qui s'en réclament. Ces insuffisances trouvent leur origine dans l'histoire sociale et politique du Congo. Paradoxalement, ce mouvement a connu des moments de forte mobilisation qui ont ébranlé les bases du régime politique (1963) ou ont contribué à participer à l'élaboration des politiques publiques (DSRP1, 2004). A d'autres moments, il est caractérisé par une relative léthargie.

Dans la phase actuelle (fin des années 2000 et années 2010), les OSC cherchent à agir sur les politiques publiques dans un climat marqué par une grande méfiance entre les pouvoirs publics, les collectivités locales et les acteurs de la société civile. On a l'impression que les OSC jouent un rôle marginal dans les politiques publiques du fait de leurs faiblesses propres. Or, l'examen attentif de l'action des OSC révèle des initiatives fortes qui produisent des effets sur les politiques publiques. Celles-ci ont une résonance dans les sphères étatiques et dans certains conseils départementaux. Dans des ministères, des agents de l'Etat ou des décideurs politiques s'évertuent à construire un dialogue constructif avec les OSC.

Au niveau local, des actions sont menées par des associations et des élus pour construire ensemble des politiques efficaces dans les domaines de l'assainissement, de la santé, etc. (Dolisie, Ouessou, Pointe Noire). Ce sont là des marqueurs très nets des pratiques collaboratives, source de concertation et de dialogue entre les différents acteurs du développement.

Afin de les renforcer, le regard rétrospectif sur l'histoire et l'évolution des rapports entre le mouvement social, les OSC et les pouvoirs publics peuvent fournir des points d'appui pour le dialogue et la concertation.

**Une condition majeure de la société civile pour peser sur les politiques publiques est de construire une voix collective qui, dans le contexte congolais, ne doit pas niveler et réduire le caractère pluriel et diversifié des organisations se réclamant de la société civile.**

La reconnaissance de la société civile comme un acteur majeur dans les politiques publiques, locales et nationales, repose sur ses propres capacités à révéler son expertise, à développer des positionnements affirmés et clairs et à alimenter le dialogue politique. Son émiettement et l'amateurisme de pans entiers de la société civile sont des obstacles à ce dialogue. Mais derrière ces constats de faiblesse, on distingue des regroupements thématiques tendant à promouvoir des avis « experts » et à construire des positionnements communs sur des questions d'importance pour le développement national. Les plateformes thématiques initiées par le PCPA s'y essaient.

La volonté de construire cette voix collective est présente dans les discours et pratiques des OSC. Compte tenu de l'émiettement et de la faiblesse interne des OSC, son processus est complexe et long. L'échec des premières

organisations « à ambition faïtière » (CONACONG, 1989) fait réfléchir sur l'inefficacité d'une seule et unique association fédérative de troisième niveau. Pour cheminer vers cette dynamique de convergence, les OSC/ONG doivent sortir de l'enfermement constitué par le fait d'être des prestataires pour des tiers (Etat, collectivités locales, ONG et partenaires au développement) tenus par des contrats qui les confinent dans un rôle d'opérateur et d'exécutant.

Adossées à cette volonté de construire une voix collective, les OSC doivent mener un travail interne sur leurs propres capacités mais aussi et surtout sur leurs responsabilités et engagements. L'histoire des OSC montre souvent, qu'à l'initiative de leur création, on retrouve des fonctionnaires et des diplômés chômeurs. Dans ce cas elles sont créées, non pas sur la base d'engagement collectif autour de l'intérêt général, mais pour favoriser des jeux politiques et des intérêts particuliers. Dans le contexte des pays du Sud, frappés par la précarité, le manque d'emploi et la faiblesse des revenus, la communauté des ONG constitue un « refuge » au chômage et une opportunité de mobiliser des ressources. De ce point de vue, la situation du Congo n'est pas singulière.

Comment dans ces conditions, développer un corps de valeurs qui favorise l'intérêt général, l'engagement citoyen et la responsabilité ? Comment être exemplaire et se situer dans un environnement en rupture avec les pratiques qui minent la gestion des biens publics et que les OSC sont promptes à dénoncer lorsqu'elles sont le fait des gouvernants ?

Ici encore, le regard rétrospectif sur l'histoire du mouvement social congolais peut nous fournir des points d'appui. Dès les premières formes d'organisation fédérative, des initiatives ont été développées dans ce sens. Il y a 20 ans, en 1993, le CCOD a élaboré une charte déontologique qui définit la mission des ONG autour de l'intérêt public, la recherche du bien-être de la communauté et d'un certain nombre de principes (la démocratie, la promotion de la paix, l'équité et la justice sociale, le pluralisme, le dialogue, etc.). Cette quête de valeurs éthiques et principiellles est, aujourd'hui encore plus que par le passé, d'une grande actualité pour les organisations de la société civile qui se sont beaucoup multipliées.

Le PCPA a aussi son code de valeurs, mais celui-ci ne semble pas opérant pour la majorité des OSC membres. Il y a lieu de s'interroger sur la démarche du PCPA pour savoir s'il contribue à l'émergence d'une voix collective des OSC pour engager un dialogue enrichissant avec les pouvoirs publics et les collectivités locales. Par la suite, nous verrons que le fonctionnement en mode projet constitue une contrainte et oriente les énergies vers la bonne gestion des itinéraires techniques et des activités localement mises en œuvre et circonscrites dans le temps.

La société civile congolaise est marquée par la pluralité de ses formes associatives et par leur grande concentration dans les deux centres urbains que sont Brazzaville et Pointe Noire. Parmi les organisations dites de base, on

retrouve les associations d'usagers de services publics (comités de santé, de l'eau, d'assainissement, etc.), celles qui regroupent les ressortissants (originaires d'un même territoire) et les structures mutualistes. A un autre niveau, il existe de nombreuses ONG édifiées sur des bases géographiques, sur des thématiques de développement sectorielles (santé, éducation, développement rural) ou pour la défense de la démocratie et des droits humains. Parmi ces OSC, on retrouve des ONG dites confessionnelles. Leur niveau d'opérationnalité est très varié.

Les collectifs, réseaux ou plateformes d'ONG et associations viennent compléter cette configuration de la société civile. Ils sont considérés comme des associations de deuxième niveau. Il n'existe pas de structures faïtières ayant pour vocation de fédérer les ONG, plateformes et réseaux.



La création de structures faïtières n'est pas à l'ordre du jour au sein des acteurs de la société civile. Non pas que ce genre de structure ne soit pas utile, mais un sentiment très partagé est qu'il est prématuré de l'envisager compte tenu de l'état d'organisation et de structuration au sein de la société civile. La constitution en faïtière doit être le couronnement d'un certain niveau de maturité et de professionnalisation des OSC.

Si cette question n'est pas envisagée maintenant, il n'en demeure pas moins nécessaire d'imaginer les voies et moyens par lesquels la société civile entend construire et mener la concertation et le dialogue politique avec les pouvoirs publics et les autres acteurs de développement. Il est donc aujourd'hui utile de poser l'enjeu de l'expression d'une voix collective porteuse des intérêts et des positions des acteurs de la société civile.

C'est dans ce sens que le PCPA a soutenu la dynamique de création de plateformes thématiques qui ont pour objet de préparer les OSC à ce dialogue politique. L'enjeu en est de favoriser la participation des OSC dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de développement.



Au regard de la configuration actuelle de la société civile congolaise, un tel objectif doit viser à construire cette capacité au sein et entre les organisations de deuxième niveau.

En effet, ce niveau de structuration ne cherche pas fondamentalement à assurer des prestations pour le compte de tiers ou à gérer directement des projets. Il vise à favoriser la concertation autour de questions précises au sein de la société civile et à mieux se positionner vis-à-vis des pouvoirs publics, des collectivités locales ou des bailleurs de fonds.

En cohérence avec cette démarche, est-ce que le PCPA dispose des outils et moyens d'intervention lui permettant d'être efficace et de mobiliser les organisations du deuxième niveau ?

Est-ce que le Fonds d'Appui aux Projets (qui inclut dans son énoncé de base une approche partenariale et concertée) peut y contribuer ? Est-ce que la création des plateformes thématiques s'inscrit dans cette perspective ?

Si l'objectif est de s'adresser aux organisations du second niveau, pour autant il ne s'agit pas d'abandonner l'appui aux organisations de base. Mais les outils ne sont pas les mêmes que ceux à mettre en œuvre pour développer les capacités de dialogue politique. Dans leur contenu actuel, les projets (le FAP) sont de bons outils pour ces associations, dans leur apprentissage de la gestion de projet et de professionnalisation de leurs pratiques contractuelles.

Les difficultés rencontrées dans l'exécution des projets mettent en avant l'intérêt d'installer un mécanisme de qualification des associations, en fonction d'un certain nombre de critères relatifs aux pratiques associatives et à des indicateurs de performances. Si la charte du PCPA n'est pas opérante (référence superficielle pour être membre du programme), cela montre bien que la démarche d'adhésion à un corps de valeurs, pour être efficace, relève d'un processus endogène et interne aux organisations de la société civile elle-même. Or, le PCPA demeure un organe extérieur d'appui, certes proche des OSC, mais il ne peut pas en l'état avoir la prétention de jouer un rôle fédérateur des OSC. Cela relève d'autres dynamiques qui ne peuvent être portées que par les OSC elles-mêmes.

### 3. Les organisations de la société civile : des dynamiques en construction

L'activité des OSC reste caractérisée par son émiettement et par la faible professionnalisation des structures. Une analyse plus fine des dynamiques organisationnelles indique des espaces dans lesquels pourrait se déployer un appui ciblé et plus efficace. En quelques années, on note une évolution positive dans les OSC soutenues par le PCPA. C'est la preuve que le mouvement des organisations de la société civile est actif et qu'il apprend de ses différentes expériences.

Renforcer l'appui et l'accompagnement pour l'émergence et la consolidation d'organisations professionnelles de la société civile constitue une pierre angulaire des pratiques de partenariat et de coopération. En effet, il est illusoire de vouloir développer des pratiques de concertation et un dialogue structuré et durable avec les pouvoirs publics, les collectivités locales et les partenaires au développement s'il n'existe pas un volant critique d'OSC bien organisées et professionnelles.

*« La société civile n'est pas assez structurée et les dynamiques collectives restent relativement faibles. Le passage des responsables des associations au sein du parti unique (PCT) ou de sa structure Jeunesse (USJC) a forgé leur caractère. Il s'en dégage une gestion des associations comme des structures familiales où il est difficile de rendre des comptes, avec la présence d'un chef « président fondateur » qui est sur tous les fronts : politique et opérationnel. Ces associations, « dispersées » n'arrivent pas à se spécialiser sur une thématique de travail précise, contrairement à ce que prévoient généralement les textes constitutifs. Elles tentent de se mobiliser au gré de l'actualité nationale ou internationale. Elles ne respectent pas leurs propres textes juridiques, ce qui les décrédibilise aux yeux des pouvoirs publics ».*

**Diagnostic établi par les animateurs du PCPA**

Toutes les OSC ne sont pas disposées et préparées à s'impliquer dans les pratiques de concertation et dans le dialogue politique.

**Pour réaliser son objectif de promotion des espaces de concertation, le PCPA doit mettre en œuvre une stratégie ciblée. Celle-ci doit s'appuyer avant tout sur des ONG fortes, des réseaux, collectifs et plateformes d'ONG orientés vers l'influence des politiques.**

Cette démarche induit forcément une approche plus ciblée (segmentée) des OSC et de leurs regroupements. Pour autant, le PCPA doit continuer à répondre à la demande d'accompagnement des OSC agissant sur des thématiques et territoires plus restreints. D'où l'intérêt de procéder à un système de qualification des OSC.

Le diagnostic auquel nous avons procédé vérifie des éléments clés que nous avons identifiés dans l'établissement du profil historique de la société civile congolaise. Le travail d'évaluation du potentiel des OSC membres du PCPA<sup>10</sup> a été fait selon la méthode du Diagnostic Institutionnel – Renforcement Organisationnel (DIRO). Il concerne les domaines classiques de mesure et d'amélioration des performances associatives.

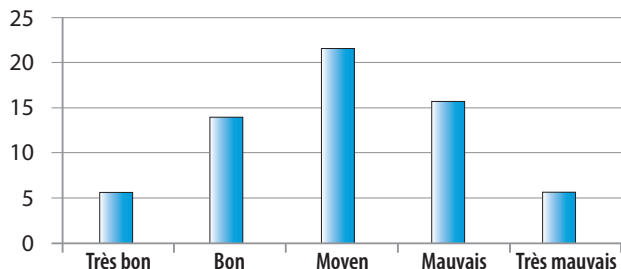
<sup>10</sup> Ce travail a concerné 62 OSC. La méthode DIRO se fonde sur la sociologie des organisations et ne prétend pas être un exercice scientifique. Selon la qualité et la fiabilité des informations collectées, les approximations peuvent être plus ou moins grandes.





### 3.1. Identité organisationnelle des OSC

Très peu d'OSC disposent d'une identité affirmée. Le PCPA insiste beaucoup sur « l'identité administrative » (existence d'un siège, reconnaissance administrative, etc.). De ce fait, de nombreuses OSC doivent disposer de cette identité administrative pour pouvoir bénéficier des financements du programme. Or, si l'on s'intéresse à ce qui fait la valeur distinctive d'une OSC (mission et valeurs clairement définies, mise en œuvre d'une approche stratégique), moins de 10% des ONG sont nettement inscrites dans cette dynamique et l'on peut considérer que le tiers des associations attache de manière pratique un intérêt à leur construction identitaire.



Tout au long de cette analyse sur les dynamiques organisationnelles, on va retrouver ce noyau constitué par 15 à 20 associations qui présentent un bon potentiel et réalisent des performances associatives significatives.

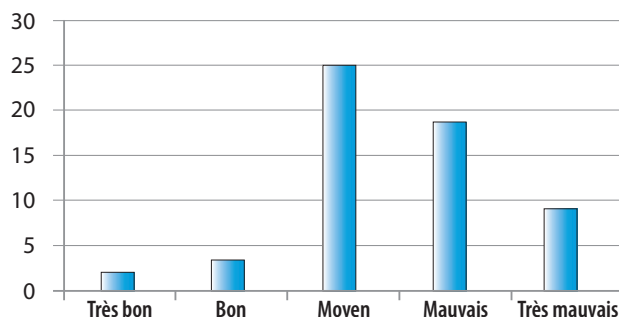
Les explications fournies tiennent aux raisons suivantes :

- Un certain nombre d'associations sont créées autour de questions et d'intérêts particuliers. Les causes d'intérêt public collectives n'en sont pas à l'origine. Dans ces conditions, l'énoncé et la mise en œuvre d'une mission ne constituent pas une priorité.
- L'absence de professionnalisation des ONG fait que certaines d'entre elles ont une activité intermittente fondée sur l'obtention ou non de ressources financières et matérielles.

### 3.2. Etat de la gouvernance associative

Malgré la tenue de réunions, la plus grande difficulté porte sur l'engagement et la participation des membres, le fonctionnement démocratique et l'alternance dans les instances et organes de l'association. Un grand nombre

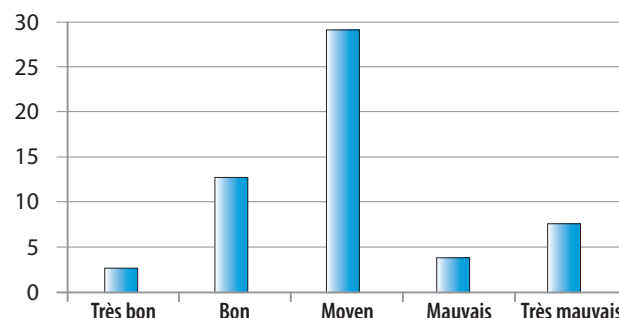
d'associations sont installées dans la routine et leurs initiateurs sont des « responsables à vie ». Cela explique en partie le fait que les jeunes générations ont peu accès aux instances dirigeantes des OSC et n'y jouent pas un rôle déterminant.



A travers les données collectées, on se rend bien compte du fonctionnement peu démocratique des OSC. Sur les 62 structures qui ont composé notre échantillon de travail, moins de 10 ont un fonctionnement totalement satisfaisant. La gouvernance et le fonctionnement démocratiques des OSC sont essentiels car c'est sur ces questions que se jouent la reconnaissance et l'exemplarité des organisations de la société civile. Dans ces conditions, le discours des OSC est peu crédible, notamment dans sa critique des pratiques des gouvernants (aux niveaux local et national). Il y a dans ce domaine de la vie des OSC un enjeu important pour prétendre jouer un rôle actif dans les concertations et le dialogue politique.

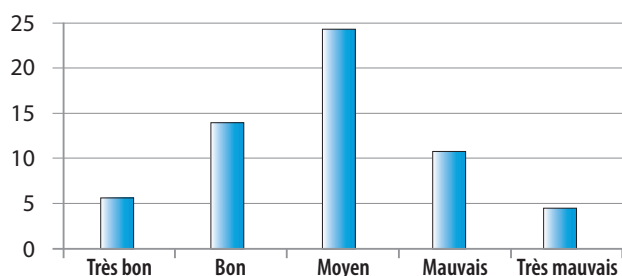
### 3.3. Capacités opérationnelles des OSC

Malgré les formations reçues au cours de l'exécution du programme, beaucoup d'associations rencontrent encore de grosses difficultés à concevoir des projets pertinents, répondant à des besoins en conformité avec leurs missions et les attentes des communautés cibles. Elles disposent de peu de capacités suffisantes pour mobiliser des financements extérieurs.



En comparaison à la période de lancement du PCPA, des évolutions ont été notées par les animateurs (résultats des formations et accompagnements réalisés dans le cadre du FAP). Toutefois, moins du tiers des OSC peuvent se prévaloir de bonnes capacités opérationnelles (conduite de projet, planification, gestion, mobilisation de ressources techniques et financières, rapportage). Cette situation peut paraître paradoxale quand on sait que l'essentiel des OSC sont des prestataires pour réaliser des projets. La professionnalisation des OSC se joue en partie sur ces capacités opérationnelles.

### 3.4. Maîtrise de l'environnement et développement des partenariats



La caractéristique principale des OSC est de développer des actions de proximité ancrées dans leur territoire d'implantation. Il est remarquable que l'évaluation du potentiel des associations indique un aussi faible niveau de maîtrise de leur environnement (seul le 1/3 des OSC maîtrise son environnement et développe des partenariats de manière satisfaisante). Cela confirme les nombreuses observations émises sur la création d'associations à partir d'intérêts particuliers, d'une part, et sur la méconnaissance des politiques locales et publiques d'autre part. Dans ces conditions, il est particulièrement difficile de concevoir des projets pertinents répondant aux besoins des populations.

Les associations qui sont les plus performantes recoupent souvent celles qui ont su développer des relations de partenariat avec des organisations ou des réseaux internationaux.

A l'issue de l'évaluation du potentiel des associations enquêtées, on peut en dégager quelques enseignements

- Il existe un noyau d'OSC performantes dont l'effectif se situe entre une quinzaine et une vingtaine d'associations. Avec ces OSC, il est possible d'engager des initiatives fortes autour de projets structurants mais également de les inscrire résolument dans des dynamiques

de concertation et de préparation à un dialogue structuré avec les pouvoirs publics et les collectivités locales. Compte tenu de la configuration de la société civile congolaise, le PCPA doit développer en direction de ce noyau une politique volontaire de promotion.

- A côté de ce noyau, environ 25 OSC ont des performances moyennes et elles méritent d'être soutenues pour augmenter leur potentiel et pour les inscrire dans une plus grande professionnalisation. Un outil comme le FAP peut être un instrument dédié à ce type de travail, à condition d'être clairement inséré dans le développement territorial.
- Au regard de la faiblesse des OSC, dans les domaines de la construction de leur identité et de leur gouvernance associatives, un effort particulier doit porter sur la redéfinition des valeurs et principes d'adhésion au programme. C'est autour de ces considérations éthiques et fonctionnelles que se jouent en partie la crédibilité et la reconnaissance de la société civile. La charte qui régit les valeurs et les principes des OSC doit être une construction interne. Il ne sert à rien de leur en proposer une car cela va rester un exercice formel.

C'est en partant de leurs préoccupations propres et de la vision qu'elles ont de leur développement futur qu'elles sentent ou non la nécessité de se doter d'un corps de valeurs et de principes qui leur servent de référence.

Pour conclure cet exercice, il paraît également utile d'envisager les risques qui peuvent miner les activités des organisations de la société civile.

L'échelle des risques ci-après établie constitue une matrice qui, approfondie et mieux partagée, pourrait aider à mieux préciser les types et modes d'accompagnement des organisations.

Faiblesses identifiées porteuses de risques	Nature du risque		Echelle du risque <sup>11</sup>			
	Interne	Externe	1	2	3	4
Manque de reconnaissance par les pouvoirs publics		X			☆	
Manque de vision	X			☆		
Absence d'autonomie politique de l'association	X			☆		
Faiblesse organisationnelle	X		☆			
Absence de capacités financières de l'association	X			☆		
Absence de plan stratégique de développement	X			☆		
Manque d'ancrage local / dans le milieu	X		☆			
Insuffisance de ressources humaines qualifiées	X		☆			
Faiblesse des procédures internes de contrôle et de gestion	X		☆			
Faible ouverture sur l'extérieur	X				☆	
Détournement d'objectifs / Malversations internes	X		☆			
Faible synergie avec d'autres partenaires / intervenants	X				☆	
Association trop généraliste, sans spécialisation	X				☆	
Difficulté de planification et d'exécution de projets	x		☆			
Difficulté de pérenniser les actions	x		☆			

<sup>11</sup> 1 = risque très important ; 2 = risque important ; 3 = risque faible ; 4 = risque très faible

L'essentiel des risques concerne des facteurs internes aux OSC et les plus importants renvoient souvent aux capacités opérationnelles de mise en œuvre des actions et à la gestion des ressources.

Le croisement des objectifs du programme (développement de la concertation), les dynamiques associatives et les risques encourus par les OSC sont les fondements pour bâtir le système de qualification des associations et mieux dimensionner les appuis à leur apporter. Le PCPA n'a pas fait ce travail, ce qui l'amène

à rencontrer des difficultés dans l'identification des OSC qui sont les mieux disposées à s'impliquer et à animer les pratiques de concertation aux niveaux local et national.

En l'absence d'une « segmentation » des OSC en fonction de leur potentiel, le PCPA ne différencie pas clairement les associations pouvant jouer un rôle majeur dans les dynamiques de concertation et celles qui sont plus dans des processus d'apprentissage de gestion de projet de proximité et / ou de réalisation de services de base pour le compte des communautés ou des collectivités locales.

L'analyse de l'évolution et de la structuration de la société civile, d'une part, et celle des dynamiques associatives, d'autre part, sont des éléments essentiels qui permettent, tout particulièrement dans l'environnement institutionnel de production des politiques publiques, de dégager les préalables de toute pratique de concertation à une large échelle dans un territoire donné ou au niveau national.

On ne peut pas imaginer que les pratiques de concertation se développent dans un contexte de morcellement et de faiblesse des OSC.

Pour développer le dialogue au niveau national, il est nécessaire que la société civile se constitue en acteur reconnu et légitime. Cette reconnaissance et cette légitimité se fondent sur le travail et l'investissement auprès des communautés. Plus cette société civile s'appuie sur un mouvement social des associations dans les territoires, plus elle dispose des capacités d'engager la concertation et le dialogue avec les pouvoirs publics et les collectivités décentralisées.

A l'inverse la « société civile de représentation » ne garantit pas la reconnaissance nécessaire pour ce dialogue avec les pouvoirs publics. Dans ce cas, on est plus dans l'interpellation individuelle ou du petit groupe.

### **Les directions de travail que cela suggère au PCPA consiste à :**

- **Contribuer à la constitution d'un réseau d'acteurs reconnus par son « travail à la base » et capable de se constituer en interlocuteur des pouvoirs publics. On est dans la dynamique de l'émergence d'une voix collective de la société civile. Il n'appartient certainement pas au PCPA, tout du moins dans le contexte actuel, de bâtir cette voix collective. Il doit se situer dans cette perspective et faciliter les conditions pour que les OSC se frayent cette voie. A notre sens, cette question doit être explicite dans les énoncés du programme.**
- **A l'entame de la seconde phase du programme, le PCPA doit déterminer des modes d'appuis différenciés aux OSC. Cela passe par la mise en place d'un système de qualification (ou plus simplement d'une typologie) des associations. Sans tomber dans le systématisme, et en favorisant les passerelles entre les niveaux des OSC, le PCPA doit clairement définir les niveaux et les formes d'intervention permettant de favoriser les concertations et le dialogue avec les pouvoirs publics et les collectivités locales. En soi, il n'est pas suffisant de faire cette différenciation pour que les OSC se mettent à se concerter et à dialoguer comme par enchantement. On verra plus loin que d'autres éléments importants entrent en ligne de compte dans le développement des pratiques de concertation et de dialogue politique.**

## II. ENJEUX ACTUELS DE LA CONCERTATION POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES POUVOIRS PUBLICS

La possibilité d'engager une vraie concertation pour la production des politiques publiques repose sur une maîtrise de l'environnement et du contenu de ces politiques, un partenariat avec les pouvoirs publics (nationaux et locaux) qui ne peut s'opérer qu'avec un changement d'attitude et de perception de ces acteurs, le relèvement du niveau d'expertise des OSC, la mobilisation sociale auprès des communautés et la capacité de faire prévaloir une voix collective qui soit l'expression de la promotion de l'intérêt général.

Dans le contexte institutionnel, nous avons noté la force du régime présidentiel. Ceci n'est pas en soi la critique de la force de l'Etat. Pour conduire les politiques de développement, le Congo a besoin d'un Etat fort dans le sens où il est doit être présent dans tous les territoires (y compris international), disposer des ressources techniques, matérielles et financières afin de pouvoir livrer des services utiles aux populations (santé, éducation), assurer la sécurité des personnes et des biens et garantir une répartition équitable des revenus issus de l'exploitations des ressources nationales. La force de l'Etat n'est pas symétriquement la faiblesse de la société civile et il appartient à cette dernière de rehausser la qualité de son action et de son positionnement pour relever le défi de la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette démarche de coproduction des politiques publiques est porteuse de défis pour les organisations de la société civile congolaise ; à ce titre elles doivent :

- Construire leur légitimité, fondée avant tout sur une reconnaissance de leur action par les populations et les communautés, auprès des pouvoirs publics et des collectivités locales en affirmant une réelle capacité à participer aux débats publics.
- Consolider leur expertise sur les questions centrales de développement du Congo tout en veillant à être l'émanation d'un mouvement social attaché à l'intérêt général.
- Changer leur perception des représentants des pouvoirs publics et des élus locaux et engager un partenariat et un dialogue basés sur la promotion de politiques publiques respectueuses des intérêts des populations (protection des droits des populations, participation citoyenne, promotion des populations vulnérables et des minorités, redistribution équitable des revenus nationaux, etc.).
- S'inscrire dans l'édification d'un mouvement unitaire des OSC, parlant d'une même voix, et qui met en avant des coalitions et des regroupements engagés dans le développement local et national.

- S'ouvrir à des partenariats régionaux et internationaux pour consolider leurs positions et réaliser des alliances pour être plus présents dans les débats et initiatives qui concourent à des politiques de développement plus efficaces.

Ces enjeux éclairent les raisons pour lesquelles nous mettons l'accent sur l'environnement des politiques publiques, sur le changement de perception sur les acteurs étatiques et les élus locaux et sur les processus de construction d'une société civile plus forte et plus organisée. Il s'agit de poser les fondements d'un dialogue productif avec les pouvoirs publics sans nier les contraintes, les difficultés et les résistances qui émaillent les voies de la concertation.

### 1. Un environnement politique contrasté

Pour renforcer le processus de concertation, mettant en lice les pouvoirs publics (au niveau central et déconcentré), les collectivités locales et les OSC, il existe un certain nombre de facteurs favorables qui sont plus ou moins exploités par les acteurs de la société civile.

#### L'existence de cadres juridiques et réglementaires des politiques publiques

L'arsenal juridique et réglementaire au Congo fournit un ensemble de textes qui définissent les orientations fondamentales des politiques publiques de développement.

Le document central est le Plan National de Développement qui couvre la période 2012-2016 et qui englobe la stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté. Il s'agit d'un cadre de planification stratégique pluriannuel et multisectoriel qui vise à accélérer la modernisation de la société et l'industrialisation du Congo.

Organisé autour de 5 piliers, le PND met en avant la question de la gouvernance sous tous ses aspects (politique, judiciaire, administrative, sécuritaire, économique et financière). « *L'objectif principal de la gouvernance politique et judiciaire est de renforcer la démocratie participative et inclusive, de promouvoir l'Etat de droit et la paix sociale auxquels aspirent les Congolais*<sup>12</sup> ».

En dehors de ce texte d'orientation politique, d'autres documents contribuent à définir et à organiser la mise en œuvre des politiques publiques, notamment dans ses dimensions sectorielles. On peut citer les textes sur la décentralisation, les différents codes qui organisent la gestion et l'exploitation des ressources (eau, forêt etc.) et les adaptations des conventions internationales (protection de l'enfance vulnérable).

<sup>12</sup> PND Congo 2012-2016, Synthèse du DSCERP, page 13.



Ces différents textes, une fois maîtrisés par les OSC, constituent autant d'opportunités pour préciser leur action et agir à l'intérieur des politiques publiques. C'est notamment le cas sur les questions relatives au droit foncier et à l'enfance en difficulté.

Ainsi, en plus de la constitution du Congo qui garantit la liberté d'expression, le PND met en avant l'implication des acteurs non étatiques et la participation citoyenne. De même, le cadre de la décentralisation offre des possibilités aux ONG d'agir notamment dans les Conseils Départementaux.

*« Les opportunités offertes par le Conseil départemental aux OSC sont de divers ordres. En fonction de leur champ d'activités, les OSC peuvent :*

- *contribuer à la définition des politiques locales par leur implication dans le processus d'élaboration du plan de développement local. Les OSC œuvrant sur le territoire du département peuvent prendre part aux consultations participatives réalisées pendant le processus de planification locale ;*
- *contrôler la mise en œuvre des politiques locales en participant aux séances de compte-rendu des sessions animées par les conseillers départementaux ;*
- *contribuer suivant leur niveau de qualification à la mise en œuvre des programmes départementaux (convention d'appui à l'élaboration du plan de développement signée entre SAM et le Conseil départemental). De même que les OSC peuvent être membre des organes de développement que peuvent constituer en leur sein les collectivités locales ;*
- *bénéficier de concours financiers du Conseil départemental pour l'exécution de divers projets à caractère économique ou social ».*

Sylvain Kodé, secrétaire général du Conseil Départemental de la Sangha, Octobre 2012

*« En s'engageant dans l'ITIE, le gouvernement du Congo entendait rassurer l'opinion publique congolaise et internationale sur sa volonté d'intégrer les pratiques de transparence comme une des normes fondamentales de la gouvernance. Cet engagement a suscité de réels espoirs au sein de la société civile congolaise, espoirs de voir s'instaurer de nouveaux réflexes en matière de gestion des ressources naturelles. C'est ainsi que cette société civile s'est alors mobilisée pour faire de l'ITIE une réalité ».*

Christian Mounzeo, Coordinateur de Publiez Ce Que Vous Payez Congo.  
Vice-président du Comité exécutif

Ces différents engagements conduisent le pays à prendre en considération l'implication de la société civile dans la formulation et la mise en œuvre des politiques nationales de développement. S'agissant d'engagements contractés par le Gouvernement, les OSC disposent de bonnes opportunités pour faire valoir leurs capacités à participer à ces politiques. Deux difficultés se dressent sur leur chemin dans cette perspective. La première a déjà été abordée, il s'agit de leurs capacités propres à faire reconnaître leur rôle et leur expertise par les pouvoirs publics. La seconde difficulté est constituée par l'attitude du Gouvernement qui travaille avec des représentants de la société civile qui sont particulièrement bienveillants à son endroit.

L'attitude des partenaires techniques et financiers, alignés sur les engagements internationaux, est orientée vers le soutien de la participation des organisations de la société civile à l'action publique. Celle-ci se matérialise par des opportunités de partenariat, ponctuelles ou durables, en fonction de la capacité des OSC à construire des alliances.

## 2. L'enjeu majeur de la professionnalisation des OSC

### Le soutien des partenaires au développement et les opportunités de partenariat

En janvier 2010, le Congo a atteint le point d'achèvement de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) lui valant l'annulation d'une bonne partie de sa dette extérieure (près de 3 000 milliards de francs CFA). En approuvant le processus qui a conduit à l'atteinte ce point d'achèvement, la Banque Mondiale et le FMI ont créé les conditions pour l'augmentation des appuis et collaborations avec les bailleurs internationaux. Dans cette perspective, le Congo s'est engagé à fournir des efforts supplémentaires pour une meilleure gestion de ses ressources pétrolières, une amélioration de sa gouvernance et la lutte contre la pauvreté.

Le Congo est également signataire de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE, depuis juin 2004) et d'autres engagements internationaux qui ont amélioré l'image du pays sur la scène internationale.

Au Congo, on compte 1 association pour 1 000 habitants<sup>13</sup>. La société civile congolaise est caractérisée par la prolifération de petites OSC faiblement structurées, organisées en plusieurs collectifs dont un certain nombre est inactif. L'environnement des OSC est marqué par des relations complexes et quelquefois heurtées avec les pouvoirs publics. L'histoire politique du Congo a conduit à un resserrement des espaces d'intervention des OSC (voir partie sur l'évolution de la société civile), notamment avec la période du Parti-Etat et les guerres civiles. Mais au-delà de ce rétrécissement des champs d'intervention, l'élément qui nous paraît le plus important est une sorte d'enfermement des organisations de la société civile dans leurs propres objectifs au détriment d'une relation partenariale avec d'autres organisations ou avec les collectivités locales ou avec l'Etat. Généralement, les rapports avec l'Etat se limitent à des collaborations sectorielles plus ou moins ponctuelles. Cela est encore aggravé par l'existence de nombreuses associations qui visent à promouvoir des intérêts particuliers.

<sup>13</sup> 3 000 associations sont enregistrées au Congo. Source : Evaluation stratégique de l'instrument PCPA. JM Bonis Charancle, M. Vielajus, S. Colmet-Daage. Juillet 2012.

Dans ce contexte, non seulement il est difficile de développer des relations suivies et efficaces avec les pouvoirs publics, mais surtout la capacité de constituer un réseau d'OSC et des dynamiques de collaboration entre elles qui promeuvent des positions communes vis-à-vis des enjeux qui structurent la vie nationale et locale est un exercice difficile. Dans un tel environnement, toutes les postures vis-à-vis du gouvernement coexistent au sein de la société civile, de la collusion à l'opposition systématique.

L'inexistence d'organisations faitières et représentatives des intérêts et positions des OSC rend encore plus complexes les relations avec les pouvoirs publics. La création des collectifs et plateformes ne parvient pas encore à remplir ce vide. L'autre facteur marquant de l'environnement des OSC est l'accès limité aux ressources extérieures et un relatif isolement des OSC vis-à-vis des partenaires techniques et financiers. En comparaison à d'autres pays où il existe des PCPA (Maroc), on est frappé par la faiblesse de l'appui accordé aux organisations de la société civile par les bailleurs de fonds et par les ONG internationales.

*Les bailleurs institutionnels et les grandes agences privées sont relativement peu présents au Congo. Leurs lignes de financement accessibles aux OSC sont réduites. Par ailleurs, les ONG internationales sont peu nombreuses, et les OSC nationales qui ont la dimension suffisante pour accéder aux financements internationaux sont peu nombreuses. En dehors d'elles et des réseaux d'ONG confessionnelles, les organisations de la société civile congolaise apparaissent donc relativement isolées. Elles le sont d'autant plus qu'elles ne disposent pas d'organisations collectives très structurées susceptibles de faciliter leurs relations avec les réseaux des sociétés civiles des autres pays.*

**Document de Projet du PCPA**

Au plan interne, les OSC font face à des fragilités qui leur sont communes dans leur grande majorité :

- La disponibilité de ressources humaines compétentes. Au sein de la société civile, il y a des leaders expérimentés dont certains ont forgé leurs compétences et capacités dans les années du monolithisme politique.

A côté de cette vague de responsables expérimentés et âgés, le renouvellement de génération s'opère difficilement. Du fait de la faiblesse des capacités financières des OSC, ces dernières ont du mal à conserver les compétences. Les plus compétents dans les générations plus jeunes travaillent dans des agences de développement, des ONG internationales ou dans des projets initiés par les bailleurs de fonds.

La grande majorité des animateurs des OSC a un niveau de compétence et une expérience relativement faibles. C'est le lieu ici de s'interroger sur la place des jeunes dans les OSC membres du PCPA dont on a vu qu'ils ont joué un rôle important dans l'histoire politique du Congo, d'une part, et qu'ils sont très dynamiques dans les quartiers (groupes culturels, associations, etc.).

- Comme on l'a constaté dans l'analyse sur les dynamiques organisationnelles, la gouvernance de très nombreuses OSC est accaparée par des personnes qui, quelquefois, considèrent que l'organisation est un bien privé. Il y a très peu de renouvellement des instances et d'alternance en leur sein.
- Compte tenu de la faiblesse des ressources financières mobilisables par les OSC et du nombre important de petites structures, il existe de fait une concurrence acharnée pour bénéficier des rares moyens disponibles. Cela conduit beaucoup d'OSC à prétendre à toute sorte de financement, sans tenir compte de leurs missions, capacités et compétences réelles.



Ce contexte et ces faiblesses internes projettent une image collective assez négative des organisations de la société civile et minent leur professionnalisme. Lors des appels à proposition (UE, SCAC, PCPA, etc.), on constate de très grandes insuffisances pour répondre aux critères et normes requis. Lorsque ces organisations sont bénéficiaires de financements pour exécuter des projets, beaucoup d'OSC ont du mal à conduire les opérations et à en rendre compte de manière effective. Au regard de ces considérations, la faible professionnalisation des organisations de la société civile et l'absence d'une dynamique de représentation reconnue constituent un facteur limitant pour s'engager résolument dans la coproduction des politiques publiques.

L'inexistence de cadres opérationnels de concertation et de dialogue, notamment au niveau national, le manque de professionnalisme de secteurs importants et l'inexistence d'une voix collective de la société civile ne favorisent pas une mise en œuvre concertée des politiques publiques. C'est dans ces éléments qu'il faut rechercher les difficultés liées au dialogue politique au Congo.

Ces constats nous amènent à préciser des pistes futures de travail pour le PCPA, autour de trois axes :

1. Comment renforcer les dynamiques de concertation repérées ou expérimentées au niveau local ? Pour cela, il existe des expériences intéressantes initiées par le PCPA (Ouessou, Dolisie), conduites par d'autres ONG et qui impliquent les animateurs du PCPA (le GRET à Dolisie) ou qui sont réalisées par un groupe d'acteurs dans le cadre de projets sectoriels associant les services déconcentrés de l'Etat, le niveau central et les collectivités locales (Santé à Pointe Noire).
2. Comment soutenir les initiatives nationales (consultations autour du DRSP, projet d'un mécanisme de dialogue structuré initié par le Ministère des Affaires Sociales), en suivre les modes opératoires et en tirer les meilleurs enseignements ?
3. Comment consolider les capacités de gestion des OSC (professionnalisation) notamment en lien avec le dispositif du Fonds d'Appui aux Projets et l'expertise des réseaux associatifs (plateformes, collectifs) ? Cette piste de travail permet de :
  - S'interroger sur le sens et l'efficacité des instruments et outils du PCPA (FAP et plateforme thématique).
  - Mettre en perspective l'action des plateformes en rapport avec l'objectif de développer l'expertise des OSC pour être crédibles dans le dialogue politique.
  - Analyser les opportunités et les contraintes de constitution d'un processus pouvant aboutir à l'expression collective des OSC.

### 3. Les défis majeurs de la concertation

L'identification des défis majeurs est une dimension importante dans la définition des axes qui vont soutenir le développement et l'amplification des pratiques de concertation tant au niveau local que national<sup>14</sup>.

Les questions centrales sont d'abord adressées aux organisations de la société civile et au PCPA (voir la synthèse de la carte des défis ci-après). Dans cette partie, nous retiendrons trois défis majeurs, comme pour montrer l'importance de l'engagement et de la responsabilité des OSC dans la création d'espaces de collaboration durable avec les pouvoirs publics et les collectivités locales.

#### **Agir pour l'émergence d'une vision collective**

Dans la construction d'une culture du dialogue entre OSC et entre OSC et les pouvoirs publics, il peut être important de passer par des étapes marquées par une référence à des concepts et à des actes dont les contenus ne sont pas toujours clairs et appropriés. Dans la mouvance du PCPA, quasiment tous les responsables des associations parlent de la concertation et du dialogue politique sans que le(s) contenu(s) et les modes opératoires n'en soient explicites.

Néanmoins, à travers le PCPA, il existe une masse critique d'actions menées sur le terrain (entre OSC, entre OSC et pouvoirs publics au niveau local et central, entre OSC et collectivités locales) qui peut être une base pour donner plus de contenu et de profondeur aux pratiques de concertation.

C'est dans cette perspective que les responsables des associations ont formulé le défi de la construction d'une vision collective comme une question prioritaire et qui doit être clairement inscrite dans l'agenda du PCPA. Il ne s'agit pas pour le PCPA de se substituer aux associations pour faire émerger cette vision mais, en désignant ce défi comme majeur, il doit en faciliter le processus de construction. Pour cela, le second défi (partir des pratiques de terrain) contribue à l'affirmation de cette vision collective.

#### **Nourrir les discours internes à partir des pratiques de terrain**

Donner de la consistance et du contenu à la concertation, l'inscrire dans les pratiques associatives, tant au niveau local que national, va exiger que les expériences initiées sur le terrain soient la base des actions menées par les OSC. Afin de systématiser les pratiques de terrain, deux directions de travail peuvent être développées par le PCPA :

- Mener un travail de capitalisation des expériences « au fil de l'action », en articulation avec une capitalisation exogène d'accompagnement pour

<sup>14</sup> Ce travail sur les défis a été réalisé en plusieurs étapes avec les responsables des PFT, avec des responsables d'OSC, avec les membres de la Cellule Exécutive du PCPA. Par la suite, un panel réunissant des personnes-ressources de la société civile a travaillé sur la synthèse pour produire une carte des défis.



garantir la distance nécessaire à une bonne analyse des actions quotidiennes. « L'internalisation » du processus de capitalisation est essentielle dans ce type de programme. Cela peut se faire de plusieurs manières : renseignement d'outils de capitalisation ouvrant sur des ateliers de partage, ateliers d'écriture, récits d'expériences, regards et analyses croisés entre OSC agissant dans un même territoire ou développant des thématiques proches, etc.

- Renforcer les échanges entre OSC d'un même territoire et au niveau national. Cet exercice de mutualisation des expériences constitue l'un des moyens les plus efficaces pour valoriser les pratiques de terrain. Cela nécessite une bonne préparation et la définition d'une méthodologie qui identifie clairement les questions qu'on veut éclairer.

Ces échanges sont d'autant plus intéressants au Congo que de nombreuses associations sont dans une logique d'ouverture et de partage dans les sillons tracés par Dialogue Citoyen et le PCPA.

L'ouverture à des expériences dans d'autres pays où il y a des PCPA ou à des pays limitrophes est également souhaitable pour renforcer les échanges entre organisations de la société civile.

### **Renforcer la légitimité des OSC vis-à-vis des pouvoirs publics**

La légitimité de la société civile est en toile de fonds de son action en direction des autres acteurs du

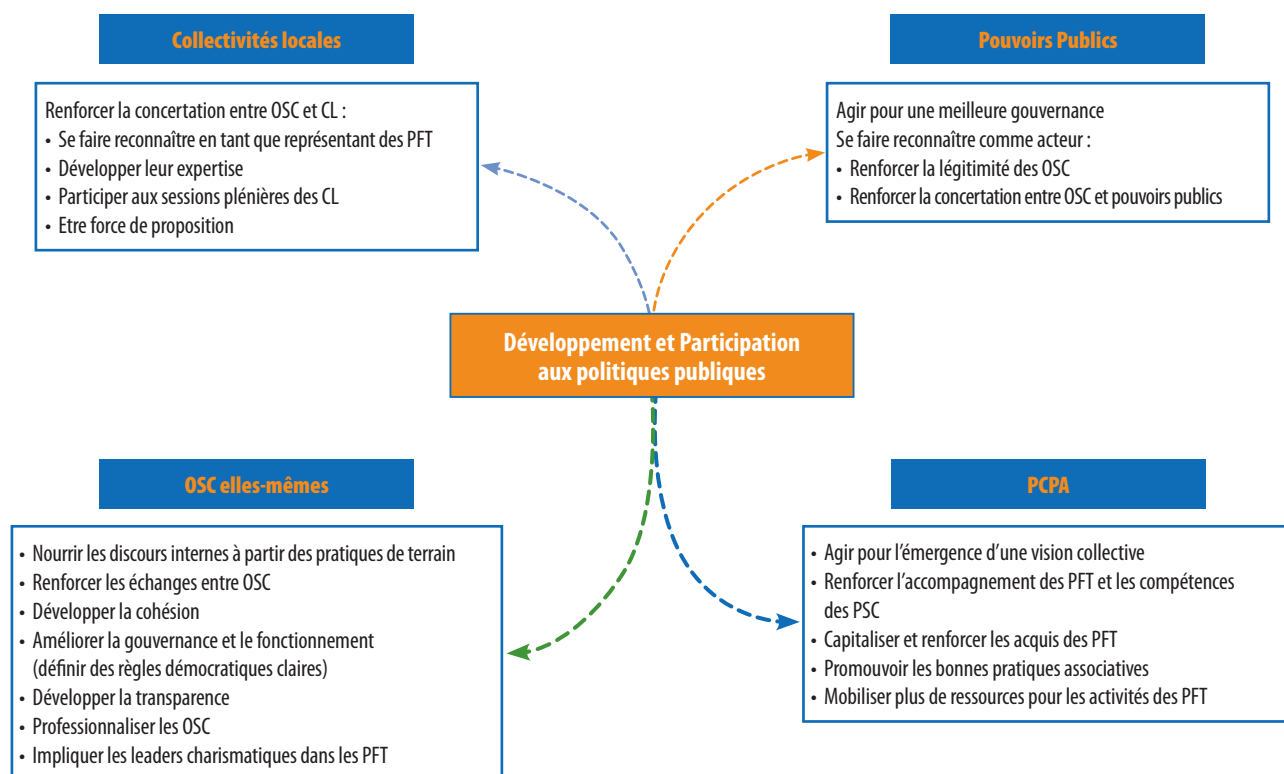
développement. Cette légitimité est affaiblie par les pratiques de certaines associations qui ne font pas preuve d'une grande exemplarité et par les confusions entretenues entre fonction publique / société civile.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette légitimité repose avant tout sur la fonction sociale remplie par les OSC auprès des communautés et populations (utilité sociale). A un certain niveau de maturité et de développement, des ONG peuvent revendiquer une certaine légitimité à travers la promotion et la défense de l'intérêt général, sans forcément avoir un ancrage local (cela peut être le cas de certaines ONG internationales très actives dans le plaidoyer). Plus que de légitimité, on pourrait parler d'une reconnaissance acquise auprès de l'opinion publique. Nous n'en sommes pas encore là au Congo et l'ancrage local constitue une base importante de légitimation de l'action des OSC auprès des populations, des élus locaux, etc.

Cet ancrage local, quoique fondamental, à lui seul n'est pas suffisant. La légitimité résulte d'une combinaison de facteurs qui, pour être bien assise et durable, doit également s'appuyer sur l'exemplarité des OSC et sur une action essentiellement mue par l'intérêt général.

Pour être reconnue par les pouvoirs publics, la légitimité des organisations de la société civile doit également reposer sur une capacité à dialoguer et à participer efficacement à la mise en œuvre de l'action publique. C'est cette capacité qui confère aux OSC une certaine expertise leur permettant d'être une force de proposition mais également d'être capable de remettre en cause des orientations politiques impulsées par les pouvoirs publics.

### **Carte des défis**



### III. LES DYNAMIQUES ET PRATIQUES DE CONCERTATION

#### 1. Les expériences de concertation antérieures au PCPA

Bien avant le PCPA, il y a eu des expériences de concertation entre différents acteurs de la scène publique dont une des formes de manifestation a été la création des collectifs d'organisation qui recherchent la complémentarité et la mutualisation des actions pour renforcer l'efficacité de leur travail. Parmi ces cadres d'action concertée, dont certains existent depuis plus de 20 ans, on peut citer le Conseil de Concertation des ONG de Développement (CCOD), le Réseau des Intervenants dans la Prise en Charge des Enfants de la Rue (REIPER), le Réseau des Associations de Personnes Vivant avec le VIH (RENAP), le Réseau National des Populations Autochtones, la Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme. Si certains de ces collectifs sont membres du PCPA, ces différentes expériences révèlent que le besoin de se concerter, entre OSC et entre OSC et pouvoirs publics, est une préoccupation des associations au Congo.

##### 1.1. Des pratiques de concertation locales et sectorielles

Lors des enquêtes menées pendant cette capitalisation, « 50% des OSC membres du PCPA dans le Niari estiment que des structures importantes (notamment qui interviennent dans les domaines de la santé et de l'environnement) ne font pas partie des plateformes parce qu'elles ne sont pas membres de l'Assemblée Plénière du PCPA ». Toujours dans ce département, si la grande majorité des membres du PCPA estiment que les cadres de concertation sont récents (postérieurs au PCPA pour 67% des membres), « 33% des OSC reconnaissent qu'il existe des tentatives informelles de concertation initiées avant le PCPA mais aucune de ces expériences de collaboration n'a réussi dans le Niari ».

A Brazzaville, la perception des membres du PCPA est que « Il a bien existé des pratiques de concertation avant le PCPA entre les OSC. Cependant ces cadres n'ont généralement pas été formalisés. Quand ils l'ont été les concertations n'ont pas duré longtemps. Parfois des cadres qui étaient à l'origine des concertations se sont mués en OSC. Les pratiques de concertation avec les pouvoirs publics et les collectivités locales n'ont quasiment jamais existé. Quelques initiatives ont été notées mais n'ont pas eu de résultats probants ». En réalité, ces concertations antérieures au PCPA concernent le plus souvent la mise en œuvre conjointe d'actions durant le temps d'un projet. Ces concertations, pour la plupart informelles, n'ont pas été documentées. Ce qui fait que même les personnes qui y ont été impliquées n'arrivent pas à fournir des informations significatives sur ces expériences.

A Pointe Noire, il existe des pratiques de concertation qui portent dans plusieurs domaines (santé, éducation, assainissement, droits humains, etc.). Dans cette perspective, 5 cadres de concertation ont été créés<sup>15</sup>. Dans cette localité, les collaborations impliquent plusieurs départements ministériels déconcentrés (Santé, Jeunesse, Affaires Sociales, Justice), les mairies (Pointe Noire, Tié Tié) et le Conseil Départemental du Kouilou. A partir de ces collaborations plus ou moins ponctuelles, il existe une base partenariale et il est possible de cheminer vers des actions de concertation plus structurées. Pour cela, il faut lever un certain nombre de difficultés rencontrées dans ces pratiques collaboratives. Elles concernent toutes les familles d'acteurs.

##### Les OSC

- Mauvaise communication (rétention d'information dans le cadre d'une concurrence interne)
- Conflits de leadership
- Manque de professionnalisme
- Faible niveau de réflexion et d'expertise

##### Les Pouvoirs Publics

- Méfiance vis-à-vis des OSC
- Non reconnaissance du rôle et de la valeur ajoutée de la société civile
- Difficulté de mise à disposition des informations
- Absence de cadres normés

##### Les Collectivités Locales

- Faible compréhension et appropriation du rôle de l' élu local
- Reconnaissance insuffisante du rôle et de la valeur ajoutée des OSC
- Prépondérance des enjeux et positionnements politiques

A la lumière des ces différentes expériences, on peut constater une multitude de collaborations au sein des organisations de la société civile et entre celles-ci et les pouvoirs publics (services déconcentrés de l'Etat) et les Collectivités Locales. Elles s'inscrivent le plus souvent dans le cadre de la mise en œuvre de projets et portent sur des thématiques très variées.

L'enjeu central demeure celui de la confiance entre les différentes parties prenantes et dans le relèvement des capacités d'action des organisations de la société civile.

Ces pratiques ne portent pas sur des concertations durables pour produire et mettre en œuvre les politiques publiques.

Dans les dynamiques associatives de manière générale, on peut schématiquement identifier quatre missions fondamentales qui sont plus ou moins assumées par les organisations de la société civile :

<sup>15</sup> Voir Rapport intermédiaire de la capitalisation, février 2013.



- Elles contribuent à la mise en œuvre de services destinés aux populations.
- Elles contribuent à l'émancipation des groupes sociaux les plus défavorisés (« empowerment »).
- Les OSC contribuent à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit.
- Elles pèsent sur les politiques publiques et cherchent à les influencer afin qu'elles répondent mieux à l'intérêt général et aux besoins des groupes les plus vulnérables.

Pour réaliser ces missions, les OSC tentent d'assurer deux grands fonctions : (i) une fonction d'expertise dans le domaine de l'analyse des politiques publiques et la mise en œuvre de projets et de services et (ii) une fonction de mobilisation centrée sur la dynamisation des différents groupes sociaux et « institutions sociales » composant la société<sup>16</sup>.

En rapport avec cette classification des missions des OSC, la grande majorité de ces structures s'active dans la réalisation de prestations de services destinés aux populations les plus vulnérables. Ceci correspond à un stade de maturation des OSC qui, progressivement, s'orientent vers des enjeux plus globaux et structurants. On en voit les prémices dans la création de plateformes et de collectifs dont les actions devraient conduire à une vision plus large cherchant à agir à des niveaux décisifs (influencer les politiques publiques). C'est dans cette dynamique que s'inscrit le PCPA dont le point de départ est Dialogue Citoyen (2004).

## 1.2. L'expérience de Dialogue Citoyen

Dialogue Citoyen (DC) marque un tournant important dans le positionnement des OSC au Congo dans la mesure où c'est un programme qui transcende leurs préoccupations particulières et tente de frayer la voie à des dynamiques concertées orientées vers l'influence des politiques publiques. Son constat de départ est que la société civile, bien que diversifiée, était faiblement organisée, peu valorisée et limitée dans les échanges. Davantage reconnue dans un rôle d'opérateur, DC ambitionne de contribuer à ce que la société civile devienne un interlocuteur des pouvoirs publics et des partenaires au développement dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, sa démarche a été de renforcer les capacités des acteurs de la société civile en favorisant les échanges entre ses organisations et en vivifiant les rapports entre les OSC et les pouvoirs publics<sup>17</sup>.

Le point d'ancrage de DC a été la contribution à l'élaboration du document stratégique de réduction de la pauvreté qui constituait le cadre de référence national de toutes les politiques à mettre en place.

Le dispositif d'orientation stratégique de DC était organisé autour sept plateformes thématiques et d'un Forum. Composées d'OSC, les plateformes étaient animées par des équipes de 3 animateurs. Leur travail consistait à définir et affiner la thématique collective, faire de la recherche documentaire et des enquêtes de terrain, produire des analyses collectives en vue de faire des propositions de renforcement des politiques

<sup>16</sup> Cette distinction reprend une classification établie par Daniel Neu du GRET.

<sup>17</sup> Favoriser le dialogue et la concertation entre les acteurs de la société civile, entre ceux-ci et les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds ; maîtriser les enjeux des politiques publiques qui s'articulent autour du développement et de la lutte contre la pauvreté ; renforcer les capacités d'analyse et de plaidoyer des acteurs de la société civile.



publiques (rencontre de partage, plaidoyer, contributions lors de rencontres nationales et sectorielles). Le Forum de DC constituait une assemblée annuelle des parties prenantes du programme pour s'informer, dialoguer et échanger entre les OSC, les pouvoirs publics et les partenaires au développement. Le bilan engagé avec des acteurs contemporains de cette expérience a révélé plusieurs points forts de DC.

### **Le renforcement de l'expertise des OSC**

Ce travail a permis d'améliorer les compétences des OSC dans les techniques de collecte et de traitement des données de terrain et dans le positionnement politique de la société civile. C'est dans ce cadre que les membres des OSC ont été informés et sensibilisés sur les enjeux en débat dans l'Organisation Mondiale du Commerce et dans les Accords de Partenariat Economique. Le travail sur les politiques publiques a permis aux acteurs de la société civile de contribuer à l'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Cet exercice a été facilité par les alliances nouées avec des acteurs clés de l'Etat dans les instances de DC (présence dans le comité de pilotage du Ministère du Plan par le biais du Secrétariat Technique Permanent de la Lutte contre la Pauvreté, maître d'œuvre de cette stratégie).

### **La mise en réseau**

L'existence et le travail des plateformes thématiques ont renforcé les collaborations entre les OSC de Brazzaville et de Pointe Noire. Cette mise en réseau s'est fait à partir d'une communauté d'appartenance à un même programme dont le lien était entretenu par la publication de 11 numéros du Bulletin Dialogue Citoyen et de 4 numéros du bulletin d'information Interface. A la fin de DC, le fonctionnement en réseau a permis de continuer la concertation autour notamment de trois thématiques : santé à l'école (avec la Plateforme Santé et Education), mise en œuvre de l'assistance judiciaire (avec la plateforme Pauvreté et Accès à la Justice), dialogue national sur l'eau (avec la plateforme Pauvreté et Eau Potable).

### **Le développement des partenariats**

Il s'agit de la première grande expérience qui réunit durablement autour d'une même table des acteurs de la société civile, les pouvoirs publics et des partenaires au développement qui dialoguent autour de la production des politiques publiques. Dans la foulée des grandes déclarations internationales (OMD, Déclaration de Paris, etc.), DC a permis aux autorités nationales d'être en phase avec les démarches suggérées dans ces rencontres internationales qui insistent sur l'association de la société civile à l'élaboration et la mise en œuvre des grandes politiques publiques. C'est ce qui s'est manifesté dans la construction de la stratégie de lutte contre la pauvreté qui, aujourd'hui encore, résonne dans les propos des OSC comme un moment important de collaboration et de partenariat.

La mise en œuvre de DC a été émaillée de nombreuses difficultés (difficulté de mise en œuvre du « Travailler Ensemble », conflits de leadership, faible expertise, etc.) mais il constitué un moment important de construction

d'une dynamique collective clairement centrée sur le partenariat entre différents types d'acteurs qui n'avaient pas l'habitude de coopérer dans la perspective de l'exécution des politiques publiques.

Avec le PCPA, on peut noter des traits de permanence autour de la concertation entre les différents acteurs, l'organisation autour de thématiques, le dispositif de mise en œuvre (comité de pilotage, Forum – Assemblée Plénière). En ce sens, le PCPA est l'héritier direct de cette expérience. Il en perpétue l'organisation à travers des plateformes thématiques conçues comme des espaces d'échanges et de construction de positionnements sur des questions sectorielles.

**La centralité qu'a semblé occuper le travail et l'investissement dans la stratégie de lutte contre la pauvreté constitue un trait de rupture par rapport au PCPA dont les thématiques ne convergent pas vers une ou deux problématiques communes. Même si DC avait mis en place plusieurs plateformes thématiques, notre lecture de cette expérience est que celles-ci ont convergé vers la stratégie de lutte contre la pauvreté. Cela a été facilité par le fait que, dans les énoncés programmatiques de DC, la lutte contre la pauvreté était le point commun à toutes les initiatives (« Maîtriser les enjeux des politiques publiques qui s'articulent autour du développement et de la lutte contre la pauvreté »).**

## **2. Valoriser les formes traditionnelles de concertation**

Dans son action, le PCPA tente de promouvoir les pratiques de concertation et de réunir dans une même dynamique des personnes, acteurs et structures qui n'ont pas les mêmes points de vue et les mêmes intérêts. Au cœur de cette démarche, il y a une tentative de réguler les perceptions négatives et les conflits afin de converger vers un même objectif collectivement défini. Traditionnellement dans la société congolaise, il existe des mécanismes de régulation interne et de gestion

de conflit que le PCPA ne met pas suffisamment en avant pour s'inspirer des mécanismes existants afin de renforcer et d'adapter sa démarche générale pour favoriser les pratiques de concertations et utiliser, le cas échéant, des personnes dont la mission est orientée vers le dialogue local.

A Djambala, le PCPA a financièrement appuyé un projet de formation des éleveurs sur les techniques d'élevage semi-moderne. Ce projet a permis de révéler l'importance de la gestion traditionnelle des conflits et du vivre ensemble. L'exploitation de ce type d'expérience et l'étude des formes traditionnelles de gestion des conflits devraient renforcer la démarche du PCPA à travers la mobilisation de ressorts internes à la société congolaise. Dans une formation organisée dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, les participants ont identifié les types de conflit qui font l'objet d'une gestion traditionnelle et ont décrit le rôle et les méthodes de résolution utilisées par les sages (médiateurs). Le domaine d'intervention de ces médiateurs concerne autant la sphère privée (conflits conjugaux, dot, adultère, conflits de voisinage, héritage, affectation traditionnelle des terres, sorcellerie) que publique. Dans la sphère publique, ils interviennent sur des questions qui ont un impact dans la cohésion sociale (éleveurs et agriculteurs, gestion foncière, gestion des espaces et des ressources, difficultés entre les populations et l'administration).

Le médiateur n'a pas de statut public mais il est utilisé quelquefois par les pouvoirs publics pour aider à trouver des solutions en cas de problème ou de conflit avec les communautés. Comme tel, il est reconnu par les populations. Même s'ils n'ont pas de formation particulière, ils ont des aptitudes à gérer les conflits et le processus de résolution des problèmes s'appuie sur une grande capacité d'écoute des parties, d'analyse et de proposition d'une approche pour régler les problèmes. Le périmètre d'intervention est large ; il peut être au niveau du village, de plusieurs villages et même national. Dans les zones frontalières, où les cultures sont brassées au-delà des limites territoriales nationales, les sages peuvent être amenés à agir dans d'autres pays.

Lors des guerres civiles, les sages sont intervenus pour rapprocher les belligérants. Pendant les événements de 1998, ceux du Niari ont tenté de rencontrer les sages de la Cuvette et ce serait sur cette base que le Conseil Supérieur des Sages aurait été créé. Comme souvent en voulant institutionnaliser des systèmes traditionnels, des problèmes sont apparus lorsque le Gouvernement a voulu élargir l'expérience au niveau national (désignation de sages par les préfets non reconnus par les populations ou leurs pairs).

Dans le projet de Djambala, pour atténuer les tensions entre éleveurs et agriculteurs, les participants ont travaillé à identifier la personne la plus apte à agir pour résoudre

les conflits. Ils ont désigné le grand chef de Djambala en la personne du Chef ONARI résidant à Ndolo (actuellement appelé Abala-Ndolo). Par extension, le PCPA peut imaginer d'impliquer les sages plus fortement dans les pratiques de concertation. Ils pourraient assurer une fonction d'interface et de facilitateur des relations entre les différentes parties prenantes des actions.

### 3. L'engagement des pouvoirs publics pour des politiques concertées

Malgré des expériences initiées notamment durant le DC, les pratiques de concertation entre acteurs du développement restent faibles, tant au niveau des concertations intra OSC qu'entre les OSC et les pouvoirs publics. Les pouvoirs publics sont au premier plan dans la formulation et la réalisation des politiques nationales de développement. Sont-ils disposés à s'engager dans une forte collaboration avec les acteurs de la société civile ? Existait-il des mécanismes formels qui favorisent un dialogue politique structuré ?

Au-delà de l'engagement de telle personne ou département ministériel, l'engagement de la puissance publique doit être concrétisé par une culture de collaboration et par l'existence de mécanismes institutionnels opérationnels permettant de construire une collaboration structurée. Cette question concerne les niveaux national et local (départemental et communal).

Au plan institutionnel, les politiques (lutte contre la pauvreté) et les textes (décentralisation) prévoient une participation des acteurs de la société civile à la mise en œuvre des politiques publiques<sup>18</sup>. Dans la réalité, il n'existe pas de mécanismes opérants permettant une implication globale et continue des acteurs non étatiques dans les politiques de développement. Ce point peut être illustré par le paradoxe de la participation de la société civile à la définition de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans la foulée des initiatives de DC, il y a eu une collaboration active entre les OSC et les pouvoirs publics pour élaborer le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté<sup>19</sup>. Par contre, lors de l'élaboration du Plan National de Développement du Congo (DSRP de deuxième génération), les OSC ont eu beaucoup de mal pour disposer des documents constitutifs de ce plan, révélant ainsi leur mise à l'écart.

En 2004, dans le cadre de la mise en œuvre du Projet d'Appui à l'Éducation de Base (PRAEBASE), le Gouvernement congolais, en partenariat avec la Banque mondiale et le PNUD, a modélisé le concept du Comité de Gestion et de Développement Communautaire (CGDC) dont la principale mission est la gestion communautaire des écoles (incluant la réhabilitation des infrastructures scolaires et leur équipement en mobilier). Depuis octobre

<sup>18</sup> Le Plan National de Développement du Congo (PNDC 2012 -2016) a défini la promotion de la démocratie participative comme un des piliers stratégiques à atteindre afin de parvenir à la modernisation et à l'industrialisation du Congo. Il prône le renforcement de la gouvernance comme l'un des piliers de la réussite de ce plan parce que « la démocratie inclusive et participative est la matière première du socle d'une gouvernance publique satisfaisante ».

<sup>19</sup> Cette implication s'est faite grâce à l'entregent de l'ancien Directeur du Plan qui, par la suite, a quitté cette fonction pour être le Secrétaire Général de la Présidence.

2009, avec l'appui du PNUD, les pouvoirs publics (MEPSA et MID<sup>20</sup>) ont élargi les missions des CGDC pour en faire des instances de proximité dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des actions de développement local d'intérêt public mais aussi des organes de participation à la démocratie de proximité. Malgré cela, les CGDC ne sont pas véritablement fonctionnels et ne sont pas des espaces d'implication des citoyens et des OSC.

Actuellement, le Ministère des Affaires Sociales souhaite impulser un cadre politique structuré de dialogue entre les pouvoirs publics et les OSC. Dans cette perspective, il prépare un document pour le Conseil des Ministres dans la perspective de mettre en place un mécanisme institutionnel durable. Afin d'éviter des résistances de la part de certains secteurs gouvernementaux, ce document ne revêtira pas un aspect global ayant la prétention d'organiser tout le dialogue entre les acteurs non étatiques et les pouvoirs publics. On s'achemine vers un système d'agrément des ONG et l'organisation de concertations et de relations sectorielles.

Dans le même temps, en janvier 2014, ce même ministère projette de créer un institut national du travail social<sup>21</sup> qui va offrir une filière de formation dans le domaine de l'animation sociale pouvant répondre au besoin de qualification des animateurs des OSC (même si ces formations sont d'abord destinées aux agents de l'Etat). Cet institut devrait également comprendre en son sein un centre de ressources et de renforcement des capacités, accessibles aux OSC, qui va proposer un espace de formation, de rencontres et d'échanges, notamment pour les OSC actives dans le champ de la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité.

Au niveau local (département, commune), il existe plusieurs formes de collaboration notamment à travers des partenariats sectoriels (éducation, santé) entre les OSC et les services déconcentrés de l'Etat, incluant quelquefois des élus locaux, et la mise en œuvre de projets soutenus par le FAP du PCPA et qui mettent en partenariat OSC / Conseils départementaux / Commune. C'est notamment le cas dans le Conseil Départemental de la Sangha, les communes de Ouesso, Dolisie, les mairies de Mfilou et Madibou à Brazzaville.

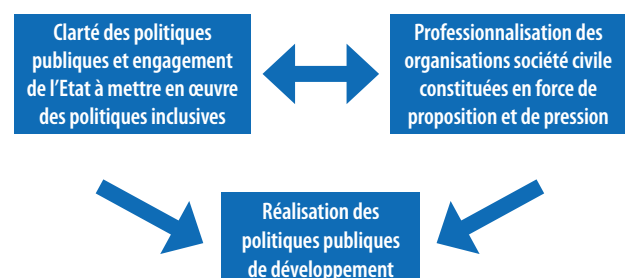
De manière plus générale, l'élaboration des plans de développement local (PDL) constitue un instrument et un espace pour construire un partenariat et un dialogue structuré entre les différentes parties prenantes du développement dans les territoires. En 2012, sous l'impulsion de la Direction Générale des Collectivités Locales associée au PNUD, un processus d'expérimentation des PDL a été initié dans 4 départements (Cuvette, Ohando, Plateaux, Pool). A la suite de cette expérimentation, une méthodologie d'élaboration et de conduite inclusive des PDL est en cours de finalisation.

Malgré les difficultés constatées dans le dialogue entre les pouvoirs publics et les OSC, et la réticence manifeste dans certaines sphères de la puissance publique, on peut constater une évolution notable.

Cette évolution crée des conditions plus favorables au dialogue politique grâce à l'accélération du processus de décentralisation (communalisation, fonction publique territoriale) et la mise en œuvre effective d'instruments et de mécanismes nationaux et locaux de concertation (textes juridiques, PDL).

Le constat que l'on peut tirer de l'engagement des pouvoirs publics est qu'il existe des textes politiques qui promeuvent des pratiques effectives de coopération dans certains domaines et secteurs. Certaines sont à vocation locale, d'autres à vocation nationale. Dans ces conditions, on ne peut pas se limiter à flétrir l'attitude des pouvoirs publics au prétexte qu'ils ne veulent pas de concertation. L'inexistence d'un dialogue politique, structuré et permanent, s'explique par d'autres raisons.

Pour analyser les raisons actuelles de la faiblesse des relations professionnelles entre l'Etat et la société civile, il nous paraît important de comprendre que c'est un ensemble de facteurs qui peuvent y contribuer. Dans cette combinaison de facteurs, les responsabilités de la société civile sont grandes dans la mesure où elle n'apparaît pas comme une force de propositions organisée et porteuse de l'intérêt général.



Dans cette relation entre les services de l'Etat et les OSC pour la réalisation des politiques publiques de développement, on peut établir plusieurs constats.

- Il existe des textes politiques fondamentaux qui constituent la base d'une coopération entre ces deux types d'acteurs.
- Les services de l'Etat, notamment au plan central, n'ont pas l'habitude de travailler avec des acteurs de la société civile. L'organisation de la fonction publique permet difficilement de capitaliser les pratiques de concertation au niveau local pour en faire des leviers d'action au plan national.
- La réalisation des politiques publiques comporte deux dimensions essentielles : leur formulation et leur mise en œuvre.

<sup>20</sup> Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation et Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

<sup>21</sup> Au moment de la conception de cet institut, les agents du ministère ont consulté des organisations de la société civile, notamment le GRET et le PCPA.

- Du fait de la faiblesse de leur professionnalisation, les OSC sont peu actives dans la formulation des politiques publiques. Elles rencontrent beaucoup de difficultés dans la production collective d'une expertise et de positionnements suffisamment argumentés pour participer à la formulation des politiques publiques.
- Les OSC se retrouvent plus dans la mise en œuvre sectorielle des politiques publiques en tant qu'opérateurs lorsqu'elles disposent des compétences nécessaires et des réseaux pour être éligibles dans l'exécution.

- En l'absence d'une force et d'une voix collectives, les OSC ne peuvent pas prétendre structurer le dialogue politique autour des enjeux majeurs du pays.

C'est autour de ces constats que le PCPA devrait prioritairement agir pour développer une culture de la concertation et du dialogue politique et contribuer à vaincre les préjugés et perceptions négatives qui minent les pratiques de concertation.



## IV. LE PCPA : ACTIONS CONJOINTES, CONCERTATIONS LOCALES ET DIALOGUE POLITIQUE

« Le PCPA entend promouvoir la volonté d'apprendre ensemble et de progresser. (...) Les OSC doivent apprendre à travailler ensemble et avec les pouvoirs publics. Le FAP financera des projets uniquement porteurs d'apprentissages en termes de dynamiques collectives, de bonnes pratiques associatives, d'efficacité et de qualité des actions entreprises. (...) Le FAP est un des terrains d'expérimentation et de consolidation de ces apprentissages ». Ces énoncés sont contenus dans le document de présentation du FAP<sup>22</sup>.

L'action du PCPA est mise en œuvre dans un contexte marqué par l'émiettement et la faiblesse des associations. Il met beaucoup l'accent sur les capacités de conception et de réalisation de projets. Cette démarche centrée sur les projets des associations (FAP), en partenariat avec les pouvoirs publics et les collectivités locales, constitue une contrainte majeure car le temps de la concertation et du développement local excède la vie des projets.

### 1. Concertation et dialogue politique : Vision et compréhension

Pendant la capitalisation, nous avons perçu une grande difficulté des OSC à formuler leur vision de la concertation et du dialogue politique. Comme souvent dans ce genre de situation, les questions de financement prennent le pas sur les processus de coopération. On est amené à se poser la question de la place de la concertation dans le cycle du projet : Pourquoi réalise-t-on un projet ? Quelle est la finalité du projet ? Pourquoi développe-t-on un partenariat avec les pouvoirs publics ou les collectivités locales ?

Dans cette expérience, la réponse qui nous est parue la plus plausible est que le partenariat et le fait de se concerter localement sont une condition à laquelle il faut souscrire pour accéder au financement du programme. Ainsi le système de subvention de projet, en allouant des ressources financières à des OSC qui y ont un accès difficile, est une contrainte majeure.

C'est au cœur de cette relation entre le projet, le financement et le partenariat que se joue la compréhension de la concertation entre les acteurs. Pour certains, il s'agit de « *se mettre autour d'une table entre les membres du PCPA pour être d'accord sur une direction d'abord* ». Ensuite, il faut considérer les autres niveaux d'intervention du programme : « *le second niveau c'est la concertation entre les membres et les pouvoirs publics localement sur la base d'une capacité mutuelle d'écoute* » et enfin « *le niveau central* ».

La détermination des niveaux et acteurs du dialogue est importante mais pour autant cela ne permet pas d'être opérant. Pour d'autres, notamment les membres de la Cellule Exécutive du PCPA, la concertation « c'est d'abord des acteurs, un sujet, des échanges pour changer une situation ». Cette vision de la concertation nous semble dynamique et, lorsqu'on en explicite les différents termes, peut permettre d'agir plus clairement.

#### Les acteurs

Ils sont clairement identifiés et s'organisent autour de trois pôles :

- les organisations de la société civile membres du programme qui s'engagent à développer des pratiques partenariales pour la réalisation d'un projet qui présente un intérêt pour tous les protagonistes. Dans cette perspective, le PCPA leur apporte un appui centré sur la faisabilité du projet et des services pour que les partenaires puissent s'inscrire dans la même direction : échanges inter associatifs, formations, expériences similaires, etc. Parmi ces acteurs, on compte des associations congolaises et des organisations françaises de solidarité internationale (OSI). Ces dernières jouent un rôle important dans l'accompagnement de la dynamique mais celui-ci est plus centré sur le projet que sur les processus partenariaux.

Dans la consultation des OSI nous avons décelé deux tendances. La tendance la plus marquée est celle qui met en avant le partenariat pour améliorer la conduite et la réalisation des projets. La concertation est un moyen pour faire avancer le projet qui est circonscrit dans le temps.

- Dès que cela devient sérieux dans une discussion avec une administration nationale, il faut passer par le ministre, d'où des délais très incertains.
- Il vaut mieux se concerter avant la mise en œuvre du projet, plutôt que d'être bloqué pendant celle-ci faute d'une autorisation qui ne paraissait pas indispensable.
- Avoir l'aval d'une autorité supérieure et une possibilité de s'y référer permet d'éviter le blocage par une autorité d'un niveau inférieur.
- Il peut aussi arriver que des fonctionnaires puissent donner des informations ou des conseils utiles.

Cette série d'appréciations est tirée des fiches d'enquêtes auprès de quelques OSI. Elles montrent une vision utilitariste de la concertation qui permet de débloquer des situations difficiles. Dans ce cas de figure, la dynamique de concertation n'est pas comprise comme un processus qui permet, à terme, de renforcer les conditions du développement à travers la mobilisation de l'ensemble des acteurs. Travailler ensemble, non pas dans le seul temps du projet, mais construire un processus durable de concertation pour le développement local et national.

<sup>22</sup> Fonds d'Appui aux Projets, Phase 2, Lignes Directrices.



A contrario, certaines organisations françaises mettent l'accent sur l'installation d'un processus durable où les différents acteurs doivent apprendre à se faire confiance et à dialoguer dans un contexte politique tendu (post Mpila).

L'approche technique de la concertation et de la prévalence des outils doit céder le pas à une approche permettant « de révéler les dynamiques impulsées par le PCPA mais qui ne sont pas visibles, en termes de réseaux et de structuration. Comment dépasser les outils techniques du PCPA (réunion d'information, appel à projet) pour ne pas s'y enfermer ? ».

Dans cette perspective, comme le dit le DEFAP, il s'agit de « dépasser la logique du PCPA comme technicité pour la participation/construction de la société civile et changer le regard sur le PCPA pour les acteurs du Nord et du Sud, l'investir autrement que par le projet et la mobilisation des ressources au profit d'une dynamique de structuration ».

- Les pouvoirs publics qui regroupent autant les services centraux que ceux déconcentrés dans les conseils départementaux. Dans l'expérience du PCPA, les relations avec les services déconcentrés sont plus aisées, non seulement à cause de leur proximité, mais également parce que l'essentiel des projets mis en œuvre le sont dans les territoires départementaux. La majorité des projets engagés dans les départements le sont avec l'identification d'au moins un partenariat public. Par contre, la collaboration avec les autorités centrales est plus complexe car on ne les implique pas de la même manière que les agents des services déconcentrés de l'Etat. Plus éloignées du terrain d'exécution des projets, elles sont souvent dans l'application des normes publiques et rechignent à traiter des questions très particulières et sectorialisées. Qui plus est, le système d'information au sein des structures étatiques et entre les structures étatiques, entre les niveaux déconcentré et central, ne permet pas d'impliquer l'ensemble du système dans une gestion

et une exploitation des projets. Agir auprès des pouvoirs publics doit se faire en considérant les postures différentes de ces acteurs.

Le travail de terrain avec les services déconcentrés doit s'appuyer sur un partenariat durable et des pratiques de concertation autour des enjeux du développement local. Avec les services centraux, l'enjeu est de construire un dialogue politique qui doit se faire sur des thématiques précises et prioritaires pour permettre aux acteurs de la société civile de pouvoir maîtriser les questions en travail.

Par ailleurs, un appui à la concertation doit s'adresser à l'ensemble des composantes de la chaîne de décision et d'intervention. Il est paradoxal qu'on veuille renforcer les pratiques de concertation alors que le système d'appui et de renforcement des capacités ne concerne essentiellement qu'un seul pôle. Sans introduire un mode de rémunération des acteurs publics, il est important d'identifier des activités qui sont destinées à renforcer leur connaissance des organisations de la société civile, de développer leurs capacités dans la perspective de mieux se concerter avec les autres acteurs et de créer les conditions d'une confiance réciproque avec les organisations de la société civile et les représentants des collectivités locales.

- Les élus et les services techniques des collectivités locales constituent le troisième pôle de la concertation. En leur sein, il faut différencier les décideurs politiques qui sont élus par les populations et les fonctionnaires de ces collectivités. Dans le cas du PCPA, la représentation dans ses instances est faite par les fonctionnaires (secrétaire général). Or, ils ne sont pas au cœur de la décision et rencontrent quelquefois d'énormes difficultés pour faire comprendre les orientations et la démarche du PCPA aux élus. Nommés par le Gouvernement, ils sont dans un dispositif transitoire en attente de l'installation de la fonction publique territoriale dont les membres seront choisis par les présidents des Conseils Départementaux.

*A Ouesso, c'est le PCPA qui a commencé la concertation avec le financement de l'élaboration du Plan de Développement Local du Conseil. Je suis un fonctionnaire mis à la disposition du conseil départemental. J'ai un double positionnement. La question que je me pose est l'intérêt de représenter un élu local dans le comité de pilotage.*

**Sylvain Kode, Secrétaire Général du Conseil de Ouesso**

La mise en place des collectivités décentralisées est en butte à de nombreuses difficultés parmi lesquelles on peut citer : le manque de maîtrise des compétences transférées, l'absence de ressources techniques et financières pour le développement local, la forte politisation des

conseils, l'inefficacité des mécanismes de participation des citoyens à la gestion des affaires locales, etc. Au regard de toutes ces lacunes, les pratiques de concertation doivent être conçues comme un processus de découverte, d'apprentissage et de reconnaissance mutuelle des parties prenantes.

Compte tenu des réalités du Congo, il paraît plus aisé de mettre en place des espaces de travail entre les

acteurs de la société civile, les services déconcentrés de l'Etat et les représentants des collectivités locales.

### **Un sujet**

Les questions qui sont l'objet de la concertation doivent être clairement circonscrites et s'inscrire dans les préoccupations des parties prenantes. Non seulement elles doivent être clairement appréhendées, mais il est plus efficace de ne pas les multiplier. Dans les projets territoriaux, les partenariats sont construits généralement autour d'une thématique (santé, éducation, assainissement, etc.). Cela a l'avantage, malgré la complexité des problèmes qui s'organisent autour de la thématique, d'agir dans un domaine précis. Cela nécessite également que les OSC se « spécialisent » dans certains domaines et n'apparaissent pas comme des associations « attrape-tout ».

Progressivement dans le travail conduit par les organisations dans les territoires départementaux, on arrive à se polariser autour d'un sujet encore plus circonscrit. Dans les Conseils Départementaux où le PCPA intervient, c'est notamment le cas avec l'émergence de la thématique transversale de l'emploi des fonds alloués aux associations locales. Ainsi progresse la concertation qui, pour être efficace, doit porter sur des questions et thématiques précises. Le fait de mettre en place une concertation de type sectoriel (éducation, santé, assainissement) est un point de départ qui doit, avec l'expérience, porter sur des sujets plus précis.

Cela est encore plus vrai pour le niveau national où le dialogue doit s'organiser autour de deux ou trois grandes thématiques susceptibles d'être au centre d'un agenda commun et convergent entre les acteurs publics et les OSC.

### **Le changement**

Organiser des concertations, c'est créer les conditions de mobilisation d'un ensemble d'acteurs pour faire évoluer une situation. Le changement est au cœur des pratiques de concertation et la totalité des procédés mis en œuvre ne vise que cela. Induire un changement par les pratiques de concertation comporte deux éléments essentiels :

- L'action pour le changement nécessite l'analyse du contexte et l'identification des facteurs qui constituent des contraintes au développement. Si l'on revient dans l'analyse des dynamiques

organisationnelles des OSC, on mesure l'ampleur de la tâche. En effet, de nombreuses OSC ont une analyse parcellaire de leur contexte d'action et un faible ancrage dans leur environnement.

- L'analyse contextuelle doit permettre d'identifier les thématiques prioritaires sur lesquelles on veut agir, les faire évoluer et créer du changement. Ainsi, l'action sectorielle est une porte d'entrée qui doit, à terme, préciser les enjeux les plus importants susceptibles de mobiliser la majorité des familles d'acteurs. C'est ce processus qui amène progressivement les OSC membres du PCPA à se focaliser sur des enjeux structurants comme l'utilisation des ressources allouées aux associations dans le budget communal.

Les résistances qui émaillent la voie du changement apparaissent tout au long du processus. Elles peuvent être internes aux OSC (manque de maîtrise sur le contexte, faible professionnalisation, perceptions négatives du rôle et de la place des autres acteurs, manque de leadership).

Dans le processus actuel du PCPA, les pratiques de concertation sont encore en construction au niveau sectoriel. Dans certains cas, elles sont même embryonnaires. Mais à la lecture des diverses expériences, cette culture se développe. Il faut la raffermir. On est loin d'un dialogue politique structuré qui suppose d'avoir un positionnement sur les questions et enjeux qui structurent la vie nationale, d'être reconnu par les pouvoirs publics centraux et de parler d'une seule et même voix.

## 2. Les différentes formes de concertation

Le PCPA et les associations membres ont développé diverses pratiques de concertation.

Objet	Résultats recherchés	Parties prenantes
Les pratiques de concertation sectorielle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réaliser un projet dans un domaine précis (éducation, santé, assainissement)</li> <li>Améliorer les conditions de vie des populations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En majorité des OSC</li> <li>Participation significative des services déconcentrés de l'Etat</li> <li>Implication des élus</li> </ul>
Illustrations : la majorité des projets soutenus par le PCPA		
Les pratiques de concertation territoriale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborer un plan de développement local</li> <li>Renforcer la gouvernance et la démocratie locale</li> <li>A partir d'une thématique communale, construire un mécanisme d'aide à la décision communale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leadership politique des élus</li> <li>Bonne implication des OSC</li> <li>Bonne implication des services déconcentrés de l'Etat</li> </ul>
Illustrations : le projet conduit par SAM à Ouesso. La mise en place d'un cadre de concertation dans la commune de Dolisie avec l'appui du GRET		
Les pratiques de concertation ayant une résonnance nationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réaliser un projet sectoriel au niveau local avec une forte résonnance au plan national</li> <li>Faire évoluer la législation dans un domaine ou une question particulière</li> <li>Renforcer l'état de droit, la gouvernance, les droits humains</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quelques OSC bien organisées, sensibles au plaidoyer</li> <li>Les services centraux de l'Etat (qui sont plutôt interpellés)</li> <li>Compagnonnage avec certains PTF (UNICEF, FIDA)</li> </ul>
Illustrations : le CNOP pour l'élaboration du schéma directeur de l'élevage. Application de la loi portant protection des enfants avec le REIPER		

La majorité des projets réalisés sous l'égide du PCPA sont en fait des projets de partenariat mis en œuvre avec des acteurs publics (services de l'Etat, collectivités territoriales). Ils sont centrés sur des thématiques sectorielles et ne constituent pas une réelle rupture dans le rôle d'opérateur et de prestataire de services pour le compte de tiers. C'est dans cette dynamique de partenariat que les OSI françaises sont plus impliquées parce qu'elles sont garantes des fonds mis à disposition des acteurs locaux et/ou fournissent des appuis techniques pour l'atteinte des objectifs fixés.

*Parmi les organisations françaises membres du PCPA (9), 5 développent des partenariats à travers des projets.*

*Les partenaires français sont engagés aux côtés de leurs homologues congolais. Néanmoins, aussi bien du côté français que du côté congolais, l'on ne semble pas se satisfaire de la qualité de la relation. Les partenaires estiment qu'il y a un besoin de les approfondir et de les développer.*

Rapport d'évaluation de la phase 1 du PCPA.  
L. Bâ, E. Matand. Avril 2013

L'intérêt du partenariat à l'intérieur d'un programme concerté, c'est l'élargissement et l'ouverture des relations qui contribuent à casser le face-à-face entre deux ou trois partenaires dans le cadre d'un projet classique. Dans le cas du PCPA, avec les réunions d'information

et d'animation organisées en France, les associations françaises ont une meilleure connaissance mutuelle et engagent des échanges pouvant déboucher sur des actions communes et une adaptation des appuis apportés aux organisations congolaises.

Sur les projets mis en œuvre par les organisations membres du PCPA, la moitié environ concerne des partenariats entre les OSC. Cette dimension de la concertation (échanges entre OSC) constitue une étape importante dans le renforcement des organisations de la société civile lorsque celles-ci sont mises en réseau et apprennent de leurs expériences.

**Cette mutualisation des expériences, à partir des actions soutenues par le programme pour en tirer les meilleures leçons, est un des axes forts qui devrait être systématiquement mis en œuvre dans la nouvelle phase du PCPA qui s'annonce.**



L'autre moitié des projets (46%) a été réalisée dans le cadre d'un partenariat entre des OSC et les pouvoirs publics. Le constat établi montre que les OSC ont été plus impliquées dans ces projets et la présence effective des pouvoirs a, dans de nombreux cas, été intermittente. Ce mode d'organisation autour des projets (partenariat public-privé) a quelquefois permis de présenter une requête de financement avec le concours des pouvoirs publics. La participation des pouvoirs publics, malgré un engagement au départ de cofinancement du projet, ne s'est pas toujours réalisée et a pu être source de tension. Ainsi, on peut constater que le partenariat peut être une opportunité pour réaliser les conditions d'éligibilité au FAP.

La concertation souhaitée par le PCPA butte sur des difficultés. Le financement du projet de partenariat constitue un écran pour imaginer et construire un vrai projet de territoire fondé sur un diagnostic en amont et la conduite d'un processus de concertation pendant et après la vie du projet. Or, ce temps de concertation, avant et après le projet, est long et difficile à modéliser et il ne bénéficie pas d'un accompagnement financier. Le mode opératoire du PCPA, malgré les annonces, demeure chevillé au projet. Objectivement, il fonctionne comme une entrave au processus de concertation au profit d'un montage partenarial qui n'a ici de sens que dans la réalisation d'un projet (d'où l'intérêt de la mise en réseau des expériences et des acteurs qui y sont impliqués).

Dans la dernière phase du programme, en initiant les animations de concertation locale (ACL), le PCPA s'engage dans des processus plus structurants des dynamiques de concertation en profitant des opportunités offertes par la décentralisation.

### 3. Les instruments de la concertation

Le PCPA a mis en place des espaces et des outils de la concertation qui, chacun en ce qui le concerne, jouent un rôle essentiel dans le dispositif et dans le processus.

#### 3.1. Les espaces internes de concertation

Afin de construire une approche concertée des stratégies et politiques de développement, le PCPA s'est doté de deux espaces politiques avec une Assemblée Plénière (AP) des membres et un comité de pilotage (COPIL). Ces espaces sont la concrétisation de la volonté de faire travailler l'ensemble des parties prenantes dans une même dynamique de co définition des orientations politiques (AP) et de partage de la décision (COPIL). « En miniature », il s'agit d'une sorte de préfiguration de ce que le PCPA prône en matière de concertation autour des politiques publiques : mise en place d'un processus et d'un mécanisme de dialogue autour de l'action publique et de régulation entre les acteurs.

L'évaluation du programme, récemment menée par L. Bâ et E. Matand, en montre les principales faiblesses qu'elle situe essentiellement dans l'animation du dispositif, la

représentativité et la contribution des OSC. L'évaluation confirme la pertinence de ce mode d'organisation qui a une portée stratégique dans la manière dont les acteurs du développement, toutes familles confondues, pourraient travailler dans le futur.

Si l'on s'inscrit dans l'optique d'une poursuite de la démarche PCPA où les OSC veulent se positionner comme un interlocuteur collectif des pouvoirs publics, la question qui est posée a rapport avec la qualité des associations : respect des valeurs et principes de la gouvernance associative, dynamisme et représentativité.

Analyse tirée du rapport d'évaluation.

#### 3.2. Le projet comme outil de construction des partenariats

Les projets appuyés par le PCPA ont pour centralité d'engendrer des partenariats entre les OSC, les pouvoirs publics et les collectivités locales. Ils sont conçus pour favoriser les apprentissages collectifs de partenariat et de concertation. Ce dispositif des projets est important dans la mise en œuvre du PCPA pour améliorer la fourniture de services de base aux populations, renforcer l'état de droit et mener des actions de plaidoyer pour faire évoluer les politiques publiques. Parmi les organisations pouvant être bénéficiaires de ces projets, environ 20% sont des OSC d'envergure nationale. La grande majorité agit dans des espaces réduits : plus de 50% travaillent à l'échelle du quartier ou d'une petite zone à l'intérieur d'une commune ou d'un département. De ce fait, le FAP est surtout un instrument de réalisation de projets d'amélioration des services de base.

Les petites associations ont beaucoup de difficultés à être opérationnelles et à mener à terme leurs projets dans les conditions déterminées par les lignes directrices du FAP. Ainsi, l'accompagnement du PCPA s'est beaucoup concentré dans le renforcement des capacités de ces OSC. Cette conjonction de facteurs fait que le FAP, outil de construction de partenariats, a paradoxalement recentré les responsables des associations et les animateurs du programme dans la gestion du projet (préparation des appels d'offre, éligibilité, conduite des activités, compte-rendu). Les questions ont moins porté sur les processus de développement dans leur environnement et sur la construction des alliances nécessaires pour conduire des changements au niveau local.

Le partenariat fait l'objet d'une approche technique et, le plus souvent, est considéré comme une modalité pour accéder à un financement selon une double modalité : il permet d'être éligible au FAP et il peut permettre de mobiliser la part contributive exigée par les procédures du FAP.

Ainsi, on a une sorte de glissement d'une volonté de favoriser les pratiques de collaboration entre acteurs vers une instrumentalisation du partenariat pour accéder à un financement. Trois critères fondamentaux sont exigés pour pouvoir bénéficier d'un appui du FAP : être



membre du programme, disposer d'un minimum de gestion et d'organisation interne et fournir la preuve d'un partenariat (contrat de collaboration).

Il y a une déconnection entre le projet (limité dans le temps), les processus de concertation et ce qui se passe dans le milieu. Or, le projet (au sens de l'organisation d'un ensemble d'activités pour réaliser un objectif commun) devrait intervenir à un moment donné d'un processus de mobilisation visant à induire des changements dans la perspective d'un développement local ou national. Ce qui devrait être central c'est ce processus de mobilisation sociale qui amène les acteurs d'un territoire à être en partenariat ou en coopération pour, ensemble, mener les changements voulus.

Et c'est là une des grandes difficultés du PCPA qui est un programme de coopération internationale soumis à des contraintes procédurales où il est difficile de soutenir des temps de concertation en amont de la réalisation d'activités communes et, au-delà du projet, de raffermir les dynamiques engendrées. Présenté comme un outil de concertation par les animateurs du programme, le FAP est au mieux un instrument pour accompagner des projets et pour générer des partenariats locaux.

En soi, une telle option est tout à fait concevable car le renforcement des OSC au niveau local est une dimension importante pour la consolidation de la société civile au Congo. Ces OSC doivent être appuyées techniquement et financièrement. Ce qui est essentiel c'est de déterminer la manière dont le PCPA entend favoriser la concertation et, dans cette perspective, situer les moyens et outils qu'il veut consacrer à la concertation entre les OSC, les collectivités locales et les pouvoirs publics.

Cette remarque nous fait revenir sur la définition du profil des associations et la nécessité de déterminer les modes d'appui du PCPA selon que les OSC sont des organisations de base, en alliance (consortium), d'envergure locale ou nationale. C'est dans ce cadre que le FAP sera mieux positionné et que le PCPA précisera la manière dont il va accompagner les regroupements thématiques et l'animation locale autour des enjeux de la décentralisation.

#### 4. Les plateformes thématiques : outil de concertation et d'influence selon les acteurs ?

Au-delà des faiblesses constatées, la société civile congolaise est néanmoins volontaire et disponible. Elle est d'autant plus volontaire que les tentatives de structuration sont nombreuses, bien que n'ayant pas pu être conduites à termes (parfois, simplement faute de moyens). À plusieurs reprises, les OSC ont tenté de se retrouver pour se donner une forme d'organisation qui aurait pu leur conférer toute la crédibilité que leur réclame les pouvoirs publics pour dialoguer avec eux.

La société civile congolaise dispose d'acteurs autour desquels peuvent être construites des actions de renforcement. Ceux-ci, bien que de parcours différents, de vision et de compétences différentes mais avérées, sont capables d'aider à impulser des dynamiques de changement. Ils sont certes peu nombreux, mais ont la légitimité (du fait de leur expérience, leur relative neutralité, leurs partenariats, leurs potentiels, etc.) pour être moteurs de ces dynamiques. Outre la présence de ces porteurs de dynamiques, l'autre atout majeur

dont disposent les OSC congolaises est l'ensemble des relations historiques bâties par leurs fondateurs (quoiqu'individuellement et non d'un point de vue institutionnel) avec les administrations (publiques ou privées) dont ils sont (souvent) issus. Ces relations, si elles sont clarifiées peuvent aider à améliorer le dialogue entre OSC et pouvoirs publics.

Enfin, l'appréhension générale du contexte socio économique qu'ont les OSC congolaises est un atout, notamment s'il est traduit en connaissances diffusables (productions). Les consultations participatives qu'elles mènent avec les pouvoirs publics (DSRP 1, droits fonciers, droits de l'enfance, etc.) leur permettent d'accroître cette connaissance. La constitution de réseaux et de collectifs au niveau national, particulièrement autour des enjeux du développement, des droits humains et de la démocratie est un levier essentiel pour construire le dialogue politique au Congo.

Ce processus doit s'accompagner, tant au niveau national que local, de la construction d'un réel savoir-faire dans la fourniture de services sociaux et la mobilisation sociale. Pour cela, il faut renforcer les compétences techniques, la gouvernance associative et la professionnalisation des OSC. Il s'agit d'être présent dans les deux fonctions de la société civile<sup>23</sup>. L'émergence et la consolidation des associations des droits humains, de défense de la démocratie et de contrôle citoyen sont un phénomène qui est porteur de vrais débats sur les questions qui structurent et, en même temps, minent la société congolaise : la cohabitation des populations et le respect de la diversité culturelle, les droits des populations les plus vulnérables, la redistribution de la rente pétrolière et des produits du bois, la défense de l'intérêt général, etc. Au-delà de l'expertise et de la maîtrise des politiques publiques de développement, les OSC doivent renforcer leur crédibilité, s'ériger en acteurs véritables et construire une voix collective dans la diversité de leurs expressions.

La stratégie d'appui du PCPA aux OSC doit prendre en considération la multitude et l'éparpillement des associations et s'inscrire de plain pied dans ces enjeux :

- Faut-il mettre l'accent sur l'appui aux organisations dans la réalisation de projets sociaux et économiques destinés aux plus pauvres (fourniture de services et de prestations pour le compte d'organismes internationaux et/ou de l'Etat et des collectivités locales) ?
- Faut-il se situer dans un système d'appui pour la constitution d'une expertise globale permettant de renforcer le dialogue politique et de contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques de développement (plaidoyer, constitution d'une voix collective de la société) ?
- Faut-il, de manière simultanée, soutenir les deux types de dynamique ?

La création récente des PFT autour de cinq grandes thématiques<sup>24</sup> est une évolution importante dans le regroupement des OSC capables d'agir en réseau, de formuler des propositions argumentées et de construire un positionnement dont l'objectif ultime annoncé peut être d'influencer les décisions politiques.

*Le but est de stabiliser les OSC dans certaines professions et leur permettre de fidéliser les ressources humaines internes ou prestataires. Il s'agit également de donner la possibilité aux OSC de faire des partages d'expériences et de compétences au sein des plateformes thématiques, de tisser des relations entre OSC d'un même domaine et apprendre à mieux se connaître.*

*A terme, ces plateformes thématiques deviendront de véritables cadres de concertation OSC-OSC qui, renforcées, seront à mesure d'affronter les pouvoirs publics dans la gestion des politiques publiques. (Document fondateur)*

La mise en place des PFT vise à renforcer les dynamiques collectives structurantes et durables au sein de la société civile congolaise. Pour cela, elles cherchent à :

- Echanger les connaissances et pratiques pour le renforcement mutuel des OSC.
- Elaborer des positions communes aux OSC d'un même secteur.
- Concevoir et mener des actions de plaidoyer.
- Veiller sur les agendas des politiques publiques.
- Impulser la structuration des OSC.

#### 4.1. Perceptions et appropriation de la mission des PFT par les membres

Selon que les membres des OSC sont directement impliqués ou non dans les activités des PFT, les perceptions et compréhensions de leur travail diffèrent plus ou moins. Globalement, on peut néanmoins estimer qu'il y a une claire perception des missions et rôles des PFT.

##### **Les PFT sont un espace d'échanges et de partage entre OSC**

Pour près de 100% des membres, le souhait est de voir développer, au sein des PFT, une série d'échange d'expériences, une véritable synergie dans la mise en œuvre des activités et la facilitation de partenariats. Ces objectifs sont formalisés et procèdent d'un consensus assez large. L'enjeu affirmé de ces échanges s'inscrit dans la perspective de la mise en œuvre de projets de développement et l'organisation de plaidoyer visant à influencer les politiques publiques.

<sup>23</sup> Fonction d'expertise dans l'analyse des politiques publiques, fonction de mobilisation de mobilisation sociale et de mise en œuvre de projets et de services.

<sup>24</sup> Les PFT sont organisées autour de 5 thématiques : Eau et Assainissement (13 OSC), Education, Formation, Insertion (19 OSC), Développement Rural et Agricole (23 OSC), Groupes Vulnérables et Droits Humains (25 OSC), Santé (7 OSC).



Malgré le caractère récent de ces PFT, plus du tiers des membres estiment qu'une bonne dynamique entre les OSC a été créée avec leur mise en place. Ils pensent que la concertation entre les pouvoirs publics, les collectivités locales et les OSC, mais aussi et surtout entre les OSC, est entamée et ils prévoient des changements majeurs, dans les années à venir, si les actions du PCPA se poursuivent. A travers l'action des PFT, l'idée de constituer un réseau ouvert à toutes les organisations actives dans les cinq thématiques est perçue comme un objectif et une avancée importante.

#### **Les PFT visent à mieux préparer la participation des OSC aux politiques publiques**

Les attentes les plus fortes que nous avons identifiées de la part des membres des OSC représentées dans les PFT visent à « impulser des dynamiques collectives à travers la construction d'un discours commun et la conduite d'actions de plaidoyer pour qu'elles puissent participer à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques de développement ».

Les moyens identifiés pour jouer ce rôle mettent beaucoup l'accent sur le renforcement des liens entre les OSC, la veille sur l'agenda politique national et l'établissement d'état des lieux dans des thématiques communes (santé, éducation, développement rural) pour pouvoir formuler des positionnements argumentés.

#### **Les PTF sont un cadre concertation avec les pouvoirs publics**

Que les acteurs publics proviennent des instances centrales, du niveau déconcentré ou des secteurs décentralisés (élus locaux), il existe une attente à développer des collaborations avec ce type d'acteurs. Or, ils ne sont pas tous présents dans les PFT. Est-ce à dire que ce type de concertation est interne/externe aux PFT ? La réponse à cette question ne nous paraît pas encore vraiment réfléchie et consensuelle.

Pour certaines personnes avec qui nous nous sommes longuement entretenues, les PFT sont des espaces réservés aux OSC car on y construit des stratégies et des positionnements qui ne peuvent pas impliquer les acteurs publics. Cette position vise à clarifier, dans le contexte actuel, la « configuration des camps » des acteurs du développement et les limites à observer pour éviter toute confusion.

#### **4.2. Perception des activités et du fonctionnement des plateformes**

La création des PFT est récente (2012). Ainsi, l'essentiel des activités a consisté en la mise en place des structures et à la réflexion sur le mode de fonctionnement. Les activités ont porté sur l'élaboration des règles de fonctionnement et sur l'élaboration des plans d'action. Les activités prévues dans les plans d'action portent essentiellement sur une meilleure connaissance du contexte et des politiques nationales de la part des OSC

(état des lieux), la mise en œuvre d'initiatives tendant à sensibiliser les OSC et/ou les populations et la conduite d'actions de plaidoyer. On ressent bien, à la lecture des plans d'action, que l'enjeu est de préparer les OSC au dialogue politique et au plaidoyer.

Le mode de fonctionnement et le niveau de dynamismes des PFT sont variables. Il n'existe pas de règles en matière de tenue et de fréquence des rencontres. L'essentiel des PFT sont animées par les membres des bureaux exécutifs des OSC et le taux de présence est satisfaisant (il existe un noyau dynamique qui généralement assure le travail dans les PFT).

Une vertu reconnue généralement à l'ensemble des PFT est la qualité des débats et l'expression démocratique des membres. Les décisions sont prises de manière consensuelle. Les membres considèrent que les thèmes abordés lors des rencontres des PFT sont pertinents et répondent aux enjeux actuels des organisations de la société civile.

Le bon fonctionnement des PFT (régularité, consensus dans la prise de décision, expression plurielle et démocratique) est un enjeu clé dans le contexte actuel d'inexistence d'un cadre fédératif. En effet, si ces structures préfigurent de ce qui pourrait être une dynamique collective face aux pouvoirs publics et aux partenaires de développement, il est essentiel d'assurer une gouvernance démocratique et consensuelle.

#### **4.3. Perception du rôle du PCPA**

Le PCPA a une fonction d'accompagnement et de facilitation du fonctionnement des PFT. Son rôle est perçu comme positif et important dans le développement des pratiques de concertation (appréciation de la majorité des membres des PFT). Les difficultés que nous avons perçues tournent autour des questions financières et budgétaires. Lorsque des critiques sont fortement exprimées, leur soubassement s'explique soit parce que l'OSC concernée n'a pas bénéficié d'un financement sollicité (projection d'une frustration liée à son association au niveau des PFT), soit parce qu'elle estime que le PCPA ne met pas à disposition les ressources nécessaires au fonctionnement des PFT (budget, motivation).

### **5. Les plateformes thématiques : un besoin de recentrage**

Les PFT existent depuis bientôt deux ans. Il est aujourd'hui possible de formuler des analyses critiques pour mieux préciser leur mission dans le PCPA.

#### **Les PFT sont un lieu de renforcement des dynamiques unitaires**

L'engouement suscité par la création des PFT montre qu'elles constituent une réponse à l'émiettement associatif et un espace de rencontres et d'échanges autour de thématiques présentant un intérêt commun. En regroupant des membres de profils et d'expériences

variés, les PFT leur permettent de construire des avis partagés fondés sur une analyse du contexte national et sur les pratiques des uns et des autres. Ainsi, on assiste progressivement à une dynamique de regroupement qui, sous prétexte d'engager le dialogue politique avec les pouvoirs publics, fait en réalité converger un certain nombre d'OSC autour de thématiques de développement.

Le temps passé à élaborer des règles de fonctionnement interne, au détriment de faire vivre la thématique qui les réunit, illustre cette volonté de s'organiser de la manière la plus consensuelle possible, même si les jeux de pouvoirs et les positionnements individuels ne sont pas absents de cette dynamique. L'enjeu affirmé de construire un positionnement et un discours communs pour influencer les politiques publiques va difficilement trouver une matérialisation dans des espaces aussi larges (développement rural et agricole, groupes vulnérables et droits humains, etc.). C'est la raison pour laquelle les évaluateurs ont suggéré une plus grande spécialisation des OSC et un resserrement des plans d'action autour d'objectifs réalistes.

Selon nous, c'est moins la construction d'une capacité d'influencer les politiques publiques qui se joue dans ces PFT que le besoin de créer une dynamique d'échanges et de rencontres entre OSC autour de centres d'intérêts partagés.



#### **Les PFT peuvent contribuer à la mise en place d'un mouvement unitaire**

Dans les PFT, il y a diverses associations. Certaines ont une action très locale et n'ont aucune culture de l'influence et du plaidoyer. D'autres agissent dans des périmètres plus larges. D'autres encore mènent des actions qui cherchent à influencer les politiques publiques nationales. Cette diversité doit être conservée et gérée. Le point de ralliement de tous ces acteurs ne peut pas être constitué par une stratégie qui vise à influencer l'action publique au niveau national et local.

Même si ces PFT peuvent être le lieu de renforcer la compréhension et l'expertise des associations sur les politiques sectorielles publiques, l'action de plaidoyer fait appel à une culture et à des pratiques qui ne peuvent pas mobiliser les 87 OSC membres de ces PFT. Dans certaines situations, cela peut même être contre-productif et rebuter des associations.

En partant de ces constats et de l'intérêt manifesté pour ces cadres unitaires, il paraît possible d'opter clairement pour faire de ces entités des lieux où les OSC se rencontrent et consolident leur volonté d'échanger, non pas de manière générale, mais sur des thématiques d'action qui les mobilisent régulièrement. Dans cette perspective, en filigrane, se dessinent les bases pour engager la consolidation d'une dynamique unitaire.

**L'objectif central des PFP n'est plus orienté vers le plaidoyer et l'influence politique mais plutôt vers ce qui au fond réunit les associations : le sentiment d'appartenance à un programme et à une dynamique qui offrent l'opportunité d'échanger sur des thématiques précises, de rencontrer d'autres structures et de pouvoir bénéficier d'appuis techniques et financiers pour la réalisation d'activités en partenariat.**

**Cette vision nous éloigne de la mission initiale dévolue aux PFT mais cela mérite à nos yeux d'être approfondie et partagée avec les OSC.**

## V. LES CONDITIONS DE LA CONCERTATION ET D'UN DIALOGUE POLITIQUE CONSTRUCTIF

Dans sa mise en œuvre, le PCPA a accompagné des dynamiques réussies de concertation et de partenariat avec les pouvoirs publics et les collectivités locales. Parmi ces initiatives, nous avons identifié deux expériences intéressantes : une réalisée dans une commune et une autre ayant une portée nationale.

### 1. Des expériences porteuses de succès

#### 1.1. Le projet de renforcement du partenariat entre la mairie et la société civile pour l'amélioration des services urbains à Dolisie

##### Le contexte

La Mairie de Dolisie avait tenté d'instaurer un cadre de concertation autour de la gestion des déchets. Le projet n'a pas marché compte tenu de la non prise en compte de tous les acteurs de la commune, l'absence de mise en cohérence des interventions et la faible capacité de la mairie à assurer sa fonction de maître d'ouvrage du développement communal. Elle a alors souhaité associer à ce projet d'autres acteurs en l'élargissant notamment à ceux de la société civile afin de planifier les interventions en matière d'assainissement.

##### Une redéfinition des objectifs et de la démarche

Depuis 2012, la Mairie de Dolisie a sollicité l'appui du GRET pour améliorer les services urbains en matière d'assainissement en y associant l'ensemble des acteurs concernés. Initialement parti pour intervenir sur l'ensemble des services dont les compétences ont été transférées aux communes, le projet s'est recentré, à l'issue d'une consultation préalable avant son démarrage, sur le service de ramassage des déchets ménagers.

Ainsi, le projet s'organise essentiellement autour d'un processus comportant trois volets :

- la réalisation d'un diagnostic et la validation d'un plan d'actions sectorielles concerté ;
- la mise en place d'un espace de concertation ;
- la mise en place d'un fonds d'appui aux initiatives locales contribuant à l'amélioration du service de ramassage des ordures ménagères (ROM) dans la ville.

La création d'un cadre de concertation s'explique par les échecs précédents et pour éviter le cloisonnement des acteurs dans une action d'intérêt général. Les objectifs assignés à ce cadre de concertation sont mesurés pour permettre une bonne appropriation par les acteurs (« démarrer petit »).

Il s'agit de (i) tester un outil de collaboration entre la mairie et les organisations de la société civile impliquées dans le sous-secteur des déchets et (ii) permettre aux acteurs locaux de contribuer à la mise en place et au suivi d'un plan d'actions concerté pour l'amélioration du service de ROM à Dolisie.

##### Principales étapes de mise en place

Ce projet se réalise en plusieurs étapes.

◇ Questionner les pratiques de concertation pour partir de l'existant à partir de la réalisation d'un bilan du cadre de concertation instauré avec l'appui de l'Institut Universitaire de Technologie de Lorient (France). Ce projet a échoué parce que les règles du jeu, les mandats, la composition et les modes de travail n'avaient pas été clarifiés en amont entre la mairie et les chercheurs de l'IUT.

◇ Se mettre d'accord avec l'autorité sur l'ensemble du dispositif (un cahier de charges). La validation entre le maître d'ouvrage (la mairie) et la structure technique d'appui a fait l'objet d'une note d'orientation méthodologique pour animer la concertation. Cette note définit les principes généraux de fonctionnement afin de se mettre d'accord sur les enjeux, les acteurs ou participants à la concertation (une vingtaine de personnes représentant la diversité des acteurs publics et privés du sous – secteur), les sujets de travail, le statut et l'animation du cadre de concertation. Cela a permis à la municipalité de s'approprier le dispositif.

◇ Identifier et mobiliser les acteurs de la concertation. Ils ont été pré identifiés lors de la phase du diagnostic puis identifiés définitivement lors de l'atelier de validation des conclusions du diagnostic. Des entretiens ont été menés avec chacun des membres pour s'assurer de son engagement à prendre part à la concertation.

◇ Partager les problématiques et valider des règles de travail conjointes. Une première réunion de mise en route a été organisée. Elle a consisté à (i) bâtir le consensus des membres sur les problématiques du sous- secteur des déchets, (ii) s'accorder sur les règles et modalités de travail conjoint qui allaient permettre à l'ensemble des acteurs de contribuer à des propositions de solutions, (iii) désigner un président et un secrétaire pour animer le cadre et (iv) enfin valider un plan de travail à court terme. Ce plan de travail comprend les chantiers suivants : réfléchir à identifier les actions prioritaires à mener pour résoudre les problèmes recensés, contribuer à l'élaboration d'une proposition de plan d'actions pour la gestion des déchets à Dolisie, contribuer à enrichir la réflexion pour la mise en place d'un système suffisamment adéquat de gestion des déchets.

◇ Préparer les membres à contribuer à la mise en place d'une politique publique. Une seconde réunion a été organisée au cours de laquelle les membres du

cadre de concertation ont été formés sur les éléments essentiels concernant le traitement des déchets, le cadre légal et réglementaire au Congo et à Dolisie.

◇ Réfléchir à des approches de solutions (options techniques de dispositif de ROM suffisamment adéquat). Au cours de la seconde réunion, il a été proposé aux membres du cadre de concertation d'enrichir la réflexion menée au sein du projet autour de trois options possibles de système de pré collecte et collecte des ordures ménagères. La municipalité choisira en définitive l'option la plus adéquate à ces yeux.

### Les prochaines étapes du projet

- Présentation de l'option technique choisie par la municipalité.
- Elaboration d'une proposition de plan d'actions concerté et sa proposition à l'autorité municipale, pour former les membres à la contribution à une politique publique.
- Mise en place d'un mécanisme concerté de suivi de la mise en œuvre du plan d'actions afin de former les membres au suivi de la réalisation d'une politique publique.

Cette expérience permet de dégager quelques enseignements de sa mise en œuvre qui suscite une bonne participation des acteurs de la mairie de Dolisie.

- La concertation se fait autour d'actions concrètes et bien ciblées (diagnostic territorial).
- La concertation nécessite du temps (le processus a duré 1,5 an).
- Les rôles et responsabilités doivent être clairement définies. Ici en l'occurrence, la mairie est le maître d'ouvrage et prend les décisions. Le cadre de concertation n'est pas une association. Instauré par décret, c'est un espace d'information, de débat, de réflexion. Il permet aux acteurs concernés d'être une force de proposition et de recommandations pour aider la commune à prendre les meilleures décisions.

## **1.2. L'action ayant conduit à la loi sur la protection de l'enfance**

### Le contexte

Au Congo, le phénomène social des enfants de la rue est clairement perceptible depuis les années 1980. Il a connu une recrudescence à la suite des conflits armés des années 1990. Il s'est aggravé en raison de l'affaiblissement de la capacité de prise en charge des familles, de leur paupérisation et de l'accroissement du nombre de familles monoparentales (décès, divorce), recomposées ou des unions hors mariage. En outre, la faiblesse du tissu social a eu pour conséquence que l'enfant marginalisé de sa famille s'est retrouvé directement dans la rue, car les structures sociales « tampon » de prise en charge sont peu nombreuses et peu professionnelles au Congo.

### Une démarche de plaidoyer articulé à un travail de recherche

Le REIPER, créé en 2003, suite au constat que les enfants traînent d'un service à l'autre sans assistance véritable est composé d'une vingtaine d'OSC qui échangent autour de leurs pratiques dans le domaine de la protection de l'enfance vulnérable, du renforcement de leurs capacités et autour d'actions de plaidoyer. Le REIPER a établi un partenariat stratégique avec l'UNICEF pour la réintégration des enfants de la rue (2005). Il a contribué à une vaste étude sur la question en collaboration avec du personnel de l'université (psychologues), de l'Etat (assistants sociaux) et a directement mis à disposition ses propres éducateurs et assistants sociaux. Ce travail avait pour objet de fournir aux services de l'Etat et aux autres intervenants un outil pour faciliter l'action et la prise de décision (une cartographie des intervenants a été réalisée en 2009).

En 2011, tout ce travail a conduit à la formalisation d'une plateforme de concertation créée par une note de service ministérielle dotée d'un secrétariat technique. Cette plateforme comprend deux ONG dont le REIPER.

### Une approche pluri-acteurs

Pour s'inscrire dans un travail de mobilisation sociale pour la protection des enfants en situation de vulnérabilité, le REIPER en partenariat avec les autres acteurs majeurs a du procédé à un état des lieux qui a permis de mesurer l'ampleur de la problématique (actualisation des connaissances, diagnostic de départ).

Au préalable, une recherche et une analyse de la documentation relative au domaine de la justice, des politiques sociales en faveur de l'enfance et des actions menées par les ONG ont permis de cerner le cadre théorique de cette étude. Trois axes de recherche ont été retenus : un volet social (avec les Circonscriptions d'Action Sociale et les OSC), policier (avec les commissariats et les différentes brigades d'intervention) et juridique (avec la Direction de la Protection Légale de l'Enfance, le Tribunal, la Maison d'arrêt). C'est cette approche inclusive qui a permis de documenter de manière très large les causes qui amènent les enfants à se retrouver dans la rue et à proposer une amélioration du dispositif de leur prise en charge.

### Les principaux résultats obtenus

Au plan de la démarche, cet exercice a permis de définir un agenda commun entre les pouvoirs publics (ministères des Affaires Sociales et de la Justice, police), les partenaires au développement (UNICEF) et des organisations de la société civile. La détermination d'un agenda partagé a renforcé l'échange d'informations, créé les conditions d'un meilleur partenariat et facilité l'accès aux ressources (techniques, intellectuelles et financières). Ce travail a abouti à la création d'un comité de mise en œuvre de la loi portant protection de l'enfant, d'une plateforme de concertation nationale et d'un plan d'action sur toute l'étendue du territoire.



Le REIPER, regroupement d'un réseau associatif actif sur les problématiques des enfants de la rue et des enfants vulnérables, centré au départ sur l'échange d'informations, évolue vers un réseau opérationnel coordonnant les actions des OSC entre elles et relayant leurs préoccupations auprès des pouvoirs publics. Il se propose également de contribuer au renforcement des capacités en mettant en place un programme de séminaires pour la formation continue des travailleurs sociaux.

### **Les principales difficultés dans la mise en œuvre**

Pour engager tout ce travail, il a été constaté des lacunes liées à la méthodologie des enquêtes et des études, à la mobilisation des acteurs et à la faiblesse des ressources financières mobilisées. Mais ce qui nous paraît le plus important comme difficulté a tourné autour de deux grandes questions.

- Elles ont surtout au départ concerné l'acceptation par les pouvoirs publics d'une mise en œuvre d'actions portant sur des questions sensibles par une ONG. Cela a fait que, par moment, malgré le travail effectué par le REIPER, les services de l'Etat ont tenté de le marginaliser en refusant qu'il ne soit maître d'œuvre d'un projet financé par l'UNICEF.
- Malgré son engagement, le REIPER a du mal à définir ses aires de compétences et à avoir une position claire dans ce qu'il propose comme expertise dans ce genre d'exercice. Ainsi, son action a été diluée dans le champ global de la mobilisation sociale. Or, le REIPER à travers ses membres et ses collaborateurs (chercheurs, praticiens de terrain) peut prétendre à conduire ce type d'action dans tout son processus : conception, ingénierie sociale, capacité d'analyse et de formulation, animation et conduite de projet.

A l'instar de ces deux expériences, on peut retenir que :

- La concertation et la mise en œuvre des politiques publiques nécessitent du temps et la définition claire d'un agenda commun précisant les responsabilités des uns et des autres.
- Cet agenda doit reposer sur l'identification de thématiques bien sélectionnées et ne peut pas s'intéresser à des questions mal définies et trop larges. L'enjeu qui a guidé cet exercice est avant tout l'intérêt d'élaborer une loi sur une question particulière.
- La prise en compte des alliances possibles peut servir de point d'appui pour résoudre des difficultés entre les pouvoirs publics et les OSC. C'est en partie un des rôles joués par l'UNICEF.

### **1.3. L'animation à la concertation locale**

Ce type d'animation a été lancé par le PCPA en s'inspirant des rencontres citoyennes qui ont été réalisées pendant le programme DC. Entamé en 2012, cela a permis d'organiser une dizaine de réunions dans les zones de Pointe Noire, Dolisie, Ouessou et Djambala. Les formats de ces animations diffèrent en fonction des zones d'intervention.

A Pointe Noire, l'animation à la concertation locale (ACL) est centrée sur la mise en œuvre des projets entre les pouvoirs publics et les OSC. A Dolisie, l'ACL porte essentiellement sur l'information des OSC sur le contenu et la mise en œuvre du processus de décentralisation. A Djambala, l'enjeu est l'identification d'une thématique commune par les acteurs de la société civile pour engager un travail de concertation avec les pouvoirs publics et les collectivités locales. Mais seules les membres des OSC participent à l'ACL. A Ouessou, il s'agit de lancer une première concertation sur la question de l'accès à l'eau potable dans la ville et dans le département de la Sangha.

L'ACL est une initiative des OSC membres du PCPA et cela se traduit dans la composition et la participation des acteurs locaux : sur un ensemble de parties prenantes d'environ 110 personnes, plus de 73% viennent de la société civile. Se déroulant dans les territoires communaux, la représentation des membres de la collectivité locale est très faible (8% sans la participation de 5 chefs de quartier à Ouessou). A Djambala, où la thématique de concertation est très vague (susciter la réflexion sur les problèmes de la communauté en vue de leur appropriation et résolution) il n'y a pas d'autres acteurs que ceux des OSC dans les ACL.

### **Se concerter dans le territoire : une démarche pertinente ...**

L'enjeu sous-jacent des ces ACL est de contribuer à structurer l'action collective des OSC ce qui renforce la possibilité d'interagir et de jouer un rôle plus prépondérant dans le processus de la décentralisation. Le PCPA a fait de la décentralisation un des axes sur lesquels il incite les OSC à être actives. Il a produit des documents faisant état de cette politique et facilité l'accès des OSC à l'information sur la problématique. Cette initiative révèle que les OSC ne connaissent pas très bien le contenu de la décentralisation. Pour l'heure, elles n'en perçoivent pas l'impact dans leur action.

Ainsi, l'approche du PCPA n'est pas uniformisée et les portes d'entrée pour agir sur le territoire sont multiples : pour une meilleure exécution des projets à Pointe Noire, à travers une thématique partagée à Ouessou, pour une meilleure compréhension du contenu de la décentralisation à Dolisie, pour une concertation des OSC à Djambala. Ce qui fait donc la référence commune à cet ensemble d'initiatives c'est la rencontre entre différents partenaires présents dans un même espace territorial. Cette démarche est un préalable pour construire une dynamique commune à l'ensemble des acteurs du PCPA et peut constituer une base pour élaborer des projets de territoire. La condition en est que les organisations doivent procéder à un diagnostic collectif pour situer les enjeux et les thématiques de travail pouvant réunir un ensemble d'intervenants.

En s'inspirant des expériences positives de concertation (appui à la Commune de Dolisie sur le ROM par exemple), il paraît opportun d'imaginer, non seulement une approche plus inclusive et plus partagée<sup>25</sup> mais également d'identifier une ou deux thématiques

collectives de mobilisation et d'inscrire le processus dans la durée. C'est dans cette perspective que l'actualisation des diagnostics territoriaux, collectivement réalisés, est une étape importante qui doit rompre avec ceux déjà élaborés uniquement par les animateurs du PCPA.

En prévision de la seconde phase du PCPA, le « territoire » doit être considéré comme une base pour concevoir et réaliser des projets. Le FAP peut y contribuer mais à la condition de considérer non plus le projet comme le but central de l'action, mais le moyen par lequel les acteurs communaux et départementaux se mettent ensemble pour construire et s'impliquer dans les politiques locales. Les espaces d'analyse de l'impact de l'action ne sont pas limités à la bonne exécution du projet mais concernent avant tout la manière et l'efficacité des processus de co-production des politiques publiques locales. In fine, c'est ce renversement de la manière de faire qui garantit des projets pertinents (parce que reflétant l'intérêt et les besoins de toutes les parties), appropriés et durables (parce qu'impliquant les majeurs acteurs et les communautés). C'est une exigence qui se heurte à la logique du mode projet tel que conçu habituellement avec les bailleurs de fonds.

### **... Mais insuffisante pour agir ensemble dans les politiques locales**

A travers les ACL, le PCPA a pu constituer un matériau de travail portant sur le contenu et les modes opératoires de la décentralisation, le cadre territorial d'exécution des projets, l'identification de quelques thématiques importantes et les dynamiques concertées autour des projets. Cela se matérialise dans les premières pistes de travail définies dans les ACL :

- Accéder à l'information sur les agendas des collectivités locales en essayant d'articuler cela à des enjeux majeurs (implication des OSC dans le processus électoral de mai 2013). La maîtrise de ces agendas vise à renforcer la cohérence des interventions des OSC avec celles des collectivités locales.
- Améliorer les connaissances des OSC sur les règles et fonctionnement de la décentralisation et sur les problématiques du développement local.
- Construire des alliances pour influencer positivement sur le cours de la décentralisation et de certaines politiques locales.
- Elaborer, dans certains cas, des propositions à soumettre au comité technique d'évaluation de la décentralisation à partir des leçons tirées de la mise en œuvre des projets.
- Faciliter les échanges entre les élus locaux et les populations autour des questions de décentralisation.

Ces éléments constituent la « feuille de route » des animateurs du PCPA mais, en l'état, ils souffrent d'un

manque de précision et d'orientation plus claire. Dans la démarche du PCPA, le territoire doit revêtir un certain nombre de fonctions. Il est un espace de concertation, de convergence et d'unité de travail (concertation et positionnement collectif). Il est un espace de construction de dynamiques collectives autour de projets (mise en œuvre d'actions de développement). Il est un espace de contrôle citoyen de l'action et de plus forte participation des communautés et des acteurs de la société civile à l'action publique (implication des acteurs, redevabilité et bonne gouvernance locale).

Pour « crever le plafond de verre », et en faire un lieu de production et de contrôle des politiques publiques, le PCPA doit affiner sa démarche autour de quelques questions clés :

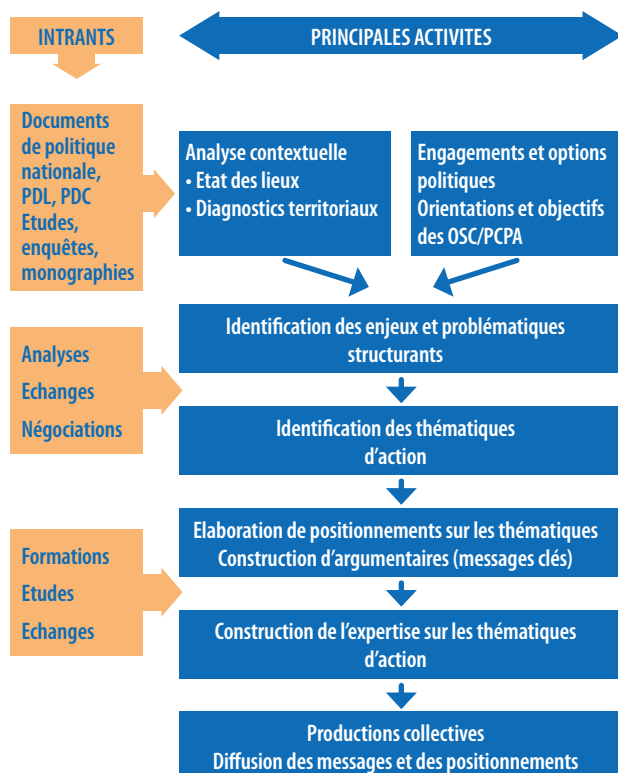
- La construction d'une vraie dynamique concertée qui a pour point de départ l'établissement de diagnostics territoriaux, collectivement réalisés. Ces diagnostics se font sous la responsabilité première des élus locaux avec l'appui des services déconcentrés de l'Etat et des acteurs de la société civile. Par ce biais, on réajuste les responsabilités qui sont une condition pour bâtir des rapports fondés sur la reconnaissance réciproque du rôle des différents acteurs et de la confiance mutuelle. Les diagnostics territoriaux établis sur la base d'une analyse croisée des besoins et préoccupations locales (PLD), des orientations nationales (PND) et des options politiques des OSC et du PCPA sont un long processus de négociation et de réconciliation des intérêts parfois divergents des acteurs de la collectivité.
  - Ce processus ne peut pas être ouvert à tout. Il doit aboutir sur des problématiques et thématiques centrales (parce qu'partagées et acceptées par tous) qui permettent d'agir autour d'enjeux majeurs (eau potable, assainissement, etc.). C'est ce que nous définissons comme l'agenda commun. D'autres questions peuvent être traitées mais elles s'articulent autour des enjeux majeurs. Ainsi, nous pouvons comprendre que les OSC envisagent parallèlement ou de manière conjointe des actions de plaidoyer sur des questions particulières (emploi des fonds destinés aux OSC dans les budgets des collectivités locales, application effective des textes de la décentralisation, utilisation de la taxe professionnelle d'apprentissage, etc.).
- Cette démarche de concertation met en exergue plutôt les formes de collaboration et de coopération au niveau territorial, au détriment d'une mobilisation sur des « questions qui fâchent » comme l'utilisation des revenus de telle ou telle ressource. Il s'agit d'une option politique qui favorise dans un premier temps l'apprentissage du travail collectif (« Travailler ensemble sur les politiques publiques »).
- L'affirmation d'un rôle positif des acteurs de la société

<sup>25</sup> Le PCPA doit faire de cette démarche concertée et partagée une condition pour éviter que les OSC ne se retrouvent seules comme à Djambala.

civile qui s'appuie sur des compétences que le PCPA peut contribuer à faire émerger ou à consolider. Dans la plupart des cas, ces compétences concernent la mobilisation et l'ingénierie sociales issues du travail de proximité auprès des populations et, sur cette base, l'acquisition d'une expertise dans des domaines du développement. L'existence de cette expertise, forcément ciblée, est une des faiblesses des OSC qui ont du mal à définir leurs compétences distinctives en tant que collectif. Les espaces symbolisés par les plateformes thématiques peuvent être redéfinis en fonction de cet objectif. Dans ce cas, au plan local, on est dans la perspective de faire des PFT des lieux d'édification de dynamiques unitaires et collectives. Elles doivent faire évoluer localement leur mission en espaces d'apprentissage, d'acquisition de capacités et de compétences pour créer une base sociale d'un mouvement des OSC dont la référence est constituée par le socle identitaire du PCPA (charte des valeurs, méthodes et approches, options politiques et objectifs).

En s'appuyant sur les ACL et sur les deux expériences de la Mairie de Dolisie et du REIPER, nous pouvons imaginer une démarche globale visant à produire de la concertation, autant au niveau local que national. Cette démarche n'est qu'une suggestion émanant de l'écoute et de l'analyse des situations que nous avons rencontrées sur le terrain. Nous sommes bien dans les dynamiques de concertation. Ceci constitue une première étape pouvant conduire à la définition d'actions de dialogue politique au niveau national et à la formulation de plans de campagne et de plaidoyer.

### Approche de concertation



## 2. Les clefs de la réussite

Pendant tout l'exercice de capitalisation, nous avons suggéré par moment des pistes de travail qui nous paraissent utiles pour renforcer les chances de réussite des pratiques de concertation, tant au niveau local que national. Nous voudrions, avant de terminer ce travail, indiquer trois points essentiels qui concourent à cet objectif.

### 2.1. Changer le regard sur les pouvoirs publics et les collectivités locales

Un regard rétrospectif sur l'action des OSC montre que les collaborations avec les pouvoirs publics et les élus locaux se développent. De ce point de vue, le programme Dialogue Citoyen est un moment fondateur qui a impulsé des pratiques de concertation qui sont encore en activité. Les acteurs publics, aux niveaux national et local, sont des éléments essentiels dans la mise en œuvre des actions publiques de développement. Ils ont la charge de les concevoir et de les exécuter. Ils ne peuvent pas le faire seuls et c'est cela qui constitue la base des alliances et des coopérations à mettre en place pour que la production des politiques publiques soit une vraie action collective.

*Sur les sites d'intervention du programme, les pouvoirs publics, en particulier les pouvoirs publics locaux, ont pu mesurer le rôle important que pouvaient jouer les OSC dans la prise en charge des problèmes des populations.*

*Les OSC, également, ont mieux compris le rôle des pouvoirs publics qui reste incontournable dans l'optique d'une résolution durable des problèmes des populations.*

*La difficulté est de passer de l'exécution d'un projet à l'érection d'un espace de dialogue entre OSC et pouvoirs publics. Dans l'administration, nous sommes dans un schéma vertical, hiérarchisé, et ce ne sont pas les décideurs qui sont l'exécution du projet.*

**Rapport d'évaluation du PCPA, Avril 2013**

En trois ans, malgré les résistances, le PCPA a fait avancer les pratiques de concertation et le dialogue avec les pouvoirs publics. Dans le contexte actuel, l'état et le niveau du dialogue dépendent encore beaucoup des interlocuteurs des OSC (et non de l'existence d'un mécanisme et de procédure mis en place par les décideurs politiques) et de la capacité de ces dernières à se doter de stratégies adaptées à ce contexte.

Des jalons ont été posés et le présent rapport en rend compte. Pour aller plus loin, les OSC doivent faire évoluer leur culture du dialogue et leur perception des acteurs dont la légitimité ne peut pas être contestée. Tout au contraire, il faut la renforcer en mettant à l'épreuve leurs rôles et responsabilités dans l'action publique. C'est pourquoi il est essentiel que les organisations de la société civile changent leur regard sur les acteurs publics et s'engagent avec eux dans des agendas collectivement déterminés. C'est en se dotant d'objectifs communs, préparés ensemble, que la qualité du dialogue entre les différents acteurs va s'améliorer. La collaboration ne peut se faire qu'à travers ces agendas communs.

Les animateurs du PCPA ont une grande responsabilité dans ce processus et il faut qu'ils évoluent dans leur mode d'accompagnement des OSC et arrêtent de centrer leur appui sur la réalisation de projet. L'élargissement du champ de leur intervention à l'animation à la concertation locale nécessite de nouvelles valences et compétences. Ils ont un impératif d'adaptation à l'évolution du contexte congolais.

L'action des animateurs doit avoir pour point de départ leur capacité à concevoir et à conduire des diagnostics de territoire, à analyser le rôle et le jeu des acteurs et à maîtriser les politiques publiques locale et nationale. Au cœur de leurs compétences, on doit retrouver des fonctions de négociation et de facilitation.

C'est au regard de ces éléments qu'on pourra lever les conditions préalables pour renforcer et amplifier les pratiques de concertation.

Familles d'acteurs	Conditions requises pour les pratiques de concertation
Société civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification et action sur des thématiques prioritaires</li> <li>• Connaissance / positionnement sur les enjeux nationaux et locaux</li> <li>• Professionnalisation / Expertise sur les politiques publiques</li> <li>• Veille informationnelle et stratégique</li> </ul>
Pouvoirs publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volonté de partager les informations</li> <li>• Définition des mécanismes et règles de concertation</li> <li>• Formalisation et contractualisation des partenariats</li> <li>• Transparence dans la gestion des fonds destinés aux OSC</li> </ul>
Collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volonté de partager les informations</li> <li>• Définition des mécanismes et règles de concertation</li> <li>• Transparence dans la gestion locale</li> <li>• Plaidoyer pour la mise en œuvre de la décentralisation</li> </ul>

## 2.2. Se concerter autour de thématiques prioritaires

Que ce soit au niveau local ou national, les expériences de dialogue politique réussies l'ont été quand le champ de collaboration a été circonscrit autour de questions centrales partagées par les divers acteurs. Une bonne partie des difficultés rencontrées par les PFT mises en place dans le cadre du PCPA tient au fait qu'elles sont organisées sur des thématiques très larges :

assainissement, éducation et formation, etc. Il s'agit, dans la nouvelle phase du PCPA, de recentrer les termes de la concertation et du dialogue politique autour de questions prioritaires. Le procédé de construction de ces questions doit obéir à une démarche concertée dès le départ et c'est la raison pour laquelle l'élaboration de diagnostics de territoire ou d'état des lieux au plan national nous semble relever d'une bonne démarche.

C'est à la confluence d'une analyse des contextes (localement et nationalement), de l'exploitation des documents d'orientations majeures (PND, PLD) et des options politiques du PCPA (contribution au renforcement d'une société civile active dans le domaine de l'action publique autour d'un certain nombre de principes et de valeurs) qu'on peut définir les questions centrales qui vont structurer les cadres de concertation et les actions de plaidoyer. Même pour ces questions, il est nécessaire de les déterminer de manière consensuelle car elles doivent être des points de convergence pour agir ensemble. Cette démarche va influencer sur le travail des PFT qui doivent revoir leur approche pour effectuer des états des lieux dans leur domaine de mobilisation et s'ouvrir aux autres acteurs. Sinon, elles vont devoir établir leur propre agenda et, ensuite, « faire des offres » aux autres acteurs.

## 2.3. Construire l'expertise et la légitimité des acteurs de la société civile

Du côté des OSC, les questions qui sont en jeu tournent autour de leur contribution au jeu du développement local et national. Cette contribution s'appuie sur le travail de mobilisation sociale qu'elles réalisent dans leur communauté d'appartenance. L'ancrage social est déterminant pour leur reconnaissance. C'est dans cette action qu'elles renforcent leurs capacités d'organisateur et de facilitateur des actions collectives. Le champ de la mobilisation sociale est énorme et les OSC les plus performantes acquièrent des compétences en ingénierie sociale car elles savent collaborer avec les communautés, identifier et accompagner la formulation de leurs besoins chevillés autour de l'intérêt général. C'est dans ce processus que se forge fondamentalement la légitimité des organisations de la société civile.

A contrario, les acteurs de la société civile doivent rompre avec les pratiques essentiellement mues par un souci de représentation et de reconnaissance par les autorités et décideurs politiques. Le plus souvent, derrière ce souci de représentation, se cachent des préoccupations individuelles de positionnement. Cette question de l'ancrage social doit être considéré et mesuré par le PCPA pour son offre d'accompagnement.

L'expertise des OSC passe par leur spécialisation sur des questions d'intérêt général. Le PCPA va continuer à appuyer la constitution de cette expertise. Il ne pourra le faire efficacement que s'il déploie une stratégie qui prend en compte le niveau de professionnalisation des OSC à partir d'une typologie établie de manière consensuelle et acceptée.

Certes l'organisation de sessions de formation sur des questions particulières peut y contribuer. Mais ce qui nous



paraît déterminant c'est la confrontation des expériences vécues par les OSC congolaises en favorisant les échanges et les rencontres entre elles (d'un territoire à l'autre). Dans la mise en œuvre des projets de territoire, la capitalisation des expériences doit être un volet du programme à travers le renforcement des échanges.

Ces échanges doivent aussi permettre une confrontation des expériences avec ce qui se passe hors du Congo, dans les pays limitrophes (République Démocratique du Congo) et dans d'autres pays africains. Cette démarche d'échange concerne également les animateurs du PCPA.



## CONCLUSION

La richesse du PCPA repose fondamentalement sur une volonté de faire converger dans l'action une multiplicité d'acteurs dans un souci affirmé de construire et de mettre en œuvre ensemble des politiques publiques dans divers domaines qui contribuent d'une certaine manière à réduire l'état de pauvreté des populations.

- Au départ, le PCPA résulte des nouveaux types de contrat issus des échanges entre le Ministère des Affaires Étrangères et Européennes et la société civile française. Il entend établir un lien entre les initiatives et décisions mondiales<sup>26</sup> et l'accès effectif des populations les plus pauvres aux services de base fondamentaux, notamment par le truchement d'une utilisation plus judicieuse de l'aide publique au développement. C'est l'établissement de ce lien qui renforce les opportunités de collaboration entre les pouvoirs publics français, « distributeurs » d'une aide au développement et les organisations de la société civile française, actives dans plusieurs régions du monde. Le postulat qui oriente cette collaboration est que la concertation entre les États et les sociétés civiles est indispensable pour mettre en œuvre des politiques efficaces de lutte pour la réduction de la pauvreté et les inégalités et pour un État de droit plus marqué.
- Sur le terrain d'application des projets, la nouveauté introduite dans la démarche du PCPA est une nette volonté de construire des partenariats dans une relation en rupture avec une logique verticale, dans laquelle les organisations du Nord collectent des ressources financières qui sont essentiellement utilisées dans des opérations de développement exécutées au Congo. Cette démarche est sanctionnée par l'adhésion à un référentiel des bonnes pratiques associatives pour inciter les organisations de la société civile congolaise à mettre en pratique des valeurs relatives à une gouvernance démocratique, à l'autonomie et à une gestion transparente des opérations et processus engagés. Elle induit les principes de la coresponsabilité, de la réciprocité et d'une meilleure équité dans la conduite des affaires publiques. Au cœur de ce partenariat, il y a une double ambition de construire une co-opération entre les organisations de la société civile, qu'elles soient au Sud ou au Nord, et un dialogue politique entre ces organisations et les pouvoirs publics dans la finalité de coproduire des politiques publiques inclusives.
- Cette implication concerne également les pouvoirs publics congolais et les collectivités territoriales (conseils départementaux) qui sont membres de l'Assemblée Plénière et du Comité de Pilotage. Dans un pays où les dynamiques associatives ne sont pas toujours reconnues, il s'agit d'une grande avancée et la reconnaissance des acteurs de la société civile congolaise. Toute cette dynamique de concertation se développe sur une toile de fond constituée par une exigence de plus grande démocratie et transparence et un contexte international plus favorable à l'éclosion des initiatives collectives portées par les associations, les organisations de la société civile et les gouvernements locaux. La participation à la gestion des politiques publiques s'élargit dans cette perspective. L'exercice est difficile et engage un apprentissage qui peut être long pour les différentes parties. L'une des difficultés majeures réside dans la différenciation entre le temps et les contraintes du projet, d'une part, et le souci de mener à bien des processus de coopération qui le plus souvent excèdent ce temps du projet d'autre part. Il est évident qu'une telle démarche occasionne des tensions car, non seulement de nouvelles légitimités se créent, mais les temps de négociation et de concrétisation des projets s'allongent.

En une dizaine d'années (depuis le lancement de Dialogue Citoyen), les pratiques de concertation se sont beaucoup développées au Congo. Toutefois, elles revêtent essentiellement une dimension sectorielle et restent, en majorité, circonscrites dans les territoires locaux. Dans la voie du dialogue politique avec les pouvoirs publics centraux, les expériences restent parcellaires et souffrent de l'inexistence d'un mécanisme opérant.

Contrairement aux idées de départ, la création des plateformes thématiques ne constitue pas en soi le moyen par lequel se construit le dialogue politique et l'influence de la société civile sur les politiques publiques. Elles semblent plutôt répondre à une démarche de construction d'un mouvement unitaire des OSC qui se reconnaissent et s'apparentent à une dynamique collective qui porte des valeurs, des principes et des objectifs de participation à l'action publique. Cette dimension paraît quelque peu occultée dans les options et orientations du PCPA. Or, l'enjeu central est de contribuer à l'émergence d'une voix collective de la société civile qui en respecte la pluralité et la diversité. La participation de la société civile à l'action publique ne peut pas se faire dans un contexte de fragmentation et d'initiatives sectorielles et parcellaires. Une de nos conclusions essentielles est qu'il faut réintégrer les dynamiques de concertation et de dialogue politique dans une perspective de renforcement, de professionnalisation et d'unité des OSC.

Cette construction progressive d'un mouvement unitaire doit s'appuyer sur les actions à « la base » des OSC, d'où l'intérêt d'une réorientation des appuis du PCPA sur les projets de territoire articulés à la mobilisation sur des problématiques et enjeux d'intérêt national. Le renforcement des pratiques de concertation est tributaire du changement du regard sur le rôle et les responsabilités des acteurs publics (pouvoirs publics centraux, services techniques déconcentrés, élus locaux) et sur l'affirmation de l'expertise et de la légitimité des OSC. C'est sous cette condition que l'ensemble des parties prenantes des actions de développement pourra élaborer des agendas communs de collaboration, base d'un travail collectif.

Enfin, le processus de décentralisation ouvre de nouveaux espaces de participation à l'action publique et de contrôle citoyen. Les Animations à la Concertation Locale, lancées par le PCPA, sont une opportunité pour une plus forte implication des citoyens et des OSC dans la mise en œuvre des politiques locales et constituent également un fil pouvant remonter vers des actions nationales. Pour cela, il importe de mieux définir la manière dont va se faire ce travail d'animation et de renforcer les compétences des animateurs chargés de favoriser les pratiques de concertation.

<sup>26</sup> Sommet du Millénaire, Conférence de Monterrey, Déclaration de Paris, Rencontre d'Accra, etc.

## ANNEXE : JOURNAL DE MISSION

Dates	Horaires	Personnes concernées	Objet
30/05/12	20h-22h	Alain et Rigobert	Dîner - Echanges informels sur Congo, SC, agenda
31/05/12	7h30-9h30	Yousseuf	Travail préparatoire à l'hôtel
	10h-14h	Alain et Rigobert	Préparation de la mission - Organisation - Identification des enquêteurs
	15h-17h	Cellule Exécutive	Séance d'information et présentation du contenu de la capitalisation
	17h-19h	Rigobert	Préparation du module de formation des enquêteurs
	21h23h	Yousseuf	Préparation de la présentation de la capitalisation pour les membres des PFT
01/06/12	9h-18h	PFT Santé, Education, Agri	Atelier de présentation de la capitalisation et carte des défis pour les 5 prochaines années
02/06/12	9h-16h	Equipe d'enq+RB+Alain	Formation des enquêteurs
	19h30-22h	Ameth Diouf	Echanges sur les programmes de l'UE + Société civile
04/06/12	10h-17h	PFT Education et Dts Humains	Atelier de présentation de la capitalisation et carte des défis pour les 5 prochaines années
05/06/12	11h-12h	Yousseuf	Point de situation sur les problématiques et questions à approfondir
06/06/12			Entretien avec Charlotte Gaudion (UE)
			Entretien avec Elsa Sabourin (SCAC)
			Entretien avec Jean Christophe Aya Yombo (Secrétariat Général Présidence)
			Entretien avec Mathieu Taussig (Ministère du Plan)
			Entretien avec Jean Mermoz Youndouka
07/06/12			Entretien avec Paul Kampakol
			Entretien avec Samuel Nsikabaka
			Entretien avec Ameth Diouf
			Entretien avec Bernard Pirot (Ministère Affaires Sociales)
			Entretien avec Félix Batantou
08/06/12	9h-12h		Synthèse des travaux de la mission
	14h-17h		Séance de débriefing avec Rigobert Belantsi et Alain Mbemba
			Départ pour Paris
02/07/12			Arrivée à Brazza
03/07/12	9h-13h		COPIL / Présentation de la note méthodologique de capitalisation
	14h-18h		COPIL
04/07/12	9h-18h		COPIL et travail de préparation des outils (mini-ateliers)
05/07/12	9h-13h		Visite des projets FAP à Brazza
	16h		Brazzaville - Pointe Noire par avion
06/07/12	10h-12h	Félix Malonga Banzoulou	Echanges sur le projet AJID et le partenariat avec les OSC
		Thomas Madiélé Kokolo	
	12-15h	Lydie Kouka	Point sur les dynamiques des OSC de Pointe Noire / Mise en place d'une méthode DIRO
	15h-17h	Véronique Tchigombi	Point sur les collaborations avec les OSC
		Urbain Oubali	
07/07/12	9h-15h	OSC Pointe Noire	Atelier ACOM, défis
08/07/12			Pointe Noire - Dolisie
09/07/12	9h-10h	Préfecture du Niari	Conseiller Politique du Préfet, Directeur Cabinet, Directeur Collectivités Locales
	10h-14h		Atelier ACOM, défis
10/07/12			Pointe Noire - Brazza
11/07/12	10h-18h		Travail de synthèse et de lecture
12/07/12	9h-15h	Mini-atelier	Evolution de la société civile congolaise
	17h-17h30	Reiye Gandzounou	Echanges sur l'évolution de la société civile au Congo
	17h30-19h	Samuel Ntsikabaka	Echanges sur l'évolution de la société civile au Congo
13/07/12	9h-14h	Mini-atelier	Pratiques de concertation au Congo
	14h-15h	Marcel et Claude	Point sur les dynamiques organisationnelles des OSC de Brazzaville
	15h-17h	Alain, Rigobert	Point de situation sur la mission n°2

## MISSION N°3

13-févr		Arrivée de Paris	
14-févr	09h-12h	Alain Mbemba, Rigobert	Point sur la mission : Objectifs, déroulement, organisation, contacts
	13h-18h	Yousseuf, Rigobert	Exploitation des enquêtes sur les cadres de concertation et dynamiques organisationnelles
15-févr	10h-12h	Préfet DGCL	Décentralisation et implication de la société civile
	12h30-13h30	Emerie Gaby, Min Aff. Etrangères	Relations avec la société civile. Implication société civile dans les initiatives internationales
	15h-19h	Yousseuf, Rigobert	Exploitation des données des enquêtes
16-févr	10h-11h	Kodé Sylvain, SG CD Sangha	Expériences de concertation à Ouesso
	11h-13h	Raphael Ekolobongo, Min Aff Soc	Relations avec la société civile, expériences de concertation et de dialogue politique
17-févr	17h-19h	Lamine Bâ	Echanges avec l'évaluateur sur le PCPA
18-févr	10h-13h	Olga	Point sur la mission et validation de divers points (cf. TDR mission n°3)
	14h-17h	Alain Mbemba	Echange sur la décentralisation et les pratiques de concertation
19-févr	10h-12h	Bienbang, chef projet PAREDA	Echanges sur les dynamiques de concertation
	14h-18h	Marcel, Rigobert	Synthèse des dynamiques organisationnelles + profil des animateurs
	20h-22h	Lamine Bâ	Echanges informels sur l'évaluation du PCPA
20-févr	10h-14h	Yousseuf	Travail de rédaction (rapport intermédiaire)
	16h-17h	Alain Mbemba, Rigobert	Débriefing et bilan de la mission
	17h-19h	Samuel, Bajean, Alain, Reiye, Merols, Lilian Barros, Rigobert, Lamine Bâ	Mini-atelier sur l'évolution de la société congolaise (profil historique)
		Départ du Congo	

## MISSION N°4

28-avr		Arrivée au Congo	
	10h-12h	Yousseuf	Préparation des présentations pour les mini-ateliers - Travail documentaire
29-avr	13h-16h	Olga et Alain	Point sur le déroulement de la mission - Analyse du travail des PFT
30-avr	09h-11h	Rigobert, Yousseuf	Mise en commun du travail - Exploitation des rapports des animateurs sur les ACL
	12h-16h	Rigobert, Yousseuf	Analyse et partage du rapport d'évaluation externe du PCPA
	17h-19h	Yousseuf	Rédaction de fiches sur les ACL
01-mai		Yousseuf	Lecture de rapports internes - Mise en forme des notes
02-mai	10h-17h	Mini-atelier	Analyse des forces et faiblesses des concertations - Analyse des fiches d'expérience
03-mai	09h-11h	Joseph et Hervé	Travail sur l'expérience du REIPER sur la loi sur les enfants vulnérables
	11h-12h	FPGR	Travail sur l'expérience du PPGR
	15h-17h	Reiye	Travail sur l'expérience du GRET à Dolisie
	18h-20h	Alain, Olga	Point de situation et conclusion de la mission
04-mai		Départ de Brazzaville	



youssoufcissedkr@gmail.com  
ycisse@nexteinstein.org



Case J 043 V OCH Moungali III  
Tél.: 00242 666 35 88  
E-mail : coord\_pcpacongo@yahoo.fr