

COMMENT LES ORGANIZATIONS  
POPULAIRES ET LES INSTITUTIONS  
NON GOUVERNEMENTALES PEUVENT  
INFLUENCER LA POLITIQUE A TRAVERS  
LA RECHERCHE, LA SENSIBILISATION  
ET LA DEFENSE

ETUDE SUR LE DEVELOPPEMENT PARTICIPATIF

No.3



Commission économique pour l'Afrique  
Division de l'Administration publique, des  
ressources humaines et du développement social



**ETUDE SUR LE DEVELOPPEMENT PARTICIPATIF**  
**No. 3**

**COMMENT LES ORGANISATIONS POPULAIRES ET  
LES INSTITUTIONS NON GOUVERNEMENTALES  
PEUVENT INFLUENCER LA POLITIQUE A TRAVERS  
LA RECHERCHE, LA SENSIBILISATION ET LA  
DEFENSE**



Commission économique pour l'Afrique  
Division de l'administration publique, des  
ressources humaines et du développement social

<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>Page</b>
<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>iii</b>
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>LE GOUVERNEMENT ET ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES: PARTENAIRES DANS LE DEVELOPPEMENT</b>	<b>4</b>
<b>CHAPITRE DEUX</b>	
<b>STRATEGIES DE LA TROISIEME GENERATION</b>	<b>8</b>
- Première génération: Secours et bien-être	9
- Deuxième génération: développement local auto-suffisant à petite échelle	10
- Troisième génération: Systèmes de développement durable	10
<b>CHAPITRE TROIS</b>	
<b>COMMENT ANALYSER L'ENVIRONNEMENT MACRO-POLITIQUE?</b>	<b>14</b>
1. Différentes utilisations du terme "politique"	15

2.	Définition de la politique publique	16
3.	Etapes du processus politique	17
4.	Comment analyser la politique	20
5.	Planification de l'action politique	23

## **CHAPITRE QUATRE**

<b>PLANIFICATION DES ACTIVITES DE SENSIBILISATION ET DE DEFENSE EFFICACES</b>	<b>34</b>
---------------------------------------------------------------------------------------	-----------

## **CHAPITRE CINQ**

<b>ACCROISSEMENT DE L'IMPACT PAR LA CROISSANCE ORGANISATIONNELLE</b>	<b>43</b>
1. Appui de recherche	43
2. Renforcement des capacités de la gestion des ONG	47
3. Planification des programmes de participation populaire	48

## **CHAPITRE SIX**

<b>CONCLUSION</b>	<b>52</b>
<b>Notes</b>	<b>57</b>

## AVANT-PROPOS

Il apparaît aujourd'hui absolument clair que la participation populaire au développement est une condition essentielle et constitue une pierre angulaire du développement auto-suffisant et auto-soutenu centré sur l'homme. Sans la participation active des populations et de leurs organisations au processus de développement, l'amélioration des conditions humaines ne peut ni se réaliser ni être soutenu.

La **Charte africaine de la participation populaire au développement** le confirme en prônant une ère où la participation et la responsabilisation des hommes et des femmes ordinaires sont à l'ordre du jour. A l'unanimité, les participants à la Conférence ont démontré le fait que la participation populaire doit être au Centre de la mission et de la vision du développement de l'Afrique et ils ont confirmé que le développement authentique est le résultat de l'imagination collective, de l'expérience et des décisions des peuples. La Charte, et cette unanimité qui émerge, nous ont offert une opportunité unique de déclencher la créativité et d'exploiter l'énergie des populations pour un meilleur avenir pour elles-mêmes, leurs pays et l'Afrique dans son ensemble.

C'est cette reconnaissance qui a poussé la Commission économique pour l'Afrique à prendre l'initiative de mettre en place un point de liaison pour promouvoir la participation populaire au développement afin de faciliter la mise en oeuvre de la Charte, renforcer le rôle des organisations populaires et collaborer avec elles pour élaborer et articuler les programmes et les initiatives susceptibles de promouvoir une action participative de grande envergure.

Les présentes études sur le développement participatif ont pour objet de promouvoir et de faciliter l'institutionnalisation du processus participatif et de renforcer la participation des populations à la vie politique, sociale et économique de leurs pays et à l'échange des expériences, des idées, des concepts, des mécanismes institutionnels et des formes d'organisation du développement participatif.

Afin de s'assurer que ces études restent utiles, pertinentes et d'actualité, des propositions de sujets appropriés à inclure dans la série ainsi que des contributions de publication dans le cadre de cette série sont fermement encouragées et recherchées auprès de nos lecteurs. Des commentaires et des réactions sur toute étude publiée dans le cadre de cette série seront également très appréciés. Toute correspondance sur cette question ou autre sera envoyée à l'adresse suivante:

Le Directeur  
Division de l'administration publique, des  
ressources humaines et du développement social  
Commission économique pour l'Afrique  
P.O.Box 3001  
Addis-Abeba, Ethiopie  
Télécopie 251-1-51-44-16

## CHAPITRE PREMIER

### INTRODUCTION

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle crucial dans beaucoup de pays de l'Afrique aujourd'hui - leur nombre et leur influence ont sensiblement augmenté et elles sont devenues des partenaires clés dans le processus de développement, offrant aux donateurs et aux gouvernements des canaux alternatifs de mobilisation de l'aide internationale au développement.

Cependant, en dépit du progrès croissant de ce secteur, et de la réputation croissante que les ONG ont acquis pour elles-mêmes et pour leur travail au cours de ces dix dernières années, leur contribution à l'élaboration des politiques de développement au niveau national reste limitée. Même si beaucoup de petits succès ont été enregistrés par les ONG, les systèmes et les structures qui déterminent la distribution du pouvoir et des ressources au sein et entre les sociétés est restée largement la même. Par conséquent, l'impact exercé sur les vies des populations pauvres est essentiellement localisé et souvent aléatoire.<sup>1</sup> L'un des facteurs les plus importants sous-tendant cette situation est l'incapacité des ONG à établir les liaisons appropriées entre leur travail au niveau des masses et les larges systèmes et structures dont elles font partie. Les ONG ont axé leurs activités sur les services de bien-être et de secours et d'interventions locales (c'est-à-dire la santé préventive, l'amélioration des pratiques agricoles, le crédit, le planning familial, les infrastructures locales et les autres activités de développement communautaire). Ces projets sont importants et ils le restent; mais en eux-mêmes, ils sont détachés du large contexte national, ils ne peuvent que "créer des îlots de prospérité relative" dans un environnement de plus en plus hostile. Comme le disait un des agents de développement au niveau des masses,



*"Aucune nation du monde n'a jamais été développée par des projets seulement, sans parler des projets basés sur des modèles empruntés".<sup>2</sup>*

L'environnement politique public n'a pas aussi été favorable à la viabilité économique des projets de développement individuels, et par conséquent, les effets bénéfiques des projets ou des programmes au micro-niveau sont souvent annihilés par l'impact des macro-politiques. Beaucoup de projets échouent à cause de l'indifférence du gouvernement, de la corruption des fonctionnaires, du blocage de la bureaucratie, de l'inefficacité des institutions, des attitudes hostiles de l'élite locale et de nombreux autres facteurs".<sup>3</sup> Par exemple:

*"Les coopératives de village sont compromises par les déficiences des systèmes nationaux de vulgarisation agricole et de commercialisation; les groupes d'action sociale sont submergés par des intérêts politiques plus puissants au niveau de l'Etat ou des élites économiques locales; et les expériences de succès dans le domaine des soins de santé primaires ne peuvent pas être diffusées parce que les structures gouvernementales manquent de capacité ou de volonté d'adopter de nouvelles idées."<sup>4</sup>*

Comme une enquête de l'USAID sur 277 "micro-projets de développement a conclu, 88% étaient négativement influencés par l'environnement politique.<sup>5</sup> Une autre étude récemment entreprise par la FAO a aussi révélé combien de projets des ONG avaient échoué parce qu'ils avaient été conçus à l'extérieur du contexte de toute stratégie étatique globale.<sup>6</sup> Par conséquent, beaucoup de donateurs considèrent les ONG comme étant décidément de jeunes partenaires engagés dans des activités intéressantes mais trop petites et sans importance à la périphérie de l'action de développement véritable."



De plus, les structures politiques rigides et centralisées ainsi que les politiques inefficaces militent aussi contre la véritable participation, dans la mesure où le niveau de participation populaire qui peut être réalisé est déterminé non pas tellement par le type de projet mais par les structures politiques nationales, de district et locales. Comme le dit si bien Clark:

*Les projets (des ONG) resteront inadaptés à la majorité des besoins s'ils ne sont pas utilisés comme des balises éclairant les chemins que d'autres - l'Etat en particulier - poursuivront. La participation populaire ne sera réalisée qu'à travers des réformes des structures officielles et non pas en multipliant les projets des ONG.<sup>7</sup>*

Cela veut dire que les ONG travaillant au niveau micro ont essayé de combiner l'efficacité et l'efficacités, mais cependant, au macro-niveau, leurs actions sont limitées dans leur étendue et manquent d'efficacité, leur perception de développement est partielle et ils répondent à des intérêts localisés. Contrairement aux programmes des ONG, les gouvernements ont une couverture plus large, ils visent et atteignent la société dans son ensemble, aussi bien en termes sociaux que spatiaux, conçoivent le développement en termes nationaux. Cependant, parce qu'ils agissent dans un contexte global, ils manquent d'efficacité dans certains domaines ou avec certains groupes sociaux. En outre, les institutions gouvernementales courent le risque de percevoir de trop loin les "relations réelles"; et par conséquent, l'information pertinente atteint les dirigeants comme une "information généralisée" dépourvue des avantages de l'expérience au niveau des masses populaires. Les décisions prises sont souvent inadaptées à la population et à une bonne partie de la société.<sup>8</sup> En résumé, le travail de développement sur une base durable et significative est un objectif qui a échappé aussi bien aux gouvernements qu'aux ONG.

## LE GOUVERNEMENT ET LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES: PARTENAIRES DANS LE DEVELOPPEMENT

La proposition que les réformes économiques et les stratégies de développement socio-économique bénéficieraient d'une collaboration accrue entre le gouvernement et les organisations non gouvernementales et organisations populaires et en particulier les ONG orientées vers le développement peuvent faire avancer les réformes politiques nécessaires domine de plus en plus beaucoup de discussions politiques en ce moment. L'on pense que l'implication des ONG devrait accroître l'impact des programmes de développement et d'atténuation de la pauvreté au niveau des masses et contribuer à la démocratisation du processus de développement.<sup>9</sup> Il importe de noter que ces appels à la collaboration entre les ONG et le gouvernement proviennent des différents coins des milieux idéologiques: d'une part les animateurs des ONG et les économistes radicaux,<sup>10</sup> et d'autre part la "nouvelle droite" et des institutions multilatérales qui demandent une plus grande participation des ONG aux programmes qui ont traditionnellement été exécutés par des organisations gouvernementales.<sup>11</sup> Certains perçoivent la participation des ONG aux programmes du secteur public comme faisant partie d'une stratégie visant à réduire l'inefficacité des bureaucraties de l'Etat et accroître le rôle du secteur privé. D'autres la considèrent principalement comme un moyen de rendre le processus de développement plus participatif et plus transparent.

Un autre élément est que les origines des ONG varient beaucoup, et peuvent avoir une influence importante sur le type et l'étendue de la collaboration potentielle entre ONG et gouvernements. Dans certains cas, les ONG étaient conçues par opposition aux gouvernements qui négligeaient ou discriminaient les pauvres des milieux ruraux, dans d'autres, comme une réaction contre l'appui ou l'indifférence du gouvernement face aux structures de corruption, de patronage ou d'autoritarisme. Ces ONG ont beaucoup critiqué le gouvernement et ont évité

tout contact avec ce dernier. Et les tensions socio-politiques qui entourent les relations entre le gouvernement, les ONG et les organisations des masses populaires sont fréquemment dissimulées par ceux qui prétendent qu'une relation entre les ONG et les gouvernements peut simplement être basée sur une division des tâches, suivant les forces relatives de chaque organisation. Cependant, il reste une certaine marge de manoeuvre et une certaine forme d'interaction entre les ONG et le gouvernement pourrait accroître l'impact de ces institutions sans en compromettre aucune.<sup>12</sup>

Dans le contexte du développement rural, plusieurs praticiens prétendent que tandis que les ONG peuvent bien contribuer à la démocratisation des zones rurales, leur propre relation avec les pauvres des zones rurales sont loin d'être démocratiques. La rhétorique des ONG sur la participation dépasse la réalité. En d'autres termes:

*"Les ONG sont des institutions auto-instituées, plutôt qu'elles ne sont des organes élus, et elles contrôlent les ressources institutionnelles de l'intérieur. Très rarement, elles s'appliquent les principes qu'elles soutiennent dans leur critique de l'Etat: que les pauvres des milieux ruraux devraient avoir un mot à dire sur l'utilisation des ressources de l'Etat... Leurs origines socio-culturelles appartiennent souvent aux groupes plutôt dominants que dominés."<sup>13</sup>*

Ces observations impliquent que tandis que les voix des ONG sont sensibles aux préoccupations des populations rurales, leur participation aux programmes du secteur public ne devrait pas être considérée comme une représentation directe des pauvres des zones rurales. Leur participation pourrait plutôt être vue comme une étape dans la voie du pluralisme organisationnel, qui est lui-même une étape vers l'accroissement aussi bien de la forme directe qu'indirecte de la démocratie.<sup>14</sup>

Dans la logique de la pensée économique conservatrice, l'intérêt des ONG en tant que partenaires de développement alternatifs se fonde sur le fait qu'elles peuvent compenser toute réduction de la taille du secteur public en mettant en oeuvre les programmes et les actions qui étaient normalement de la responsabilité du gouvernement, visant particulièrement à atténuer les effets néfastes des politiques d'ajustement structurel.<sup>15</sup>

*"Elles sont capables de fournir des services en évitant les implications potentiellement négatives d'un système basé sur le monopole de l'Etat, et les problèmes d'exclusion et d'instabilité inhérents à la prédominance d'une compétition capitaliste non réglementée."*<sup>16</sup>

Cela n'implique pas que les ONG remplacent les institutions publiques ou privées, elles peuvent seulement ajouter une dimension importante à l'environnement organisationnel, multipliant ainsi les possibilités de choix individuels et de liberté de l'homme. En d'autres termes, un système d'appui au développement devrait être mis au point avec les trois secteurs public, privé et volontaire jouant un rôle important et coordonné, chacun apportant sa contribution tout en influençant et en étant influencé par l'autre. Cependant, cela ne peut réussir à long terme que si ces nouvelles formules organisationnelles atteignent les mêmes niveaux d'efficacité et de crédibilité que celles qui ont été développées dans d'autres secteurs.<sup>17</sup>

Le défi auquel sont confrontées les ONG est par conséquent d'apprendre comment influencer les majeurs aspects d'un processus de développement plus large plutôt que de chercher à contrôler, du début à la fin, les micro-projets de développement. Ce nouveau rôle des ONG requiert une décision consciencieuse de passer du rôle d'exécution à celui d'influence et de collaborer plus étroitement avec le gouvernement et les autres cadres aussi bien au niveau national que local, afin d'influencer les politiques qui portent préjudice au bien-être des populations.

Elles doivent apprendre aussi bien à "faciliter" qu'à "fournir". Plus encore, les divers obstacles (économiques, sociaux, politiques) au processus de développement participatif doivent être levés pour permettre aux peuples d'assurer la responsabilité de leur bien être. Des questions comme la délégation des pouvoirs, la distribution des revenus et des terres, les droits de l'homme et la démocratie, considérées comme des affaires internes aux nations souveraines, ne peuvent pas être imposées aux Etats nations par des organisations d'aide, mais il y a beaucoup de moyens par lesquels les ONG peuvent les promouvoir.

C'est cette interaction entre le gouvernement, les ONG et les organisations populaires et la recherche de son plus grand impact sur le processus de décisions politiques qui constituent le thème central du présent document. Le deuxième chapitre de l'étude offre un aperçu des stratégies poursuivies par les ONG au cours des années 70 et 80, et le passage des activités de secours et de bien-être aux stratégies de développement global. Le chapitre trois présente les diverses méthodologies utilisées par les ONG pour renforcer leur rôle vis-à-vis du gouvernement. Ce chapitre traite des questions suivantes: i) "Comment les ONG peuvent influencer la politique" - un cadre de planification de l'action politique que les ONG peuvent utiliser en collaboration avec le gouvernement, les ministères et d'autres autorités, y est présenté; ii) Le chapitre quatre traite de la question de savoir comment les ONG peuvent renforcer leur rôle politique/de défense grâce à la création d'alliances et de coalitions politiques et susciter l'appui du public; iii) Le chapitre cinq discute de la manière dont les ONG pourraient accroître leur impact à travers la croissance organisationnelle; le chapitre six résume les majeurs facteurs qui contribuent à une défense politique publique efficace.



## CHAPITRE DEUX

### STRATEGIES DE LA TROISIEME GENERATION

Les efforts d'aide au développement des ONG, axés sur l'atténuation de la pauvreté dans le tiers monde ont subi d'importants changements au cours des années. A mesure que les ONG individuelles devenaient de plus en plus complexes quant à leur nature de développement et aux potentiels de leurs propres rôles, beaucoup d'entre elles ont de plus en plus adopté des stratégies efficaces impliquant des perspectives à plus long terme, des définitions élargies du problème de développement, une attention plus accrue aux questions de politique publique; et elles sont passées d'un rôle exclusivement opérationnel à un rôle catalytique.<sup>18</sup> Trois orientations distinctes peuvent être identifiées dans la stratégie de programmation: a) secours et bien être; b) auto-suffisance locale; et c) systèmes de développement durable.

Ces trois orientations stratégiques basées sur la direction sous-jacente du mouvement peuvent aussi être classées comme stratégies des première, deuxième et troisième générations. Cependant, il importe de noter que ces trois générations ne représentent pas des catégories définies avec précision, mais qu'elles coexistent dans une plus large communauté d'ONG et qu'elles s'appliquent plus adéquatement à des programmes individuels plutôt qu'à des organisations globales. Une ONG donnée, par exemple, peut trouver que l'un de ses programmes est caractérisé par une orientation de troisième génération, tandis que d'autres peuvent être dominés par la première ou la deuxième génération - chacune répondant à différents besoins auxquels répondent différentes ONG, représentant divers objectifs, circonscriptions et compétences. Dans des situations d'urgence, des services de secours et de bien-être, une stratégie essentiellement de première génération peut être nécessaire. Dans une autre situation, des programmes du type de deuxième génération, qui renforcent la participation communautaire peuvent s'avérer plus appropriés. Cependant, dans



beaucoup de cas, les programmes de première et de deuxième générations se révéleront en définitive futiles en l'absence de l'effort d'une troisième génération - pour réaliser un cadre politique et institutionnel répondant à l'objectif des interventions de première et de deuxième générations.<sup>19</sup>

### **Première génération: secours et bien-être**

Beaucoup de grandes ONG internationales telles que Catholic Relief Services, CARE, Save the Children et World Vision ont commencé comme des organisations de secours charitables pour assurer des services de bien-être aux pauvres et aux malheureux dans le monde. La même structure a été observée dans beaucoup d'ONG nationales qui, au départ, mettaient l'accent sur les situations de catastrophes naturelles et des réfugiés en rapport avec les inondations, les famines et les guerres. L'accent était mis sur la satisfaction des besoins immédiats à travers l'action directe telle que la distribution de l'aide alimentaire, le déploiement des équipes de santé sur le terrain et la fourniture de logement, toutes ces actions financées par des contributions privées.<sup>20</sup>

A mesure que ces organisations consacraient leur expertise à des situations de non catastrophes, elles ont donné naissance à une première génération d'assistance au développement volontaire privé impliquant l'expression directe d'un désir humain de partager avec ceux qui n'ont rien. Le type d'assistance qu'elles offraient était approprié à une situation d'urgence qui créait des besoins temporaires, et elle ne contribuait presque pas, voire pas du tout à la capacité des pauvres à répondre à leurs propres besoins sur une base soutenue. En d'autres termes, "en tant que stratégie de développement, les approches de secours et de bien-être n'offraient rien de plus qu'un moyen d'allègement temporaire des symptômes de sous-développement".<sup>21</sup>

## **Deuxième génération: développement local auto-soutenu à petite échelle**

A la fin des années 70, à mesure que les ONG réalisaient les limitations de l'action de secours et de développement en tant que stratégie de développement, elles ont étendu leur programme et se sont engagées dans des projets de développement communautaire dans les domaines tels que la santé préventive, l'amélioration des pratiques agricoles et les infrastructures locales. Ces projets mettaient l'accent sur l'auto-suffisance locale, afin que les avantages soient soutenus au-delà de la période de l'assistance de l'ONG. Même si ces activités de deuxième génération se chevauchaient avec celles du gouvernement, elles se justifiaient dans la mesure où le service du gouvernement était insuffisant dans les villages où opéraient les ONG. Cependant, comme le souligne Korten, ces activités n'ont pas essayé de s'attaquer aux causes des insuffisances observées chez les autres fournisseurs de services ou au niveau des autres plus larges contextes institutionnels et politiques des activités propres aux ONG. L'attention était limitée aux villages individuels ou aux voisinages et aux groupes locaux spécifiques que les ONG assistaient.<sup>22</sup>

## **Troisième génération: développement de systèmes durables**

A mesure que les ONG individuelles avançaient pour ce qui est de la nature du développement et le potentiel de leurs rôles, elles ont réalisé ce qui suit: i) en tant que stratégie de développement, les projets de secours, de bien-être et les projets à petite échelle n'offrent rien de plus que l'allégement temporaire des symptômes du sous-développement et en elles-mêmes, elles ne sont pas suffisantes pour assurer une amélioration durable des vies des populations pauvres ou de réaliser un développement durable; ii) agissant seules, elles ne peuvent profiter qu'à quelques localités favorisées; iii) des initiatives de développement auto-suffisant des villages ne peuvent être soutenues que dans la mesure où les organisations publiques

et privées locales sont reliées à un système d'appui au développement national; et iv) des questions critiques telles que la réforme agraire, l'accès aux services publics, les droits civiques et humains, le système judiciaire et l'exploitation économique au macro-niveau, qui exercent un impact sur les micro-projets de développement, ne peuvent plus être ignorées ou laissées aux seuls experts.

De plus en plus cependant, les dirigeants des ONG reconnaissent qu'aussi bien elles-mêmes que les populations pauvres ont un droit égal d'être considérées comme "des experts". ANGOC dit ce qui suit:

*Aujourd'hui, (les ONG), remettent en cause le processus politique officiel, les théories de développement existantes et leur propre disposition à accepter entièrement la direction du gouvernement dans la définition des orientations de la politique nationale de développement... Une participation plus efficace de la population au processus de prise de décisions qui définissent les décisions locales et nationales relatives au développement, est considérée comme la clé du progrès vers le développement futur.<sup>23</sup>*

L'on réalise qu'elles ont besoin d'exercer une plus grande direction en ce qui concerne les aspects dysfonctionnels de la politique et de la scène institutionnelle des villages et des secteurs dans lesquels elles travaillent. Il ne suffit pas de traiter les symptômes de la pauvreté, ce sont les problèmes sous-jacents à la pauvreté qui ont besoin d'une action primordiale. Cela signifie qu'il faut passer à la stratégie de troisième génération dans laquelle l'accent est mis sur la facilitation des changements durables au niveau national. Comme l'affirme Korten:

*Plus les ONG s'engagent dans des stratégies du programme de troisième génération, plus elles joueront un rôle catalytique, plutôt constructif*

*qu'un rôle opérationnel de fourniture de services - en dirigeant leur attention à la facilitation du développement par d'autres organisations aussi bien publiques que privées, elles développeront les capacités, les liaisons et les engagements requis pour répondre aux besoins identifiés sur une base durable.<sup>24</sup>*

Aujourd'hui, un nombre croissant d'ONG, aussi bien grandes que petites, ont assumé des rôles de troisième génération dans des domaines tels que le développement local, la santé et les petites entreprises. Certaines ONG ont commencé à aider le gouvernement pour réaliser des résultats plus positifs dans les programmes de fourniture de services, ainsi que développer une politique et des cadres institutionnels qui favorisent les efforts d'auto-assistance communautaire. D'autres ont développé les systèmes de livraison de services auto-financés indépendants qui encouragent les efforts communautaires à pourvoir à leurs propres besoins plus efficacement sans l'assistance du gouvernement. Même si les tendances sont prometteuses, les pleines potentialités des ONG privées à assumer les rôles de troisième génération en faveur d'un développement auto-soutenu sur une base élargie ne restent que partiellement réalisées. La plupart des initiatives sont encore à l'étape de conception et requiert une définition claire de l'objectif et des domaines de compétence distinctive.

L'on peut présumer qu'à travers l'utilisation stratégique de l'expérience de leurs masses populaires, les ONG peuvent apporter une immense contribution à la compréhension du développement. Pour ce faire, les ONG devraient renforcer leur compréhension des pressions macro-économiques et faire passer leur micro-expérience dans les micro-débats. Elles ont aussi besoin de mettre au point une stratégie pragmatique pour influencer le processus de prise de décision globale. Cela suppose le développement de nouvelles capacités et le développement de nouveaux rapports de travail avec le gouvernement et d'autres services publics aussi bien aux niveaux national que

local. Cela exige que les ONG acquièrent de nouvelles techniques de dialogue, de communication et de planification stratégiques; adoptent des techniques innovatrices pour localiser leurs programmes de masses dans un contexte macro et articuler leurs positions sur des questions et des programmes qui affectent leurs membres; relient les masses populaires au rôle de sensibilisation et de défense; et utilisent l'analyse et la recherche pour rassembler l'information et les données d'appui nécessaires pour un dialogue efficace. Cela exige aussi une plus grande attention à la formation, avec un accent particulier non pas tellement sur les aspects techniques de développement, mais sur la mise en place des capacités d'analyse, de définition des objectifs, de planification, de communication, de négociation et d'autres compétences normalement associées à la gestion plutôt qu'au domaine des ONG.



### COMMENT LES ONG PEUVENT INFLUENCER LA POLITIQUE

Les premier et deuxième chapitres ont montré qu'en dépit de la réputation dont les ONG se sont entourées au cours des dix dernières années, leur contribution aux politiques de développement au niveau national reste limitée. Leurs micro-projets, soustraits du contexte national global, ne suffisent pas en eux-mêmes pour réaliser des améliorations durables dans la vie des populations ou assurer un développement durable. Par conséquent, pour maximiser leur impact sur le développement global, les ONG doivent mettre au point des stratégies et acquérir des compétences appropriées qui peuvent influencer les politiques, les attitudes et les pratiques locales et nationales qui font obstacle au développement autosuffisant et durable. Selon Korten:

*Influencer la réforme macro-politique est relativement aisé. Le gouvernement peut changer les taux de change ou d'intérêt, supprimer les barrières bureaucratiques et accroître les incitations aux producteurs à travers une action uniquement politique. La réforme micro-politique implique une action à travers le pays, la création de nouvelles institutions (comme par exemple donner des crédits aux pauvres), de vastes programmes de recyclage (c'est-à-dire réorienter les services de vulgarisation agricole) et un changement intégral des attitudes (comme par exemple la suppression des barrières qui maintiennent les femmes dans une situation de deuxième classe).<sup>25</sup>*

Cela veut dire que pour que les ONG influencent la politique et exercent un impact approprié, que ce soit au niveau macro et micro, il est impératif qu'elles se créent des conditions permettant de laisser un peu de côté leur travail de projet conventionnel afin d'être capable de fournir des efforts dans le



domaine de l'acquisition des compétences d'analyse politique en vue de se doter d'une vision alternative du développement à partir de leur expérience de travail avec les pauvres.

Comme première étape dans cette direction, le présent document propose les approches méthodologiques fondamentales suivantes qui concernent le processus politique. La présentation met l'accent sur a) les différentes utilisations du terme politique; b) les diverses étapes impliquées dans le processus politique et certains éléments et distinctions importants; c) comment analyser une politique; et d) une approche progressive dans la planification de l'action politique.

## **1. Différentes utilisations du terme "politique"**

La formulation des politiques et la détermination de leur contenu est un processus politique complexe, sans forme et qui prend beaucoup de temps, impliquant plusieurs acteurs avec des intérêts variés qui ont besoin d'être équilibrés et dont le compromis est nécessaire. Comme on le dit souvent, "ce n'est pas comme un processus d'assemblage où un seul outil, initialement à usage spécifique adapté à tous les problèmes qui se posent. C'est un processus très varié où le décideur politique opère son choix dans un environnement limité et d'une manière très diversifiée. Les ressources, qu'elles soient humaines ou matérielles, sont rares, et leur affectation efficace est aussi limitée par les considérations politiques ou les capacités limitées des bureaucraties lentes."<sup>26</sup> Pour les décideurs politiques, le choix entre des alternatives politiques rivales n'est jamais facile, dans la mesure où l'avenir est toujours incertain et les compromis pénibles. Les approches et les techniques avancées dans le présent document ne peuvent pas complètement éliminer ces difficultés, mais elles peuvent contribuer à l'amélioration de leur gestion.

Dès le départ, il importe de comprendre que le terme "politique" est utilisé de diverses façons. Il est utilisé:

- Comme désignation d'un domaine d'activité (politique sociale ou étrangère);
- Comme une expression d'objectif général ou d'état d'affaires souhaité;
- Comme des propositions spécifiques;
- Comme décisions du gouvernement;
- Comme autorisation officielle;
- Comme un programme;
- Comme un produit;
- Comme un résultat;
- Comme une théorie ou un modèle; et
- Comme un processus.<sup>27</sup>

## 2. Définition de la politique publique

Tout comme il y a plusieurs utilisations quotidiennes du terme politique, ainsi il y a plusieurs définitions de la politique. Une politique est subjectivement définie et consiste généralement en une série de structures de décisions interliées auxquelles plusieurs circonstances et influences personnelles, de groupes et organisationnelles ont contribué. Le processus de prise de décisions politiques implique beaucoup de sous-processus et peut s'étendre sur une période de temps considérable. Les objectifs sous-tendant une politique sont généralement identifiables après le début du processus mais ceux-ci peuvent changer avec le temps et dans certains temps, ne peuvent être définis que rétrospectivement. Les résultats des politiques ont besoin d'être étudiés, et quand c'est possible, comparés et contrastés avec les intentions des décideurs politiques. Une inaction accidentelle ou délibérée peut aussi contribuer à un résultat politique. L'étude de la politique exige une compréhension du comportement, spécialement le comportement impliquant l'interaction au niveau et entre les membres d'une organisation. Enfin, pour qu'une politique soit considérée comme une politique publique, elle doit en quelque sorte avoir été générée ou au moins avoir été développée dans le cadre des procédures, des influences et des organisations gouvernementales.<sup>28</sup>

Ces idées susmentionnées impliquent que la politique:

- n'est pas une "décision" - c'est une série de décisions qui proviennent d'un processus étendu sur le temps;
- n'est pas facilement distinguée de "l'administration";
- est un cours d'action résolu mais dont les objectifs peuvent être rétrospectivement définis;
- a des résultats qui peuvent ou ne pas être prévisibles;
- implique un comportement ainsi qu'une intention et implique une action ainsi qu'une inaction;
- implique des relations intra et inter-organisationnelles;
- implique un rôle clé mais non exclusif des institutions publiques; et
- est subjectivement définie.

### **3. Etapes du processus politique**

Les étapes suivantes sont impliquées dans le processus de prise de décisions politiques:

- Questions de recherche (état initial de la société): Cela implique l'identification et l'appréhension des problèmes et des opportunités qui suggèrent les besoins d'examiner l'action. Des approches pertinentes impliquent le développement d'indicateurs sociaux et de divers politiques d'analyse des besoins, de prévision de demandes, et de prévisions technologiques, etc.
- Questions de sélection (définir des critères pour les programmes politiques): Cela suppose opérer un choix conscient sur la base de critères explicites suivant lesquels les questions devraient être traitées selon les ressources d'une organisation.

- Questions de définition (orientation des demandes à des ouvertures pertinentes dans les structures du gouvernement): Une fois qu'un problème a été identifié, ce stade (la question) exige une définition en termes de cause et d'effet.
- Prévion (examen des ressources et des limitations): Cela implique la spéculation sur les alternatives possibles de l'avenir, étant donné les différentes hypothèses sur le développement aussi bien des problèmes que des politiques.
- Définition des objectifs et des priorités (sélection de l'option): Cela implique l'examen des priorités relatives de divers objectifs en compétition pour les ressources limitées, l'identification des contraintes et des facteurs limitatifs.
- Analyse des options (légitimation de l'option): Cela suppose l'évaluation et la comparaison pour aboutir à la meilleure option possible.
- Mise en oeuvre, suivi et contrôle de la politique (Mise en oeuvre, y compris la réalisation des résultats): Cet étape concerne la mise en oeuvre qui doit être considérée comme une partie du processus de prise de décisions politiques, dans la mesure où l'interaction entre la décision et la mise en oeuvre de la politique est souvent complexe. Une fois qu'une politique est en cours, son progrès doit être surveillé et contrôlé pour vérifier si la véritable performance est conforme aux plans.
- Evaluation et révision (l'impact et son évaluation): Cela implique l'évaluation aux points stratégiques. L'évaluation ne devrait pas être laissée jusqu'à la fin, dans la mesure où les résultats peuvent être

irréalisables et peu convaincants. Celui qui effectue l'évaluation, les techniques utilisées et comment les résultats de l'évaluation sont consommés et utilisés sont d'une importance capitale.

- Maintien de la politique, succession de la politique et fin de la politique: (rétroaction a) à ceux qui initient et maintiennent le processus; b) effets sur l'état de la société). Les résultats de l'évaluation et de la révision conduisent à ce stade où la politique peut être terminée, maintenue ou remplacée.

A première vue, ces étapes peuvent être considérées comme ennuyeuses ou consommant trop de temps et peu inappropriées au monde limité des ONG. Cependant, pour que les ONG démontrent comment les pratiques et les stratégies actuelles exercent une influence sur les populations pauvres et pour qu'elles recommandent des stratégies alternatives qui, tout en maintenant les priorités nationales, servent mieux les besoins des pauvres, elles ont besoin d'avoir une procédure standard (un cadre d'analyse) qui les aidera à commencer à explorer la profondeur de la question politique complexe en évitant de tourner en rond. Par exemple, un simple problème de décider comment attribuer la terre et les crédits à ceux qui se montrent désireux de quitter les taudis, a beaucoup de ramifications. On peut toujours se débrouiller tant bien que mal, espérant éventuellement développer une compréhension de la situation, mais cette approche empirique va plutôt contre le courant. Pour commencer, il est préférable d'avoir un cadre d'analyse. Cela n'implique pas qu'un analyste procédera toujours d'une manière ordonnée d'une étape à une autre. En réalité, la conduite d'une analyse est généralement un processus itérative où l'analyste recule et avance entre les différentes tâches d'identification des problèmes, de définition des objectifs, d'énumération des alternatives possibles, de prédiction des résultats, d'établissement de critères et d'évaluation des compromis, pour raffiner l'analyse. A mesure que l'on gagne de l'expérience dans la



réflexion analytique sur les choix politiques, on peut réviser le cadre et élaborer d'autres procédures opérationnelles.

#### **4. Comment analyser la politique**

L'analyse politique est un processus d'analyse des activités du gouvernement de diverses façons. Les approches généralement adoptées pour l'analyse de la politique publique peuvent être classées comme suit:

- **Contenu politique:** Cela implique l'analyse des origines, des intentions et de l'opération des politiques spécifiques telles que les politiques de santé, d'éducation ou de services sociaux.
- **Processus politique:** La question ici réside dans la manière dont les politiques sont réellement élaborées en termes d'actions prises par divers acteurs à chaque étape.
- **Produits politiques:** Ici la politique est considérée comme ce que le gouvernement fournit réellement par opposition à ce qu'il a promis ou autorisé à travers la législation. Les produits peuvent prendre diverses formes: collecte des taxes, fourniture de services, distribution des dépenses ou d'autres indicateurs.
- **Evaluation politique:** Cela s'adresse aux politiques spécifiques en examinant si les résultats répondent aux objectifs de la politique. L'évaluation peut aussi améliorer la compréhension des facteurs qui constituent la politique ainsi qu'elle peut fournir l'information pouvant être utilisée dans la prise de décisions politiques futures.
- **Information sur la prise de décisions politiques:** Cela concerne la collecte et l'analyse des données.



es avec l'objectif spécifique d'appuyer une décision politique ou de donner des conseils sur l'implication des politiques alternatives. Ce travail peut être mené au niveau des universités, des institutions politiques indépendantes, des commissions ou des comités d'enquête. Cette analyse diffère des études de contenu dans ce sens qu'elle est destinée à contribuer à la prise de décisions politiques.

- Défense du processus: L'analyste ici est concernée non seulement par la compréhension du processus de décision politique mais aussi par son changement. L'accent est moins mis sur une politique particulière que sur la manière dont les politiques devraient être élaborées.
- Défense politique: Cela implique l'utilisation de l'analyse dans la présentation d'un argument pour une politique particulière. Les défenseurs doivent convaincre les décideurs qu'il y a des avantages politiques ou autres pour eux ainsi que pour la société en général.
- L'analyse de l'analyse: L'accent est mis ici sur une évaluation critique des hypothèses, de la méthodologie et de la validité de l'analyse politique.
- Les rôles des différents types d'analyse: Il y a de la place pour la plupart des types d'analyse présentés ici, c'est-à-dire aussi bien "la connaissance du processus politique" que "la connaissance dans le processus politique". L'analyste politique doit comprendre ce qu'il veut changer (connaissance du processus politique) et il doit aussi développer une capacité critique sur ses propres hypothèses et méthodes en tant que

partie importante de sa formation (connaissances dans le processus politique).<sup>29</sup>

En termes réels, pour que les ONG analysent l'environnement politique, dans un contexte spécifique, elles ont besoin d'examiner les domaines critiques présentés ci-haut. Il importe de comprendre que l'analyse politique est une discipline qui demande de travailler dans le cadre d'un système politique et économique, et non de le changer.

Si les ONG doivent gagner la reconnaissance et exercer une influence sur le processus d'analyse politique, un certain nombre d'orientations évidentes, peut-être banales mais souvent négligées, doivent être gardées à l'esprit.

Premièrement, si l'analyse doit être effectuée, sans parler de sa consommation ou de son utilisation, elle doit présenter un avantage pratique pour un ou plusieurs décideurs intéressés qui sont soit intéressés par la substance des problèmes, soit par l'utilisation de l'analyse en tant que justification politique pour leur position. L'analyse ne devrait en aucun cas être utilisée pour embarrasser le gouvernement en attirant l'attention sur sa négligence d'une question ou sur la mauvaise qualité de l'analyse qui caractérise son traitement de la question.

Deuxièmement, si les résultats de l'analyse doivent être d'une utilisation pratique, elles doivent aussi bien être compréhensives et opportunes. En d'autres termes, le choix des questions à analyser est d'une importance capitale. Chaque fois que des domaines ou des questions politiques sont bien choisies, il est possible de démontrer une véritable contribution au processus politique.

Une troisième question aussi importante est qu'il doit y avoir divers types d'analystes, certains spécialisés dans des techniques particulières, d'autres dans des domaines politiques particuliers, tous ayant au moins une certaine capacité de communiquer leurs conclusions aux décideurs politiques.<sup>30</sup>

Le succès ultime de l'analyse politique sera réalisé si l'analyse devient tellement normale qu'elle n'est plus considérée comme une activité séparée et distincte du processus de prise de décisions.

Enfin, l'étendu de l'analyse est tellement large que la formation dans le rôle d'analyse est fondamentale pour tout progrès.

## **5. Planification de l'action politique**

Une autre méthodologie que le présent document prône est la planification de l'action politique (PAP). PAP est un outil analytique approprié pour orienter le processus de réforme politique. La conception et l'approche de PAP est spécialement appropriée aux réformes politiques complexes, impliquant plusieurs institutions gouvernementales, et exigeant généralement une préparation et un engagement important de la part des ministères, des institutions et d'autres partenaires impliqués. C'est un processus systématique de préparation d'une déclaration de mesures qui seront adoptées et poursuivies par un gouvernement selon ses objectifs déclarés. C'est un processus essentiellement en trois phases:

**PREMIERE PHASE:** Cette phase commence par l'identification, par les membres, des contraintes et des déficiences auxquelles fait face le secteur dans un domaine politique donné. Elle permet aux divers partenaires de se mettre ensemble pour examiner les points de vue des uns et des autres et de commencer le processus difficile de sélection d'un nombre limité d'objectifs comme étant prioritaires. Ces priorités sont alors transformées en objectifs spécifiques.

**DEUXIEME PHASE:** Dans la deuxième phase, les partenaires définissent les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs. Beaucoup d'initiatives sont proposées par les divers acteurs et chacune est soumise à un examen minutieux pour évaluer sa faisabilité et son efficacité compte tenu des

contraintes financières, humaines et institutionnelles. Le passage des fins souhaitables aux réalisables se termine par une évaluation des options et des actions politiques en termes de leur faisabilité et de leur efficacité, ce qui veut dire les refondre en un programme d'action.

**TROISIEME PHASE:** Dans la troisième phase, les responsabilités, les ressources et le calendrier de mise en oeuvre sont déterminées. Les participants déterminent les organisations gouvernementales et non gouvernementales qui auront la responsabilité de la mise en oeuvre du programme convenu. Un calendrier est fixé aussi bien pour la mise en place des changements politiques nécessaires que pour la mise en oeuvre du plan d'action et les mesures opérationnelles à prendre. Enfin, le groupe identifie les ressources - étrangères ou locales - qui seront utilisées pour la mise en oeuvre du programme. Cette phase se termine par un engagement de la part des divers partenaires à apporter ou mobiliser les ressources.

PAP comprend les cinq composantes essentielles suivantes:

i      **Principales orientations politiques:** La principale orientation politique est une formulation explicite d'une réforme politique fondamentale dérivée des perfections empiriques des questions et des besoins dans un pays donné et taillée sur les conditions et les circonstances prévalant dans ce pays. Elle implique:

- Une analyse des questions, des besoins et des conditions nationales
- Une évaluation des priorités et des objectifs
- Une identification, évaluation et sélection des options.

- ii **Mesures clés:** Les mesures clés sont des options sélectionnées et elles sont conçues dans le but de mettre en pratique l'orientation politique fondamentale. Elles constituent le pivot de la méthodologie du Plan d'action politique.
- iii **Mesures d'appui:** Les mesures d'appui ou les mesures complémentaires sont destinées à appuyer les mesures clés dans le but d'assurer le succès opérationnel de la réforme politique et/ou de créer les conditions favorables, et/ou de neutraliser les effets néfastes.
- iv **Responsabilités:** Le plan d'action politique requiert un profil des institutions exécutantes participant à la mise en oeuvre de la politique avec une brève description de leurs rôles et responsabilités, ainsi qu'une indication de l'autorité et de la capacité qui leur doivent être conférées pour la réussite de la mise en oeuvre de cette politique.
- v **Temps et ressources:** Pour rendre le plan d'action politique faisable, il importe de déterminer la séquence et le temps nécessaires pour toutes les mesures clés et d'appui. Il est aussi nécessaire d'identifier les ressources requises.

La première étape dans l'application de l'action politique exigerait donc que les ONG et les organisations gouvernementales se mettent ensemble et:

## **PREMIERE ETAPE**

Identifient les questions et les priorités clés où les changements devraient être effectués.

Cette information aidera à définir le besoin et à spécifier la cible. Il y a un certain nombre de techniques qui peuvent être utilisées à cette étape. La pratique commune est de sélectionner des groupes stratégiques dans diverses organisations pour identifier les questions clés, les contraintes et les déficiences fonctionnelles.

## **DEUXIEME ETAPE**

Déterminent les objectifs politiques nécessaires pour résoudre les problèmes prioritaires. Les objectifs globaux, de grande portée ou informe sont réduits à un ou deux objectifs spécifiques mesurables, dans le but de donner au plan d'action une direction claire.

## **TROISIEME ETAPE**

Identifient et évaluent les options politiques pertinentes et applicables pour atteindre les objectifs politiques sélectionnés eu égard à l'objectif global. Le choix des options politiques peut être basé sur les éléments suivants:

- Conditions de succès, c'est-à-dire quelles options peuvent réussir le mieux;
- Conséquences et effets possibles;
- Contribution aux objectifs; et
- Coût.

## **QUATRIEME ETAPE**

Identifient et spécifient les mesures clés nécessaires pour mettre en application les options politiques sélectionnées. Comme ces mesures clés constituent la pierre angulaire du Plan d'action politique, elles devraient être au centre de la



réalisation des objectifs et axées sur la mise en oeuvre.

## CINQUIEME ETAPE

Identifient les conditions de succès et les facteurs inhibants pour les options politiques déclarées et indiquent les mesures d'appui (action gouvernementale) nécessaires pour répondre à ces conditions/facteurs. Les mesures d'appui visent à créer des conditions facilitantes ou habilitantes soit dans le cadre des principales institutions destinées à mettre en oeuvre les mesures clés, soit dans leurs environnements où les contraintes à la mise en oeuvre fructueuse de la politique pourraient être prévisibles.

## SIXIEME ETAPE

Evaluent le profil de PAP eu égard à l'objectif politique et à l'objectif global définis ensemble avec les critères suivants:

- a Est-il faisable?
- b Est-il suffisant pour réaliser l'objectif politique et l'objectif global?
- c Est-il cohérent?
- d Quels sont les avantages/coûts et l'importance?
- e Quels dangers potentiels peuvent surgir?
- f Quelles actions sont urgentes? Besoins à court et à long terme?
- g Quelle est la capacité technique et organisationnelle?
- h Quels sont les potentiels de ressources locales?

## SEPTIEME ETAPE

Indiquent les institutions dont la participation est nécessaire pour mettre en application le plan d'action. D'une manière générale, les institutions suivantes peuvent être des organes participants:

- Institutions délibérantes,
- Institutions gouvernementales, ministères,
- Agences exécutantes,
- Parties politiques,
- Organes législatifs,
- Institutions multilatérales et bilatérales,
- Conseils consultatifs.

## HUITIEME ETAPE

Décrivent et évaluent les tâches et les fonctions des individus, des institutions et des ministères participants et de quoi ils auront besoin pour exécuter le plan d'action.

Déterminent qui fait quoi dans le plan d'action eu égard aux éléments suivants:

- a      Détail du contenu du plan d'action,
- b      Processus de prise de décision,
- c      Exécution,
- d      Coordination,
- e      Suivi,
- f      Contrôle.

Assignent la responsabilité de réalisation de chaque objectif à une personne, même si la contribution de beaucoup d'autres peut être essentielle pour le succès. Leur donnent une responsabilité étendue sur un à deux mois pour réaliser l'objectif. S'assurent que les membres de

l'équipe comprennent clairement leur responsabilité et ne pas leur permettre de transformer l'offre d'aide et d'appui en opportunité de refiler la responsabilité aux autres.

## **NEUVIEME ETAPE**

Estiment le temps nécessaire pour initier et réaliser l'engagement général et pour détailler le profil de PAP (deuxième phase) afin de réaliser l'engagement national de planification et de mise en oeuvre des mesures adoptées.

## **DIXIEME ETAPE**

Déterminent la séquence et la répartition du temps pour la planification et la mise en oeuvre des mesures clés et d'appui.

## **ONZIEME ETAPE**

Estiment, dans le temps, le moment où les mesures prendront effet.

Prévoient des estimations brutes du temps nécessaire pour:

- La réalisation d'un consensus sur la nécessité de réforme (engagement);
- Etude préparatoire;
- Consultation avec les parties qui seront touchées par les actions politiques;
- Détail des contenus de réforme;
- Analyse de la législation et mise en place de mécanismes administratifs nécessaires jusqu'au moment prob-

able où les mesures seront devenues effectives.

## **DOUZIEME ETAPE**

Estiment les ressources nécessaires pour planifier et mettre en application les mesures clés et d'appui.

## **TREIZIEME ETAPE**

Chercher les institutions qui fourniront ces ressources.

### **Comité d'initiation**

Une fois le Plan d'action élaboré, il doit être fermement appuyé et suivi par un groupe de politiciens, d'autorités et d'autres acteurs influents pour réaliser l'engagement national de réformes politiques, afin de les formuler en détail et de les mettre en application. Le programme de suivi consiste en éléments suivants:

- Action préparatoire absolument nécessaire pour l'engagement; et
- Action d'appui pour influencer les décisions politiques positives.

A cette fin, un comité d'initiation doit être mis en place. Les étapes suivantes doivent être considérées:

- Qui sont les membres du Comité d'initiation pour initier et suivre le Plan d'action politique prévu?
- Qui sera la personne en charge de PAP dans le Comité d'initiation?

- Comment les membres communiqueront-ils et coopéreront-ils?
- Comment définir leurs rôles et responsabilités?
- Quand et où le Comité d'initiation se réunira-t-il?

Une fois un comité d'initiation créé, il faudra penser aux préparations nécessaires pour obtenir le consensus national et la coopération institutionnelle. Par conséquent, le Comité doit décider sur la manière d'assurer le suivi des réformes politiques initiées:

- Quelles sont les activités nécessaires pour réaliser l'engagement national général en faveur de la planification de l'action politique?
- Quelles sont les activités nécessaires pour surmonter les obstacles politiques et obtenir l'appui politique nécessaire pour continuer?
- Qui prend soin de ces activités, qui est impliqué?
- A quel moment ces activités seront-elles finalisées?

### **Certaines considérations fondamentales de cette approche**

Etant donné la diversité des questions et la diversité des problèmes, des plans d'action préfabriqués ne peuvent pas être mis en oeuvre au hasard. Plutôt, des actions politiques doivent être élaborées à partir des perceptions empiriques des questions et des besoins dans une localité/secteur/pays donné et conçues selon les conditions et les circonstances prévalant dans cet environnement.



L'aspect qui concerne toutes les étapes de présentation des mesures politiques est lié à l'importance de la reconnaissance de l'interdépendance ou des "effets de système" dans la conception des actions politiques. Des mesures considérées comme importantes pour résoudre un problème peuvent en créer un autre dans d'autres domaines. Ainsi, la réussite des actions politiques poursuivies pour accroître l'efficacité des opérations du secteur public est souvent limitée et loin d'être satisfaisante, à moins que des actions complémentaires appropriées ne soient mises en place pour compenser les effets d'entraves.

Une fois qu'une certaine réussite a été réalisée sur le premier ensemble d'objectifs, il devrait être possible de répéter le processus et d'assurer le renforcement pour viser d'autres cibles plus ambitieux qui peuvent être des extensions du premier but ou d'autres objectifs.

Les disciplines de planification du travail sont essentielles pour une mise en oeuvre fructueuse du plan d'action. Dans beaucoup de cas, des institutions individuelles responsables de chaque objectif ou de chaque sous-objectif doivent fournir par écrit un plan de travail des étapes à suivre pour atteindre l'objectif, comment les progrès seront mesurés et comment le rapport sera établi. Cela nécessite les efforts conjugués des politiciens, des décideurs, des autorités et d'autres acteurs pour réaliser l'engagement national de réformes politiques et pour les formuler d'une manière détaillée ainsi que pour les mettre en oeuvre.

Enfin, si elle est soigneusement mise en oeuvre, la planification de l'action politique au niveau du gouvernement est d'une importance capitale dans l'analyse critique des problèmes de formulation, de planification et de mise en oeuvre de la politique. Au niveau des ONG, la méthodologie renforce leurs connaissances dans la planification stratégique et contribue au développement des stratégies de mise en oeuvre des actions/objectifs politiques. Elle encourage aussi une meilleure

coopération et un meilleur esprit d'équipe entre des décideurs politiques au haut niveau et les divers acteurs/groupes/circonscriptions. Au niveau des masses populaires, la planification de l'action renforce la prise de conscience des questions et des problèmes relatifs aux diverses unités et elle les équipe avec les compétences nécessaires pour faire face et gérer le changement.

### **Séminaire sur la planification de l'action**

Un séminaire de formation peut être organisé pour introduire les méthodes de planification de l'action aux groupes stratégiques ou aux équipes de pays pour développer des profils de divers plans d'action en vue de résoudre les problèmes dans leurs circonscriptions. Ce séminaire constitue un cadre de réflexion libre où, loin des pressions quotidiennes, une certaine réflexion fondamentale peut être effectuée sur la nature des stratégies véritablement souhaitable pour résoudre les questions fondamentales des circonscriptions, agences ou pays individuels. L'idée essentielle est que les groupes stratégiques ou les équipes des pays décrivent un cadre stratégique indiquant l'orientation politique fondamentale, identifiant les domaines de décision et d'action et décrivant les moyens de ces actions.

## CHAPITRE IV

### PLANIFICATION DES ACTIVITES DE SENSIBILISATION ET DE DEFENSE EFFICACES

Dans ce chapitre, nous insistons sur la manière dont les ONG peuvent maximiser l'efficacité dans l'établissement des liens entre l'action des masses dans les activités de sensibilisation et de campagnes - un mouvement qui peut redonner la forme à la politique nationale, redéfinir les politiques et en fin de compte démocratiser le développement. Diverses idées étaient les stratégies des organisations des masses populaires, mais elles ont toutes en commun ces notions que les personnes défavorisées ont besoin d'être stimulées pour entreprendre une action communautaire, que les groupes défavorisés peuvent exercer un impact perceptible sur la situation locale, et que des efforts conjugués des organisations de masses peuvent se grouper en mouvements capables d'influencer les politiques au niveau national. Les bases conceptuelles de ces idées varient des notions de pluralisme démocratique libéral aux formulations radicales qui considèrent les organisations de masses comme confrontées (parfois violemment) aux forces sociales oppressives. Les idées de Paulo Freire ont été particulièrement influentes sur ces institutions adoptant les perspectives radicales, en se basant sur la nécessité de conscientiser les pauvres en tant qu'étape initiale dans le processus d'identification et en fin de compte de remise en cause des structures sociales et politiques qui les oppressent.<sup>31</sup>

La justification de relier l'action des masses populaires à la sensibilisation et à la défense réside dans l'argument qui veut que: les ONG peuvent habiliter, relier la connaissance à l'action, être sensibles aux contextes locaux, être flexibles et quand les collectivités prennent une action collective, elles peuvent s'attaquer aux problèmes de niveaux régional et national. En outre, et contrairement aux activités des autres ONG, cette approche peut permettre un degré de responsabilité à la base

afin que les ONG qui se réclament représentantes de la voix des pauvres puissent ajouter une certaine légitimité à l'image qu'elles cherchent à représenter.

Nous nous inspirons du travail de Clark et Dolan qui offre aux ONG certaines directives sur la manière de rendre opérationnelle cette nouvelle vision de relations des masses populaires aux activités de sensibilisation et de défense. Les recommandations présentées ici sont basées sur l'expérience acquise pendant plusieurs années de travail de défense.

**Recruter un personnel approprié.** Il y a une tendance vers l'étroitesse d'esprit au niveau du secteur des ONG, pour ne parler que de celles qui parlent le même langage, mais les politiques et les pratiques influentes exigent que l'on forge de nouveaux rapports de travail, par exemple avec le gouvernement et d'autres autorités aussi bien au niveau national que local. Cela demande des changements dans le recrutement du personnel des ONG. Par exemple, le personnel impliqué dans les activités de défense ne devrait pas être étroitement identifié avec des factions anti-gouvernementales et devrait apparaître comme étant politiquement mûr. Ceux qui ont de bons rapports avec les décideurs ou qui commandent le respect du public en général sont des alliés très importants.

**Mettre en place de plus grandes coalitions.** Une ONG qui a un esprit ouvert peut aussi trouver que les questions ne sont pas aussi bien cernées que cela semble à la surface, et qu'elle a beaucoup à apprendre des autres qui connaissent la question ou le pays mieux qu'elle. Ces facteurs indiquent le besoin des ONG de mettre en place de plus grandes coalitions que celles qu'elles sont habituées à avoir, de travailler étroitement par exemple avec la communauté universitaire, avec le secteur commercial, avec les politiciens, avec les syndicats, avec les dirigeants des confessions religieuses et autres qui

ont accès aux groupes prêts à accorder leur attention ou à la connaissance que requiert le processus d'approche.

**Sélectionner attentivement la question.** Le thème de la campagne doit être véritablement pertinent pour les pauvres, il doit être appuyé par les partenaires du sud, il doit provenir de l'expérience directe des ONG et il doit être un sujet sur lequel l'ONG est généralement considéré comme une autorité. Il doit y avoir des objectifs politiques clairs, qui sont théoriquement réalisables, et d'une manière pragmatique; cela peut signifier la définition d'objectifs intermédiaires. Pour les ONG du Nord, il devrait y avoir une certaine connexion évidente entre leurs propres pays et la question.

**Se constituer en expert crédible.** Pour que les ONG maximisent leur influence du débat général sur le développement, la première étape doit être de se défaire de l'expérience de leur conviction politique personnelle. Une ONG dont les idées sont basées sur la défense fidèle de ses propres expériences est très forte, mais quand l'expérience reflète une tentative de soutien des positions antérieures, cela saute directement aux yeux de ceux que l'ONG cherche à influencer.<sup>32</sup>

Par conséquent, il est essentiel que les ONG se réfèrent à l'analyse des experts connus sur le sujet, recrutent des alliés convaincants pour la cause (impliquer par exemple des chercheurs respectés dans les réunions avec les autorités), s'assurer que toutes les analyses ou les déclarations sont scrupuleusement exactes, s'assurer que les remèdes proposées sont réalistes et réalisables. Souvent, les auteurs des ONG passeront des mois à faire des recherches et à rédiger un rapport, mais ils présentent certaines recommandations rédigées en toute hâte avec très peu de profondeur; la plupart des lecteurs attachent plus d'importance aux recommandations qu'à l'analyse.



**Equilibrer les forces en présence.** Eviter le dialogue parce que cela risque de compromettre une position semble irréaliste et peu mûr. Le changement social concerne le compromis parce qu'il concerne l'équilibrage des forces en présence - d'une manière particulière, l'équilibre des forces va en faveur de la réforme au détriment de la résistance du statu quo. Un groupe de pression qui réalise une réforme importante peut se considérer bien satisfait du progrès et le dire publiquement même si seulement 20% de ses demandes ont été satisfaites. Cela n'implique pas cependant que le groupe a laissé tomber ou perdu les 80% qui restent; mais il considère cela comme étant une stratégie politique de consolider les premiers acquis.

**Accroître l'influence politique.** Les ONG stratégiques ont besoin de convaincre les autres sur l'état de développement de la validité de leur nouveau rôle influent. Elles doivent chercher à être consultées sur les problèmes politiques et être préparées, par exemple, à participer aux commissions gouvernementales. Ce processus peut avoir des ramifications majeures pour des dirigeants des ONG. Dans certains pays, ils ont été persuadés d'abandonner le secteur des ONG et d'aller travailler au gouvernement. Cela ne devrait pas être considéré comme un abandon mais plutôt comme une mise en place d'un plate-forme plus efficace où l'on peut mieux défendre les intérêts des ONG. Comme le dit Eduardo Garilao (1987), "Les dirigeants des ONG du tiers monde commenceront à entrer dans le service public et dans la politique parce qu'après avoir résolu les problèmes structurels de la pauvreté, c'est logiquement l'étape suivante". Ainsi, avec les institutions d'aide publique, les ONG doivent manoeuvrer dans des rapports plus étroits afin qu'elles puissent aider à formuler les politiques et à concevoir les projets.

**Equilibrer la macro-analyse avec l'utilisation de l'expérience de première main.** Les ONG du Nord ont un manque de respect inavoué pour leurs propres données qui peuvent sembler pauvres et anecdotiques lorsqu'elles sont confrontées aux grands volumes de données statistiques. Ce manque de confiance est injustifié comme le montre la citation suivante:

*"Pour obtenir un portrait d'une cité, il y a deux approches. La première est de louer un avion et de prendre des photos de la ville à partir de l'avion - les quartiers résidentiels, les complexes industriels, les bâtiments, les routes de communication et le terrain physique - et spéculer sur les conditions de vie dans les différents quartiers. L'approche alternative est de visiter des communautés particulières ou les lieux de travail et de parler avec les travailleurs ou les résidents et de rester avec eux suffisamment longtemps pour apprécier leurs préoccupations et leurs aspirations. Cela donne un portrait plus exact des conditions humaines. Comme le développement est essentiellement sur la condition humaine, la vue de la rue est aussi valable que la vue aérienne et c'est là que les ONG ont un avantage incontestable. La vue de la rue est peut être moins scientifique, mais elle révèle de sérieux problèmes et de questions importantes qui ne sont pas identifiés par la vue aérienne. Que ces questions soient ou ne soient pas générales ou uniques à la communauté étudiée est très important, mais l'incertitude ne devrait pas les empêcher de faire connaître leur expérience."*

En résumé, une forte compréhension des vues des chercheurs et des agences publiques est essentielle si la sagesse reçue est remise en cause, mais les ONG

doivent aussi devenir confiantes dans l'utilisation de leur propre expérience directe, aussi anecdotale soit-elle. Si l'observation n'est pas appropriée à la théorie, c'est la théorie qui est fausse, et non la réalité. La vue de la rue est tout aussi importante que la vue aérienne.

**Susciter le soutien du public.** Aussi bien que le cas puisse être défendu, les décideurs politiques ne peuvent pas être persuadés de changer la politique dont il est question parce qu'ils sont préoccupés par des questions qu'ils considèrent comme étant supérieurs aux programmes politiques. Ainsi, le deuxième aspect d'une stratégie de défense efficace et souvent essentiel concerne la mobilisation du soutien public. Pour ce faire, l'angle d'un intérêt humain est nécessaire pour attirer l'attention des médias. L'appui des célébrités de la télévision et d'autres spécialistes des communications devrait être recherché et une stratégie globale de communications devrait être minutieusement planifiée. Il est parfois considéré comme souhaitable d'exhorter les supporteurs des ONG à entreprendre une action de sensibilisation. Pour cela, le degré d'engagement doit être attentivement mesuré. Les stratégies mises à l'affiche comme des campagnes de masses devraient être refusées à moins qu'il ne soit pas possible de prévoir avec confiance un appui élargi; autrement, une impression malheureuse d'indifférence publique risque d'être ressentie. En même temps, l'utilisation judicieuse d'une petite bande d'animateurs publics de sensibilisation attentivement guidés et bien motivés peut faire une très grande différence. Pour la campagne publique, il est important de se mettre d'accord sur le ton à adopter, des justifications appropriées doivent être sélectionnées (telles que les manifestations pendant les réunions officielles, ou des événements spécialement planifiés). Les actions que les supporteurs sont invités à prendre doivent être attentivement sélectionnées, réalistes et suffisamment financées, y compris des systèmes de

récompense pour que les supporteurs puissent se sentir valorisés et valables.

**Lutter pour le pouvoir de négociation.** Identifier qui sont les principaux décideurs ou les personnalités influentes, et travailler stratégiquement pour obtenir des réunions avec ces personnalités. Inviter des chercheurs respectés et d'autres figures d'autorité qui sont connues pour leur appui à la cause afin qu'ils participent à ces réunions. Il est également important d'écouter aussi attentivement que de prêcher avec persuasion. Prendre note, particulièrement des décisions prises ou des domaines d'accord, et écrire après pour remercier tous ceux qu'on a rencontré en leur rappelant les décisions et les accords conclus. Après un temps approprié, faire le suivi de ces points, en demandant par exemple des rapports intérimaires ou une réunion-retour. L'objectif est d'obtenir la reconnaissance officielle que les ONG sont devenues des partenaires dans les négociations sur des questions en vue. Ce résultat peut être difficile à atteindre par une ONG isolée, c'est pour cela que les réseaux nationaux ou internationaux des ONG sont de plus en plus importants.

**Sensibilisation internationale.** Il est encore déplorable qu'au moment où ce siècle tire à sa fin, il y ait des résidus de colonisation qui croient encore que les décisions concernant l'atténuation de la pauvreté (dans le tiers monde) peuvent être mieux prises à Londres ou à New York plutôt que sur le terrain où se trouve la véritable expertise. Les ONG du Sud ont une responsabilité essentielle au niveau des autres ONG de diriger le processus de développement dans les pays du tiers monde et elles ont l'expertise nécessaire. Cependant, aussi bien les ONG du Nord que du Sud partagent la responsabilité de s'assurer qu'il existe un climat dans lequel le développement peut avoir lieu. Par conséquent, ainsi qu'elles doivent prendre de nouvelles responsabili-

tés dans le but de préserver leurs relations, les ONG du Nord doivent aussi renoncer à d'autres. Elles doivent jouer un rôle moins important dans la conception des stratégies de développement des masses en particulier, les décisions relatives au financement des projets devraient être de plus en plus transférées aux spécialistes du Sud.

Les ONG du Nord sont de plus en plus invitées par leurs partenaires du Sud pour mettre plus de ressources dans l'éducation, la sensibilisation et la défense afin d'améliorer leur profil dans le domaine de la sensibilisation internationale. Une sensibilisation efficace constitue un moyen de plus en plus puissant et important pour les ONG de multiplier leur impact sur les questions de développement allant de la conception des projets spécifiques de la Banque mondiale à la crise de la dette. Jusqu'à tout récemment, cette sensibilisation internationale était largement dominée par les ONG du Nord, les ONG du Sud se concentrant sur l'influence de la prise de décisions dans leurs propres pays. Ce qui est nécessaire est une relation dans les deux sens entre les ONG du Nord et les ONG du Sud, dans laquelle l'éducation pour le développement du Sud est une responsabilité partagée pour passer de l'aide au développement à la coopération au développement. Cela implique une aide pour rendre les institutions politiques et économiques du monde plus globalement responsables, amenant la voix des traditionnellement sans voix dans le processus de prise de décisions internationale et facilitant le flux de l'information dans les deux sens, ce qui pourrait améliorer la prise de décisions et renforcer la capacité des pauvres à influencer ces décisions.

**L'appui des donateurs internationaux.** Les institutions de financement devraient reconnaître que les ONG ont besoin d'un appui à long terme pour faciliter la mise en place des institutions et l'élaboration des stratégies globales. Depuis les années 1970, les ONG ont constamment demandé aux institutions de financement d'accepter et d'encourager des systèmes de planification et de budget étendus sur plusieurs années, dans



le but d'accroître la qualité de l'éducation pour le développement. La structure de financement continue à encourager des projets relativement petits avec une durée relativement courte. De plus, pour décourager la planification, cette situation affecte aussi la situation de ceux qui sont impliqués dans l'éducation pour le développement: des contrats précaires, des changements fréquents, une courte mémoire institutionnelle, le double emploi et le chevauchement des efforts en sont certains des stigmates.

En appliquant ces formules, il est possible que les ONG réalisent un plus grand impact sur l'amélioration de la situation des populations pauvres qu'elles ne le pourraient à travers un travail de projets conventionnels seulement. Les projets continueront à avoir une place importante. Ce sont des modèles innovateurs à partir desquels les autres peuvent tirer des leçons, mais ce sont aussi des positions avantageuses à partir desquelles l'expérience nécessaire pour influencer le travail peut être tirée. Cette expérience peut être une arme vitale dans les campagnes contre les causes profondes de la pauvreté et de l'injustice du monde qui sont du ressort des gouvernements et des institutions du Nord.

## CHAPITRE V

### ACCROISSEMENT DE L'IMPACT A TRAVERS LA CROISSANCE ORGANISATIONNELLE

#### 1 Appui à la recherche

Comme déjà mentionné dans les chapitres précédents, si les ONG doivent étendre leurs opérations, travailler avec le gouvernement, s'engager dans des activités de sensibilisation et de défense, ou mettre leurs énergies dans la mobilisation communautaire sur le terrain, accroître leur impact, elles doivent renforcer leurs capacités à entreprendre la recherche, planifier et incorporer les compétences normalement associées avec le domaine de la gestion.

La recherche, la diffusion et la formation devraient aussi faire partie intégrante des problèmes des ONG si elles doivent maximiser leur influence sur les activités de développement global. Elles peuvent servir d'outils utiles pour les ONG aussi bien dans leur rôle que dans leurs voix pour les pauvres (recherche dans le domaine de la défense) et dans leurs efforts d'évaluer les analyses fournies par d'autres institutions (analyses politiques). Cela accroîtra leur pouvoir de négociation face aux institutions et aux gouvernements donateurs. Par conséquent:

- Les ONG doivent accorder la priorité à la création d'un processus de diffusion structurée et à l'établissement des liens entre la recherche et la formation. Les ONG doivent aussi collaborer avec les institutions de recherche qui s'occupent des questions politiques pertinentes - elles devraient éviter le chevauchement d'efforts et apporter leur contribution au travail des uns et des autres. D'une manière fondamentale, les ONG doivent être considérées comme des producteurs ainsi

que comme des consommateurs de la connaissance.

- La présentation (forme et contenu) de cette connaissance doit être de telle façon qu'elle est largement utilisable - pour la défense et l'éducation pour le développement ainsi que pour le développement des chercheurs et des praticiens. Par conséquent, trouver le temps de réflexion et financer la mise en place des capacités de recherche devraient faire partie intégrante d'un programme d'une ONG.

- La recherche peut-être effectuée à tous les niveaux et non pas seulement par des chercheurs formés à cet effet. Les questions les plus simples peuvent constituer la base d'une investigation utile. Cela est aussi nécessaire pour une plus grande préservation et accumulation des connaissances et pour la création de leur propre mémoire institutionnelle. Le niveau de recherche devrait aussi varier selon le niveau de croissance ou le type d'ONG, comme par exemple les masses populaires, les intermédiaires, les donateurs, etc.

#### **(i) Recherche dans les programmes d'ajustement**

Utilisant les programmes d'ajustement structurel pour illustrer ce point sur la nécessité de recherche, Clark déclare ce qui suit:

*"Dans les taudis urbains, une ONG peut facilement déduire que le pauvre a trouvé trop pénible l'accroissement des prix. Cela n'est pas surprenant. Ce qui serait plus utile à savoir serait d'apprendre si des avantages d'une distribution alimentaire ciblée ont été constatés et si oui, à qui ont-ils profité? si une personnalité du gouvernement a parlé des systèmes de compensation aux*

*pauvres... qu'est-ce qu'il pense de ces systèmes? y a-t-il eu de changement dans les services de la santé?... l'émergence d'un marché noir les a-t-il affecté tous?... le programme d'ajustement exerce-t-il un impact sur les terres allouées aux femmes? les enseignants des écoles primaires locales désertent-ils à cause du non-paiement des salaires? Le fonctionnement des hôpitaux est-il paralysé à cause du manque des gants d'opération, de carburants, d'anesthésie ou d'autres matériels?"<sup>33</sup>*

Certaines ONG, note Clark, ont essayé de se pencher sur ces questions dans leur recherche. Elles ont critiqué les stratégies orthodoxes en réinterprétant les rapports officiels et les statistiques fournies par le gouvernement. Et la plupart des preuves qu'elles ont présentées sont trop superficielles ou hérétiques pour exercer l'impact qu'elles méritent. Pour être efficaces, les preuves des ONG devraient être totales, même si elles sont limitées à quelques collectivités et elles devraient être confiantes dans les vues de la rue qu'elles sont capables d'offrir. Là où cela a été effectué, leur travail a été puissant et efficace, même si ce nouveau domaine de travail leur exige de nouvelles disciplines et de nouvelles compétences qu'elles ne commencent qu'à apprécier maintenant. Clark recommande aussi que les ONG devraient commander un ou plusieurs groupes de chercheurs pour mener des investigations spécifiques. Les chercheurs ne devraient pas se limiter à la méthodologie de recherche de type classique mais elles devraient aussi s'inspirer des techniques de Rapid Rural Appraisal and Participatory Research,<sup>34</sup> qui ont fait leur preuve, Oxfam's Action Research Project du Malawi,<sup>35</sup> ou une récente enquête sociale menée dans les populations pauvres en Guyaquil, Ecuador.<sup>36</sup> Les ONG doivent aussi établir des relations étroites avec les institutions universitaires. Un investissement modeste dans les efforts de recherche peut être récompensé par une riche base d'information fiable dans une forme qui la rend immédiatement utilisable, non seulement dans le domaine international, mais aussi dans le pays de l'étude. Elle renforcera éventuellement les ONG dans leur capacité de critiquer les programmes d'ajustement et dans

l'utilisation de leur expérience opérationnelle dans la sensibilisation internationale.<sup>37</sup>

## **(ii) Centre indépendant de défense/recherche**

Dans le même ordre d'idées, un autre animateur des ONG recommande que les ONG ont besoin de mettre en place des centres indépendants de recherche/défense. Il n'y a pas beaucoup d'institutions en Afrique aujourd'hui qui traitent d'une manière critique des questions de politique publique ou d'administration et celles qui existent ont soit "dégénéré suite à l'hégémonie de l'Etat ou sont devenues commercialisées et identifiées à des sociétés et des droits acquis". Le centre de défense devrait être un centre indépendant qui gardera un oeil sur les politiques et les pratiques de l'état ainsi qu'il fournira des instruments et des outils de renforcement du travail de ceux qui sont engagés dans le changement social, la démocratie et la participation des populations. Ce centre devrait axer sa recherche indépendante et son travail d'analyse sur les questions suivantes:

- Politique publique et administration;
- Renforcement de la démocratie et de la culture politique;
- Priorité et affectation de budget;
- Politique et cadres politiques; et
- Moyens d'articuler les demandes et les intérêts des pauvres et des non représentés.

Son objectif devrait être de suivre constamment les questions d'importance nationale capitale dans l'administration et la prise de décisions politiques et d'appuyer les causes des mouvements sociaux et d'organiser des initiatives indépendantes en fournissant des documents et des rapports analytiques, l'information basée sur la recherche.<sup>38</sup>



## 2 Renforcement des capacités de gestion des ONG

En vue de s'équiper pour saisir le mouvement des stratégies de troisième génération, les ONG doivent renforcer leur capacité de gestion. Les ONG ont toujours été irritées par la hiérarchie et la bureaucratie au niveau de leurs organisations. Cependant, en l'absence d'une forte gestion, les ONG risquent d'aller à la dérive et de ne pas réaliser leur nouvelle vision de développement. Par conséquent, la formation dans les domaines financiers, les structures organisationnelles, la mise en place des équipes, les capacités interpersonnelles, la gestion du personnel, la négociation, la définition des objectifs et la planification stratégique est d'une importance capitale pour le monde des ONG. Brown propose six priorités pour la mise en place des capacités à savoir:<sup>39</sup>

- Renouveler et mettre à jour les visions et les valeurs de l'organisation et arriver à un terrain commun à travers la "négociation idéologique" et le consensus.
- Formuler des concepts stratégiques qui garantissent le respect de l'organisation vis-à-vis des circonscriptions extérieures et fournir un cadre d'évaluation de nouvelles opportunités.
- Développer un consensus sur les plans de l'organisation, y compris l'accord des circonscriptions extérieures.
- Assurer la puissance de la direction dans la mesure où les dirigeants doivent être autoritaires non seulement pour prendre des décisions mais aussi pour déléguer leur autorité afin que leur temps soit libre pour des questions stratégiques.

- Equilibrer l'organisation avec les tâches et les valeurs convenues.
- Mettre l'accent sur l'apprentissage par l'action, spécialement l'apprentissage à partir des erreurs commises. On peut facilement éviter de réinventer la roue en ayant écrit des manuels décrivant les procédures de s'occuper des tâches de routine.

### **3 Planification des programmes de participation de la population**

L'ingrédient essentiel de participation publique efficace est une attitude positive et l'engagement total du personnel des ONG à faire de la participation une réalité. Elle ne peut être effective que si les animateurs des ONG jouent un rôle directeur dans l'initiation et l'organisation des activités participatives nécessaires en utilisant des techniques de stimulation appropriées. Les aspects suivants du processus de participation pourraient être renforcés:

- 1 Le personnel des ONG devrait déployer plus d'efforts pour aider les autorités locales à comprendre le processus participatif et comment elles pourraient jouer un rôle plus important dans ce processus.
- 2 A son niveau, le personnel des ONG aurait besoin de consacrer plus de temps à la coordination et au travail d'appui pendant les premières phases. Leur participation démontrerait le niveau de sincérité et de sérieux de l'autorité locale elle-même.
- 3 Les autorités locales devraient répondre à toutes les idées exprimées par le public. Cet aspect devrait être soigné pour éviter la méfiance du

public et pour accroître la participation future du public.

Dans la conception d'un programme de participation publique, il est impérieux de prendre en compte les différentes capacités des populations à exprimer leurs réactions en retour. Les différentes étapes de développement socio-économique au niveau des différentes autorités locales exigeront différentes méthodes. Pour les autorités locales hautement urbanisées (c'est-à-dire les grandes villes), où les infrastructures d'information sont bien développées et où l'environnement permet aux populations d'être plus conscientes et plus informées, les rassemblements publics par invitation sont recommandés et devraient continuer à être renforcés. Dans les plus grandes localités, les associations et les partis politiques sont plus dominants. D'autre part, dans des localités plus réduites, particulièrement en milieu rural dominé par l'agriculture, la plupart des individus et des groupes requiert un processus initial d'éducation ou d'initiation, comme par exemple l'information par le personnel de planification, des discussions dans les deux sens, et éventuellement des démonstrations audiovisuelles. Pour assurer la représentativité des vues exprimées, des mini-expositions mobiles et des visites à domicile pour les zones périphériques seront effectuées. Des attractions telles que les représentations en direct des artistes renommés, et d'autres représentations en plein air de ce genre peuvent être tenues en même temps que les expositions. Cette méthode est particulièrement utile pour atteindre et capturer les groupes de populations qui autrement n'auraient pas réussi à faire connaître leur point de vue.

### **Besoins de compétences pour initier les programmes de participation publique**

Pour permettre une participation efficace, le personnel des ONG et les autorités locales devraient s'équiper de connaissances et de compétences requises pour la participation. Trois domaines de préoccupation particulière sont les capacités

d'écouter, les compétences organisationnelles et les compétences de communication verbale.

**Ecouter.** Ce processus concerne principalement la mise en place des équipes et le véritable désir des membres de l'équipe à réussir. Le travail préparatoire adéquat est un préalable. Il exige la discussion des problèmes, l'évaluation de la situation, l'organisation et la capacité d'écouter avec sensibilité.

**Compétences organisationnelles.** Les dirigeants des projets doivent avoir de bonnes compétences organisationnelles pour mettre en place toutes les activités pertinentes, l'équipement d'appui et la main-d'oeuvre afin d'obtenir l'engagement des diverses parties à s'assurer que le processus participatif est mené avec efficacité.

**Capacités de communication verbale.** Accroître la participation publique et la responsabilité des autorités locales dans leurs décisions/actions exige que le personnel des ONG possède des compétences de communication verbale suffisantes. Cela est particulièrement vrai dans les activités participatives où le dialogue est le principal déterminant de la participation appréciable.

Pour traiter de ces questions, les administrateurs des projets devraient acquérir des compétences appropriées dans ces domaines. Les jeux de simulation et les discussions et les débats publics organisés devraient être introduits dans les divers séminaires et ateliers. De même, les instituts de formation/université offrant des cours de gestion des projets devraient introduire ces cours dans leurs programmes.

L'initiation des programmes et des activités de participation publique est une activité difficile, exigeant les attributs suivants:

- 1 Un véritable désir, de la part des autorités locales et des décideurs politiques, d'informer et d'impliquer activement le public;
- 2 De bonnes capacités organisationnelles et de communication pour impliquer une plus grande base du public, c'est-à-dire non seulement les catégories qui en bénéficient mais aussi la majorité silencieuse;
- 3 Applications des techniques de diffusion et d'assimilation appropriées pour les questions et les propositions pertinentes présentées au public et ensuite susciter la réaction du public particulièrement en favorisant les discussions dans les deux sens; et
- 4 Véritable désir des autorités locales à répondre aux propositions avancées par le public.

Tous ces attributs sont possibles. Le degré de réalisation dépendra principalement des rôles positifs joués par les ONG, les fonctionnaires et les conseillers des autorités locales concernées.

### CONCLUSION

En conclusion, nous soutenons Michael Edwards et David Hume qui nous donnent en résumé les leçons apprises et les questions clés que les ONG doivent examiner pour accroître l'impact de leurs activités et faire une différence. A partir de la riche diversité d'expériences des diverses ONG, les auteurs stigmatisent les éléments suivants:



## **1. Amélioration de l'impact par la collaboration avec le gouvernement**

### **Leçons apprises**

- *Les ONG doivent travailler dans les contraintes des systèmes du gouvernement, souvent des institutions bureaucratiques ayant très peu de ressources et qui sont très peu motivées et qui résistent au changement;*
- *Les relations personnelles avec leur personnel clé sont très importantes;*
- *Les problèmes de recrutement du personnel expatrié - les problèmes de manque de durabilité, de succession, doivent être examinés à l'avance;*
- *Le haut niveau de mobilité du personnel du gouvernement réduit l'impact des conseils et de la formation, il faut examiner cette question directement si c'est possible;*
- *Permettre au gouvernement de s'attribuer le mérite de la réussite;*
- *Planifier longtemps à l'avance;*
- *Se concentrer sur les réformes politiques au niveau du gouvernement central;*
- *Reconnaître qu'une plus grande influence des donateurs sur la réforme politique l'emporte sur celle des ONG et choisir des stratégies complémentaires pour sensibiliser les donateurs.*

### **Principales questions**

- *Le gouvernement peut-il être réformé? Si oui, quels types de réforme devrait-on favoriser?*
- *Comment les ONG du Nord devraient-elles établir des relations avec les gouvernements du Sud?*
- *Comment les ONG devraient-elles faire face aux difficultés pratiques de travailler dans des systèmes gouvernementaux?*

## 2. Amélioration à travers le développement opérationnel

### Leçons

- Les ONG qui adoptent cette méthodologie doivent prévoir des fortes tensions à mesure que la culture organisationnelle change et se restructure;
- La durabilité devrait être planifiée dès le départ, en termes financiers, de main-d'œuvre et juridiques;
- La forte préférence des donateurs pour la livraison de services risque de convertir les ONG des agences avec "mission" en contractuels de services publics;
- Cette stratégie peut exiger des concessions de la part d'autres stratégies - le ton du travail de défense et la nature de l'appui aux initiatives locales peuvent être compromis.

### Principales questions

- Le développement opérationnel renforce-t-il automatiquement les structures existantes du pouvoir?
- La "door view" des ONG leur confère-t-elle un rôle en termes de stratégies et d'activités? Réduit-elle la responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires et des supporteurs visés?
- Les ONG peuvent-elles étendre leurs opérations sans devenir bureaucratiques?
- Le développement opérationnel des ONG remplace-t-il l'Etat et renforce-t-il les politiques de libéralisation et de libres marchés?
- Y a-t-il quelques services que seules les ONG peuvent rendre, pour que le développement opérationnel soit la seule option?

### 3. *Amélioration à travers la sensibilisation et la défense*

#### *Leçons apprises*

- *Aujourd'hui, l'influence des ONG s'est limitée aux projets plutôt qu'aux attitudes et à l'idéologie fondamentales;*
- *Les donateurs désirent ardemment voir les ONG devenir des exécuteurs de projets, et non des acteurs dans un dialogue politique;*
- *La connaissance des ONG par les donateurs est partielle et cela limite leur impact;*
- *Une base pratique est importante pour que les ONG britanniques légitiment leur travail de sensibilisation avec leur statut d'organisations de bienfaisance;*
- *La législation britannique régissant les oeuvres de bienfaisance déterminera sensiblement l'avenir du travail de sensibilisation des ONG britanniques avec leur statut d'organisations de charité.*

#### *Principales questions*

- *Comment mener avec succès le travail de sensibilisation tout en restant dans les limites de la législation relative aux oeuvres de charité?*
- *Comment équilibrer le programme de travail avec la sensibilisation, et relier les deux plus étroitement?*
- *Quelles questions et quels cibles sont importants pour l'activité de sensibilisation?*
- *Les ONG devraient-elles chercher à influencer les symptômes ou les causes, la conception du programme ou l'idéologie sous-jacente?*
- *Comment les ONG du Nord et du Sud peuvent-elles se mettre ensemble pour influencer plus efficacement les donateurs?*

#### 4. Amélioration grâce à l'appui de l'initiative locale

##### *Leçons apprises*

- *La possibilité d'une véritable participation à ce travail dépend essentiellement de l'accord du gouvernement; lorsque cette autorisation n'est pas obtenue, les ONG doivent attentivement examiner leurs options de devenir apolitiques ou partisans;*
- *Les agences d'aide publique ne sont pas disposées à appuyer des initiatives sérieuses de mobilisation et d'habilitation des groupes défavorisés;*
- *Beaucoup d'ONG se plaisent à dissimuler le niveau auquel leurs programmes de mobilisation sociale visent l'habilitation ou la fourniture de services. Parfois, cela peut constituer un moyen tactique (de cacher leurs intentions à l'Etat), mais il s'agit souvent de l'absence de volonté de prendre cette décision importante.*

##### *Questions clés*

- *Les stratégies de mobilisation sociale devraient-elles constituer le rôle majeur des ONG du Sud et du Nord dans l'avenir?*
- *Quelles mesures pourrait-on prendre pour s'assurer que les organisations de masses sont contrôlées par les membres et ne suivent pas simplement la dictée de leurs ONG "mères"?*
- *Les structures régionales de mobilisation sociale sont-elles très différentes? Si oui, qu'est-ce que l'Afrique ou l'Asie devraient apprendre de l'Amérique Latine?*
- *Les réseaux des organisations locales devraient-ils rester politiquement non alignés ou devraient-ils s'allier ouvertement aux partis politiques?*
- *Quel est le compromis entre l'habilitation et le bien-être, lorsque les ONG "mères" s'impliquent résolument dans l'organisation des activités de fourniture de services avec le financement des donateurs?*
- *Comment des cadres de mobilisateurs sociaux professionnels pourraient-ils être développés sans réduire la qualité des rapports avec les bénéficiaires visés?*

## Notes

- <sup>1</sup> Michael Edwards and David Hume, *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*, Save The Children, Earthscan Publications Ltd, London, 1992. p. 13.
- <sup>2</sup> Sithembiso Nyoni, *Indigenous NGOs: Liberation, Self-Reliance and Development* World Development, Vol. 15, Supplement, 1987.
- <sup>3</sup> J. Clark, *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*, Eathscan, London, 1991, p.120.
- <sup>4</sup> Ibid., pp. 13-14.
- <sup>5</sup> Alan Fowler, *NGOs in Africa: Achieving Comparative Advantage in Relief and Microdevelopment*, Discussion Paper 249, Institute of Development Studies, Sussex, 1988.
- <sup>6</sup> Clark, Ibid., p. 120.
- <sup>7</sup> Ibid., p. 75.
- <sup>8</sup> Telma Rudi Frantz, *The Role of NGOs in the Strengthening of Civil Society*, World Development, Vol. 15, Supplement, 1987, pp. 121-127.
- <sup>9</sup> See Clark, Ibid.; Also see J. Farrington and S. Briggs. *NGOs, Agricultural Technology, and the Rural Poor*, Food Policy, Dec. 1990, pp. 479-92.
- <sup>10</sup> Anthony Bebbington and John Farrington, *Governments, NGOs and Agricultural Development: Perspectives on Changing Inter-Organizational Relationships*, Journal of Development studies, Vol. 29, No. 2, January 1993, pp. 199-219.

- 11 Ibid., p. 200.
- 12 See N. Bobbio, *The Future of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1987; S.L. Holt, *The Role of Institutions in Poverty Reduction: A Focus on the Productive Sectors*, Policy Research and External Affairs Working Paper WOS 627, Washington, D.C. The World Bank.
- 13 Ibid.
- 14 Ribe et al.; *How Adjustment Programmes can Help the Poor: The World Bank's Experience*, World Bank Discussion Paper 71, Washington, D.C. World Bank Publications.
- 15 E.A. Brett, *Voluntary Agencies as Development Organizations: Theorizing the Problem of Efficiency and Accountability*, Development and Change, Vol.24, 1993, pp. 269-303.
- 16 Ibid., p. 299.
- 17 David C. Korten, *Third Generation NGO Strategies: A key to People-Centred Development*, World Development, Vol.15, Supplement, 1987, pp. 145-159.
- 18 Ibid., p. 149.
- 19 Ibid., p. 148.
- 20 Ibid., p. 149.
- 21 Ibid., p. 150.
- 22 Michael Edwards and David Hume, Ibid, p. 192;
- 23 Ibid., p. 149.



- 24 David Korten, Micropolicy reform: The Role of Private Voluntary Agencies, Working Paper No. 12 of the National Association of Schools of Public Administration Washington D.C.: 1986.
- 25 Edith Stokey and Richard Zechauser, A Primer for Policy Analysis, W.W. Norton & Company, New York, 1977, pp. 320-25.
- 26 Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press, Oxford, 1986, pp. 13-18.
- 27 Ibid., pp. 23-24.
- 28 Hogwood and Gunn, Ibid., pp. 26-29.
- 29 Ibid. p. 269.
- 30 Edwards and Hume, Ibid, pp. 24-25.
- 31 Clark, Ibid, p. 178.
- 32 Clark, p. 200.
- 33 Report of Conference on Rapid Rural Appraisal, Khon Kaen University (Thailand: 1987); Robert Chambers, Rural Development: Putting the Last First (Harlow Longman, 1983) and Normal Professionalism, New Paradigms and Development, Discussion Paper 227 Institute of Development Studies, Sussex, 1986.
- 34 Roy Trivedi, Report of Malawi Action Research Project OXFAM, Oxford, 1989.

- 35 Caroline Moser, The Impact of Recession and Structural Adjustment Policies at the Micro-level; Low income women and their households in Guayaquil, Ecuador London School of Economics, London, 1988.
- 36 Clark, Ibid, pp. 197-202.
- 37 Ibid., p.127.
- 38 Rajesh Tandon, Strengthening the Voluntary Sector, German Adult Education Association, No. 36, March 1991, pp. 126-127.
- 39 David Brown, Organizational Barriers to NGO Strategic Action, Lok Niti, Manila: ANGOC, Vol.5, No.4, 1988.