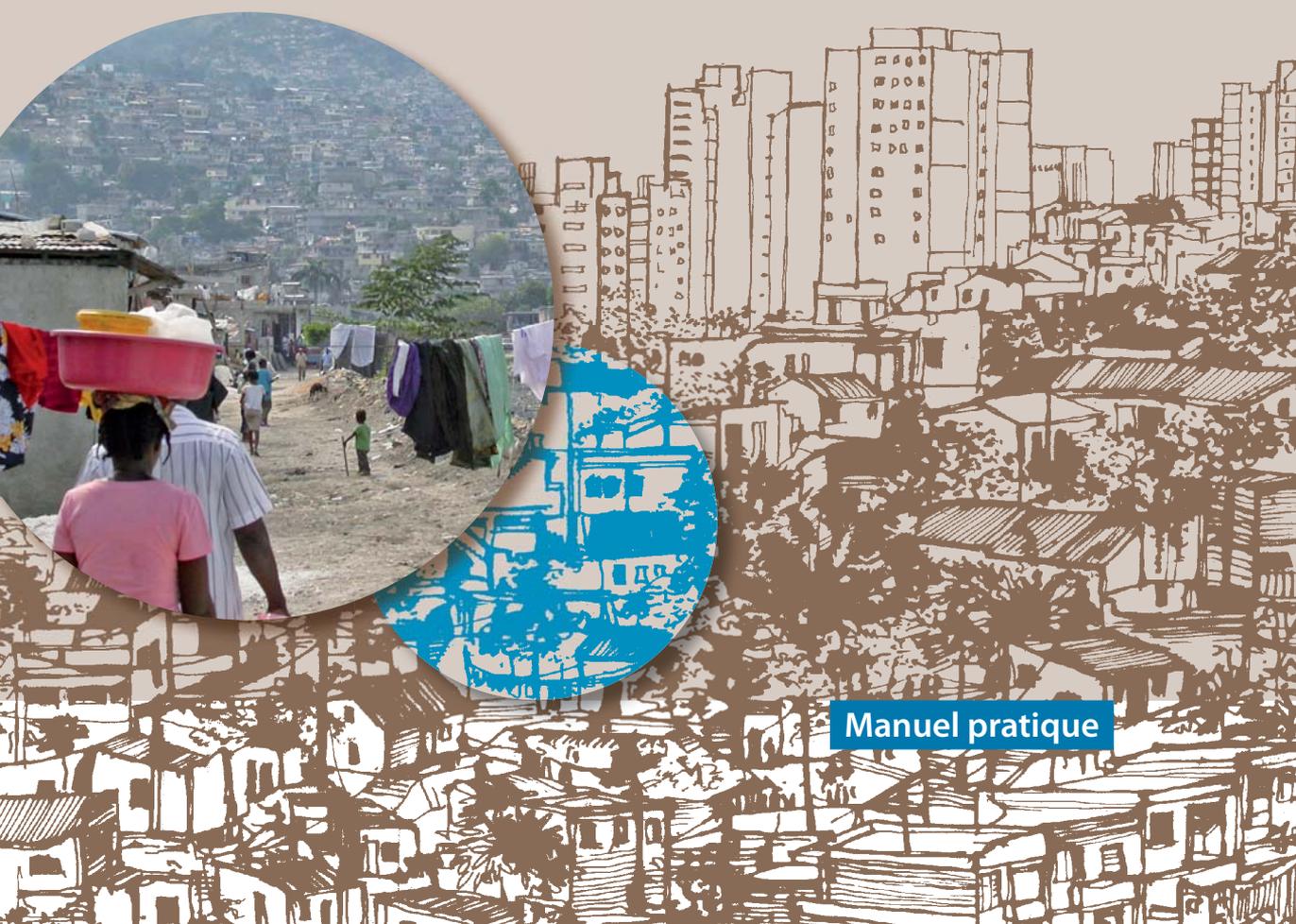


Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

Orientations méthodologiques

➔ Christophe Mestre (CIEDEL)

Chantal Duray-Soundron, Patricia Huyghebaert et Oriane Turot
(Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT)



Manuel pratique

Manuel pratique

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

Orientations méthodologiques

Christophe Mestre (CIEDEL)

Chantal Duray-Soundron, Patricia Huyghebaert et Oriane Turot
(Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT)

Avec nos remerciements chaleureux à :

Anne-Sophie Brouillet, Annette Corrèze, Marie-Jo Demante (IRAM), Isabelle Droy (IRD, UMR C3ED), Astrid Frey (Cités Unies France), Peter Hochet (ACE/RECIT), Réjane Hugounenq (AFD), Jean-Pierre Jacob (IRD-ACE/RECIT), Abdoulaye Keita (Delta C), Mamadou Keita (Delta C), Constance Koukoui (Cités Unies France), Agnès Lambert (IRAM), Philippe Lavigne Delville (GRET), Pierre Laye (MAEE), Madani Koumaré (Plateforme DESC Mali), Jules Dumas Nguebou (ASSOAL), Virginie Rachmuhl (GRET), Valérie Reboud (AFD), Gwenaëlle Rossignol (Horizons Solidaires), Saya Saulière (Consultante), Paul-Henri Schipper (MAEE), Damien Thibault (GRET), Anne-Marie Zigmant (DIACT).

Pour leur précieuse contribution.

Ce manuel a été réalisé avec le concours du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Diffusion

www.reseau-impact.org

www.ciedel.org

Maquette : Hélène Gay.

Dessin de couverture : Raul Pajoni. Photo de couverture : Bénédicte Hermelin.

Imprimé sur papier recyclé.

Liste des sigles et acronymes

ACE-RECIT	Association Construisons Ensemble – Recherche sur les Citoyennetés en Transformation
AFD	Agence Française de Développement
APAD	Association euro-africaine Pour l'Anthropologie du changement social et du Développement
ASACO	Associations de Santé Communautaire
ASMARE	Associação dos Catadores de Material Reaproveitável (Association des récupérateurs de papier et de matériel recyclable, Brésil)
ASSOAL	Association pour l'amour du livre et le développement local (Cameroun)
C3ED	Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines)
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis
CIEDEL	Centre International d'Études pour le Développement Local (Université Catholique de Lyon)
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CSCOM	Centre de Santé Communautaire
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSP	Catégorie Socio-Professionnelle
CUF	Cités Unies France
DESC	Droits Économiques, Sociaux et Culturels
DGCID	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (MAEE)
DIACT	Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
DIAL	Développement, Institutions et Analyses de Long terme
ECID	Espaces Communaux d'Interpellation Démocratique
ECRIS	Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques

F3E	Fonds pour la promotion des Études préalables, des Études transversales et des Évaluations
FCFA	Franc de la Communauté Financière d’Afrique
FEP	Fonds d’Expertise Participative
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Société allemande pour la coopération technique)
IMPACT (Réseau)	Inégalités / Micro Macro / Pauvreté / ACTeurs
IQUV	Indice de Qualité de la Vie Urbaine
IRAM	Institut de Recherche et d’Applications des Méthodes de développement
IRD	Institut de Recherche pour le Développement
IVS	Indice de Vulnérabilité Sociale
LPI ou LCPI	Lutte contre la Pauvreté et les Inégalités
MAEE	Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisations Non Gouvernementales
PACR	Projet d’Appui aux Communautés Rurales
PIB	Produit Intérieur Brut
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTÉ	Pays Pauvres Très Endettés
PROFADEL	Programme de Renforcement de l’Offre de Formation des Agents de Développement Local
RMI	Revenu Minimum d’Insertion
SEPO	Succès, Échec, Potentiel, Opportunité (méthode d’analyse)

Préambule

Pourquoi réduire les inégalités est un enjeu ?

Lutte contre la pauvreté : le concept n'est pas nouveau. Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), politiques publiques de lutte contre la pauvreté, croissance pro-pauvres, sommets et engagements de la communauté internationale... Avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) adoptés en 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies, la réduction de la pauvreté devient l'un des objectifs stratégiques des politiques et programmes de développement et de coopération au développement. Les bilans à mi-parcours montrent cependant que l'objectif de réduction de moitié de la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ne sera pas forcément atteint d'ici à 2015.

Si les OMD approchent l'extrême pauvreté en termes monétaires, il est admis qu'il n'existe pas une définition unique de la pauvreté. Au cours des années 1990 déjà, la manière d'appréhender la pauvreté progresse. La pauvreté apparaît comme un processus complexe aux dimensions multiples, tant monétaire que non monétaire, tant économique que social et politique. Les recherches mettent en valeur les relations entre les formes de pauvreté, entre pauvreté et vulnérabilité ou exclusion. Elles montrent surtout qu'il ne suffit pas de mesurer la pauvreté, mais qu'il faut aussi considérer le niveau des inégalités et remettre en question les relations mécaniques entre croissance et réduction de la pauvreté.

Des analyses récentes d'économie politique¹ montrent que l'évolution de la croissance et des inégalités joue un rôle majeur sur l'évolution de la pauvreté. On sait désormais : i) que le degré de recul de la pauvreté dépend du niveau initial des revenus et des inégalités monétaires (la baisse de la pauvreté est freinée par l'augmentation des inégalités); ii) que des inégalités trop fortes gênent la croissance; et iii) que la croissance génère des inégalités. Il n'y a donc pas de relation mécanique entre croissance et pauvreté : la croissance n'est pas naturellement « distributive », elle n'est « partagée » que si on accorde une attention particulière aux inégalités.

C'est pourquoi porter une attention particulière à l'ampleur des inégalités dans une situation donnée peut permettre d'identifier les causes profondes de la pauvreté et ainsi agir en conséquence.

1. Bourguignon François, février 2004, The Poverty-Growth-Inequality Triangle, Conseil Indien pour la recherche sur les relations économiques internationales, New Delhi, 30 p. Version modifiée de la contribution à la Conférence « Pauvreté, Inégalité et Croissance », novembre 2003, Paris, AFD/ EUDN (European Union Development Network), p. 69-111.

... par des politiques publiques locales...

Pourquoi consacrer ce manuel en faveur d'une réduction des inégalités par des politiques publiques locales ?

- * Parce qu'avec une affirmation des processus de décentralisation, les collectivités locales ont des compétences et des prérogatives qui leur permettent d'intervenir dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques et de programmes d'actions qui se traduisent par l'amélioration ou non de l'accès aux services, aux revenus et aux opportunités.
- * Parce que les collectivités territoriales sont une échelle d'action qui permet d'élaborer non seulement des projets mais bien des politiques publiques, au sens de programme d'action, négocié entre des intérêts divergents, sur un territoire donné.
- * Parce que c'est au niveau local que les autorités déconcentrées de l'État, les autorités coutumières ou traditionnelles et les autorités élues peuvent avoir une expérience plus directe des situations de pauvreté et d'inégalités vécues par les habitants de leur territoire. Sans que cela aille de soi — loin s'en faut —, ces autorités locales ont la possibilité de travailler dans une relation de proximité avec les habitants.
- * Parce que les collectivités locales peuvent être des lieux privilégiés pour formuler et mettre en œuvre des politiques publiques, en particulier en ce qui concerne l'accès aux services (détermination de la répartition spatiale des équipements ou des services de l'état civil, détermination de la qualité et du coût des services en matière d'accès à la santé, à l'éducation, etc.) et aux activités économiques (détermination de priorités économiques, concertations entre acteurs, incitations en faveur des catégories défavorisées, investissements et infrastructures, mise à disposition de crédits, etc.).
- * Parce que le niveau local est un maillon essentiel pour réduire durablement les inégalités. C'est sans doute au niveau local, c'est-à-dire à l'échelle des villes, des communes, des villages, des quartiers, dans la diversité et la complexité des relations économiques, sociales et politiques entre individus et groupes d'acteurs sociaux, que les disparités dans l'accès aux revenus, aux soins de santé, à l'éducation, au statut social, etc. sont les plus ressenties. C'est sans doute à ce niveau que les inégalités, sociales notamment, se manifestent le plus crûment, mais aussi là où il est possible d'agir pour les réduire. Bien sûr, le niveau local ne peut être pensé indépendamment de l'échelon national, régional et international, mais il peut être un levier essentiel d'initiatives et de changement social. C'est en tout cas l'une des idées qui sous-tend les processus de décentralisation en cours dans beaucoup de pays d'Afrique francophone subsaharienne ou en Amérique du Sud.

... des orientations méthodologiques...

Malgré des ressources financières souvent insuffisantes, bien que tiraillés entre une multitude d'urgences et divisés entre intérêts divergents, certains élus locaux mènent des actions exemplaires pour réduire la pauvreté *et* les inégalités sur leur territoire. C'est sur ces expériences que ce manuel s'appuie pour dégager des orientations méthodologiques pour une meilleure prise en compte des enjeux de réduction des inégalités dans les politiques publiques au niveau local.

Ce travail est le prolongement d'une étude menée en 2006. En analysant les processus de décentralisation, l'Agence Française de Développement (AFD) s'interrogeait alors sur comment prendre en compte les dimensions de la réduction de la pauvreté et des inégalités dans ses projets et programmes d'accompagnement de la décentralisation. Ce questionnement a donné lieu à une étude menée par le Réseau IMPACT et le CIEDEL au Mali².

Cette étude a mis en évidence les différences de perception des termes « pauvreté » et « inégalités » parmi les partenaires techniques et financiers d'une part, les élus et autorités maliens, nationaux et locaux d'autre part. Elle a surtout mis en avant des pratiques d'élus de collectivités territoriales maliennes montrant ainsi que malgré un processus de décentralisation perfectible, des transferts de compétences et de financements insuffisants, des ressources humaines limitées, des positionnements politiques et sociaux complexes par rapport à des autorités coutumières, des organismes de coopération et des intérêts particuliers (secteur privé, partis politiques, instances étatiques, et autres), certains élus locaux mènent, de leur propre initiative, des actions publiques de réduction des inégalités sur leur territoire.

Ce sont ces pratiques que souhaite étayer ce manuel, pour montrer, en s'appuyant sur des exemples concrets, comment il est à la fois possible et souhaitable de mener des actions publiques de réduction d'inégalités, au nom de l'intérêt collectif et de la réduction de la pauvreté. Tout au long de ce manuel, les concepts utilisés seront précisés. La diversité des acteurs, de leur rôle et de leurs responsabilités, la pluralité des normes, la diversité des contextes institutionnels et les interactions entre les différents échelons de décisions et d'interventions seront mis en avant lorsque cela sera possible.

... pour qui ?

Ce manuel s'adresse aux professionnels qui viennent en appui aux décideurs des politiques publiques locales, aux dynamiques de développement local et aux processus de décentralisation : ONG de solidarité internationale venant en appui à des élus locaux de pays en développement ; collectivité locale d'un pays de l'hémisphère Nord menant une action de coopération décentralisée avec une collectivité locale d'un pays en développement ; organisme de formation travaillant sur les questions de décentralisation et de développement local ; secrétaires généraux et agents de collectivités locales.

Il se veut didactique pour être lu par un public diversifié, non spécialiste des théories sur la pauvreté, les inégalités et les politiques publiques. Il se veut aussi une invitation à être décliné en des outils davantage pédagogiques et pratiques pour rendre son contenu plus directement opérationnel auprès d'élus et divers acteurs de terrain qui ont une expérience plus concrète que théorique de ces questions.

2. CIEDEL, Réseau IMPACT, Prise en compte de la pauvreté et des inégalités dans les appuis à la décentralisation au Mali, Étude réalisée pour le compte de l'AFD par Christophe Mestre, Mamadou Keita et Abdoulaye Keita dans le cadre d'une réponse conjointe Réseau IMPACT/CIEDEL, Bamako/Lyon, mai 2006. Le Réseau IMPACT est un réseau d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités. Il rassemble chercheurs et universitaires, opérateurs de terrain et professionnels du développement, et responsables politico-administratifs issus en particulier de la Coopération française (www.reseau-impact.org). Le CIEDEL est un institut universitaire proposant des formations universitaires et professionnelles et offrant une expertise de terrain sur les questions de développement local, de décentralisation et de coopération internationale et décentralisée (www.ciedel.org).

... quelques réserves...

Ce manuel a été élaboré à partir de pratiques telles qu'elles ont été exprimées par les élus rencontrés. Il tente de les formaliser en vue de modéliser une analyse séquentielle pour une meilleure prise en compte des inégalités dans l'élaboration de politiques publiques au niveau local. Il ne prétend pas être un guide d'appui à la coopération décentralisée, ni être un manuel consacré aux politiques publiques. Il ne prétend pas non plus présenter une analyse exhaustive des différentes formes d'inégalités, ni constituer un mode d'emploi tout fait pour la participation des acteurs qui ne sont pas les mêmes selon les questions en jeu, ni répondre à toutes les situations de prise en compte des inégalités dans les politiques publiques locales. Il constitue une contribution visant à expliciter comment certains décideurs, au niveau local, ont pu formuler une politique publique visant à réduire les inégalités et à proposer à partir de là des orientations méthodologiques pour celles et ceux qui voudraient contribuer à la formulation et la mise en place de telles politiques.

Ce manuel se concentre donc sur les politiques locales, mais n'en ignore pas moins que des conflits peuvent exister entre les différentes échelles d'intervention : locale, nationale, voire internationale. Les politiques nationales notamment, souvent portées par des choix essentiellement économiques, peuvent être en contradiction avec ces choix locaux. Bien que les modalités d'intervention évoluent et s'améliorent, les activités des différents acteurs du développement, aides bi et multilatérales, organisations non gouvernementales, peuvent aussi compromettre les efforts locaux. La coordination des différentes échelles de politiques n'est pas chose aisée, les collectivités locales ne sont pas souveraines et peuvent même être vulnérables en cas de conflit avec l'échelle nationale ou internationale. Loin d'une vision idéalisée du développement local, ce manuel n'ignore donc pas cette réalité. Il conserve néanmoins la conviction que les politiques publiques locales sont pertinentes pour réduire les inégalités, et que les collectivités territoriales disposent des prérogatives pour ce faire. ●

Sommaire

- 11 **Partie I. Inégalités et politiques publiques locales : des concepts aux réalités**
- 13 **Fiche 1 : Pauvreté - inégalités : de quoi parle-t-on ?**
- 13 Pauvreté
- 16 Inégalités
- 21 **Fiche 2 : Pourquoi vouloir réduire les inégalités ?**
- 21 Des inégalités extrêmes peuvent avoir des effets négatifs
- 22 Faut-il s'attaquer à toutes les inégalités ?
- 25 **Fiche 3 : Pauvreté - inégalités : comment briser la chaîne ?**
- 25 Liens entre pauvreté et inégalités
- 27 Briser la chaîne d'inégalités structurelles
- 31 **Fiche 4 : Pourquoi prendre en compte les inégalités dans les politiques publiques locales ?**
- 31 Les inégalités : une question politique
- 32 Qu'entend-on par « politique publique locale » ?
- 34 Le rôle des collectivités locales dans l'élaboration d'une politique publique locale
- 36 Le rôle des collectivités locales dans la réduction de la pauvreté et des inégalités
- 37 **Fiche 5 : Les autorités locales et la réduction des inégalités : enquête sur les motivations**
- 37 Les motivations liées aux convictions
- 38 Les motivations liées à la position sociale
- 39 Les motivations liées à l'intérêt
- 39 Les motivations liées à la pression des citoyens
- 41 **Partie II. Comment intégrer la dimension inégalités dans la définition, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques publiques locales ?**
- 45 **Fiche 6 : Mettre sur agenda une situation révélant des inégalités**
- 45 Les orientations
- 46 La démarche
- 48 Les outils
- 50 Implications pour le travail des différents acteurs
- 53 **Fiche 7 : Connaître la situation des inégalités sur le territoire**
- 53 Les orientations
- 54 La démarche
- 58 Les outils
- 59 Implications pour le travail des différents acteurs
- 61 **Fiche 8 : Comprendre ce qui fonde les inégalités**
- 61 Les orientations
- 61 La démarche
- 63 Les outils
- 63 Implications pour le travail des différents acteurs

65	Fiche 9 : Définir des politiques : ① prendre des options
65	Les orientations
66	La démarche
67	Les outils
68	Implications pour le travail des différents acteurs
71	Fiche 10 : Donner la parole, rechercher des pistes de solution, concerter, convaincre
71	Les orientations
72	La démarche
80	Les outils
82	Implications pour le travail des différents acteurs
85	Fiche 11 : Définir des politiques : ② arbitrer
85	Les orientations
86	La démarche
87	Les outils
88	Implications pour le travail des différents acteurs
91	Fiche 12 : Responsabiliser les acteurs
91	Les orientations
91	La démarche
93	Les outils
93	Implications pour le travail des différents acteurs
95	Fiche 13 : Mettre en œuvre et suivre la politique publique adoptée
95	Les orientations
95	La démarche
96	Les outils
98	Implications pour le travail des différents acteurs
99	Fiche 14 : Évaluer et rendre compte
99	Les orientations
99	La démarche
100	Les outils
102	Implications pour le travail des différents acteurs
103	Quelques cas pratiques
105	1^{er} cas : Politique publique éducative locale dans une commune du Sahel
109	2^e cas : Création d'une école de sourds muets dans une commune du Sahel
111	3^e cas : Création d'une caisse villageoise de solidarité dans une commune du Sahel
113	4^e cas : Politique de sécurisation de l'accès au foncier pour les jeunes et les femmes au Sahel
115	5^e cas : Politique publique de prise en charge des frais d'évacuation sanitaire des femmes en couche au Sahel
119	Conclusion
121	Annexes (L'analyse stratégique – La méthode SÉPO – La méthode ÉCRIS – La démarche de médiation urbaine)
129	Glossaire
133	Bibliographie

partie I

Inégalités et politiques publiques locales :

des concepts aux réalités

*Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales*

Cette partie vise à expliciter les différents concepts utilisés et à mettre en avant leurs interrelations. Nous verrons que la pauvreté ne s'exprime pas seulement en termes de revenus, elle est multiforme et multidimensionnelle. Elle n'est pas réductible à des statistiques qui donneraient l'impression d'un phénomène figé, mais est au contraire dynamique et s'inscrit dans des processus de paupérisation ou d'appauvrissement.

De même que la pauvreté, les inégalités prennent des formes et des dimensions multiples. Elles sont vécues différemment d'une société et d'une culture à l'autre. Dans une société donnée, certaines fragilisent la stabilité et la cohésion sociale, tandis qu'elles seront considérées comme « normales » ou « acceptables » dans une autre.

Pauvreté et inégalités sont deux phénomènes liés qui renvoient à des enjeux politiques. C'est pour cette raison qu'il est souhaitable que la lutte contre la pauvreté et les inégalités s'exprime dans des politiques sectorielles et de développement local élaborées et exécutées en concertation avec les acteurs sociaux concernés par le domaine considéré (agriculture, santé, éducation, etc.).

Le ciblage sur les politiques publiques concertées, pluri-acteurs, produit d'une négociation entre acteurs sociaux et économiques et pouvoirs publics peut permettre aux différentes parties concernées de prendre la mesure des problèmes posés par la pauvreté et les inégalités, d'apprécier les conflits d'intérêt en jeu entre les acteurs et d'accepter les compromis nécessaires entre les acteurs et entre les différentes échelles d'actions considérées.

De ce point de vue, les politiques de décentralisation, avec la mise en place des collectivités locales, l'élection des responsables de ces collectivités locales et le transfert de compétence de l'État aux collectivités locales, constituent une opportunité pour la mise en œuvre de politiques publiques locales de réduction de la pauvreté et des inégalités. ●

Pauvreté - inégalités : de quoi parle-t-on ?

Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales

Avec le constat que la pauvreté n'est pas seulement monétaire, et l'ouverture de réflexions sur le développement humain, la pauvreté est davantage analysée comme un « symptôme », dont les causes sont aussi complexes et multiformes que le sont ses manifestations. Or, pour réduire les différentes formes de pauvreté, il faut s'attaquer aux causes : les inégalités.

Pauvreté

La pauvreté est un processus complexe aux dimensions multiples, tant monétaire que non monétaire, tant économique que social et politique. Il n'y a pas une définition unique de la pauvreté : « la pauvreté est [...] une notion qui n'est ni objective ni subjective, mais relative, doublement relative même ; relative suivant les cultures, relative à l'intérieur de chaque culture³ ».

Dans beaucoup de langues africaines, l'homme pauvre n'est pas l'homme sans argent, c'est l'homme sans soutien⁴.

Dans le *Rapport sur le développement dans le monde : la pauvreté* (2000), la Banque mondiale évoque trois domaines à analyser pour saisir les causes de la pauvreté : 1) « le manque de revenus et d'actifs pour réaliser des besoins de base — l'alimentation, le logement, l'habillement, et des niveaux acceptables de santé et d'éducation » ; 2) « la sensation d'être sans parole et sans pouvoir dans les institutions de l'État et de la société » ; 3) « la vulnérabilité aux chocs défavorables, liée à l'inaptitude de pouvoir les gérer ou d'y faire face » [BM 2000 : 34].

Pour le PNUD, depuis 1990, la pauvreté s'apprécie autour de notions de capacité, d'opportunités et de potentialités. C'est ainsi qu'on lit dans le *Rapport mondial sur le développement humain* (1997) : « Selon le concept de capacité, la pauvreté d'une existence ne tient pas uniquement à l'état d'indigence dans lequel une personne se trouve effectivement, mais également au manque d'opportunités réelles — pour des raisons sociales ou des circonstances individuelles — de bénéficier d'une existence qui

3. Cf. Latouche S., *L'Autre Afrique*, p. 111.

4. Cf. l'article idée reçue reçue de Virginie Briand, « Le pauvre est celui qui n'a pas d'argent », in Courade G., *L'Afrique des idées reçues*, p. 214 : contrairement aux statistiques qui évaluaient que deux tiers de la population malienne vivaient dans la pauvreté en 2002, peu de personnes se disaient pauvres, car « celui qui a un toit, du travail de temps en temps et de quoi se nourrir n'est pas dans la misère », tandis que « celui qui est pauvre n'a pas d'amis ».

vaille la peine d'être vécue et qui soit considérée à sa juste mesure. Dans la notion de capacité, l'accent est mis sur les potentialités qu'un individu est en mesure ou non de réaliser, en fonction des opportunités dont il dispose. Ces potentialités désignent tout ce qu'un individu peut souhaiter faire ou être, par exemple, vivre longtemps, être en bonne santé. L'approche de la pauvreté en termes de capacités se concentre sur des états possibles (potentialités), tout en distinguant lorsque c'est possible, le choix qu'un individu possède mais néglige délibérément. » [PNUD 1997 : 17]

Dans *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, le PNUD avance trois causes structurelles de la pauvreté dans la région : 1) les dotations inégales en facteurs de production ; 2) la gouvernance et la structure politique ; 3) les inégalités en termes d'opportunités.

Dans la perspective de la Charte internationale des droits de l'homme, « la pauvreté peut être définie comme étant la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé, de manière durable ou chronique, des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels fait sienne cette conception multidimensionnelle de la pauvreté, qui reflète l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme »⁵.

Selon le Réseau IMPACT, la pauvreté est certes multidimensionnelle (pauvreté de revenus, de conditions de vie, de relations sociales, etc.) mais elle est fondamentalement le résultat de deux phénomènes qui se renforcent mutuellement :

- * un accès réduit et précaire aux ressources productives (formation, santé, information, terre, crédit, capital, statut social, etc.). Or ces ressources sont à l'origine des revenus et des capacités, elles sont sources d'autonomie et de sécurité ;
- * une inégalité dans l'accès aux droits et la participation au pouvoir (pris au sens large) et aux décisions.

Autrement dit, la pauvreté n'est que le symptôme : si l'on souhaite agir sur les causes de la pauvreté, il faut agir sur les inégalités.

Cette approche de la pauvreté est relativement récente dans les instances de coopération internationale. Elle est finalement encore peu répandue. Ce n'est qu'en 2006, dans son *Rapport sur le développement dans le monde* intitulé *Équité et développement*, que la Banque mondiale présente les inégalités comme facteurs de pauvreté et met en avant les inégalités d'opportunités. La coopération française a pris en compte cette dimension un peu plus tôt. Dès 2001, elle a préconisé une articulation entre la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités⁶.

Dans le cadre de ce manuel, nous proposons, à partir des divers travaux⁷ menés sur l'analyse de la pauvreté, de représenter la pauvreté comme étant l'articulation entre quatre dimensions. Ces dimensions sont complémentaires et non exhaustives :

5. Nations Unies (Comité des droits économiques, sociaux et culturels), La pauvreté et les droits économiques, sociaux et culturels, E/C, 12/2001/10, p. 3, par. 8, 2001.

6. Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion, *Série Repères, MAE, juillet 2001*.

7. Voir la bibliographie en annexe.

1. Pauvreté en termes de services

(éducation, santé, eau et assainissement, transport, etc.)

Il s'agit ici de la dimension de la pauvreté qui a trait aux conditions de vie, d'hygiène, de santé, d'éducation... La pauvreté se manifeste par la difficulté pour les pauvres d'avoir accès aux services de base. Cette pauvreté en termes de services pouvant se caractériser par :

- * *l'existence ou non des services* : par exemple, est-ce qu'il existe une école ?
- * *la fonctionnalité du service* : est-ce qu'il y a des tables, des bancs, un enseignant et celui-ci fait-il classe ?
- * *la possibilité d'y accéder* : est-ce que cette école est suffisamment proche ? Est-il possible d'y inscrire ses enfants ? Le coût d'accès au service est-il supportable ?
- * *la qualité des services* : est-ce que l'enseignement délivré par l'école est de qualité ? Les enfants scolarisés y acquièrent-ils des savoirs et savoir-faire ?

2. Pauvreté en termes de revenus

(revenu du travail, revenu du capital, allocations issues des systèmes de péréquation, etc.)

Il s'agit ici de la dimension de la pauvreté qui a trait à la répartition des richesses nationales et locales.

Par exemple, l'accès au revenu est faible, irrégulier et/ou incertain, qu'il s'agisse d'un revenu monétaire (salaire, etc.), en nature (production agricole, production de la pêche, etc.) ou issu de systèmes de péréquations locaux ou nationaux.

3. Pauvreté en termes d'opportunités et/ou de capacités à les utiliser

(moyens et conditions de production : foncier, information, formation, possibilité de prendre des initiatives, etc.)

Il s'agit ici de la dimension de la pauvreté qui a trait à l'égalité des chances entre tous, c'est-à-dire la possibilité pour tous d'avoir accès aux mêmes opportunités et la capacité de tous de s'en saisir. La pauvreté se manifestant ici par le manque d'accès aux moyens de production, le manque d'accès au capital social, en un mot le manque de ressources d'action ; c'est-à-dire la difficulté pour les pauvres de disposer de moyens (matériels ou non) pour agir dans le but d'améliorer leur situation et d'être en capacité (confiance en soi, capacité à mobiliser d'autres personnes pour les appuyer) de s'en saisir.

Par exemple, les modes d'accès au foncier et l'impossibilité pour certaines catégories sociales d'avoir accès à un foncier sécurisé et donc de pouvoir l'améliorer (aménagement, fumure, plantations, etc.) sont des exemples classiques de pauvreté en termes d'opportunités. Voir l'encadré « Perception de la pauvreté et pauvreté en termes d'opportunité » page 16.

4. Pauvreté en termes de pouvoir

Il s'agit de la dimension de la pauvreté qui a trait à l'accès au pouvoir : la possibilité de prendre la parole, de prendre des décisions, d'influer sur les orientations politiques, etc.

- * La pauvreté se manifeste ici par le faible niveau d'intervention sur les prises de décision, soit parce que les personnes ne participent pas aux organes de décision, soit parce que leur parole n'est pas entendue, ni relayée.
- * Cette pauvreté se manifeste également en termes d'un faible accès aux droits, et d'une incapacité à les protéger, les défendre, les revendiquer ou les exercer.

Perception de la pauvreté et pauvreté en termes d'opportunités

Le PACR-T (Projet d'Appui aux Communes Rurales de Tombouctou) a fait effectuer par les bénéficiaires des communes d'intervention du projet dans la localité de Bourem au Mali le classement des villages par ordre de pauvreté. Le classement dans la commune de Bourem Inaly donne le résultat suivant :

- ➔ village le plus pauvre : Belassao Zaïna, car c'est un village d'agriculteurs qui ne possèdent pas de terres. Le terroir dans lequel se trouve installé le village appartient à d'autres communautés qui ne lui permettent pas d'y réaliser des aménagements hydroagricoles durables ;
- ➔ puis le village de Milala, qui, du fait de son faible poids démographique et de son enclavement, n'a pas d'activités commerciales (pas de foire) et où l'exode rural a appauvri le village de ses rares bras valides ;
- ➔ puis la fraction Kel Inécharia, du fait des sécheresses successives des décennies récentes, la population a perdu tout son capital de bétail. La fraction tente de se sédentariser en se reconvertissant à l'agriculture et la pêche⁸.

Il ressort bien ici que la pauvreté en termes d'opportunité est une dimension qui est clairement identifiée par les habitants eux-mêmes !

8. Ongoïba H., La maîtrise d'ouvrage communal et le ciblage des communautés les plus pauvres, PACR-T, septembre 2003.

Inégalités

L'inégalité peut être entendue comme la différence de positionnement de chaque personne par rapport aux différentes dimensions de la pauvreté. Elle ne peut donc pas être réduite aux seules formes monétaires du revenu, de consommation ou de capital.

Il y a de multiples formes d'inégalités, qui peuvent concerner différents domaines et être analysées sous différents angles :

- ① Les plus évidentes sont les **inégalités spatiales** : entre les pays, à l'intérieur des pays, entre milieu rural et milieu urbain, entre quartiers ou régions, etc. À titre d'exemples, dans une commune, le chef-lieu possède l'ensemble des infrastructures de services alors qu'aucun des villages de la commune n'en possède ; dans une région, une commune bénéficie d'un accès à des terres inondables alors qu'une autre n'a que des terres exondées ; dans le pays, des localités sont très enclavées alors que d'autres sont bien desservies par les voies de communication... ces inégalités spatiales peuvent

être d'origine naturelle ou liées à l'action des hommes à travers l'aménagement du territoire. Dans ce dernier cas, elles sont la manifestation de choix politiques en matière de répartition des infrastructures.

- ② Il existe ensuite **différentes formes d'inégalités** : sociales, économiques, culturelles et de pouvoir. De manière non exhaustive, les inégalités peuvent être monétaires ou non : inégalités en termes de revenus, de conditions de vie, d'accès aux ressources productrices de richesses, inégalités des chances, inégalités de capacités, d'autonomie, de statut social et de reconnaissance ou encore inégalités d'accès au droit et au pouvoir, aux débats et aux décisions politiques... mais aussi inégalités de genre⁹, entre régions, entre catégories sociales. En termes concrets, il peut s'agir « de l'accès aux emplois, à la santé, à l'éducation et à la formation, aux techniques, aux infrastructures, à la terre, à l'eau, au crédit, aux subventions, à l'aide internationale, à l'information, aux marchés, à la justice, à la sécurité, aux relations sociales, etc. »¹⁰. Ainsi, les inégalités sont **observables dans des domaines aussi variés** que l'emploi la santé, l'éducation, l'alimentation, la consommation, les relations économiques, sociales et politiques.
- ③ Elles **reposent sur des déterminants** sociaux, économiques, politiques, culturels.
- ④ Elles peuvent être **liées à l'Histoire ou aux trajectoires individuelles** : certaines inégalités sont transmises de façon intergénérationnelle ; elles sont le fruit d'une histoire et d'une construction sociale antérieure à l'individu, formant des segmentations sociales qui cumulent souvent plusieurs formes d'inégalités. D'autres, en revanche, sont liées aux trajectoires individuelles, selon les capacités de chaque individu à réagir aux opportunités, comme prendre des initiatives, travailler, produire, qui font qu'avec des conditions de départ similaires, deux individus ont une trajectoire de vie différente et ne restent pas à « égalité » durant toute leur vie. Ces inégalités liées aux trajectoires individuelles peuvent être liées à la capacité à avoir accès à l'information et à la traiter comme moyen de se représenter correctement son environnement à la formation, à la présence de migrants qui envoient régulièrement des mandats aux membres de la famille restés au pays, à des choix judicieux d'investissement, à la saisie d'opportunités ou autres. Voir l'encadré « *Enquête sur les inégalités sociales au Mali* » page 18.
- ⑤ Toutes les inégalités ne sont pas perçues comme injustes. Le Rapport sur le développement dans le monde *Équité et développement* de 2006 introduit la **notion d'« équité »** dans l'analyse économique, en distinguant parmi les inégalités, celles qui sont jugées acceptables, dans une société et une culture donnée, de celles qui sont perçues comme inacceptables, injustes ou illégitimes et vécues comme sources d'iniquité¹¹.

9. En tant que concept, l'approche genre analyse les rapports de pouvoirs entre les femmes et les hommes basés sur l'assignation des rôles socialement construits en fonction du sexe, in Genre, document d'orientation stratégique, Repères, DGCI, MAEE, 44 p., 2008.

10. Levy Marc (dir.), Comment réduire les inégalités, Paris, Karthala, 2002, p 19.

11. Il faut préciser ici la différence entre une situation égalitaire (être égaux en droits) qui n'empêche pas de faire face à des situations inéquitables : ainsi l'égalité des chances à l'école ne donne pas automatiquement une égalité de capacité dans la vie ; et le fait d'agir de façon équitable comme l'exprime la formule « de chacun selon ses capacités à chacun selon ses besoins » qui est tout sauf égalitaire.

Enquête sur les inégalités sociales au Mali¹²

Au Mali ces principales segmentations sociales sont liées :

- ➔ **Au genre** : Les inégalités entre hommes et femmes sont notoires, que ce soit dans l'accès au pouvoir (le pouvoir traditionnel est dans la majorité des sociétés exclusivement masculin), aux opportunités (les femmes n'ont pas d'accès sécurisé au foncier), aux revenus (les femmes n'ont pas toujours la maîtrise du revenu produit par l'ensemble de leur travail) ou aux services (les femmes ont moins accès à l'éducation que les hommes).
- ➔ **À l'âge** : Les inégalités entre aînés et cadets, envers les jeunes (tout célibataire étant considéré comme jeune) sont largement connues et se retrouvent au niveau de l'accès au pouvoir (participation aux assemblées, etc.), de l'accès aux opportunités (accès au foncier, etc.) et du revenu (maîtrise du revenu de leur travail, etc.).
- ➔ **Au statut social** : Le statut social est multiforme et intègre également le genre et l'âge. Il peut être basé suivant les régions du pays sur plusieurs critères, dont les plus courants sont :
 - *L'origine* : autochtone ou allochtone. Les allochtones n'ont pas le même droit à la parole que les autochtones dans les assemblées de village et ont un accès restreint au foncier, les terres étant mises à leur disposition par un logeur et pouvant leur être retirées en cas de besoin.
 - *La caste* : noble, casté ou ancien captif. Les castes recouvrent des inégalités de statut largement codifiées qui concernent l'accès au pouvoir, l'accès aux moyens de production et aux opportunités en général... Particulièrement marquée dans certaines régions du pays, cette stratification de la société est un facteur clé d'inégalité.
 - *Le clan* : appartenance à la chefferie ou non. Les chefferies traditionnelles sont dépositaires du pouvoir politique et parfois également de la gestion du foncier dont elles ont la possibilité de confier l'usage aux autres familles.
 - *L'ethnie* : l'appartenance ethnique induit des inégalités particulièrement vives entre sédentaires et nomades (éleveurs, pêcheurs)...

Des mécanismes, parfois complexes, de réduction de ces inégalités existent de manière traditionnelle (groupes de classe d'âge transversaux entre les différentes castes par exemple, systèmes de consultation des catégories sociales non impliquées directement dans les instances de décision) mais le changement des conditions économiques, sociales et politiques, et l'exacerbation de la pauvreté et des inégalités ont amené ces mécanismes à perdre de leur importance, renforçant alors ces inégalités de « capital politique » et donc de capacité d'influence sur les décisions.

12. CIEDEL, Réseau IMPACT, Prise en compte de la pauvreté et des inégalités dans les appuis à la décentralisation au Mali, Étude réalisée pour le compte de l'AFD par Christophe Mestre, Mamadou Keita et Abdoulaye Keita dans le cadre d'une réponse conjointe Réseau IMPACT/CIEDEL, Bamako/Lyon, mai 2006.

Ces différentes formes d'inégalités se combinent entre elles et prennent tout leur sens si l'on prend le soin de les croiser et d'éviter toute analyse hâtive. En effet, il peut facilement exister plus d'inégalités au sein de la catégorie sociale « femme » qu'au sein de la catégorie sociale des « anciens captifs ».

Ces inégalités sont souvent liées, de même que la pauvreté qu'elles engendrent. Elles peuvent se cumuler et se pérenniser, dans des structures difficiles à modifier voire quasiment inamovibles appelées « trappes à inégalités »¹³. Les personnes qui vivent dans la

13. Cf. Bebbington A.J., Dani A., De Haan A., Walton M., (Eds) (2007), Institutional Pathways to Equity: Addressing Inequality Traps, Édition spéciale Forum: « Équité et développement », The World Bank, Washington DC.

pauvreté se retrouvent alors dans une situation qui ne peut pas être résolue, par exemple, seulement par une augmentation de leurs revenus. Si les inégalités de revenus peuvent être importantes, il faut néanmoins élargir le concept à d'autres formes d'inégalités qui sont à considérer également.

Les inégalités peuvent donc exister dans tous les domaines et en tous lieux, certaines sont passagères, d'autres se cumulent et s'institutionnalisent, et d'autres en étant réduites génèrent de nouvelles formes d'inégalités. Des mesures de réduction doivent être mises en œuvre prioritairement contre les inégalités structurelles perçues comme inacceptables. ●

en bref

- ➔ La pauvreté est un processus complexe aux dimensions multiples, tant monétaire que non monétaire, tant économique que social et politique. Elle est le résultat de deux phénomènes qui se renforcent mutuellement : un accès réduit et précaire aux ressources productives, et une inégalité dans l'accès aux droits et la participation au pouvoir et aux décisions.
- ➔ On peut distinguer quatre dimensions de la pauvreté : en termes de services, de revenus, d'opportunités et/ou de capacités à les utiliser, et de pouvoir.
- ➔ L'inégalité est la différence de positionnement des individus par rapport à ces dimensions de la pauvreté. Il y a différentes formes d'inégalités : elles peuvent être spatiales, s'observer dans tous les domaines de la société, reposer sur des déterminants sociaux, économiques, culturels et politiques, être liées à l'Histoire ou aux trajectoires individuelles, et peuvent être jugées acceptables ou inacceptables.
- ➔ Les différentes formes de pauvreté comme d'inégalités peuvent être liées, se cumuler et se pérenniser dans des « trappes », nécessitant alors une intervention extérieure, pas seulement monétaire, mais portant sur les causes de la pauvreté : les inégalités.

Pourquoi vouloir réduire les inégalités ?

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

Des inégalités extrêmes peuvent avoir des effets négatifs

Les sociétés et le monde changent. Le contexte international actuel est marqué par des inégalités persistantes et croissantes, qui remettent en cause les possibilités de recul de la pauvreté d'ici 2015. Le mode de développement actuel continue d'engendrer inégalités croissantes et iniquité, au sein des pays et entre les pays.

Ces changements s'accompagnent d'une part d'un développement de la pauvreté, qui loin de « niveler » les inégalités les exacerbe, et d'autre part d'un changement des systèmes de valeurs et de normes qui tendent à rendre inacceptables certains niveaux de pauvreté et d'inégalités.

C'est en particulier le cas pour *les personnes qui sont en situation d'exclusion*, c'est-à-dire qui, par rapport aux quatre dimensions de la pauvreté, se retrouvent exclues : pas de pouvoir, pas d'opportunité, pas de revenu propre en dehors des solidarités familiales ou de la mendicité, pas d'accès aux services. C'est aussi le cas pour *les personnes qui sont dans des situations vulnérables*, face aux risques et aux chocs externes, et qui vivent en permanence sous la menace de voir leur état basculer dans des situations de pauvreté, voire d'exclusion.

Aussi est-ce un enjeu de vouloir réduire l'ampleur d'inégalités extrêmes car :

- * **Des disparités excessives entre « riches » et « pauvres » vont à l'encontre d'une certaine perception de justice sociale.** Les sondages montrent que plus de 80 % de la population (fort marquée par l'inégalité) d'Amérique latine pense que le fossé entre les riches et les pauvres est trop large, tandis qu'un pourcentage légèrement moindre est de cet avis au Royaume-Uni, pays moins frappé par l'inégalité. Alors que seulement une poignée parmi les personnes interrogées serait susceptible de définir un niveau d'inégalité acceptable, les enquêtes mettent en évidence une perception sous-jacente de justice sociale (PNUD, *Rapport sur le Développement Humain 2005*).
- * **Des inégalités excessives peuvent être un frein à une croissance économique durable et à une réduction efficace de la pauvreté.** Des inégalités monétaires initiales trop élevées empêchent la croissance de réduire efficacement la pauvreté autant qu'elle pourrait le faire. Par exemple, les inégalités d'accès aux crédits empêchent les groupes sociaux qui en sont exclus de mener des activités génératrices de revenus et

de croissance¹⁴. Les inégalités extrêmes dans les revenus limitent la vitesse à laquelle la croissance peut être convertie en réduction de la pauvreté.

- * « **Les inégalités extrêmes fragilisent également la légitimité politique et minent les institutions.** Les inégalités dans le revenu et les capacités humaines reflètent souvent des inégalités dans le pouvoir politique. Les groupes désavantagés — pauvres, femmes, population rurale, communautés indigènes — peuvent l'être, en partie, parce que leur poids politique est minime ; et leur poids politique est minime parce qu'ils sont désavantagés » (PNUD, *Rapport sur le Développement Humain 2005*).
- * Au-delà de l'aspect économique, **certaines inégalités, lorsqu'elles sont extrêmes, vécues comme injustes et non régulées, remettent en cause la cohésion sociale, voire la paix sociale** au sein des pays. En d'autres termes, elles sont facteurs de fragilités (Huchon, 2006).
- * Il ne s'agit donc pas de s'attaquer à toutes les inégalités en tant que telles, mais bien à celles qui constituent des facteurs d'exclusion et des causes structurelles de pauvreté. Car de fait elles constituent un blocage dans les processus de développement.

Faut-il s'attaquer à toutes les inégalités ?

Les inégalités sont constitutives de toutes les sociétés. Elles peuvent recouper des fonctions sociales qui, dans certaines sociétés, à un moment donné, peuvent être vécues comme acceptables, lorsqu'elles profitent au bien-être du groupe pris dans sa totalité. Tandis que certaines inégalités sont acceptées dans une société donnée, elles peuvent être considérées comme tout à fait inacceptables dans une autre. Les exemples ci-dessous montrent comment certaines sociétés rejettent les politiques de discrimination positive au profit d'une égalité absolue de résultats. ●

14. Dubois Jean-Luc (dir.), Huyghebaert Patricia (coord.), *Actes du Forum international Équité et développement : Pratiques de mise en œuvre de l'équité, CD-ROM, Réseau IMPACT, Paris, octobre 2008.*

Égalité pour tous ou discrimination positive ?

Certaines sociétés intègrent une croyance profonde en l'inégalité des hommes, et ces représentations hiérarchiques et holistes expliquent pourquoi les politiques de discrimination positive sont rejetées au profit de celles qui mettent l'accent sur l'égalité d'accès pour tous, quel que soit le statut social des personnes concernées. Dans ces conceptions, tout le monde doit avoir accès aux mêmes prestations quel que soit son statut. Si un groupe doit évoluer, ce ne peut être que tous ensemble. Ces sociétés impliquent alors un processus collectif : comme l'illustre Sabine Panet pour les projets d'*empowerment* mis en œuvre par l'ONG Tostan au Sénégal¹⁵, l'abandon de l'excision, par exemple, est une mesure qui n'est possible que si elle est adoptée par l'ensemble du groupe, et non en ciblant seulement les populations concernées, les femmes. .../...

15. Cf. Sabine Panet, « C'est comme ça que ça germe – changement social au Sénégal : le cas de l'ONG Tostan », in Dubois Jean-Luc, Brouillet Anne-Sophie, Bakhshi Parul et Duray-Soundron Chantal (dir.) (2008), *Repenser l'action collective. Une approche par les capacités*, Paris, L'Harmattan, Réseau IMPACT, p. 83-104.

Autre exemple à propos de la société Mossi dans la province du Yatenga (Burkina Faso) : Valéry Ridde¹⁶ explique que la croyance selon laquelle il existerait une inégalité consubstantielle des rapports entre les individus est encore constitutive de la vie sociale. Certes, dans la société moderne, les droits coutumiers et les fondements de l'organisation sociale sont discutés, l'identité collective est en mutation, mais cette conception culturelle des inégalités sociales a par exemple une traduction concrète dans l'accès aux soins. Les personnels de santé sont préoccupés par l'accès aux soins de tous, pas par celui des pauvres et des indigents. Dans cette perspective, les pouvoirs publics et personnels de santé ne réfléchissent pas à l'accès aux soins en termes d'accès différent pour des besoins différents.

Cette conception se rapproche d'une vision égalitariste de la justice distributive, où l'efficacité prime sur l'équité.

16. Ridde Valéry, La question de l'équité dans l'accès aux soins de santé au Burkina Faso. Le point de vue de quelques infirmiers et membres du comité de santé, Ouagadougou, *Étude Récit n° 12*, 2006.

en bref

- ➔ Au niveau mondial la pauvreté persiste et les inégalités se creusent, au sein des pays comme entre les pays. Ces processus entraînent des phénomènes d'exclusion et de vulnérabilité de plus en plus importants.
- ➔ La réduction des inégalités est un enjeu pour différentes raisons : en termes de justice sociale, pour permettre à la croissance de réduire efficacement la pauvreté, parce qu'elles remettent en question la légitimité politique et la paix sociale au sein des pays, et parce qu'elles constituent des facteurs d'exclusion et des causes structurelles de pauvreté.
- ➔ Il ne s'agit pas de s'attaquer à toutes les inégalités, mais à celles qui, dans une société et à un moment donné, sont jugées inacceptables.
- ➔ La réduction des inégalités pose la question de l'équité, et de la discrimination positive pour tenir compte des capacités et des besoins de chacun, tandis que certaines sociétés peuvent privilégier l'égalité d'accès pour tous, quels que soient les statuts sociaux et les besoins.

Pauvreté - inégalités : comment briser la chaîne ?

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

Liens entre pauvreté et inégalités

Pauvreté et inégalités sont deux phénomènes liés qui renvoient à des enjeux politiques. Sans établir de relations linéaires, il est possible d'identifier l'existence d'un lien logique — mais non systématique — entre les quatre dimensions non exhaustives de la pauvreté mises en avant ci-dessus : services, ressources, opportunités, pouvoir.

La **pauvreté** peut se manifester par des **niveaux d'accès** aux services, aux ressources, aux opportunités et au pouvoir ; et les **inégalités** par des **différences de niveaux d'accès** à ces services, aux ressources, aux opportunités et au pouvoir entre les individus, les groupes sociaux, les localités et autres acteurs.

Les quatre dimensions de la pauvreté présentées ci-dessus permettent de cerner le concept de pauvreté et d'en identifier la **dimension politique**. Moins on aurait accès au pouvoir, moins les opportunités et la capacité à s'en saisir sont nombreuses, donc moins on aurait de revenus, ce qui rend d'autant plus difficile l'accès aux services, notamment à des services de qualité et à la possibilité de les utiliser.

Dans cette logique, la pauvreté n'est pas seulement l'expression d'un manque de revenus ou d'accès aux services, mais bien l'expression d'**inégalités d'accès** aux processus productifs et d'**inégalités de pouvoir** entre individus, entre groupes d'acteurs sociaux, entre localités ou pays...

Rapports de pouvoir et jeux d'acteurs

Contribuer à réduire la pauvreté et les inégalités implique de comprendre de quoi sont faits les rapports de force entre les acteurs (enjeux de pouvoir, tensions sociales et politiques, relations de classe voire de caste, etc.).

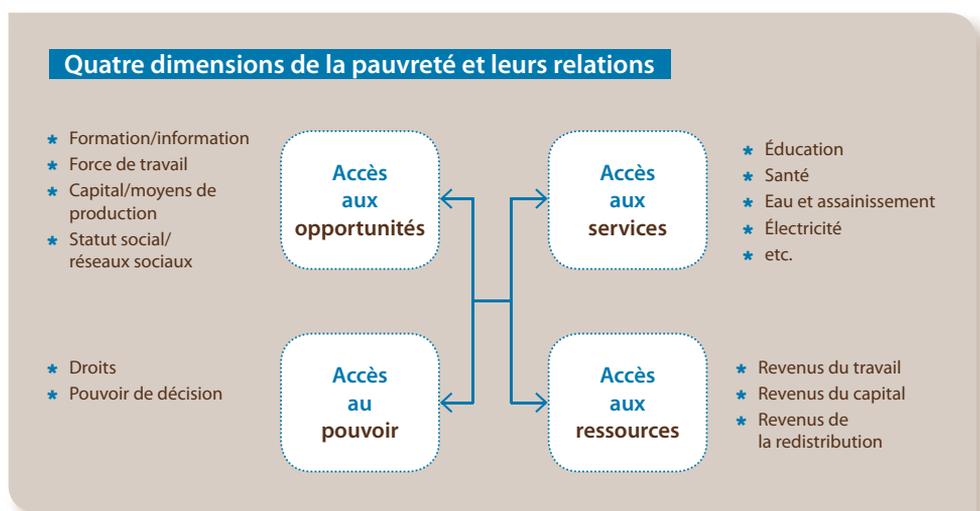
Ce qu'il importe de comprendre, c'est :

- ➔ quelles sont les dynamiques sociales facteurs d'inégalités ?
- ➔ quelles sont celles sur qui s'appuyer pour provoquer ou accompagner des processus de changement ?¹⁷

17. Levy Marc, Pauvreté et inégalités en Afrique subsaharienne. Le difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée, Paris, Cités Unies France, p. 24, 2002.

Selon le Réseau IMPACT, l'accès aux ressources productives et aux processus de prise de décision est l'enjeu de compétitions sociales, inéluctablement inégales. Faute d'un minimum de régulation de ces compétitions, les inégalités correspondantes se cumulent et deviennent structurelles et politiques comme la pauvreté qu'elles engendrent.

Les inégalités structurelles ne se modifient que très lentement, même en période de croissance. Lorsqu'elles sont fortes, elles peuvent être un frein à la croissance économique. Pour lutter contre la pauvreté, il faut donc corriger la distribution des accès aux ressources stratégiques, tant productives que d'accès à la citoyenneté, mais également redistribuer les bénéfices de la productivité économique¹⁸.



Les interventions centrées sur les seules améliorations de l'accès aux services et aux revenus des plus pauvres¹⁹ sans amélioration de l'accès au pouvoir, aux opportunités et à la capacité à s'en saisir risquent fort de ne pas s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté et donc de ne pas avoir d'effets significatifs de long terme.

Mais pauvreté et inégalités n'existent pas dans l'absolu.

Elles ne se définissent que par rapport à des « objets ». Pour chaque « objet », il est possible d'identifier des *groupes d'acteurs ayant des intérêts et des objectifs communs*²⁰ et de caractériser des situations de pauvreté et d'inégalités. Ces situations ne seront pas les mêmes d'un objet à l'autre, ce qui va à l'encontre de la définition de catégories « passe-partout » comme « les jeunes » ou « les femmes » « qui occulte la diversité du « groupe » constitué par les jeunes ou les femmes »²¹.

18. Extrait du document du Réseau IMPACT, Historique, convictions et questions structurantes, juin 2003.

19. Comme c'est le cas des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui sont centrés quasi-exclusivement sur ces deux dimensions de la pauvreté : pauvreté en termes de revenus et pauvreté en termes de services.

20. Aussi appelés parfois groupes stratégiques. Cf. Lambert Agnès (IRAM), Le Meur Pierre-Yves (UMR Moisa), Guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, Paris, GREP, MAE, juillet 2002, 45 p.

21. Op. cit., p. 20.

Réduire la pauvreté... au risque d'augmenter les inégalités ?

En Afrique de l'Ouest, les bas-fonds sont des espaces traditionnellement utilisés par les femmes pour des cultures de riz. Les aménagements hydro-agricoles modernes de ces bas-fonds permettent une amélioration substantielle de leur productivité par unité de surface. Ces aménagements contribuent donc à la réduction de la pauvreté en termes de ressources pour les personnes qui en sont usufuitiers.

Toutefois, les aménagements hydro-agricoles des bas-fonds ont pour conséquence d'exclure les femmes de l'usufruit de ces bas-fonds au bénéfice des hommes. Ces aménagements exacerbent donc les inégalités entre hommes et femmes, ceci au détriment de femmes qui sont au départ dans la situation la plus défavorisée.

Ceci illustre comment la réduction de la pauvreté, si elle ne prend garde à la cohésion de la population, peut aggraver les inégalités.

Réduire la pauvreté... au risque d'exclure davantage ?

Cas pratique : accès à l'électricité

- ➔ **Premier cas :** Le conseil de village gère le générateur et distribue de l'électricité proportionnellement pendant 4 heures, à chaque famille. Les familles paient un coût proportionnel à leur revenu ou à leur richesse. Les plus riches paient l'électricité plus cher que les plus pauvres et tout le monde se répartit les frais pour les parties communes. Ce premier cas présente deux inconvénients : l'électricité est chère et elle n'est disponible que 4 heures par jour.
- ➔ **Deuxième cas :** Une nouvelle politique permet le branchement de toutes les maisons au réseau électrique national. Chacun paie à un coût moins élevé sa consommation et de manière individuelle et de façon permanente (possibilité d'avoir l'électricité 24h/24), ce qui pour les statistiques est considéré comme une politique efficace de réduction de la pauvreté. *Conséquence :* Il y a égalité dans la tarification (coût moyen). Le problème est que les plus riches ne paient plus pour les plus pauvres, et il y a une petite catégorie qui ne peut pas payer même si le coût moyen est beaucoup plus faible que précédemment. De plus, les parties communes ne sont plus éclairées²².

22. Cas pratique présenté par Jean-Luc Dubois en préparation du Forum Équité et Développement. Pratiques de mise en œuvre de l'équité, 2007.

Briser la chaîne d'inégalités structurelles

Les différentes formes et dimensions des inégalités sont reliées et peuvent former ce que l'on appelle des « chaînes d'inégalités ». De fait, combattre certaines formes d'inégalités, voire les faire disparaître, peut engendrer de nouvelles inégalités, certes moins criantes. Par exemple, le fait de rendre la scolarisation obligatoire pour les filles, dans une optique de réduction de la pauvreté, n'empêche pas qu'elles puissent être mises dans des formations de moins bonne qualité, pour des études moins longues²³.

23. Dubois J.-L., in Actes du Forum Équité et Développement, 2008.

Pour montrer comment les inégalités s'imbriquent et se cumulent, deviennent structurelles et causes structurelles de la pauvreté, des chercheurs de la Banque mondiale parlent de « trappes à inégalités » (Dani, Bebbington, 2007). Par cette notion, ils désignent un cumul d'inégalités qui, de fait, se figent, s'institutionnalisent et enferment dans leur situation les personnes qui les subissent. Ce type d'analyse présente l'intérêt d'aider à mieux comprendre les rapports de force et les jeux de pouvoir qui existent entre différents groupes d'acteurs sociaux, économiques et politiques, qui entravent la recherche de moins d'inégalités²⁴.

Un exemple de chaîne d'inégalités

Parmi les segmentations sociales observables dans de nombreuses sociétés ouest-africaines, il existe des inégalités liées à la caste. Les différences de castes (nobles, castés, anciens captifs) recouvrent des inégalités de statut largement codifiées. Ces inégalités concernent alors l'accès au pouvoir, l'accès aux moyens de production et aux opportunités en général... Particulièrement marquée dans certaines régions, cette stratification de la société est un facteur clé de compréhension de la pauvreté de certains groupes d'anciens captifs par exemple.

Comment peut-on briser les chaînes d'inégalités ?

Doit-on, par exemple, combattre en priorité les inégalités d'accès au crédit qui sont liées à des inégalités de garantie, elles-mêmes engendrées par des inégalités de patrimoine ? Doit-on combattre en priorité les inégalités d'accès à l'emploi ou encore d'accès aux infrastructures parce qu'elles sont la source de nombreuses autres inégalités ? Comment aborder les inégalités d'accès aux processus de décisions publiques sachant que la captation du pouvoir par les élites engendre des inefficacités économiques ? Ces inégalités d'accès ne sont pas toutes équivalentes. C'est en réalité une erreur que de se demander quelle est l'inégalité la plus importante, la plus fondamentale à laquelle il faudrait s'attaquer. Ce qui importe, c'est de prendre en compte l'ensemble des inégalités et de mettre en valeur leurs interactions, notamment la chaîne causale des inégalités, qui détermine l'ampleur de l'exclusion sociale²⁵. ●

24. Cf. Dubois Jean-Luc (dir.), Huyghebaert Patricia (coord.), Actes du Forum international Équité et développement : Pratiques de mise en œuvre de l'équité, CD-ROM, Réseau IMPACT, Paris, octobre 2008.

25. Bourguignon F., in Actes du Forum international Équité et développement : Pratiques de mise en œuvre de l'équité, CD-ROM, Réseau IMPACT, Paris, octobre 2008.

en bref

- ➔ Pauvreté et inégalités sont deux phénomènes liés et porteurs d'une dimension politique. On peut discerner un lien logique entre les dimensions de pauvreté : moins d'accès au pouvoir, donc aux opportunités, donc aux revenus, donc aux services.
- ➔ La pauvreté est le reflet d'une inégalité d'accès au pouvoir, et le fruit de rapports de pouvoirs et de jeux d'acteurs. Réduire les inégalités amène donc à réguler les compétitions sociales inégales et à corriger la distribution d'accès aux ressources stratégiques.
- ➔ Pour briser les « chaînes » et « trappes à inégalités », il convient de prendre en compte l'ensemble des inégalités et de comprendre leurs interactions.

Pourquoi prendre en compte les inégalités dans les politiques publiques locales ?

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

Comprendre que les inégalités sont multiformes, multidimensionnelles, le plus souvent reliées entre elles et facteurs de pauvreté, amène à les placer sur le terrain politique, à les replacer dans les rapports entre acteurs ou, autrement dit, dans les dynamiques sociales, politiques, économiques. Au niveau d'un territoire donné, il s'agit de mener des politiques publiques qui notamment définissent à quelles inégalités il faut s'attaquer en priorité pour parvenir à réduire significativement et durablement la pauvreté. Bien sûr, les réponses seront différentes d'une société à l'autre, d'un territoire à l'autre, d'un groupe social à l'autre.

Les inégalités : une question politique

Sans chercher ici à expliquer les causes de la pauvreté et des inégalités, la réduction ou non de la pauvreté et, en particulier, la réduction ou non des inégalités, est la manifestation de choix explicites ou implicites. La réduction de la pauvreté et des inégalités est donc une question avant tout politique. À ce titre, la réduction de la pauvreté et des inégalités ne peut être le seul fait de programmes et de projets, elle repose avant tout sur la définition et la mise en œuvre de politiques publiques.

Placer la question de la réduction des inégalités au niveau des politiques publiques, d'une intervention ou d'une action publique, revient à considérer que les autorités publiques (États, autorités déconcentrées de l'État, collectivités locales, etc.) portent une responsabilité d'arbitrage et de décision dans ce domaine. L'idée sous-jacente est que les pouvoirs publics devraient agir au nom de l'intérêt général. Ils n'ont pas le monopole de l'intérêt général, mais l'une de leurs responsabilités est de le garantir. Voir l'encadré « Pouvoirs publics et accès aux droits » page 32.

Dans les pays en développement comme dans les pays développés, même si l'État et l'ensemble des pouvoirs publics ne respectent pas l'ensemble des engagements internationaux auxquels ils ont souscrits, ni même parfois les lois et règlements qu'ils ont eux-mêmes adoptés, il n'empêche que ces textes existent. Élus et acteurs de la société civile peuvent s'appuyer sur ces textes pour que les pouvoirs publics définissent et mettent en œuvre des politiques publiques visant à réduire les inégalités et donc la pauvreté. Voir l'encadré « Les Objectifs du Millénaire pour le Développement » page 32.

Pouvoirs publics et accès aux droits

Les pouvoirs publics ont un rôle significatif à jouer pour permettre l'accès effectif aux droits à tous — et, notamment, à ceux qui subissent des situations inégalitaires, discriminatoires, voire d'exploitation. Cette idée recouvre en partie ce qu'on appelle « l'approche par les droits ». Selon cette approche, les citoyens sont créanciers de droits auprès des pouvoirs publics, en particulier lorsqu'il s'agit de droits économiques, sociaux et culturels. Les pouvoirs publics ont à impulser des politiques publiques garantissant l'accès des citoyens à des ressources productives qui traduisent la mise en œuvre réelle de ces droits (emploi, santé, terre, information, etc.). Cela implique aussi que les pouvoirs publics sont responsables, vis-à-vis de leurs citoyens, de leur action ou de leur inaction ; les ressources publiques doivent être gérées et utilisées de manière transparente ; les droits des citoyens doivent être garantis juridiquement²⁶.

26. *Gonzalez Luc (2007), Sécurisation d'accès et approche par les droits. Une étude des modes de facilitation et de sécurisation au GRET : vers une approche en termes de droits?, Rapport de stage.*

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement

La réduction de la pauvreté et des inégalités est un des enjeux majeurs de la Déclaration du Millénaire pour le Développement adoptée en 2000 par les membres de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ces derniers déclarent : « Nous reconnaissons que, en plus des responsabilités propres que nous devons assumer à l'égard de nos sociétés respectives, nous sommes collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité ».

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement engagent les États d'ici 2015 à :

> réduire l'extrême pauvreté et la faim ; > assurer l'éducation primaire pour tous ; > promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; > réduire la mortalité infantile ; > améliorer la santé maternelle ; > combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; > préserver l'environnement ; > et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Ces Objectifs sont souvent repris dans la définition des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) qui constituent des programmes nationaux de lutte contre la pauvreté et qui sont formulés par les États qui souhaitent bénéficier, par exemple, d'un allègement de dette dans le cadre de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés). Il existe aussi une déclinaison locale des CSLP.

Qu'entend-on par « politique publique locale » ?

Une politique publique désigne un programme d'action des pouvoirs publics sur un territoire donné. Ce programme s'appuie sur une recherche de compromis entre différents acteurs porteurs d'intérêts divergents²⁷.

27. *Levy Marc (dir.), Comment réduire pauvreté et inégalités : pour une méthodologie des politiques publiques, IRD, Karthala, 2002.*

Une politique publique est caractérisée par trois dimensions complémentaires :

★ **Elle articule puissance publique et expertise :**

La politique publique est l'expression des pouvoirs publics et, à ce titre, elle s'impose aux citoyens, elle est coercitive, voire autoritaire. C'est une décision qui s'applique à tous. Elle fait des perdants et des gagnants.

En même temps, cette puissance publique s'appuie sur une expertise, sur une connaissance technique d'un problème et des solutions envisagées.

Par exemple, la politique française d'interdiction de fumer dans les lieux publics s'appuie sur :

- une expertise scientifique (la fumée des cigarettes est nocive pour les fumeurs mais aussi pour ceux qui ne fument pas et respirent la fumée des autres) ;
- la puissance publique qui a le pouvoir et la légitimité d'imposer cette politique à tous les citoyens.

★ **Elle passe par un ensemble de mesures concrètes :**

La mise en place d'une politique publique passe par la mise en place de textes réglementaires, par la mobilisation et l'affectation de moyens humains et par l'affectation de crédits pour atteindre des objectifs.

Par exemple, la politique française d'interdiction de fumer dans les lieux publics passe par l'édiction de textes réglementaires (décrets, règlements, etc.), par la mobilisation de moyens financiers pour mettre en place un ensemble d'information (panneaux, messages radio et TV) et par la mobilisation des agents de l'État (police, gendarmerie) pour contrôler l'exécution de la politique.

★ **Elle débouche sur de nouveaux équilibres entre les acteurs en présence :**

La politique publique régule les intérêts entre les différents acteurs concernés et permet de recomposer les relations, rôles et fonctions des différents acteurs, avec parfois des nouveaux équilibres inattendus.

Par exemple, la politique française d'interdiction de fumer dans les lieux publics a contribué au développement, par les bars, de terrasses chauffées et de lieux associatifs sans salariés permettant aux usagers de fumer sans contrevenir à la loi.

Une politique publique constitue un ordre local

Si une politique publique ne doit pas être simplement considérée comme un ensemble de décisions, c'est parce que son analyse reste liée à l'étude des individus et/ou groupes, qui en sont les acteurs, hommes politiques, fonctionnaires de tous les niveaux, groupes d'intérêt... Toute politique publique constitue un « ordre local », c'est-à-dire un « construit politique relativement autonome qui opère à son niveau la régulation des conflits entre les intéressés, et qui assure l'articulation et l'ajustement de leurs intérêts et de leurs buts individuels entre eux ainsi qu'à des intérêts et à des buts collectifs » (Friedberg, 1993)²⁸.

28. Muller Pierre, Surel Yves, L'analyse des politiques publiques, Montchrestien, 1998.

Une politique publique locale peut être alors comprise comme une action publique comportant un ensemble de décisions prises en interaction entre des acteurs publics et privés (individus, groupes ou institutions) concernés pour atteindre un objectif collectif dans un espace donné. Par extension, une politique publique locale est celle définie par des acteurs locaux ayant autonomie de décision politique sur un territoire. C'est en particulier le cas des autorités locales (élues ou nommées) au niveau des collectivités locales dont l'autonomie est consacrée par les lois de décentralisation. Mais c'est aussi le cas, dans d'autres pays, des autorités issues de l'histoire, que ce droit leur soit reconnu — comme c'est le cas dans la nouvelle constitution bolivienne — ou que ce droit soit simplement exercé comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest ou centrale.

Élaboration d'une politique publique locale et démocratie participative

L'élaboration d'un CSLP local pourra être un moment de mise en œuvre de la démocratie locale participative. Tous les acteurs sociaux, économiques et politiques doivent être associés aux débats. Concrètement, le débat pour l'élaboration du CSLP local ne doit pas être monopolisé par les seuls organes élus de la collectivité locale. La composition des instances doit aller au-delà du Conseil municipal élu pour intégrer les autres forces économiques, politiques et sociales de la localité²⁹.

29. *Partenariat pour le développement municipal*, Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, ACT Consultants, Repères pour l'action (MAE), Bénin, 2004.

Le rôle des collectivités locales dans l'élaboration d'une politique publique locale

Les définitions de la politique publique locale indiquent entre autres que :

- * l'action des collectivités locales ne se réduit pas à des projets, tels que pourraient en mener des acteurs non étatiques par exemple ;
- * la politique publique locale peut impliquer, selon le domaine considéré, des acteurs aussi différents que les autorités coutumières, les chefs de quartiers et de districts, les autorités déconcentrées de l'État, les associations, les habitants et leurs représentants, les acteurs économiques, etc. Parmi ces acteurs aux intérêts souvent divergents, et dans les domaines qui relèvent de leurs compétences, les élus locaux ont un rôle d'arbitrage, de décision, de suivi et d'évaluation ;
- * l'enjeu des politiques publiques locales est de savoir impliquer des groupes d'acteurs dans les affaires publiques afin de définir, adopter, mettre en œuvre, suivre et évaluer une politique qui réponde à l'intérêt général sur le territoire ;
- * même avec de très faibles moyens — notamment financiers, les collectivités territoriales ont une marge de manœuvre pour être des leviers essentiels de changement

et de mise en œuvre de politiques publiques, en particulier dans le champ de la réduction des inégalités et de la pauvreté.

Quel que soit l'état d'avancement des processus de décentralisation, leur ancienneté dans les États décentralisés, les collectivités locales sont amenées à être des acteurs importants de la lutte contre la pauvreté et les inégalités, ceci du fait de :

- * leur mode de désignation, différent des autorités coutumières. Elles ont une légitimité électorale qui leur confère une responsabilité spécifique vis-à-vis des électeurs ;
- * leurs compétences transmises par l'État : plus ou moins claires, plus ou moins définies, ces compétences les amènent néanmoins à intervenir dans la définition et la mise en œuvre de politiques et d'actions publiques. Elles se traduisent par l'amélioration ou non de l'accès aux services, aux revenus et aux opportunités ;
- * leur accès à des ressources matérielles — même limitées — qui leur permet de mettre en œuvre des politiques et programmes, avec plus ou moins d'autonomie.

Coopération entre collectivités locales

Pour réfléchir et échanger sur leurs responsabilités et leurs compétences, des élus locaux mènent des initiatives entre collectivités locales de pays différents. Par exemple, l'organisation Cités et Gouvernements Locaux Élus (CGLU) travaille, dans l'une de ses commissions, à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Plus de 1 000 villes dans 95 pays du monde sont membres directs de CGLU. Des organismes comme Cités Unies France — membre de CGLU — poursuivent ce même type d'objectifs.

Cette approche des politiques publiques locales, de la place et du rôle des pouvoirs publics locaux, ne doit pas laisser penser que la réalité serait fluide et linéaire. Il est important de rappeler combien cet ensemble est le produit d'une histoire et de jeux politiques, sociaux, économiques en évolution et en négociation continues.

La mosaïque des pouvoirs locaux en Afrique

« L'histoire des pouvoirs locaux en Afrique [...] est le produit d'une accumulation d'institutions, créées à des époques diverses, les nouvelles formes de pouvoir politique ou de légitimité n'éliminant pas les précédentes, mais s'y ajoutant en les réorganisant. Dans ce cadre, aucune organisation, groupe ou individu n'a le monopole de la satisfaction de l'intérêt général et il existe un « gouvernement local », de fait, résultant des relations — de complémentarité ou d'antagonisme — entre une pluralité de centres de décision appartenant formellement au secteur public ou privé : administration locale, services techniques déconcentrés, organisations paysannes, communautés d'appartenance avec leurs autorités propres, ONG... »³⁰.

30. Jean-Pierre Jacob, « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain », in *Politique africaine*, n° 71, 1998, p. 133-147, p. 134.

Le rôle des collectivités locales dans la réduction de la pauvreté et des inégalités

La réduction de la pauvreté et des inégalités relève de politiques publiques à tous les niveaux : international, national et local. Cependant les élus locaux disposent de prérogatives et d'atouts particuliers pour lutter contre la pauvreté au niveau local — bien que leurs marges de manœuvre soient parfois réduites.

Les processus de décentralisation en cours dans la plupart des pays, ont permis l'émergence ou le renforcement de collectivités locales de plein exercice. Ces collectivités locales bénéficient de plus en plus d'une réelle autonomie locale, font l'objet de la part de l'État de transferts de compétences et de moyens, mais surtout acquièrent progressivement une légitimité locale en tant que plus proche représentant de l'État par rapport aux citoyens. Ceci devrait constituer autant de raisons pour les amener à prendre en compte la problématique de la pauvreté et des inégalités qui touche leur territoire, leurs administrés, tant dans les champs qui leur incombent légalement que dans les autres, leurs administrés ne faisant pas toujours la différence entre compétences transférées ou en cours de transfert.

Les collectivités locales peuvent néanmoins être concernées en premier lieu par la réduction de la pauvreté et des inégalités, et en particulier des inégalités sociales. Elles sont en capacité de définir et de mettre en œuvre des politiques publiques locales visant la réduction des inégalités. ●

en bref

- ➔ La réduction de la pauvreté et des inégalités est avant tout une question politique, et donc se décline sous forme de politiques publiques. En effet, les pouvoirs publics sont les garants de l'intérêt général et de l'accès aux droits de tous, ils sont donc responsables vis-à-vis de leurs citoyens de garantir un minimum d'équité.
- ➔ Une politique publique désigne un programme d'action des pouvoirs publics sur un territoire donné, s'appuyant sur une recherche de compromis entre différents acteurs porteurs d'intérêts divergents. Par extension, une politique publique locale est celle définie par des acteurs locaux ayant autonomie de décision politique sur un territoire, comme c'est le cas des collectivités locales dont l'autonomie est consacrée par les lois de décentralisation.
- ➔ Les collectivités locales ont donc un rôle important à jouer en élaborant des politiques publiques locales qui aillent au-delà de simples projets, et qui en impliquant différents acteurs et groupes d'acteurs, soient un levier de changement.
- ➔ Elles ont généralement la légitimité, les compétences politiques, l'autonomie et des atouts particuliers pour contribuer à réduire la pauvreté et les inégalités au niveau local.

Les autorités locales et la réduction des inégalités : enquête sur les motivations

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

Force est de constater que si la lutte contre la pauvreté est à l'agenda des grandes résolutions pour le développement, la question des inégalités se fait plus discrète. Une étude de cas menée auprès d'élus de communes rurales au Mali³¹ fait ressortir les motivations que peuvent avoir certains élus à s'engager dans des actions ou des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités.

Étant donné le caractère socialement et politiquement sensible de la réduction des inégalités, mener des politiques publiques de réduction des inégalités n'est pas toujours motivé par le seul objectif électoral.

L'analyse des motivations qui poussent les élus de certaines collectivités territoriales au Mali à s'impliquer dans des politiques, projets ou actions publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités a montré que, malgré leurs motivations, la position de certains élus locaux peut être délicate lorsqu'il s'agit de s'attaquer à des inégalités sans l'adhésion de leur électorat. Les clivages « irréductibles » entre candidats (et donc électeurs ou bases sociales) de partis différents peuvent générer eux-mêmes des inégalités, des antagonismes et des conflits entre localités ou groupes sociaux.

Au-delà de ces clivages ou de ces tensions, les motivations exprimées par les élus pour réduire les inégalités relèvent de quatre domaines différents : les convictions, la position sociale, l'intérêt et la pression des citoyens.

Les motivations liées aux convictions

Ces convictions peuvent relever de valeurs religieuses, politiques, personnelles ou autres.

Préserver la paix

Dans les pays qui ont vécu récemment des situations de conflit, la conviction que les inégalités portent le germe de l'insécurité, de la révolte, voire de la guerre civile est très marquée chez les élus.

31. CIEDEL, Réseau IMPACT, Méthodologie de prise en compte de la problématique pauvreté-inégalités dans le processus de décentralisation au Mali, Étude réalisée par Christophe Mestre, Mamadou Keita et Abdoulaye Keita, Bamako/Lyon, mai 2006.

Les élus portent alors la conviction que la réduction des inégalités (locales, régionales, nationales et internationales) est un facteur essentiel de paix sociale.

Cette motivation particulièrement marquée dans un pays comme le Mali, est réelle dans d'autres États qui connaissent ou ont connu des conflits armés ou violences communautaires, qui connaissent des inégalités régionales fortes, tant du fait de la géographie que des décisions d'investissement et d'aménagement de l'État central.

L'intérêt général comme credo

D'autres élus mettent en avant la notion d'intérêt général. Cette motivation se retrouve à la fois chez des maires « urbains » résidant dans la capitale, mais ayant été élus dans leur région d'origine et voulant agir pour elle ; et chez de « vieux militants » du développement, « formés » par des générations de projets et qui ont la conviction de la primauté de l'intérêt général sur l'intérêt individuel.

Imaginer un futur différent

Quelques rares élus, qui ne sont d'ailleurs pas ceux qui sont issus des groupes sociaux les plus défavorisés, basent leur action sur la conviction d'un futur différent où les ressorts des inégalités qui clivent la société seraient « abolis ». Ils agissent dans ce sens en favorisant par exemple la mise en place d'activités génératrices de revenus pour les femmes ou l'accès des jeunes au foncier.

Renforcer la collectivité

Il arrive que des élus endossent la position de certains partenaires techniques et financiers selon laquelle la réduction des inégalités est facteur de croissance et est positive pour les recettes des collectivités territoriales locales : « l'égalité des sexes en ce qui concerne l'accès aux ressources et leur contrôle favorise la productivité et la réduction de la pauvreté avec des réactions en chaîne potentiellement positives pour les recettes des collectivités territoriales locales »³².

Les motivations liées à la position sociale

Ces motivations reflètent une recherche de prestige et de postérité.

Nombre d'élus disent ainsi vouloir « laisser leur nom » ou attendent que d'autres disent à leur propos « votre papa, il a bien fait ». Cette motivation, éminemment sociale est présente de manière récurrente chez la plupart des élus qui visent à laisser une marque positive sur tout le territoire de la collectivité, pour que l'on garde en mémoire leur action, leur engagement pour leur territoire, et que leur nom (et donc la famille, le lignage) soit valorisé par cette action.

32. Cf. GTZ, Décentralisation, Guide sur la prise en compte de la dimension genre, 2001.

Les motivations liées à l'intérêt

La redevabilité

Certains élus ont été « cooptés » en fonction des intérêts de différentes forces sociales (villages, ethnies, partis politiques, etc.) et les notables ont été les chercher à la capitale par exemple.

La motivation de ces élus pour réduire les inégalités ou tout au moins ne pas favoriser leur augmentation est due à la position dans laquelle ils sont par rapport à ceux qui les ont amenés à être élus et qu'ils ne peuvent mécontenter. « Je suis condamné à réussir », dit très directement l'un d'entre eux.

Le souci de plaire aux partenaires techniques et financiers

L'adoption du « langage » des bailleurs, et de mesures conformes à leurs orientations de réduction de la pauvreté et parfois des inégalités, pour garantir leur implication financière dans la durée est une motivation à peine déguisée de certains élus. Ceux-ci ont pour seule motivation de garantir la pérennité de l'apport financier des bailleurs de fonds en adoptant les « codes » et les « orientations ».

L'intérêt peut aussi s'exprimer par la volonté de plaire tantôt aux partenaires techniques et financiers, tantôt aux autorités nationales auprès desquels les élus cherchent à se bâtir un avenir possible. Dans leur relation aux bailleurs de fonds, des élus reconnaissent, de manière à peine voilée, adopter le langage, les codes et les orientations des bailleurs. Cette stratégie vise d'abord à garantir la pérennité de l'apport financier.

Le souci de plaire aux autorités nationales

L'adoption des « credo » des États en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités est pour d'autres élus un « gage » de conformité politique et donc de recevabilité comme élu, que ce soit pour améliorer la relation avec les responsables de l'État, dans le but de se créer une porte de sortie dans les institutions publiques, ou pour se positionner par rapport aux partis politiques en vue d'un autre mandat électif.

Les motivations liées à la pression des citoyens

Ces dernières existent mais ne sont pas les plus répandues, ou alors elles se manifestent dans des situations « extrêmes », telles que lors des émeutes de la faim (été 2008).

Dans les faits, quelques élus ont pour principale motivation le devoir de répondre aux revendications de groupes d'habitants (généralement des villages, parfois des groupes sociaux) pour une plus grande équité dans la répartition des équipements, des actions ou des bénéfices de l'action de la collectivité. ●

en bref

- ➔ La réduction des inégalités est socialement et politiquement sensible. Malgré leurs motivations, la position des élus locaux peut être délicate s'il existe des clivages trop forts au sein de leur électorat.
- ➔ À partir d'une étude menée au Mali, il a été identifié que les motivations des élus locaux relèvent de quatre domaines : les convictions, la position sociale, l'intérêt et la pression des citoyens.

partie II

Comment intégrer la dimension inégalités

dans la définition, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques publiques locales?

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

Cette deuxième partie a pour objet de donner au lecteur des orientations méthodologiques pour prendre en compte les inégalités dans les politiques publiques locales. Ces orientations méthodologiques ont pour ambition de permettre aux différents acteurs de définir et de mener des politiques visant à s'attaquer aux causes des inégalités et pas seulement à leurs manifestations visibles.

Ces « repères méthodologiques » ont été élaborés à partir de l'identification et de l'analyse d'un ensemble de pratiques de politiques publiques locales de réduction des inégalités, mises en œuvre principalement par des collectivités locales, mais aussi par des autorités déconcentrées ou par des autorités « traditionnelles ».

L'analyse de ces pratiques, qui concernent tant des pays d'Afrique que d'Amérique latine ou d'Europe, permet d'identifier un ensemble de régularités dans la mise en œuvre de ces politiques, qu'il est possible d'organiser suivant un schéma proche de celui de l'analyse séquentielle des politiques publiques³³.

Ces repères méthodologiques sont organisés suivant une succession de neuf « phases », selon un objectif de clarté pédagogique. Dans la réalité, toujours beaucoup plus complexe que les représentations que l'on peut en faire, ces phases ne se suivent pas de manière linéaire, elles peuvent se chevaucher dans le temps, varier dans leur nombre et dans leur dénomination.

33. Démarche consistant à découper les politiques en une série de séquences d'action, afin de suivre le développement de cette politique à travers un certain nombre d'étapes. Au cours de chacune de ces phases, tout se passe comme si les participants devaient résoudre des énigmes successives, sachant que leurs réponses vont définir peu à peu les contours de la politique publique (cf. Pierre Muller et Yves Surel, L'analyse des politiques publiques).

Ces phases, à prendre donc comme des repères, sont les suivantes :

① Mettre sur agenda une situation révélant des inégalités

Phase d'émergence du sujet que visera à traiter la politique publique.

➔ Comment faire pour qu'un problème, lié ou révélateur d'une situation d'inégalités, devienne un problème appelant l'intervention des autorités publiques, et puisse donner lieu à la définition et la mise en œuvre d'une politique publique locale réductrice d'inégalités ?

② Connaître la situation des inégalités sur le territoire

Réalisation du diagnostic de la situation des inégalités sur le territoire par rapport au problème identifié.

➔ Quelle est la situation réelle ? Qui est concerné ? Quelles seraient les premières pistes de solution ?

③ Comprendre l'origine des inégalités

Compréhension de ce qui fonde ces inégalités.

➔ Comment s'expliquent-elles ? Pourquoi deviennent-elles la cause du problème mis sur agenda ? Quelles sont les pistes de solution ?

④ Définir des politiques : prendre des options

Première phase réellement politique : elle consiste, d'une part, en la clarification des différents scénarios d'action possibles et, d'autre part, en un premier choix de s'investir ou non dans cette politique.

➔ Comment réduire les inégalités sur ce sujet ? Est-ce faisable ?

⑤ Donner la parole, concerter et convaincre les acteurs

Concertation permettant de construire une conviction partagée et une alliance entre les différents groupes d'acteurs concernés autour de la politique à mettre en œuvre.

➔ Comment construire une conviction partagée de la nécessité de lutter contre ces inégalités et de le faire autour d'un même scénario ?

⑥ Définir des politiques : arbitrer

Prise de décision formelle par les autorités locales de mettre en œuvre ou non cette politique en mesurant la faisabilité (politique, sociale, économique, etc.).

➔ Comment arbitrer ?

⑦ Responsabiliser les acteurs

Mise en place d'un nouveau contrat social entre les différentes catégories d'acteurs où chacun a sa part de responsabilité, en particulier les groupes d'acteurs sociaux qui sont victimes d'inégalités.

➔ Comment mettre en place des mécanismes de responsabilisation et d'incitation ?

⑧ Mettre en œuvre la politique

Mise en œuvre opérationnelle de la politique, de son suivi et de son pilotage.

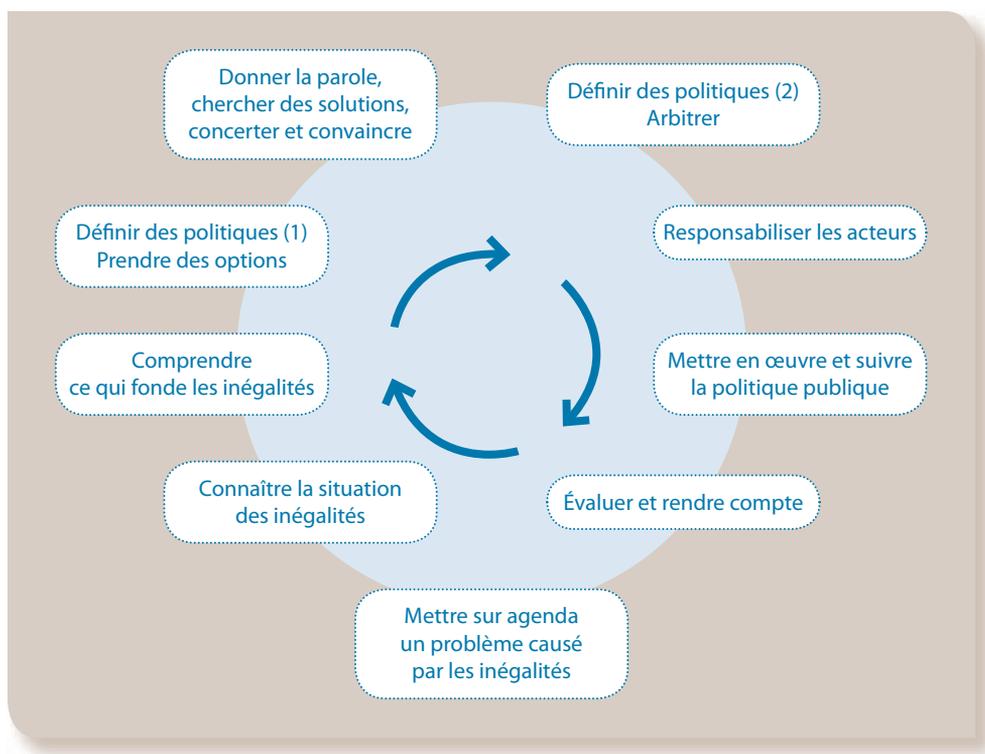
➔ Comment mettre en œuvre ?

⑨ Rendre compte et évaluer

Organisation de temps réguliers pour rendre compte aux acteurs de la politique et de ses résultats, et mise en place de processus d'évaluation de la politique pour la continuer, la réorienter ou l'arrêter.

➔ Comment évaluer et rendre compte de manière à renforcer les orientations de réduction des inégalités ?

De manière schématique, ces neuf phases peuvent s'organiser dans une séquence de ce type :



Chacune de ces phases correspond à autant d'orientations méthodologiques utiles aux acteurs qui souhaitent mettre en place une politique publique de réduction des inégalités. ●

Mettre sur agenda une situation révélant des inégalités

*Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales*

A lors que les inégalités sont constitutives de toute société, et que les autorités tant nationales que locales tendent majoritairement à s'en accommoder, comment contribuer à la mise sur agenda de problèmes causés, révélés ou pour le moins fortement liés à des situations d'inégalités sur un territoire ?

Les orientations

Les inégalités peuvent difficilement être traitées « dans l'absolu », ce serait trop complexe, et trop lourd au regard des moyens dont disposent tant les États que les collectivités locales. C'est pour cette raison qu'elles sont presque toujours traitées à travers la mise sur agenda d'un problème causé ou révélateur de situations inégalitaires. De fait, ce problème³⁴ se présente dans un secteur déterminé (éducation, santé, agriculture, etc.), ou au sein d'une catégorie d'habitants (jeunes, nomades, migrants, etc.) qui cristallisent ou peuvent cristalliser les inégalités et qui pourront faire l'objet d'une politique spécifique.

Cette identification répond principalement à trois grandes dynamiques :

- * l'influence des niveaux supérieurs, liée à la mise en œuvre locale des politiques internationales et nationales (CSLP en particulier) et/ou à la mise en place des projets et programmes de développement qui en découlent ;
- * la pression des habitants, liée à différents processus d'influence de leur part ou des leaders locaux sur la définition des politiques publiques (revendication, plaidoyer, participation, etc.) ;
- * la volonté propre des élus basée sur un premier niveau de conscience de ces inégalités et de la nécessité d'agir sur celles-ci pour différentes raisons (cf. les motivations des élus, fiche 5).

Ces trois grandes dynamiques, qui fréquemment peuvent se compléter ou pour le moins s'articuler, mettent en évidence un large éventail de canaux permettant de faire remonter des problèmes liés ou causés par les inégalités.

34. Nous utilisons ici le terme « problème », majoritairement utilisé en sciences politiques. Mais de fait, la mise sur agenda peut se faire tant pour un problème que pour une demande (sociale, etc.) ou encore pour une opportunité à valoriser.

Comme au niveau international ou national, la mise sur agenda de problèmes au niveau local est accélérée par des « événements » qui peuvent être de nature variée, qui jouent le rôle d'élément déclencheur, en mettant en lumière l'importance d'agir :

- * décès d'un malade par manque de capacité de prise en charge des frais d'évacuation ;
- * déclenchement d'un conflit autour du contrôle du foncier ;
- * émission de radio ou article dans la presse ;
- * manifestation ;
- * restitution d'une étude d'un consultant ;
- * mission technique d'un ministère pointant certaines réalités...

C'est donc souvent la conjonction d'une opportunité suscitée par une pression/incitation internationale ou nationale, de la pression des habitants et/ou de la manifestation de la volonté propre des élus avec un élément déclencheur qui va provoquer la mise sur agenda d'un problème lié ou causé par des inégalités.

La démarche

Bien que la mise sur agenda soit souvent un phénomène éminemment spécifique et peu maîtrisable, quelques orientations méthodologiques sont possibles pour faciliter la mise sur agenda des politiques publiques locales de réduction des inégalités.

Il y a trois principales façons de procéder à la mise sur agenda :

- * soit la collectivité cherche systématiquement à prendre en compte cette problématique dans l'ensemble de ses actions et politiques ;
- * soit elle va cibler des thèmes, des politiques, des idées de projet qui correspondent aux orientations de la collectivité, à la demande ou revendication des citoyens, ou à une politique nationale qui va s'appliquer sur le territoire de la collectivité ;
- * elle peut aussi passer par un travail de diagnostic qui permet de cibler les champs prioritaires sur lesquels il serait pertinent que la collectivité s'investisse.

Rechercher une traduction locale pertinente des orientations internationales et nationales

À partir de l'information existante sur les politiques internationales (OMD, etc.), sur les politiques nationales (CSLP, plan d'action gouvernemental, politiques sectorielles, etc.), il s'agira ici d'identifier quelles sont parmi ces politiques celles qui ont une traduction locale pour le territoire concerné, quelles sont celles qui correspondent aux champs de compétences des autorités locales et donc quelles politiques internationales ou nationales pourraient être déclinées, appropriées et mises en œuvre au niveau local.

Être à l'écoute de l'expression des habitants, les consulter régulièrement

L'existence de modalités régulières de rencontre entre les habitants et les autorités locales, modalités de rencontre facilitant l'expression des habitants, individuellement

ou de manière organisée, ainsi qu'une veille permanente sur les événements locaux, permettent aux autorités locales d'anticiper la possible mise sur agenda d'une question politique par la simple pression de l'opinion publique ou l'action de citoyens organisés.

Développer des mécanismes d'information sur la situation du territoire

Enfin, l'existence d'un système d'information simple sur la situation du territoire et des inégalités sur celui-ci est un autre moyen d'avoir accès à une information de base nécessaire pour évaluer l'intérêt, ou la nécessité, pour la collectivité de se saisir d'un problème pour le mettre sur agenda.

Il peut s'agir par exemple d'informations sur :

- * l'accès aux services (suivi des taux de scolarisation, du taux de femmes suivies pendant leurs grossesses, etc.) ;
- * l'accès aux revenus (suivi du nombre de personnes bénéficiant des mécanismes d'aide sociale ou de la générosité des habitants, etc.) ;
- * l'accès aux moyens de production (évolution de l'accès au foncier, évolution de l'accès au crédit, etc.) ;
- * l'accès à l'expression et au pouvoir politique (groupes ou catégories exclues du débat public, etc.).

La combinaison entre ces trois démarches complémentaires permet aux autorités locales de disposer d'une part d'une capacité d'anticipation sur les événements et donc sur la possible mise sur agenda par des faits déclencheurs indépendants des autorités ; et d'autre part, d'une base d'information permettant d'arbitrer sur les problèmes à mettre sur agenda.

Déceler des inégalités locales en étant à l'écoute des citoyens

À l'ouest de la ville de Lyon, une commune périurbaine, principalement habitée par des familles à haut revenu possédant un ou deux véhicules par famille, est très mal desservie par les transports en commun.

Cette situation ne pose problème qu'aux familles les moins aisées qui n'ont pas de véhicule et aux jeunes qui n'ont pas l'âge de conduire.

Il y a donc une inégalité d'accès aux transports liée aux revenus et à l'âge.

La nouvelle équipe municipale, dans une volonté d'écoute des citoyens, a dès son élection organisé des réunions avec les jeunes de la commune en utilisant comme relais de communication deux jeunes élus conseillers municipaux, les associations travaillant avec les jeunes de la commune (centres sociaux, maisons des jeunes) et les outils informatiques utilisés par les jeunes français (blog, Facebook, etc.).

La question du transport en commun est alors immédiatement apparue et a pu être mise sur l'agenda de la collectivité locale comme une question centrale à traiter.

Faire remonter aux collectivités locales les problèmes posés par des mesures incomplètes

Dans un pays sahélien, en 2004, l'État a décidé d'une politique publique nationale de santé maternelle et infantile visant à réduire les décès en couche et la mortalité infantile, dont une des mesures était la gratuité des césariennes.

Cette mesure fut l'objet d'une grande campagne d'information et de communication au niveau national.

Toutefois, la mesure prise au niveau national ne concernait que la gratuité de l'acte chirurgical dans le centre de santé de référence et pas celle des frais d'évacuation vers ce centre de santé ; ce que la campagne d'information omettait de préciser. Cette mesure continuait de fait à exclure les femmes les plus pauvres n'habitant pas à proximité du centre de référence et n'étant pas en mesure de prendre en charge les frais d'évacuation entre leur domicile et le centre de santé de référence.

Dans une collectivité locale proche de la capitale ce problème a été posé aux élus :

- ➔ dans les villages par les femmes et les représentantes des organisations de femmes, qui pensaient être victimes d'escroquerie par les centres de santé de référence ;
- ➔ au niveau du centre de santé de référence, par son responsable qui voyait que la mesure n'était pas appliquée en raison du coût prohibitif des évacuations pour les femmes les plus pauvres, et que les taux de mortalité materno-infantile liés aux complications lors des accouchements ne baissaient donc pas.

Ce problème a particulièrement touché l'élue de la collectivité locale, sensible à la situation de pauvreté de ses concitoyens, et particulièrement à cette question en tant que femme et mère.

C'est grâce à la combinaison de ces raisons que le problème a été mis sur l'agenda de la collectivité locale.

Les outils

De nombreux outils peuvent être mis en place dans une logique de veille.

Rechercher une traduction locale pertinente des orientations internationales et nationales

Un tableau d'analyse des principales politiques internationales et nationales et de leurs articulations locales peut être réalisé de la manière suivante :

Politique internationale ou nationale		Articulation au niveau local		Conséquences en termes de mise sur agenda
Orientation de la politique	Instruments de mise en œuvre : – Financiers – Légaux – Institutionnels	Politiques rentrant dans le champ des compétences locales	Politique pertinente avec les orientations politiques locales	

La réalisation de ce tableau permet de donner des orientations aux autorités locales sur la possibilité et l'intérêt d'une mise sur agenda des déclinaisons locales des politiques nationales et peut les aider dans leurs arbitrages.

Être à l'écoute de l'expression des habitants

De nombreux outils et méthodes d'écoute de l'expression des habitants existent (permanences, réunions publiques régulières, commissions extra-municipales, présence active sur le territoire, etc.), mais l'essentiel à ce niveau relève plus du comportement (capacité d'écoute, attention aux habitants, compréhension des modes d'expression sur le territoire, proximité avec les personnes en situation d'exclusion, etc.) que de la mise en place d'outils.

En effet, suivant la manière dont elles sont organisées et mises en œuvre, des permanences ou des réunions publiques peuvent être, ou non, de réels outils d'écoute des habitants.

Une foire pour renforcer les relations sociales et créer un contact avec le maire

Dans un pays sahélien, une commune est connue pour sa foire, qui concentre les habitants de ses nombreux villages et de communes environnantes ainsi que de très nombreux commerçants. Outre son caractère commercial, elle permet aux habitants de la commune de renforcer les relations sociales (visites à domicile, passage au cabaret, etc.), de traiter de nombreuses questions sociales (mariages, questions foncières, etc.) et de gérer tous types de conflits et d'alliances.

Le maire y tient une permanence régulière en mairie, durant toute la durée de la foire, ce qui lui permet d'avoir un espace irremplaçable d'information sur les questions qui concernent les habitants de sa commune et leurs interlocuteurs (habitants des communes voisines, nomades, transporteurs, commerçants, etc.).

Développer des mécanismes d'information sur la situation du territoire

De nombreux outils existent pour avoir à disposition une information claire et simple sur la situation des inégalités sur le territoire.

Les outils les plus simples sont les suivants :

- * le suivi des principaux taux qui permettent d'identifier l'évolution de l'accès aux services des différentes catégories de population (taux de scolarisation, taux de scolarisation des filles, taux de scolarisation par zone géographique, etc.) ;
- * la réalisation d'une cartographie des inégalités (sociales, de revenu, d'accès aux moyens de production, etc.) qui permet d'avoir une vision des inégalités spatiales ;
- * le suivi « longitudinal » de certaines familles ou groupes d'acteurs sociaux en situation de fragilité ou de précarité (handicapés, migrants, etc.) pour suivre l'évolution de leur situation et anticiper l'apparition de mécanismes d'exclusion.

Évaluer et localiser les inégalités

Une grande ville du Brésil (2,4 millions d'habitants) élabore et met à jour régulièrement une « carte des exclusions » qui visualise la présence ou l'absence de services et d'infrastructures dans chaque quartier de la ville, et permet d'avoir une vision globale et une base d'alerte sur l'évolution des inégalités d'accès aux services sur le territoire de la ville et dans le temps.

Implications pour le travail des différents acteurs

Pour les autorités locales

La principale implication pour les autorités locales est de développer, sur leur territoire, une sensibilité à la situation des inégalités, aux conséquences possibles de celles-ci et aux conséquences de leurs actions en matière de réduction des inégalités.

En particulier, il s'agit pour les autorités locales d'être en capacité de mettre en place et d'utiliser des modalités d'écoute de l'expression des habitants. Ceci est particulièrement vrai pour les nombreuses autorités locales qui ne résident pas sur le territoire et qui disposent donc d'un temps limité pour être à l'écoute de leurs concitoyens.

Pour les services techniques

Cela implique pour les services techniques, dans leur rôle d'appui aux autorités locales, d'être en capacité de traiter et de mettre à disposition de celles-ci :

- * l'information sur les politiques internationales et nationales et leurs implications locales ;
- * l'analyse des doléances présentées par les citoyens ;
- * des outils simples de suivi et de représentation de l'évolution des inégalités sur le territoire.

Évaluer et localiser les inégalités

Dans le cadre du processus de décentralisation au Mali, l'état civil fait partie des compétences transférées aux communes. Le maire est officier d'état civil.

L'enregistrement à la naissance est loin d'être systématique. C'est pourquoi les pouvoirs publics, dans la lutte contre les inégalités et la pauvreté, ont adopté un projet de loi visant à corriger les insuffisances des instruments régissant l'état civil dans les collectivités locales. L'une des mesures phares de ce projet de loi est l'institution de la gratuité des déclarations de naissance et de décès. En effet, le coût de ces actes dissuade de nombreux parents pauvres de déclarer la venue au monde de leur enfant. C'est ainsi qu'un agent d'état civil a été placé auprès des centres de santé communautaires dans chaque commune. .../...

L'exploitation des faits d'état civil rend possible l'établissement de données nationales, qui permettent également la prise en compte de l'enfant puis du citoyen dans la société.

Les actes de naissance apportent la preuve légale de l'identité de l'individu et de sa situation à l'égard de son nom et de celui de ses parents, de son âge, de la légitimité de sa naissance, de sa citoyenneté et sa place dans la société.

Dans la vie courante, il sera bien souvent indispensable de présenter un acte pour :

- ➔ l'inscription à l'école ;
- ➔ la constitution d'un dossier d'examen ou de concours ;
- ➔ l'accèsion aux fonctions civiles ;
- ➔ le bénéfice d'une assurance ;
- ➔ le bénéfice d'une allocation ;
- ➔ l'exercice du droit de vote, etc.

Cette mesure mise en place au niveau des communes permet d'éviter que les individus issus des foyers les plus pauvres ne soient par la suite pénalisés et exclus de divers services et de différents droits, mais va aussi dans le sens de l'intérêt général puisqu'elle permet une meilleure connaissance de la population.

Pour les organismes d'appui

Pour les organismes d'appui, il s'agit ici d'être en capacité de jouer un rôle essentiel tant en direction des autorités locales et de leurs services qu'en direction des habitants et de leurs organisations.

En direction des autorités locales, il s'agit de :

- * contribuer à développer la sensibilité des élus à la question des inégalités et au rôle qu'ils peuvent jouer pour les réduire ou les renforcer ;
- * mettre à disposition l'information dont ils disposent sur les politiques et opportunités internationales et nationales et en faciliter la traduction locale ;
- * appuyer les services techniques dans la mise en place et l'utilisation d'outils simples de connaissance et de suivi des inégalités sur le territoire ;
- * faire remonter vers les élus et leurs services des informations sur les inégalités recueillies auprès des habitants.

En direction des habitants, il s'agit de favoriser l'expression des habitants et de leurs organisations et les appuyer dans leurs actions d'influence sur les politiques publiques en vue de réduire les inégalités³⁵. ●

35. Sur l'appui à la définition des politiques publiques par les habitants, voir le guide méthodologique : PROFADEL, Manuel pédagogique de formation à la démarche de plaidoyer, novembre 2008, 49 pages.

en bref

La mise sur agenda d'une situation ou d'un problème relevant des inégalités constitue la première étape. Elle relève de trois dynamiques :

- ➔ l'influence des niveaux supérieurs : il s'agit alors de rechercher une traduction locale pertinente des orientations internationales et nationales ;
- ➔ la pression des habitants : cela passe par encourager leur expression et la mise en place de mécanismes de consultation ;
- ➔ la volonté propre des élus : elle est facilitée par le développement de mécanismes d'information sur la situation du territoire.

Connaître la situation des inégalités sur le territoire³⁶

*Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales*

Une fois qu'un problème lié ou causé par des inégalités est mis sur l'agenda des autorités locales, il va s'agir pour celles-ci de disposer des moyens d'information nécessaires pour juger de l'opportunité et de la possibilité de s'impliquer pour une prise de décision politique et sa mise en œuvre.

Cette première étape visera à :

- * appréhender la réalité du rôle des inégalités et de leur poids dans ce problème ;
- * identifier les acteurs concernés ;
- * identifier les premières pistes de solution.

En effet, les autorités locales, même issues du territoire et y résidant en permanence, n'ont pas obligatoirement conscience des inégalités ni une connaissance fine de celles-ci. Un processus de prise de connaissance de la situation des inégalités, des personnes concernées et de l'existence potentielle de pistes de solutions est donc préalable à toute décision politique.

Les orientations

Les processus de mise sur agenda des problèmes débouchent sur la mise sur agenda de plus de problèmes que ce que les autorités locales seraient en mesure — humainement, financièrement et politiquement — de mettre en œuvre.

Les autorités locales ont donc la responsabilité de faire des choix. Les premiers choix sont réalisés au moment même de la mise sur agenda, l'idée pouvant être abandonnée dès sa formulation, parce qu'elle ne correspond pas aux orientations des autorités locales, parce qu'elle est considérée comme non pertinente ou non faisable, parce qu'elle susciterait trop d'oppositions, etc.

Pour les autres problèmes, la première étape de choix viendra de la réalisation d'un diagnostic de la situation du problème et des inégalités qui lui sont liées et que l'on vise à combattre sur le territoire.

36. La rédaction de ce point reprend plusieurs éléments des deux guides suivants :

- Lambert A., Lemeur P.-Y. (2002), Guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, Réseau IMPACT, GREM, MAE.
- CIEDEL (1996), Des acteurs pour des actions. Guide méthodologique.

Ce diagnostic est un diagnostic à plusieurs niveaux :

★ **L'identification de l'importance des inégalités liées au problème mis sur agenda.**

Il s'agit ici de produire un état des lieux de la situation des inégalités dans la problématique concernée, pour identifier les évolutions, en mesurer l'importance, et alimenter la réflexion sur la pertinence ou non d'agir.

★ **L'identification des personnes concernées par ces inégalités.**

Il s'agit ici d'identifier quels sont les personnes et groupes de personnes concernés par ces inégalités (tant comme « victimes » que comme « acteurs »), pour d'une part évaluer l'importance numérique des personnes concernées, et d'autre part pour savoir avec qui il sera nécessaire de travailler afin de définir des actions en concertation avec les acteurs concernés.

★ **L'identification des premières pistes d'action possibles.**

Enfin, il s'agit d'identifier s'il existe des pistes de solution et d'avoir une première appréciation de leur faisabilité.

La démarche

La démarche de mise en œuvre de cette phase est triple, les trois niveaux pouvant se chevaucher. Il s'agit de réaliser :

- ★ une démarche de diagnostic de la situation en matière d'inégalités sur le problème priorisé ;
- ★ une démarche d'identification des acteurs concernés par ces inégalités et de leurs stratégies ;
- ★ une démarche d'identification des premières pistes de solution envisageables.

Démarche de diagnostic

Il s'agit ici d'une démarche relativement classique visant à produire un état des lieux des inégalités et de leurs conséquences par rapport au problème mis sur agenda.

Cet état des lieux vise à produire une connaissance objective de la situation des inégalités :

- ★ comment se manifestent les inégalités ?
- ★ quels sont les niveaux d'inégalité ?
- ★ quelle proportion de la population est concernée et pourquoi ?
- ★ quelles sont les conséquences de ces inégalités ?
- ★ etc.

Souvent, dans un souci à la fois de « crédibilité » et de « qualité », ces études sont confiées à des personnes extérieures aux gouvernements locaux (consultants, universités, etc.).

Des indices de vulnérabilité et de qualité de vie pour mesurer et localiser les inégalités

Dans une grande ville du Brésil, la municipalité a mis en place une démarche de diagnostic des inégalités en matière d'accès aux services, qui repose sur la définition de plus de 80 zones homogènes dans la ville pour lesquelles sont calculés :

- ➔ un indice de qualité de la vie urbaine (IQVU), articulant le niveau d'offre d'équipements, biens et services publics de la zone et la capacité d'accès à ces services des habitants ;
- ➔ un indice de vulnérabilité sociale (IVS), mesurant le niveau de vulnérabilité de la population à l'exclusion sociale.

Ces indices permettent de produire notamment une carte d'exclusion sociale, afin de visualiser l'importance des disparités au sein de la ville.

Ce travail est réalisé conjointement par les services de la ville et des enseignants chercheurs de l'université.

Démarche d'identification des acteurs concernés par les inégalités

Cette démarche vise à compléter un diagnostic « technique » par un diagnostic basé sur la prise en compte des différents acteurs concernés par ces inégalités, leurs enjeux, leurs stratégies.

Dans un premier temps, par rapport au problème mis sur agenda, il s'agit d'identifier quels sont les enjeux qui le sous-tendent, et qui expliquent la situation d'inégalité vécue.

Ce qui est « en jeu » renvoie généralement à la maîtrise et au partage des ressources qui existent dans le territoire concerné, et/ou à la maîtrise et au partage du pouvoir.

À partir de là, il est possible d'identifier sur le territoire de la collectivité locale, mais parfois aussi à un niveau plus large, quelles sont les personnes qui sont concernées par ces enjeux et à quel titre. En effet, la diversification sociale fait que les enjeux ne concernent pas dans la même mesure tous les habitants d'une localité.

On visera ici à identifier :

- * les personnes concernées par ces enjeux, qui sont touchées directement par les inégalités relatives à cet enjeu, et qui en sont de fait les victimes ;
- * les personnes concernées par ces enjeux, et qui en tirent un bénéfice, un intérêt ;
- * les personnes concernées par ces enjeux et qui maîtrisent ou contrôlent les moyens d'action ;
- * les personnes qui sont peu ou pas touchées par les inégalités relatives à cet enjeu mais qui, par leur position sociale, leurs compétences ou autres, pourraient être amenées à jouer un rôle central ;
- * les personnes peu ou pas concernées et qui n'ont pas de rôle déterminant par rapport à cet enjeu.

À partir de là, il sera possible d'identifier parmi les différentes catégories de personnes concernées celles qui ont ou qui peuvent avoir des intérêts communs par rapport à l'enjeu identifié. Ces personnes ont de grandes possibilités de réagir de la même manière, de mettre en œuvre les mêmes stratégies, ou pour le moins des stratégies proches. Cela permet de constituer des groupes « potentiels », car il est rare qu'ils correspondent à des organisations déjà existantes. Un tel regroupement n'est pas « figé » dans le déroulement de l'action, des personnes pouvant être amenées à changer de stratégie dans le temps.

Ces regroupements des personnes sur la base d'intérêts et d'objectifs communs vont à l'encontre des catégories globalisantes souvent utilisées, comme « les femmes », « les jeunes », « les artisans », catégories qui se basent sur le présupposé que toutes les femmes, tous les jeunes, tous les artisans sont dans la même situation, ont les mêmes enjeux et poursuivent les mêmes intérêts. Pourtant, dans un même village, qu'y a-t-il de commun entre la femme du chef de village et une veuve d'une famille d'anciens captifs, ou entre une femme commerçante qui se déplace entre le village et la capitale et la jeune épouse d'un ménage qui vient de se fonder ?

Elles permettent aussi de compléter les diagnostics basés sur une lecture spatiale des inégalités, qui débouchent sur l'élaboration de cartes de pauvreté, d'exclusion ou de risques, en montrant qu'à l'intérieur de chaque espace, il existe des situations et des intérêts divergents par rapport aux enjeux que la politique envisagée vise à traiter.

Ce diagnostic des acteurs concernés par les inégalités, permet d'une part d'identifier la position des différentes catégories d'habitants par rapport aux enjeux ; d'autre part d'analyser l'importance de la question pour de nombreux habitants ; et enfin, d'appréhender les rapports de force pour évaluer la possibilité de résoudre le problème causé par les inégalités.

Démarche d'identification des pistes de solution

À ce stade de la démarche, l'identification de pistes de solutions est relativement simple. Il s'agit d'identifier s'il serait possible de trouver un intérêt commun aux différents acteurs concernés, et si les autorités locales ont les moyens (financiers, légaux, politiques) d'impulser sa mise en œuvre.

Les autorités locales peuvent très bien parvenir alors à la conclusion que le problème est trop complexe, qu'il ne correspond pas à leurs priorités ou à leurs champs de compétences. À ce titre, ils peuvent décider de ne pas s'y engager, ou décider de relayer le problème aux niveaux supérieurs (collectivités locales de niveau supérieur, État) ou à d'autres acteurs (associations, secteur privé, etc.), ce qui parfois ne va pas sans poser problème quant au respect de l'intérêt général.

A contrario ils peuvent identifier, dès cette première phase, des pistes de ce qui pourrait être réalisé.

L'inégalité d'accès au foncier : des intérêts divergents mais un enjeu commun

Dans de nombreuses communes de pays du Sahel, des diagnostics réalisés par consolidation des données statistiques des services de l'État (santé, éducation, etc.) par sondage auprès des familles et par analyse satellitaire des zones de production, permettent de réaliser des cartes qui montrent que dans les zones soumises à de forts aléas climatiques et où le foncier est rare ou pauvre, il existe des poches de pauvreté caractérisées par des taux de scolarisation très faibles, une couverture sanitaire limitée et des taux de mortalité maternelle et infantile importants.

Dans ces mêmes zones, des groupes d'habitants font régulièrement remonter auprès des élus la situation d'inégalité d'accès au foncier qu'ils vivent et leur impossibilité de valoriser leur travail durant la saison sèche par manque d'accès à des terres pour y installer des jardins, alors qu'ils n'ont aucune autre possibilité d'activité génératrice de revenu sur le territoire de leur commune.

Ces demandes amènent les autorités locales à la mise sur agenda du problème et à chercher à mettre en place une politique publique visant une meilleure valorisation du foncier et de la force de travail disponible au bénéfice de tous les habitants qui le souhaitent.

L'enjeu qui sous-tend la question de la mise en place de jardins pour la culture en saison sèche est l'enjeu de l'accès au foncier. Il s'agit à la fois de la question du contrôle du foncier, de la possibilité d'obtenir un accès durable à celui-ci, et à partir de là de la répartition des bénéfices issus du contrôle du foncier.

Les personnes concernées par l'enjeu foncier sont nombreuses :

- ➔ personnes qui n'ont pas directement accès au foncier (femmes, jeunes hommes, allochtones, etc.) ;
- ➔ personnes qui ont accès à l'usage du foncier (hommes chefs de famille) ;
- ➔ personnes qui jouent un rôle sur la gestion du foncier : chef de terre, chef de village, représentants de l'État, élus, etc.

Il est possible d'identifier des intérêts communs à différentes catégories de personnes :

- ➔ **l'intérêt à pouvoir bénéficier d'un accès sécurisé au foncier** pour pouvoir valoriser son travail en saison sèche et compléter son revenu. Sont concernés par cet intérêt une partie des femmes et des jeunes hommes (qui n'ont pas accès à des activités plus rentables, qui ont besoin d'un complément de revenu, qui ont la capacité à travailler ou à mobiliser de la force de travail, etc.) ;
- ➔ **l'intérêt à diminuer la pression financière qui repose sur les chefs de famille** en facilitant la diversification des revenus au sein de la famille. Sont concernés la majeure partie des chefs de famille et en particulier les chefs de terre et les chefs de village ;
- ➔ **l'intérêt à maintenir l'ordre social issu de l'histoire** pour renforcer sa position sociale. Sont concernés certains chefs de famille considérés comme « traditionnalistes » et certains des chefs de terre et des chefs de village.

Face aux intérêts spécifiques de ces différentes catégories d'habitants de la commune, il est possible d'identifier un intérêt commun, qui serait de faire évoluer les règles sociales d'accès et de contrôle des moyens de production pour les adapter à la société actuelle, en permettant d'améliorer les revenus des habitants sans pour autant générer une situation de conflit ou contrevenir aux fondements de la société.

.../...

Sont concernés par cet intérêt toutes les catégories d'habitants :

- ➔ les groupes défavorisés sans accès aux moyens de production qui auraient ainsi la possibilité d'avoir un accès — même limité — aux moyens de production ;
- ➔ les chefs de famille car l'accès des femmes et des jeunes à une activité génératrice de revenu ferait baisser la pression financière qu'ils subissent pour assumer les frais de la famille ;
- ➔ les représentants de l'État et souvent les élus qui visent l'intérêt général et pour lesquels l'amélioration de la situation économique des habitants est une assurance de stabilité ;
- ➔ les chefs de terre et chefs de village, dont la fonction première est d'assurer aux habitants des villages les conditions pour y vivre correctement et durablement.

Ce diagnostic montre donc que l'objet de la politique publique envisagée est d'importance puisqu'il concerne différentes catégories d'habitants, qu'il existe des intérêts divergents, mais qu'un enjeu commun peut être identifié, qui correspond à l'intérêt de tous.

Cet enjeu commun pourrait prendre la forme de la piste de solution suivante : la mise en place d'un nouveau « contrat social » permettant aux femmes et aux jeunes qui le souhaitent d'avoir un accès individuel au foncier sécurisé dans le temps, à condition qu'il y ait un accord de l'ensemble des acteurs concernés.

Les outils

De très nombreux outils existent autour de ces démarches de diagnostic. Leur utilité dépend plus de la capacité à poser la bonne question à laquelle les outils doivent répondre qu'à l'usage de tel ou tel outil.

Démarche de diagnostic

Étude ponctuelle qualitative et/ou quantitative, suivi de données statistiques, suivi d'exploitation ou d'opérateurs économiques, etc.

Les outils de diagnostic des inégalités sur un territoire seront d'autant plus intéressants qu'ils permettront de mettre en évidence des évolutions, des tendances (ce qui a changé, les inégalités qui se sont aggravées ou qui sont apparues, celles qui se sont réduites ou ont disparu) et d'en tirer une représentation visuelle (carte, courbe, etc.).

Démarche d'identification des acteurs concernés par les inégalités

Il existe deux grandes démarches méthodologiques largement documentées, en grande partie compatibles et complémentaires qui reprennent et outillent cette première phase :

- * l'analyse stratégique³⁷ ;
- * la méthode ECRIS³⁸.

37. Voir une présentation rapide de l'analyse stratégique en annexe.

38. Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques, voir une présentation rapide de la méthode en annexe.

Démarche d'identification de l'existence de pistes de solution

À ce stade, l'outil principal d'identification de l'existence de pistes de solution repose sur la finalisation des démarches d'analyse stratégique en cherchant à identifier s'il y a la possibilité de trouver un intérêt commun aux différentes catégories d'acteurs concernés par cette inégalité et la politique publique envisagée.

Implications pour le travail des différents acteurs

Les conséquences pour les différents acteurs de la décentralisation sont multiples :

Pour les autorités locales

- ✱ **Confirmer la prééminence de leur rôle.** La responsabilité de la définition des orientations et la fixation des priorités de développement incombe aux élus³⁹.
- ✱ **Développer une sensibilité permanente à la question des inégalités.** Les élus doivent être en capacité d'anticiper sur les effets en matière d'inégalité de leurs actions, des projets et des politiques qu'ils financent, de manière à agir de façon responsable.
- ✱ **Avoir accès à une information minimale.** Pour pouvoir agir, les élus ont besoin d'avoir accès en permanence à un minimum d'information sur les plans administratif, technique ou politique.

Pour les services techniques des autorités locales

Les services techniques ont une responsabilité essentielle en matière de recueil, classement et stockage de l'information, de manière à pouvoir mobiliser l'information de base nécessaire pour alimenter les diagnostics, confirmer ou non leurs conclusions et alimenter les autorités locales.

Pour les organismes d'appui

Les organismes d'appui sont souvent les lieux où il y a la plus grande concentration de compétences sur le territoire. À ce titre, leur rôle est souvent déterminant, et leurs responsabilités très fortes. En particulier il s'agit pour eux :

- ✱ **d'être en mesure d'appuyer l'analyse des autorités locales.** Les opérateurs d'appui publics ou privés ont un rôle à jouer en matière d'appui à l'analyse des autorités locales. Cela implique pour les opérateurs d'appui qu'ils maîtrisent les méthodes de diagnostic et d'analyse stratégique ; et aussi qu'ils soient en capacité de jouer un rôle d'appui et non pas d'influence ou de substitution, laissant la responsabilité de la décision aux autorités locales, qui en sont redevables ;

39. « Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel ». Lois et décrets de la décentralisation, République du Mali, mars 1999.

- * **de passer des démarches globalisantes à des démarches spécifiques.** Les démarches basées sur la prise en compte « des villages », « des femmes », « des jeunes », « des pauvres » montrent leurs limites. Les opérateurs d'appui ont donc une responsabilité à mettre en œuvre des démarches qui prennent en compte la complexité de la réalité;
- * **d'anticiper l'impact des différentes politiques ou projets en matière d'inégalités.** Les actions programmées et les politiques identifiées devraient faire l'objet d'une analyse de leurs impacts possibles en matière de réduction ou au contraire d'aggravation des inégalités. Les organismes d'appui ont donc un rôle prédominant en matière d'expertise, d'information, et d'alerte en direction tant des autorités locales que des autorités nationales et internationales. ●

en bref

La deuxième étape consiste en un premier diagnostic de la situation des inégalités sur le territoire, en trois points :

- ➔ Identification de l'importance des inégalités liées au problème mis sur agenda, avec données quantitatives, qualitatives, statistiques, géographiques et autres, prenant en compte les évolutions.
- ➔ Identification des acteurs concernés, « victimes » et « bénéficiaires », et acteurs possibles du changement, sans se reposer sur des groupes préétablis.
- ➔ Identification de pistes de solution basées sur le repérage d'intérêts communs aux différents groupes d'acteurs concernés.

Comprendre ce qui fonde les inégalités

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

La mise en œuvre d'un processus de production de connaissance de la situation des inégalités est essentielle pour la prise de décision politique. Mais souvent, il s'avère nécessaire de compléter cette connaissance par la compréhension de ce qui fonde ces inégalités, des causes de ces inégalités. En effet, même s'il n'est pas toujours possible de s'attaquer aux causes, la compréhension de celles-ci est déterminante pour orienter le choix des pistes de solution possibles. Cette phase, que nous séparons de la phase antérieure dans un souci didactique, est de fait souvent confondue.

Les orientations

Il n'y a pas de société sans inégalités, mais dans le même temps toute inégalité est produite et régulée socialement. La première question ici sera donc d'identifier les causes (ou les justifications) de ces inégalités, de comprendre ce qui a amené à les produire.

À partir de là, il s'agira dans un deuxième temps de comprendre pourquoi ces inégalités deviennent un problème, ce qui amène à les questionner. En effet, si elles sont bien une production sociale, la résultante d'un équilibre antérieur, quelle est la raison qui amène aujourd'hui à les remettre en question ? Il peut s'agir d'un changement d'échelle de valeur (autrefois le travail des enfants était « normal ») ou de l'accentuation du phénomène (la mendicité est tolérée dans presque toutes les sociétés tant qu'elle concerne un nombre limité de personnes).

Le croisement de ces deux niveaux d'analyse permettra de compléter la connaissance de la problématique et de fournir aux autorités locales les éléments nécessaires pour prendre position par rapport aux orientations possibles.

La démarche

La démarche est donc double :

① Identifier ce qui fonde l'inégalité :

Il s'agit de comprendre les raisons qui ont amené à cette situation d'inégalité. Pourquoi les équipements sont-ils concentrés au chef-lieu de la commune ? Pourquoi tel groupe social n'a pas accès au pouvoir ? Pourquoi l'aménagement du bas-fond

exclut certains groupes d'acteurs sociaux de son usufruit? Cette analyse va permettre d'identifier les enjeux et les rapports de force par rapport à ces enjeux sur lesquels se fonde la situation d'inégalité.

② Identifier les raisons qui amènent aujourd'hui à questionner cette inégalité :

À partir de là, il sera possible d'identifier les raisons qui amènent à ce qu'aujourd'hui, les acteurs questionnent cette inégalité :

- * les normes sociales ont-elles changé?
- * les enjeux ont-ils changé?
- * de nouveaux acteurs sont-ils apparus?
- * les marges de manœuvre des acteurs ont-elles changé?
- * les rapports de force ont-ils évolué?
- * de nouvelles stratégies se développent-elles?

Dans tous les cas, il sera nécessaire de rentrer dans une démarche analytique et non pas de jugement, de manière à comprendre le processus rationnel qui a amené à la création de cette inégalité et celui qui amène à la questionner.

Des mesures contre des inégalités traditionnelles

En Afrique sahélienne, l'inégalité dans l'accès des femmes au foncier agricole pour les cultures de saison sèche s'explique par une raison historique. Elle tient au fait que la société étant patrilinéaire, les femmes partent vivre dans le village de leur mari et reviennent dans celui de leurs parents en cas de divorce. L'octroi, par les gestionnaires du foncier, de terres pour les femmes serait donc une cause potentielle de litige en cas de mariage, divorce, remariage... et aussi pour les héritages. Pour cela, l'option prise est que ce soit la famille du mari qui donne l'usage pour des durées limitées de partie de ses terres à la femme.

Cette inégalité longtemps acceptée ne l'est plus aujourd'hui du fait des évolutions économiques et sociales en cours. En effet, l'augmentation démographique, la baisse de la pluviométrie et de la productivité des sols amène une tension sur les ressources des ménages. Les hommes ont des difficultés à assumer leurs rôles dans l'économie du ménage car la production céréalière baisse et est très irrégulière. Les femmes ont accès à des surfaces réduites selon des modalités précaires (prêt par les maris), alors que les charges qui leur incombent (partie de l'alimentation, scolarisation des enfants, soins de santé, etc.) augmentent du fait de l'évolution des modes de vie et du développement de l'offre de services (école, centre de santé, etc.), et que leur temps de travail est inoccupé en saison sèche.

Ces raisons expliquent à la fois les fondements de l'inégalité d'accès au foncier et pourquoi cette inégalité devient insoutenable aujourd'hui.

Les outils

Il n'y a pas d'outil formalisé autour de cette démarche.

On peut toutefois utiliser une grille simple inspirée de l'exemple ci-dessus :

Objet

Caractérisation de l'inégalité :

- * enjeux
 - * groupes d'habitants concernés
-

Fondements de l'inégalité :

- * enjeux
 - * rapports de force
-

Raisons actuelles de questionner l'inégalité :

- * changement des normes sociales
 - * changement des enjeux
 - * apparition de nouveaux acteurs
 - * changement des marges de manœuvre des acteurs
 - * changement des rapports de force entre les acteurs
 - * évolution des stratégies
-

Implications pour le travail des différents acteurs

Pour les autorités locales

La conséquence principale au niveau des autorités locales est de développer une grande capacité d'écoute et une grande capacité analytique. En effet, les autorités locales doivent être en capacité de chercher à comprendre avant de juger ou d'agir, et donc de développer une approche analytique de la réalité de leur territoire, en questionnant leurs certitudes sur sa situation.

Pour les services techniques des autorités locales

Pour les services techniques, la conséquence est qu'ils doivent également développer une grande capacité d'écoute et d'analyse et être en mesure de transmettre les informations qu'ils recueillent et leurs analyses aux autorités locales.

Pour les organismes d'appui

Pour les organismes d'appui, il s'agit également d'être en mesure de chercher à comprendre avant de juger, et de développer une capacité à fournir aux autorités locales des clés de compréhension de la situation locale en matière d'inégalités, grâce aux moyens d'information dont disposent les organismes d'appui. ●

en bref

En complément de l'étape précédente, il s'agit ici de comprendre les causes des inégalités considérées, en s'efforçant de rationaliser et non de juger :

- ➔ en analysant le fondement des inégalités, le processus social les ayant générées et les raisons qui le sous-tendent ;
- ➔ en identifiant les raisons pour lesquelles ces inégalités sont désormais remises en question, avec l'évolution des normes, enjeux, acteurs, et de l'ampleur du phénomène.

Définir des politiques :

① prendre des options

*Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales*

Après la mise sur agenda du problème et la réalisation du diagnostic de la situation et des causes des inégalités sur le territoire, les autorités locales ont en main les éléments suffisants pour faire des choix quant aux politiques à mettre en œuvre. À ce stade, la responsabilité des autorités locales sera de décider si elles vont aller de l'avant ou non dans la définition de cette politique publique.

Les orientations

À partir de la mise sur agenda d'un problème lié aux inégalités existant sur le territoire, les étapes qui ont suivi ont permis aux autorités locales de :

- * prendre la mesure du niveau de ces inégalités ;
- * identifier les enjeux qui les sous-tendent et les rapports de force dans lesquels elles s'inscrivent ;
- * comprendre ce qui les fonde ;
- * identifier les premières pistes de solution.

Munies de cet ensemble d'informations, les autorités locales sont alors en mesure et ont la responsabilité de par leurs fonctions de prendre des options, quant à aller plus avant ou non dans la définition de cette politique publique.

En effet, à partir de l'information et de la connaissance accumulée, elles sont en mesure d'identifier si la problématique qui sous-tend la politique publique envisagée est une problématique :

- * d'importance pour le territoire et ses habitants ;
- * dont le traitement est cohérent avec leurs orientations politiques ;
- * pour laquelle il y a des pistes de solution réalistes et cohérentes ;
- * pour laquelle ils ont les compétences administratives ou les marges de manœuvre suffisantes pour s'engager ;
- * pour laquelle ils pourront disposer des moyens pour la mettre en œuvre.

Si oui, les autorités locales vont devoir continuer à travailler pour parvenir à définir et mettre en œuvre une politique publique visant à réduire ces inégalités.

Sinon, ils prennent l'option de ne rien faire de spécifique sur ce sujet ou d'en référer à d'autres niveaux (collectivité locale de rang supérieur, représentants de l'État, ONG et projets, etc.).

La démarche

Pour cette phase, la démarche est une démarche d'arbitrage. Il s'agit de prendre des options. Suivant les contextes, suivant les acteurs impliqués, plusieurs démarches d'arbitrage peuvent être mises en place.

Globalement, ces démarches reposent sur la réponse à un nombre limité de questions :

Les autorités locales ont-elles la volonté et la capacité de mettre en œuvre une politique publique pour agir sur cette problématique ?

- * Est-ce que le traitement de cette problématique correspond aux orientations politiques des élus ?
- * Les élus sont-ils en mesure de traiter cette problématique. En ont-ils les moyens ?

La problématique est-elle prioritaire pour le territoire et ses habitants ?

- * Concerne-t-elle une part importante de la population ?
- * Menace-t-elle la stabilité du territoire ?
- * Sa résolution sera-t-elle un facteur de développement pour le territoire et ses habitants ?

Existe-t-il des pistes de solution ?

- * Des pistes de solutions réalistes sont-elles apparues lors du diagnostic ?
- * Des solutions ont-elles été trouvées sur d'autres territoires ?

Des inégalités géographiques perçues comme normales par des municipalités

Dans un pays sahélien, le maire d'une commune d'une vingtaine de villages est le petit frère du chef de canton. Le chef-lieu de la commune est le chef-lieu du canton.

L'essentiel des infrastructures réalisées dans la commune sont concentrées au chef-lieu de la commune, et les coopérations décentralisées renforcent cette situation en finançant des équipements dans le chef-lieu.

Il existe donc une réelle inégalité d'accès aux services entre le chef-lieu et les villages, dont certains sont situés à une journée de marche du chef-lieu.

Pour le maire, cette inégalité est normale, et il n'y a aucune raison de la remettre en cause. Le chef-lieu étant le centre de pouvoir tant administratif que « traditionnel », il est normal qu'il concentre les services et que les habitants des villages soient obligés de s'y rendre pour bénéficier d'un service public.

La problématique peut-elle être traitée par la collectivité locale ?

- * Est-ce une question qui correspond aux compétences transférées par la loi à la collectivité locale? Sinon, existe-t-il les marges de manœuvre suffisantes pour que la collectivité locale s'en saisisse?
- * Le traitement de cette problématique est-il compatible avec les moyens humains et financiers de la collectivité?

À partir de là, les élus pourront faire le choix de prendre ou non l'option de chercher à résoudre cette problématique, pour réduire les inégalités.

Des relations difficiles entre municipalités et autorités traditionnelles

Dans un pays sahélien, le maire d'une commune de création récente est constamment sollicité par les femmes et les jeunes du chef-lieu pour obtenir des parcelles collectives pour les cultures de saison sèche.

Dans ce pays, durant le processus de décentralisation, la majeure partie des communes se sont créées sur le territoire des anciennes circonscriptions administratives (les cantons) qui correspondent également au découpage des autorités dites *traditionnelles*⁴⁰ (chefs de cantons) qui ont un rôle déterminant en matière de pouvoir local et sur le contrôle de l'accès au foncier.

La commune dont il est le maire est une des rares communes issues de la partition d'un canton. Ce sont donc deux communes qui se partagent le territoire du canton :

- ➔ l'une qui a gardé comme chef-lieu, le chef-lieu du canton, et dont les élus sont proches des autorités dites traditionnelles (chef de canton);
- ➔ l'autre, la commune dont il est maire qui s'est érigée sur une partie du canton, dont de fait le foncier reste sous le contrôle des autorités dites traditionnelles du canton. Le maire est une des personnes ayant impulsé la partition de l'ancien canton pour se dégager du pouvoir des autorités dites traditionnelles. Depuis, les relations entre les deux communes et entre ce maire et les autorités dites traditionnelles sont exécrables.

Le maire a pris l'option de ne pas traiter cette question d'inégalité d'accès au foncier, car cela l'obligerait à aller se mettre en position d'infériorité par rapport aux autorités dites traditionnelles du chef-lieu qui ont conservé un rôle dominant dans l'ancien chef-lieu et contrôlent l'ensemble du foncier.

40. Nous utilisons le terme « autorités dites traditionnelles » car dans le cas présent, les autorités coutumières ont été mises au pas, instrumentalisées puis nommées par le pouvoir colonial puis par le pouvoir national comme relais de l'État.

Les outils

Il existe un certain nombre d'outils d'aide à la priorisation ou à l'arbitrage. Ils sont principalement destinés à des arbitrages de projet plus qu'à des prises d'option pour la définition de politiques publiques.

Il est toutefois possible d'utiliser une grille simple (voir page suivante) :

Problématique concernée	Caractérisation Fondements Raison de vouloir s'y attaquer
Volonté et capacité des autorités locales à agir.	Concordance avec leurs orientations politiques. Capacité des élus à s'attaquer à cette inégalité.
Niveau de priorité pour la collectivité locale.	Quelle est la proportion de la population concernée ? Quels sont les risques si le problème n'est pas traité ? Qu'apportera la résolution de cette problématique ?
Faisabilité de s'attaquer à cette problématique.	Existe-t-il des pistes de solution ? Des solutions ont-elles été trouvées ailleurs ?
Capacité de la collectivité locale à agir.	Inégalité s'inscrivant dans le champ de compétence. Inégalité pouvant être traitée avec les moyens de la collectivité.

Implications pour le travail des différents acteurs

Pour les autorités locales

★ Identifier l'importance du rôle politique et de la fonction des autorités locales

Nombreuses sont les autorités locales pour qui leur rôle est principalement un rôle technique, de recherche de partenaires, de montage de projets, de recherche de financements, et de suivi des réalisations.

Cette tendance est favorisée d'une part par les organismes d'appui qui confondent les autorités locales et leurs services techniques, et d'autre part par la majorité des dispositifs de formation qui ont concentré les formations et l'accompagnement des élus sur les questions légales et de montage de projet.

Or la fonction des autorités locales est bien différente, puisque ce sont eux qui sont en charge de la définition des orientations politiques locales, que ce soit dans la mise en place et le fonctionnement des services publics, dans les choix d'investissement, dans l'articulation avec les citoyens et leurs représentants.

La mise en place par les organisations des autorités locales d'espaces de débat entre élus pour qu'ils exposent, comparent et débattent de leurs rôles et des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre sur leur territoire serait fort utile pour contribuer à renforcer le rôle politique des élus.

Pour les services techniques des autorités locales

★ Être en capacité d'appuyer les élus dans leur rôle politique

Les services techniques sont là pour permettre aux autorités locales de prendre les décisions, et non pas pour se substituer à ceux-ci ou les orienter. Les services techniques ont donc un rôle à jouer essentiel en matière d'aide à la décision.

Il serait sans doute utile de prévoir l'insertion dans les programmes de formation de la fonction publique territoriale (et nationale) de ce rôle d'aide à la décision.

Pour les organismes d'appui

*** Être en capacité d'appuyer les élus dans leur rôle politique**

Beaucoup d'opérateurs de l'appui technique ont une lecture technique, administrative — purement légaliste — de la fonction des autorités locales en général et des élus en particulier. Le rôle politique des élus, quand il est identifié, se limite aux aspects de revendication des élus face à l'État.

Le rôle politique des élus, autour de la définition et la prise de décision en matière de politiques publiques locales, est totalement escamoté.

Il existe donc une nécessité de formation des personnels des opérateurs d'appui sur le rôle politique des élus.

*** Ne pas faire écran**

Les organismes d'appui n'ont pas à se positionner comme des écrans entre les autorités locales, et en particulier les élus, et les différents groupes sociaux. En effet, le recours systématique à des bureaux d'études pour les travaux de diagnostic, les capacités de mobilisation des organismes d'appuis (véhicule, communication, etc.) les positionnent facilement comme des intermédiaires entre les élus et les différents groupes sociaux. Cette position intermédiaire empêche les élus et leurs services techniques d'avoir accès aux informations de base produites à l'occasion des diagnostics, des études et des projets et qui se retrouvent fort peu dans les documents écrits. ●

en bref

Une fois le diagnostic réalisé, il s'agit pour les autorités locales, dans cette quatrième étape, de prendre des options, en analysant :

- ➔ si en tant qu'autorités locales elles veulent et peuvent agir sur cette problématique ;
- ➔ si cette problématique est prioritaire pour le territoire et les habitants ;
- ➔ s'il existe des pistes de solution ;
- ➔ si la collectivité locale a les capacités légales, techniques et financières de traiter cette problématique.

Donner la parole, rechercher des pistes de solution, concerter, convaincre

*Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales*

Dès lors que les autorités locales ont pris l'option de s'impliquer, vient la phase de préparation de la prise de décision formelle. Cette phase implique autant de continuer à rechercher et à affiner les solutions possibles — les différents scénarios — que de chercher à ce que la décision prise soit suffisamment concertée pour être partagée largement par les principaux acteurs impliqués.

Les orientations

La mise en place de politiques publiques locales visant à résoudre des problèmes causés ou liés aux inégalités, implique pour les autorités locales de s'impliquer dans la réduction des inégalités sur le territoire, ce qui signifie de faire évoluer les rapports de force entre les différents groupes sociaux, en particulier dans leur contrôle et accès aux différentes ressources et au pouvoir.

Une intervention visant à réduire les inégalités par de seules logiques d'aide ne s'attaquera qu'aux conséquences des inégalités et ne résoudra pas les problèmes, ne faisant que les masquer. Il s'agit donc bien d'élaborer des solutions qui permettent de s'attaquer aux causes des problèmes et qui débouchent sur les changements qui seuls permettent une réduction durable des inégalités et la résolution des problèmes qu'elles causent.

Pour faire évoluer ces rapports de force, il sera alors nécessaire d'identifier les différentes forces en présence autour du problème et des inégalités que l'on cherche à résoudre.

Si l'on peut imaginer que des solutions non négociées, imposées par les autorités locales puissent être mises en place (de nombreux exemples ont existé en Afrique francophone durant la période coloniale, où les questions foncières, les questions de statut social — les castes en particulier — ont été traitées de manière souvent unilatérale par les administrateurs coloniaux), on sait également que ces solutions imposées ne sont souvent appliquées que de manière superficielle, génèrent de nombreux conflits difficiles à régler dans le temps, et contribuent peu à la solution des problèmes de fond.

Il est donc essentiel que la recherche et l'élaboration de solutions et la recherche des moyens pour modifier les rapports de force puissent se faire de manière concertée entre les autorités locales, les autorités administratives et les différents groupes et organisations

d'habitants concernés, pour déboucher autant que possible sur la conviction partagée que ces solutions et l'évolution des relations entre les différents groupes d'acteurs qu'elles impliquent représentent des intérêts communs.

Il est important cependant d'être clair sur le fait qu'il s'agit bien de concertation des autorités locales avec les acteurs et organisations de la société civile, la responsabilité de la décision finale revenant aux autorités locales, qui en ont reçu le mandat de la part de l'État et des électeurs.

Cette distinction entre concertation et participation est fondamentale pour une bonne clarification et compréhension du rôle et des responsabilités de chacun, et pour éviter de créer des illusions sur les modalités de prise de décision. C'est pour cela que cette concertation porte sur un objet et des propositions déjà élaborées par les autorités locales, et non pas tel que cela est souvent proposé dans les démarches dites participatives sur un objet à déterminer par la « population ».

La démarche

Donner la parole en sachant qui parle et au nom de qui !

En premier lieu, il s'agit d'ouvrir des espaces de parole permettant aux habitants de s'exprimer sur le problème mis sur agenda et les inégalités qui le causent.

Pour donner la parole aux habitants du territoire et à leurs organisations, il est nécessaire de savoir à qui on donne la parole, quels intérêts défendent les représentants et quelle est leur légitimité. En effet l'inégalité sociale : « est multiforme. Elle est compréhensible en fonction d'un enjeu et par rapport à l'accès à une ressource donnée. En même temps, face à un enjeu, les acteurs partageant des intérêts et des objectifs analogues forment ce que l'on peut appeler des *groupes de personnes ayant des intérêts communs*, ou *groupes stratégiques*. Ce sont des groupes virtuels ou potentiels qui ne se constituent pas nécessairement en organisation formelle :

- * l'identification de groupes d'acteurs est affaire de processus, d'ajustement et de suivi ; elle n'est jamais réglée ex-ante ;
- * la question de la légitimité et de la représentation des groupes d'acteurs identifiés est cruciale : elle ne doit pas être sujette à des a priori idéologiques. Légitimité et représentation sont en permanence en construction »⁴¹.

La légitimité de ces groupes d'habitants (voire des leaders) pourra s'apprécier à partir de la grille de lecture suivante :

- * **Légitimité sociale ou représentativité** : leur implantation, leur représentativité et leur base sociale.
- * **Légitimité technique** : leurs compétences techniques et leurs savoir-faire.

41. Lambert A., Le Meur P.-Y., Guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, Réseau IMPACT, GRET, MAE, juillet 2002.

- ✱ **Légitimité politique** : leur capacité à décrypter et diffuser des informations pertinentes capables de mobiliser et d'influer sur l'opinion publique.
- ✱ **Légitimité démocratique (ou morale)** : leur propre mode de fonctionnement interne (mode participatif, transparent, collégial⁴²).
- ✱ **Légitimité économique** : les intérêts économiques et professionnels qu'ils représentent.

La parole de tel ou tel groupe ou de tel ou tel leader sera analysée à partir de l'identification de la nature de sa légitimité et de son niveau de représentativité.

Dans le cas où il n'existe pas d'organisation représentative d'un groupe social, il n'est pas pertinent de la créer de toute pièce car sa légitimité ne sera pas assurée. Il convient donc d'essayer de donner l'opportunité de la prise de parole à l'ensemble du groupe social, si possible dans un lieu neutre, pour construire avec les groupes sociaux concernés leur propre parole et faciliter — quand cela est faisable — la mise en place progressive d'organisations représentatives ou de mécanismes de représentation.

Dans tous les cas, l'alternance entre une relation directe avec les représentants des groupes sociaux et l'ouverture d'espaces de dialogue ouverts à l'ensemble des membres du groupe social est un plus dans une recherche de concertation large, évitant le piège de la relation avec des représentants autoproclamés des habitants.

En donnant la parole aux habitants, ou à leur leader, il sera possible d'approfondir la recherche de solutions au problème mis sur agenda, en recueillant des propositions, en testant des idées...

Une association pour porter la voix des populations exclues

Dans une grande ville du Brésil, de nombreuses personnes (personnes seules, familles), n'ont pas de logement et vivent dans la rue.

Ces personnes en situation de grande pauvreté, souffrant d'exclusion, étant victimes de nombreuses inégalités dans l'accès tant aux services qu'aux revenus, aux opportunités ou au pouvoir n'étant pas organisées, n'avaient pas de représentants et donc ne pouvaient pas faire entendre leur voix.

Les agents de la « pastorale de la rue » (des religieux et des laïcs) ont développé des contacts avec les habitants de la rue et ont commencé à développer avec eux d'une part des actions d'assistance et d'autre part des actions de promotion sociale en favorisant l'implication des habitants de la rue dans le travail de récupération et de recyclage des déchets ainsi que leur organisation.

Ce travail a débouché sur la mise en place d'une association, l'ASMARE, association des récupérateurs de papier et de matériel recyclable.

Cette association est devenue alors l'interlocuteur privilégié de la municipalité, et le « porte-parole » de fait des habitants de la rue auprès de la municipalité.

42. D'après Héraud-Arouna M. et al., Modalités de dialogue entre société civile et État, Réseau IMPACT, octobre 2007.

Mettre en place la concertation pour construire les pistes de solution

Une fois les espaces de parole ouverts, il est possible de mettre en place un processus de concertation qui pourra permettre de construire et d'affiner les pistes de solution et de construire progressivement un consensus.

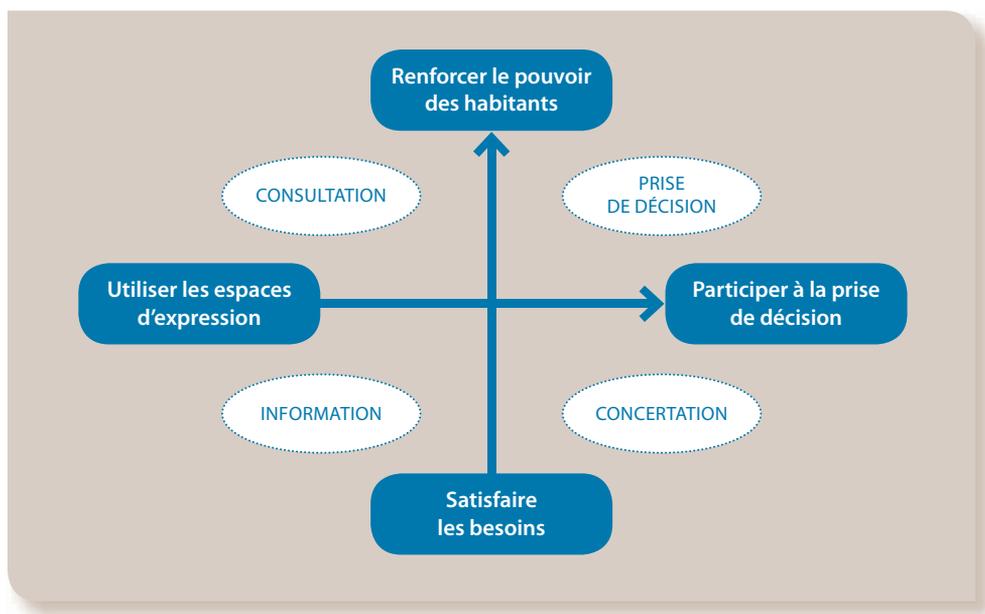
La concertation n'est pas une pratique aisée, comme en témoigne cette étude sur la décentralisation menée au Mali : « La concertation n'est pas une pratique courante. Il est reconnu que les concertations au niveau communal se limitent aux réunions ordinaires prévues et réglementées par la loi. [La] concertation [est] insuffisante au sein du conseil communal, [et] les concertations n'impliquent ni les vraies compétences ni les acteurs clés, [et on constate un] faible intérêt de la population pour les concertations auxquelles elle est conviée⁴³. »

Ceci s'explique de deux manières :

- * Il y a souvent un manque de clarté sur ce que « concertation » veut dire, une ambiguïté entre information, consultation, concertation, coordination et participation, la localisation de la décision, et le rôle et les responsabilités des personnes participant à la concertation sont insuffisamment clarifiés. Ce manque de clarté donne souvent l'impression aux personnes qui participent à des espaces de concertation d'être instrumentalisés, de servir de justification aux décisions des autorités locales. Ceci ne contribue pas à mobiliser les habitants.

INFORMATION	Action d'une personne ou institution pour donner à connaître à d'autres son opinion, sa proposition, sa décision sur un thème défini. Il s'agit d'un acte unilatéral qui ne demande pas l'approbation des autres.
CONSULTATION	Action d'une personne ou institution pour prendre connaissance de l'opinion, des préférences, des objectifs d'autres personnes ou institutions sur un thème défini.
CONCERTATION	Processus de délibération entre plusieurs personnes ou institutions qui aboutit à l'obtention d'accords volontaires et à l'identification des désaccords et différences.
COORDINATION	Processus visant à rendre compatibles les actions de plusieurs personnes ou institutions pour leur donner une plus grande cohérence et renforcer les résultats du travail de chacun, bien que les activités soient réalisées de manière séparée.
PARTICIPATION	Partage de responsabilité et de ressources entre divers acteurs dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation d'une action ou d'un programme.

43. Soutenir la mise en œuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali, *Centre Djoliba-KIT*, 2003.



- * Le « coût » de la concertation (temps, déplacement, effort intellectuel, prise de position personnelle, implication dans des conflits, etc.) pour les personnes impliquées dans les espaces de concertation, est souvent insuffisamment pris en compte par ceux qui organisent la concertation, rien n'étant prévu pour minimiser ce coût et/ou pour mettre en place des contreparties autres que les *per diem*, dont les effets pervers sont bien connus.

Mettre en place la concertation peut se décliner en trois grands points :

- * mettre en place un dispositif;
- * intégrer les modalités d'influence des habitants;
- * concerter des solutions autour des intérêts communs.

Mettre en place un dispositif

Consultation, concertation, coordination et participation sont des processus qui impliquent une pluralité d'acteurs autour d'un objet commun. Le bon fonctionnement de ces processus demande alors de définir et de mettre en place un dispositif clair :

- * répartition des rôles et responsabilités entre les différents acteurs, et en particulier clarification de qui prend la décision et comment;
- * organisation institutionnelle (personnes invitées, systèmes de délégation, etc.);
- * organisation opérationnelle (fréquence des réunions, calendrier, secrétariat, modalités de prise en charge des frais, etc.);
- * suivi (utilisation des résultats des réunions, consultations réalisées et autres).

Ce dispositif étant le plus transparent possible.

La mise en place de budgets participatifs au niveau des municipalités

Les dispositifs mis en place dans le cadre des budgets participatifs au Brésil, par exemple, sont parmi les dispositifs les plus aboutis.

La mise en place de ces dispositifs est favorisée par :

- ➔ le fait que le Brésil étant un État fédéral, le dispositif du budget participatif est inscrit dans les textes officiels de la municipalité et évolue d'une année sur l'autre en fonction de l'expérience ;
- ➔ le fait qu'il s'agit ici d'un dispositif de participation des habitants à la décision publique, qui a des résultats directs sur la prise de décision.

Une expérience de budget participatif inspirée du Brésil a été mise en place au Cameroun⁴⁴, au niveau de la municipalité de Batcham qui compte quelques 200 000 habitants selon les sources du dernier recensement. La population active à majorité agricole (80 % contre 20 % pour l'élevage et le petit commerce), vit en général avec moins d'un dollar par jour. Cette expérience a montré de nombreuses avancées :

- ➔ la grande mobilisation des habitants, des autorités locales et des élus locaux pendant les rencontres du premier cycle et d'élaboration du plan de développement local ;
- ➔ la bonne compréhension de la démarche par les principaux acteurs impliqués (associations, ONG locale) qui savent désormais que le budget participatif n'est pas un micro projet ;
- ➔ le choix par les populations des priorités à inscrire au budget de la commune ;
- ➔ l'implication des organisations locales dans l'exécution des actions retenues.

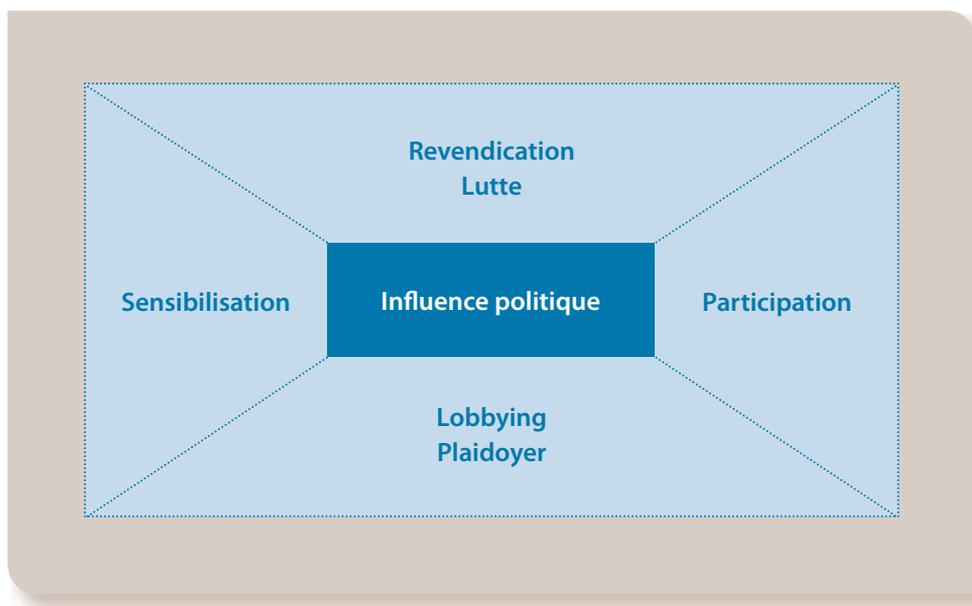
44. Le Budget Participatif, au sein de la Commune de Batcham au Cameroun, *fiche d'expérience réalisée par Jules Dumas Nguebou, ASSOAL, Cameroun.*

Intégrer les modalités d'influence des habitants⁴⁵

Influencer les politiques n'est pas nouveau ; de tout temps, les citoyens se sont organisés pour chercher à influencer les politiques publiques. En dehors des processus propres à l'exercice du pouvoir politique (fonctionnement des partis, processus électoral, fonctionnement des instances délibératives), il est possible d'identifier quatre grandes catégories de démarches d'influence politique qui sont ouvertes aux citoyens et à leurs organisations : la participation, la lutte ou revendication, la plaidoyer-lobbying et la sensibilisation. Ces quatre catégories peuvent se caractériser comme suit :

- * **La participation** : Il s'agit, pour les citoyens, d'utiliser — là où ils existent — les espaces de « partage du pouvoir » (instances paritaires, commissions extramunicipales par exemple) pour faire évoluer les politiques publiques dans le sens souhaité.
- * **La revendication, la lutte** : Il s'agit de la part des habitants de construire un rapport de force avec les dépositaires du pouvoir politique pour les contraindre à prendre une décision qu'ils ne souhaitent pas mais qui leur apparaîtra nécessaire pour résoudre le conflit.

45. D'après PROFADEL-CIEDEL, Manuel pédagogique de formation à la démarche de plaidoyer, novembre 2008.



- * **Le plaidoyer et le lobbying** : Il s'agit pour les habitants de parvenir à convaincre les décideurs politiques d'adopter la position qu'ils défendent, non pas par la force, mais comme étant celle qui servira le mieux les intérêts des décideurs politiques et donc de les amener à prendre des décisions politiques allant dans ce sens.
- * **La sensibilisation** : Il s'agit pour les habitants de sensibiliser progressivement les décideurs à une problématique à laquelle ils ne sont initialement pas intéressés, et de les amener à prendre conscience de la nécessité qu'ils auront de prendre des décisions sur cette question.

Les autorités locales, dans leur processus de concertation, peuvent intégrer et valoriser les stratégies d'influence utilisées par les différents groupes d'habitants pour se faire entendre et influencer la décision politique.

Rectifier une nouvelle mesure porteuse d'inégalités

En Guinée maritime, les bas-fonds d'un village étaient utilisés par les femmes pour la culture du riz. Grâce à un projet international, les autorités du village ont obtenu l'aménagement des bas fonds et ont re-réparti les terres entre les différents chefs de famille, excluant ainsi les femmes des bénéfices de ces terres.

Les femmes se sont concertées entre elles et, étant toutes d'accord sur l'enjeu que représentait pour elles l'usufruit de ces terres, ont décidé de développer une stratégie de revendication en faisant la « grève du lit » pour obliger les chefs de famille à leur restituer l'usufruit des terres qu'elles cultivaient depuis plusieurs générations.

Leur stratégie d'influence a réussi, les autorités locales ont dû faire machine arrière et restituer aux femmes l'usufruit des bas-fonds.

Budgets participatifs et mobilisation des habitants⁴⁶

Au Brésil, dans les villes qui mettent en œuvre le budget participatif, le principe de base du budget est partout le même :

- ➔ la ville est découpée en quartiers, chaque quartier en dialogue avec les services techniques de la ville identifie et priorise des investissements à réaliser sur le budget municipal ;
- ➔ ensuite l'arbitrage entre les investissements de tous les quartiers est fait au niveau d'une assemblée municipale composée de délégués envoyés par chaque quartier et d'élus.

Le nombre de délégués par quartier est lié à la mobilisation des habitants du quartier ; plus ils sont nombreux à participer au processus et à voter lors de l'élection des délégués, plus le quartier a de délégués. Se développent alors dans chaque quartier des stratégies d'influence, les leaders des quartiers mobilisant les personnes par porte à porte, louant des bus, et autres moyens de mobilisation. L'objectif est d'amener le plus grand nombre d'habitants à participer à l'assemblée où a lieu l'élection, afin de permettre au quartier d'avoir le plus de délégués possible et donc de pouvoir bénéficier d'un plus grand nombre d'investissements. Les règlements des budgets participatifs, votés par les autorités locales, valident ce mode de fonctionnement et donc la stratégie d'influence basée sur la mobilisation des habitants du quartier par les leaders locaux pour s'inscrire dans un rapport de force positif au sein des instances participatives.

46. Cf. *Granet Estelle*, Stratégie de la société civile pour investir l'espace public. Capitalisation des pratiques de participation au budget participatif de Porto Alegre (Brésil), *Solidariedade et CIEDEL*, décembre 2006.

Concerter des solutions autour des intérêts communs

Une fois le dispositif instauré et les stratégies d'influence des citoyens intégrées au processus, la concertation peut se mettre en place en tant que telle. Il s'agira alors, sur la base du diagnostic réalisé au départ, de partager celui-ci avec les participants aux réunions, de souligner les enjeux pour chacun, et en particulier de montrer que le maintien de la situation en l'état est négatif pour tous.

Le partage de ce diagnostic permet ensuite de réfléchir collectivement sur la recherche de solutions qui répondent aux intérêts tant des groupes de personnes qui sont affectés par le problème causé par les inégalités que des autres. Ce travail de recherche de solutions autour d'intérêts communs est d'autant plus important qu'il permet l'expression des différents participants, et donc de faire émerger des pistes de solutions issues des participants et pas seulement des autorités locales.

Cette phase de concertation représente une démarche exigeante, longue, lourde en termes de temps et de disponibilité pour les autorités locales. Il est donc important de ne pas s'y engager au hasard et sans préparation.

Convaincre les différents groupes autour d'une solution, d'un intérêt commun

De cette concertation, vont déboucher une ou plusieurs solutions possibles, qui permettent de résoudre le problème mis sur agenda en s'attaquant aux causes des inéga-

lités, et qui correspondent à des intérêts, des enjeux communs aux différents groupes d'habitants parties prenantes.

Une fois cette solution identifiée, il s'agit de parvenir à y faire adhérer les différents groupes d'habitants, à travers leurs représentants, mais aussi en interne, de manière à construire un consensus autour d'une solution.

Accès au foncier des femmes et des jeunes : convaincre et soutenir dans l'intérêt commun

Dans un pays sahélien, les femmes et les jeunes n'ont pas d'accès sécurisé au foncier en saison sèche, et donc ne peuvent ni valoriser leur force de travail ni contribuer au budget familial, ce qui augmente les tensions financières des ménages les plus pauvres.

Il s'agit bien d'un problème causé par l'inégalité d'accès au foncier entre les différents groupes d'habitants.

Pour mettre en place une concertation sur l'accès aux terres des personnes qui en sont exclues, femmes et jeunes, il est demandé aux personnes (des femmes en général, parfois des jeunes) qui sont à l'origine de la demande de repérer les personnes clés du village qui pourraient être opposées à l'accès des femmes et des jeunes au foncier.

Ensuite, ces personnes clés sont rencontrées de manière individuelle pour leur expliquer l'objet de la demande, pour identifier avec eux les intérêts qu'ils auront à ce que leurs femmes ou leurs filles, leurs petits frères ou leurs fils puissent cultiver en saison sèche et mieux participer au budget familial, déchargeant les chefs de famille d'une partie de la pression économique qui s'exerce sur eux.

Une fois ces leaders convaincus de leur intérêt à permettre l'accès au foncier sécurisé pour les femmes et les jeunes, un groupe de soutien est constitué dans le village, composé de ces leaders, des personnes qui ont initié la demande et de représentants des organismes d'appui.

Ensuite, ce groupe de soutien va rencontrer les autres chefs de famille du village jusqu'à obtenir l'accord unanime des différents chefs de famille sur le principe de confier aux femmes et aux jeunes l'usufruit de moyen terme sur des parcelles individuelles à cultiver en saison sèche.

Utiliser la médiation pour « réconcilier » les différents acteurs⁴⁷

Souvent les relations sont trop faibles entre les autorités locales et le milieu associatif qui a émergé suite aux difficultés des pouvoirs publics locaux à répondre à la demande de services, notamment en ville.

Pour pallier ce déficit de relations entre les pouvoirs publics et les opérateurs de terrain, lié soit à des raisons politiques, soit à un manque de crédibilité mis dans l'autre partenaire par l'une des deux parties, soit pour se tenir à l'écart des concurrences éventuelles, on peut avoir recours à des « facilitateurs » ou « médiateurs ».

47. Cf. Pierre Laye, Petit guide de la médiation urbaine, MAEE, 2002. Voir la présentation de la démarche de médiation en annexe.

Les outils

Plusieurs outils et techniques existent qui peuvent être utilisés dans ce cadre. Ils sont à enrichir, adapter voire à créer au cas par cas.

Donner la parole

Les autorités locales ont quasiment toutes mis en place des espaces permettant de donner la parole aux habitants. On peut relever les démarches suivantes :

* Des démarches de contact direct avec les habitants

> *Passage régulier dans les différentes unités du territoire :*

Il s'agit de mettre en place un calendrier de passage régulier des autorités locales dans les différentes unités du territoire (villages pour une commune rurale, quartiers pour une commune urbaine, communes pour un département, départements pour une région) comprenant :

- un temps de rencontres formelles avec les autorités ;
- des temps plus informels pour aller à la rencontre de familles des différents groupes sociaux ;
- des visites des services publics, des opérateurs d'appui.

Ces différents passages donnent l'occasion de s'exprimer relativement librement.

> *« Contact » lors des permanences de la mairie :*

Assurer une permanence des élus à la mairie, en particulier le jour de la foire, pour permettre aux administrés de s'adresser à eux.

> *Organiser des forums :*

Organiser des réunions larges (inter-villageoises, inter-quartiers, etc.) sur des thématiques transversales qui vont permettre de dialoguer en dehors de la médiation des autorités traditionnelles ou des leaders.

> *Utiliser les radios locales :*

Faire passer les informations sur les réunions, visites, forum et autres rencontres par le biais des radios locales. Les autorités locales peuvent aussi appuyer la mise en place d'émissions d'antenne ouverte pour permettre aux habitants de s'exprimer ou de participer à des émissions de débat public entre autorités locales et citoyens.

* Des démarches indirectes

> *Mettre en place un réseau « d'informateurs » :*

Il existe de multiples possibilités de mettre en place des réseaux d'informateurs en mesure de faire remonter la parole des habitants au niveau local. Cela peut se faire par exemple en s'appuyant sur les autorités locales originaires des différentes localités, ou sur les différents réseaux transversaux aux clivages sociaux (groupes de classe d'âge, réseaux d'anciens élèves, etc.).

> **Utiliser la technique de la rumeur :**

Lancer informellement et indirectement une idée, une proposition sur un sujet sensible, qui va permettre de recevoir en retour des réactions. Ceci permet à tous les groupes concernés par la proposition de s'exprimer, sans passer par l'organisation d'assemblées où la parole sera codifiée et contrôlée.

> **Réaliser des études :**

Enfin, plus classiquement, il est possible de réaliser ou de commanditer des enquêtes, des études, des recherches. Ces enquêtes, études ou recherches peuvent être menées à l'occasion de stages d'étudiants.

Mettre en place la concertation... et convaincre

À partir de l'identification des différents groupes d'habitants autour du problème mis sur agenda, il s'agit de les classer :

Alliés	Problème	Opposants
Les alliés résolus		Les résistants passifs
Ceux que l'on peut convaincre		Les résistants actifs
Ceux que l'on peut faire changer de camp		Les irréductibles
Les indifférents		

Ensuite, pour chaque catégorie il s'agit de placer leurs enjeux et les fondements de ces enjeux et de réfléchir aux moyens d'action pour ramener l'essentiel des groupes sociaux dans la catégorie des alliés ou pour le moins des « indifférents ».

À partir de là, la concertation en tant que telle peut commencer. Il ne s'agit pas de mettre en place un processus participatif autour de la prise de décision, mais bien un processus de concertation pour partager le problème et l'analyse qu'en font les autorités locales, rechercher conjointement les solutions existantes au problème, et faire émerger des solutions correspondant à des enjeux communs.

Cette concertation se fera difficilement par des réunions publiques. Les réunions publiques sont des lieux d'information ou de validation des décisions, voire de consultation. Mais il s'agit d'un lent travail d'explication, d'analyse et d'identification des enjeux partagés jusqu'à la construction d'enjeux communs.

Ce travail de concertation et de conviction peut aussi venir des *groupes stratégiques* qui peuvent revendiquer face à la collectivité locale des actions visant la défense de leurs intérêts.

La mise en place d'espaces de délibération institutionnalisés, ou du moins formalisés (forums trimestriels tournants, etc.) peut être un moyen de contribuer à la construction d'espaces publics locaux qui soient le lieu de cette concertation.

Un forum des habitants de la rue pour faire participer les exclus à la vie municipale

Dans une ville du Brésil, a été créé le « forum des habitants de la rue » formé par des représentants du mouvement des habitants de la rue, des organisations d'appui qui travaillent avec les habitants de la rue et des représentants des différents services municipaux. Ce forum avait pour objectif de contribuer aux politiques publiques en direction des habitants de la rue.

Des guichets fonciers pour confier aux communes l'octroi de titres fonciers

À Madagascar, pour chercher à résoudre la question de la sécurisation de l'accès au foncier, le gouvernement a défini une politique de guichet foncier, visant à confier aux communes la mise en place d'un premier niveau d'octroi de titres fonciers.

Dans certaines communes, ces guichets fonciers sont administrés par les services municipaux sous la responsabilité des élus, alors que dans d'autres communes, des modalités de participation des représentants de chaque village de la commune ont été mises en place pour assurer une meilleure concertation.

Implications pour le travail des différents acteurs

Pour les autorités locales

Les autorités locales ont besoin de capacités d'analyse et de négociation. Leur formation initiale, souvent liée à un emploi dans la fonction publique, ne les prépare pas à jouer un rôle de concertation. Un réel besoin de formation et surtout d'accompagnement existe à ce niveau, tant sur les techniques de concertation que sur l'organisation des espaces de concertation.

Pour les organismes d'appui

Cela resitue toute l'importance d'un travail au niveau des groupes sociaux : il est illusoire de penser pouvoir contribuer à appuyer les collectivités dans la réduction des inégalités sans développer des capacités d'analyse, d'intervention et d'action au niveau des différentes catégories sociales qui composent la société.

En effet, même dans les sociétés dites traditionnelles, le village n'est pas une entité homogène. Ses représentants (chefs de village ou autres), s'ils ont un niveau de légitimité indéniable, représentent des groupes d'intérêts et ne représentent pas de manière égalitaire les intérêts des différents groupes sociaux du village. A fortiori dans des zones rurales

de peuplement récent ou dans les villes, il n'existe pas d'unités homogènes, toutes les catégories utilisées (village, peuple, quartier, CSP, etc.) sont clivées par des différences, des inégalités qu'il est fondamental d'identifier. ●

en bref

Après la décision des autorités locales de s'impliquer, la cinquième étape consiste en un processus de concertation visant à clarifier les pistes de solution et à convaincre les groupes d'acteurs d'y adhérer. Il s'agit de :

- ➔ donner la parole aux représentants des habitants et aux habitants eux-mêmes, sur ces pistes de solution ;
- ➔ mettre en place un dispositif de concertation en étant clair sur les modalités et sur les responsabilités de chacun ;
- ➔ intégrer les différentes modalités d'influence politique des habitants ;
- ➔ rechercher des solutions autour d'intérêts communs par le biais de la concertation ;
- ➔ convaincre les différents groupes d'habitants pour construire un consensus autour d'une solution identifiée.

Définir des politiques :

② arbitrer

*Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales*

Une fois le processus de concertation mis en place et animé afin de clarifier les pistes de solution et de convaincre les groupes d'acteurs d'y adhérer, vient alors la phase de prise de décision politique. Il s'agit pour les autorités locales d'arbitrer entre les différentes solutions envisagées pour en faire la base de la définition d'une politique publique locale qui se manifesterá par une délibération, un arrêté, une prise de position formelle.

Les orientations

Cette phase est la conclusion de tout le processus engagé depuis la mise sur agenda du problème causé par les inégalités. Le déroulement des phases antérieures aura préparé l'arbitrage final qui revient aux autorités locales. En effet, la définition en matière de politiques publiques s'apparente rarement à une décision unilatérale et non préparée, qui risquerait de rester lettre morte et de se limiter à un simple effet d'annonce, en se révélant impossible à mettre en œuvre.

Dans la démarche suivie depuis le début de ce guide, les phases de diagnostic et de concertation auront permis — ou non — de construire une solution et une décision portée, assumée et recevable par un ensemble d'acteurs suffisamment large.

C'est donc sur cette base que les autorités locales seront en mesure de réaliser leur arbitrage, à savoir de prendre la décision de ne rien faire pour le moment, les conditions (une solution solide, un portage large de celle-ci, etc.) n'étant pas réunies, ou au contraire de prendre la décision de mettre en œuvre la solution qui aura émergé du diagnostic et de la phase de concertation.

Cette prise de décision est généralement formalisée : délibération de l'instance délibérante dans le cas d'une collectivité locale, décision prise en assemblée dans le cadre d'une organisation villageoise, arrêté dans le cas d'une autorité administrative, etc.

Cette décision ne rentre généralement pas dans les détails de la solution qui va être mise en œuvre, mais en donne les grandes lignes.

Voir page suivante l'encadré « Une commission communale pour évaluer et améliorer l'accès à l'eau ».

Une commission communale pour évaluer et améliorer l'accès à l'eau

Dans un pays du Sahel, plusieurs chefs-lieux de communes urbaines ont été équipés d'adductions d'eau potable financées par la Chine. Ces adductions d'eau ont permis la mise en place de branchements particuliers et de bornes fontaines.

Pour les consommateurs, le coût de l'eau est plus élevé à la borne fontaine qu'à un branchement particulier. Les branchements particuliers mis en place ne concernent que la partie centrale des chefs-lieux des communes. Les quartiers non lotis, les quartiers les plus excentrés et les quartiers les plus pauvres ne sont desservis que par des bornes fontaines, et pour certains ne sont pas desservis du tout, les familles devant acheter l'eau à des vendeurs qui se déplacent dans la localité et vendent l'eau encore plus cher. Il y a donc un réel problème d'inégalité d'accès à l'eau potable, inégalité qui concerne en priorité les familles les plus démunies.

À ce problème d'inégalité d'accès à l'eau, se rajoute un problème de viabilité économique des réseaux. En effet, les réseaux desservant une petite partie du chef-lieu ne parviennent pas à équilibrer leurs comptes, et sont régulièrement en déficit.

Un projet financé par la coopération décentralisée et les pouvoirs publics nationaux vise à permettre à ces communes d'assumer pleinement la compétence en gestion de l'eau que leur a transférée l'État à travers un travail de renforcement des capacités et un appui à l'extension et l'optimisation des réseaux. Dans chaque commune :

- ➔ un diagnostic de la situation des réseaux, de la distribution de l'eau et de l'exercice de la compétence eau a été réalisé par des experts ;
- ➔ une commission communale de l'eau comprenant des élus, des fonctionnaires des services techniques municipaux, des représentants des fontainiers, des représentants du gestionnaire délégué du réseau, des représentants de l'administration et autres acteurs concernés a été mise en place pour analyser la situation du réseau et de l'accès à l'eau.

À la suite de cela, des études pour l'extension des réseaux ont été commanditées par les communes, analysées par les commissions communales de l'eau et ont permis de dégager différents scénarii d'extension du réseau en prenant en compte les critères d'amélioration de la desserte et d'amélioration de l'équilibre économique du réseau.

Ces différentes solutions ont été ensuite priorisées lors d'une réunion de la commission communale de l'eau avec les experts externes en présence du maire. Cette priorisation a été débattue entre les différentes personnes présentes pour déboucher sur un consensus.

Enfin, elles ont été soumises au conseil municipal qui, après débat, a pris une délibération validant la solution retenue.

La démarche

La démarche va consister à faire le point sur :

- * les effets attendus de la solution identifiée, pour résoudre le problème en matière de réduction des inégalités ;
- * la validité sociale de la ou des solutions identifiées avec les différents groupes d'habitants ;
- * la faisabilité de ces solutions pour la collectivité locale, sur le plan technique et économique ;

- * la conformité politique de celle-ci avec les orientations des autorités locales et leurs contraintes (calendrier électoral, etc.).

L'arbitrage se fait en deux temps :

- * la prise de décision de mettre en œuvre une solution ou non ;
- * le choix et la précision de la solution priorisée.

Ensuite, la solution choisie fait l'objet d'une formalisation suivant les règles propres à chaque catégorie d'autorité locale.

Une commission municipale pour évaluer et améliorer la qualité des écoles communautaires

Un maire a fait le constat que dans les écoles communautaires des villages de sa commune, le taux d'admission aux examens était très bas : moins de 10 %, alors que dans l'école du chef-lieu le taux d'admission aux examens était bon.

Face à cela, le maire a convoqué des réunions dans chaque village avec les chefs de village, les enseignants, les associations de parents d'élèves, les conseillers communaux du village et les partenaires. Ces réunions ont débouché sur la mise en place d'une commission municipale qui a travaillé village par village pour analyser le problème et trouver des solutions. Ensuite, les associations de parents d'élèves et les enseignants de chaque village ont fait remonter à la commission un document de proposition.

À partir de ce document, une synthèse a été élaborée qui prévoyait :

- ➔ la mise en place d'un système de prix pour les meilleurs élèves, doté par la commune ;
- ➔ la programmation de contacts réguliers entre les élus et les enseignants pour faire le point ;
- ➔ l'élaboration d'un règlement intérieur avec les engagements et responsabilités des différentes parties :
 - commune : financement partiel des salaires, recrutement et gestion du personnel,
 - parents d'élèves : apport de 750 FCFA par enfant et par mois durant 9 mois,
 - enseignant : obligation de présence.

Toutefois le maire n'a pas été en mesure d'obtenir un accord formel entre les parties, une partie des parents d'élève ne souhaitant pas s'engager sur un tel montant de cotisation mensuelle.

Le maire a finalement fait le choix d'abandonner la solution envisagée et de maintenir la situation actuelle.

Les outils

Un outil d'arbitrage simple, inspiré de la méthode SEPO⁴⁸ peut être mis en œuvre. Voir le tableau page suivante.

48. SEPO : Succès, Échecs, Potentialités, Obstacles (SWOT en anglais) ; voir le descriptif de la méthode en annexe.

	Adoption de la solution proposée		Rejet de la solution proposée	
Court terme	Avantages	Inconvénients	Avantages	Inconvénients
Moyen terme	Potentiels	Risques	Potentiels	Risques
Long terme	Effet positif sur la réduction des inégalités	Effet négatif sur la réduction des inégalités	Effet positif sur la réduction des inégalités	Effet négatif sur la réduction des inégalités

L'analyse des avantages, inconvénients, potentiels et risques de la solution envisagée se centrent principalement sur :

- * ses effets attendus ;
- * sa faisabilité administrative ;
- * sa faisabilité sociale ;
- * sa faisabilité technique et économique pour la collectivité locale ;
- * sa conformité avec les orientations politiques des autorités locales.

Implications pour le travail des différents acteurs

Pour les autorités locales

* Assumer le rôle politique de la fonction des autorités locales

Cette phase demande aux autorités locales d'être en mesure d'assumer leur rôle politique, de maître d'ouvrage du développement sur leur territoire. Un travail d'appui à l'exercice de cette compétence est une priorité, que ce soit sur le plan pédagogique (mise en situation, simulation, échange d'expériences) ou sur le plan de l'accompagnement (mise en place d'un service permanent d'appui aux autorités locales).

Pour les services techniques des autorités locales et les organismes d'appui

* Être en capacité d'appuyer les élus dans leur rôle politique

Les services techniques comme les organismes d'appui ont un rôle à jouer dans l'accompagnement à l'exercice de maîtrise d'ouvrage des autorités locales. Ce rôle d'accompagnement se limite à permettre aux autorités locales de prendre des décisions, d'arbitrer et donc d'en assumer la responsabilité. Or souvent, tant les services techniques que les organismes d'appui se positionnent plus dans une logique de substitution aux autorités locales, en proposant à celles-ci des solutions déjà priorisées plus qu'en mettant les autorités locales devant leurs responsabilités.

La nécessité de formation tant des personnels des services techniques que des personnels des opérateurs d'appui sur le rôle politique des autorités locales est également une priorité. ●

en bref

Au terme des étapes précédentes, si des pistes de solution ont été dégagées, il revient alors aux autorités locales d'arbitrer, de prendre la décision finale. Cela consiste à :

- ➔ analyser la solution envisagée selon ses effets attendus en matière de réduction des inégalités, sa validité sociale, sa faisabilité technique et financière, et sa conformité avec les orientations politiques et les contraintes des autorités locales ;
- ➔ prendre ou non la décision de mettre en œuvre la solution qui aura émergé du diagnostic et de la phase de concertation, la préciser, la formaliser, et la valider politiquement (vote, publication, etc.).

Responsabiliser les acteurs

Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales

La décision politique prise par les autorités locales de mettre en œuvre une solution au problème mis sur agenda, solution qui s'attaque aux inégalités qui causent ce problème, passe par la mise en place d'un nouveau contrat social entre les différents groupes d'acteurs sociaux où chacun a son niveau de responsabilité, en particulier les groupes sociaux victimes des inégalités. La formalisation de cette responsabilité, en reconnaissant et valorisant le rôle des personnes victimes des inégalités, et en leur donnant une responsabilité politique, contribue déjà à réduire les inégalités.

Les orientations

Pauvreté et inégalité sont avant tout des questions politiques, liées à des rapports de force entre groupes sociaux sur l'accès et la maîtrise des ressources rares.

La mise en œuvre de solutions pour résoudre un problème causé par les inégalités va donc modifier les rapports de force entre les différentes catégories d'habitants.

Pour que cette solution soit durable, sa mise en œuvre pourra s'accompagner de modalités institutionnelles qui confient aux personnes concernées et/ou à leurs organisations des responsabilités claires et qu'ils seront en mesure d'assumer. Cela implique donc que les groupes sociaux défavorisés soient responsabilisés par rapport aux actions, projets ou politiques et pas seulement aidés. Des mesures incitatives, des mesures de discrimination positive peuvent être prises pour lutter contre les inégalités, mais sans se substituer totalement aux responsabilités et aux efforts des groupes sociaux défavorisés.

Ces modalités institutionnelles impliqueront un accord formel des personnes concernées, et dans la mesure du possible, l'élaboration de ces modalités aura été concertée avec eux de manière à ce qu'ils soient auteurs et contributeurs des solutions trouvées et pas seulement bénéficiaires. Voir l'encadré « Des frais de santé et d'éducation proportionnels aux revenus des ménages : le quotient familial » page 92.

La démarche

La démarche à mettre en place vise à opérationnaliser les solutions choisies en clarifiant les responsabilités des différents groupes d'acteurs et particulièrement celles des groupes d'acteurs bénéficiaires de la solution, responsabilités qui dans la mesure du possible sont supérieures à celles qu'ils avaient avant la mise en place de la solution.

Des frais de santé et d'éducation proportionnels aux revenus des ménages : le quotient familial

« Les droits payés par les utilisateurs locaux ont un impact différent sur les hommes et les femmes en raison des responsabilités différentes assumées par les uns et les autres au sein du ménage. Les femmes en particulier sont affectées de manière disproportionnée par les paiements à effectuer pour les services sociaux dans le secteur de la santé et celui de l'éducation. Il est toutefois possible d'alléger la charge financière des groupes défavorisés en ajustant les impôts personnels ou les droits d'utilisation en fonction de critères sociaux »⁴⁹.

C'est ce que font de nombreuses collectivités territoriales en France qui modulent les tarifs des activités sociales et culturelles qu'ils organisent en fonction du niveau de revenu des familles (le quotient familial) : les familles aux plus faibles revenus paient un prix inférieur au coût de revient des activités proposées, alors que les familles les plus riches paient un prix supérieur au coût de revient.

49. Décentralisation, Guide sur la prise en compte de la dimension genre, GTZ, 2001.

Cette clarification des responsabilités passe par une formalisation dans le cadre de conventions formelles.

En particulier, par rapport aux différents problèmes liés au paiement d'un service par les usagers, les solutions privilégiées, si elles visent la mise en place d'un système redistributif avec des paiements modulés en fonction des revenus ou du statut social, privilégieront la fixation d'un niveau de paiement minimum, niveau qui autant que possible sera fixé avec les personnes concernées ou leurs représentants.

Intérêt commun de l'éducation et partage des frais

Dans une commune d'un pays sahélien, toutes les familles paient une cotisation pour les écoles communautaires. Cette cotisation concerne même les familles qui n'ont pas d'enfant car l'école est un investissement public qui concerne tout le village et pas seulement les parents d'élèves. Dans le même pays, une autre commune a mis en place des mesures incitatives pour encourager les parents à scolariser leurs enfants et a ramené le coût de la cotisation pour les écoles communautaires de 225 FCFA à 50 FCFA, somme symbolique mais avec une connotation différente d'une gratuité totale. La différence est apportée par le budget communal.

Accès à la terre pour les femmes et les jeunes

Dans un pays sahélien, la mise en œuvre d'une politique publique locale permettant l'accès des femmes et des jeunes à la terre en saison sèche est formalisée par :

- ➔ la signature d'une convention dans chaque village avec les différentes personnes concernées (chef de village, chef de terre, autorités religieuses, etc.).

.../...

Cette convention prévoit notamment que chaque femme a droit à une parcelle de 0,25 ha minimum pour une période de 5 ans renouvelable, et que le jour où cette femme s'en va ou ne veut plus cultiver, elle restitue la terre;

- ➔ la validation de la convention par les autorités élues (maire), les autorités administratives (sous-préfet) et par le chef de village;
- ➔ la signature d'une attestation par le maire pour chaque octroi de terre à une femme.

Les outils

Les outils sont :

- * des conventions et contrats, élaborés et adoptés en public pour en valider largement le contenu;
- * des mesures de redistribution de la collectivité locale par lesquelles elle prend en charge une partie des coûts des groupes sociaux les plus défavorisés;
- * la mise en place de modalités de péréquation ou de mutualisation entre les différents utilisateurs d'un même service, pour permettre une redistribution des plus riches vers les plus pauvres;
- * la mobilisation des pouvoirs publics et des partenaires du développement pour la mise en place ou l'abondement de fonds de péréquation ou de fonds incitatifs;
- * des espaces de concertation, consultation, décision.

Implications pour le travail des différents acteurs

Pour les autorités locales

Les conséquences pour les autorités locales sont doubles. Elles impliquent :

- * la mise en place systématique de mécanismes transparents de formalisation des décisions prises pour éviter leur continuelle remise en cause;
- * le passage d'une logique d'aide à une logique de responsabilisation des plus démunis, en cherchant systématiquement à en faire les responsables — ou pour le moins les co-responsables — des solutions, des politiques publiques mises en œuvre.

Pour les services techniques des autorités locales et pour les organismes d'appui

Comme pour les autorités locales, les services techniques et les organismes d'appui ont à passer d'une logique d'aide, d'une logique caritative à une logique de responsabilisation et de participation des groupes de personnes victimes des inégalités.

Ils ont également à développer des compétences pour élaborer de manière à la fois collégiale et professionnelle des conventions spécifiant les responsabilités des parties, puis pour mettre en place des mesures pour en faire la publicité, et enfin pour en suivre l'exécution. ●

en bref

Une fois la décision politique prise par les autorités locales pour résoudre un problème lié aux inégalités, décision qui modifiera les rapports entre groupes sociaux, il sera alors possible d'impliquer les principaux acteurs concernés dans sa mise en œuvre, en veillant à :

- ➔ confier des responsabilités aux acteurs concernés et particulièrement aux personnes visées par la solution, afin qu'elles ne soient pas seulement bénéficiaires, mais aussi responsables ;
- ➔ préciser ces responsabilités dans des conventions formelles élaborées au cas par cas.

Mettre en œuvre et suivre la politique publique adoptée

A ce stade de la démarche, le problème est mis sur agenda, la concertation a eu lieu, elle a permis de tracer les pistes de solution, de réunir et de convaincre une grande partie des acteurs impliqués dans le problème, et de choisir une solution qui prend en compte la responsabilisation des personnes victimes des inégalités. Cette solution a fait l'objet d'une prise de décision politique, devenant une politique publique locale, qui va pouvoir être opérationnalisée.

Les orientations

La mise en œuvre d'une politique publique ne dépend pas seulement de la prise de décision d'une autorité locale, et il est fréquent d'observer que des décisions prises de manière trop unilatérale par des autorités locales (ou nationales, voire internationales) restent lettre morte, n'étant jamais suivies d'effet. C'est bien le maintien et l'opérationnalisation de l'accord construit durant la phase de construction de la décision, accord partagé autant que possible entre autorités locales, services techniques, opérateurs d'appui et acteurs du territoire, qui va permettre ou non la réelle mise en œuvre de la politique publique. Cela passe par un travail d'information, de mobilisation des acteurs autour de la mise en œuvre de la politique publique, de concertation permanente avec ces acteurs sur le suivi de la mise en œuvre, et de rappel des responsabilités de chacun dans cette mise en œuvre.

En parallèle, un travail de suivi des effets de la politique publique sur le problème et les inégalités qui en sont la cause, mais aussi sur les autres inégalités est nécessaire. C'est ce travail qui permettra de piloter la mise en œuvre de la politique publique, d'informer sur son avancée, ses succès et de maintenir la mobilisation des acteurs autour de sa mise en œuvre.

La démarche

La démarche repose sur trois grands points :

- ① **Concertation.** Les modalités de concertation mises en place durant la phase visant à construire la solution et à convaincre les acteurs demandent à être maintenues, si cela n'a pas été le cas avant d'être formalisées un minimum (fréquence de réunion,

participants, durée, etc.) et suivies d'effet. Il ne s'agit pas simplement de modalités d'information, mais de concertation, qui peuvent déboucher sur un élargissement de la base des informations qui remontent lors de ces concertations, sur la recherche d'information complémentaire, sur des inflexions de la politique mise en œuvre, voire sur la remise en cause de celle-ci.

- ② **Pilotage et suivi.** Le travail de diagnostic réalisé avant de décider d'affronter ce problème a permis d'obtenir des données de base qui peuvent permettre de mettre en place un dispositif de suivi simple de la politique mise en œuvre, et donc de la piloter en fonction de ses effets sur le problème mis sur agenda et les inégalités qui le causent.
- ③ **Information.** Enfin, le suivi permet de produire des informations à soumettre aux instances de concertation, à diffuser largement (réunions, radios et autres), et à compléter par les acteurs. Ceux-ci permettent d'une part de documenter le processus, et d'autre part d'en faire partager les résultats et donc de maintenir ou renforcer la mobilisation des acteurs.

Assurer le suivi d'une mesure mise en œuvre

Les mesures de prise en charge de la gestion et de partie du salaire des enseignants communautaires contribuent-elles à améliorer la fréquentation des écoles, les résultats des élèves et la qualité de l'enseignement ?

La mise en place d'un dispositif de suivi simple de l'évolution des taux de fréquentation, des notes et des taux de réussite aux examens, et la publication et diffusion de ces données permettraient d'informer, suivre et piloter la politique éducative locale.

Les outils

Trois catégories d'outils peuvent être à utiliser.

1. Des outils de concertation

Ces outils se situent dans la continuité des outils mis en place dans la phase de concertation, recherche de solutions, conviction des acteurs.

Il s'agit ici de pérenniser des espaces de concertation au sein de l'espace public local, qui permettent de continuer à donner la parole aux acteurs, de faire le point sur l'avancée de la politique, sur l'atteinte de ses résultats, sur ses effets induits positifs ou négatifs et d'alimenter le pilotage de la politique. Ceci tout en maintenant une clarté suffisante sur où se situe la décision politique, et sur le rôle des espaces de concertation.

Établir clairement les responsabilités des dispositifs de concertation dans la mise en œuvre des politiques

Dans une ville du Brésil a été créé un « forum des habitants de la rue » formé par des représentants du mouvement des habitants de la rue, des organisations d'appui qui travaillent avec les habitants de la rue et des représentants des différents services municipaux. Ce forum a débouché sur l'identification et la mise en place de politiques publiques en direction des habitants de la rue. Par la suite, ce forum a été institutionnalisé, son existence étant intégrée dans l'organisation municipale (le Brésil est un État fédéral où les collectivités locales ont compétence sur leur organisation et peuvent à travers leur parlement en faire évoluer les règles).

Toutefois une ambiguïté s'est créée sur le lieu de décision des politiques publiques en direction des habitants des rues, quant à savoir si celles-ci étaient décidées au sein du forum ou par les élus municipaux. Cette ambiguïté a créé une crise entre les organisations des habitants des rues et la municipalité.

2. Des outils de suivi et de pilotage

Ces outils, souvent absents des politiques publiques locales, sont des indicateurs de résultat des actions menées, mais aussi et surtout des indicateurs des effets de ces politiques sur les inégalités et sur les causes des inégalités. Un travail sur ces indicateurs reste à réaliser pour dépasser le recueil de simples indicateurs de résultats.

Faire le suivi quantitatif mais aussi qualitatif d'une mesure

En France, les départements ont géré une politique nationale de lutte contre l'exclusion par l'octroi d'un revenu minimum d'insertion (RMI) aux personnes de plus de 25 ans sans ressources et au chômage depuis plus de deux ans.

Les indicateurs de suivi utilisés ont longtemps été centrés sur la statistique du nombre de bénéficiaires, l'évolution du nombre de sortants du dispositif et la situation au sortir du dispositif.

Peu ou pas d'indicateurs permettaient de suivre dans le temps et d'analyser dans quelle mesure le RMI contribuait à sortir ses bénéficiaires de leur situation de précarité en leur permettant d'accéder à de nouvelles compétences, à un emploi durable, à un statut social, et à une reprise de confiance en soi, réduisant ainsi les inégalités au sein de la société française.

3. Des outils d'information

Enfin il s'agit de mettre en place des outils d'information :

- * **internes** (archives) à la collectivité pour documenter la mise en œuvre de sa politique, l'évolution des indicateurs, qui permettront aux services techniques et aux élus d'en tirer des leçons, et d'améliorer leur travail pour la mise en œuvre d'autres politiques;

- * **externes** (radio, télévision, assemblées), pour diffuser les résultats et les effets atteints et ainsi contribuer à valider auprès du plus grand nombre la politique mise en œuvre, et renforcer la légitimité de la politique et son irréversibilité.

Implications pour le travail des différents acteurs

Pour les autorités locales

La décision de mettre en œuvre une action, un projet ou une politique ne signe pas l'achèvement du rôle des autorités locales, mais bien son commencement. À partir de là, ces autorités devront être en mesure d'impulser la mise en œuvre de cette politique et de vérifier si ce qu'elles ont décidé politiquement concourt bien aux objectifs fixés. Et ce, sans se substituer à leurs services techniques.

Dans le travail d'appui et de formation des autorités locales, la prise en compte de cette dimension d'implication dans le suivi et l'impulsion de la mise en œuvre des politiques est un point largement sous-estimé qui reste à traiter.

Pour les services techniques et les organismes d'appui

Les organismes d'appui et les services techniques ont un rôle essentiel à jouer :

- * en contribuant à la permanence des espaces de concertation, même dans les périodes où il n'y a pas de problème ;
- * dans la capacité à alimenter les autorités locales et les organisations des habitants avec des données simples et compréhensibles permettant de visualiser les avancées obtenues par rapport aux activités prévues, et surtout par rapport aux objectifs poursuivis en termes de réduction des inégalités, de manière à permettre aux autorités locales de concerter réellement, de piloter et ensuite de rendre compte de leurs actions. ●

en bref

À ce stade, la solution retenue devient une politique publique locale. Pour qu'elle soit effectivement appliquée, il faut veiller à :

- ➔ maintenir une concertation régulière entre les acteurs sur la mise en œuvre et le suivi de la politique, pour non seulement communiquer mais éventuellement infléchir ou remettre en cause la politique ;
- ➔ assurer le pilotage et le suivi de la politique, avec des indicateurs quantitatifs et qualitatifs sur les effets de la politique ;
- ➔ compléter et diffuser l'information, dans le cadre de la concertation et plus largement, pour rendre ses résultats publics et renforcer sa légitimité.

Évaluer et rendre compte

*Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales*

Lors de la mise en œuvre de la politique publique, des principes de gouvernance locale seront mis en place : réaliser des évaluations périodiques pour faire le point sur ce qui a été réalisé et juger de la valeur de la politique mise en œuvre, et rendre compte de façon publique pour restituer aux habitants le bilan de ce qui a été réalisé et les résultats atteints par la politique mise en œuvre.

Les orientations

La mise en œuvre de politiques publiques locales visant à résoudre des problèmes causés par les inégalités touche aux fondements même des sociétés, et en même temps est un des facteurs clés de la capacité des sociétés à se transformer, à s'adapter à de nouvelles valeurs, à un nouveau contexte.

Prendre le temps d'évaluer les politiques publiques mises en œuvre, non pas tant en termes de conformité de ce qui a été réalisé par rapport à ce qui était prévu, mais en termes de capacité à résoudre les problèmes par la modification des inégalités qui les fondent, est essentiel pour juger de la valeur des politiques publiques mises en œuvre, pour en apprécier la capacité à modifier les rapports de pouvoir et les rapports de force dans l'accès aux ressources et aux opportunités. Ces évaluations sont essentielles pour analyser d'autres problèmes à mettre sur agenda et pour alimenter l'identification de nouvelles politiques publiques.

Ensuite, mettre en place des mécanismes de redevabilité en direction des citoyens pour rendre compte des efforts déployés, de leurs résultats et de leurs effets est un moyen d'une part, de faire valider les changements auxquels on est parvenu, d'autre part de les renforcer en les rendant publics, et enfin de montrer que l'organisation sociale de la société locale peut suivre les évolutions globales du pays et contribuer à éviter de générer des mécanismes d'exclusion durable ou de conflits.

La démarche

Les démarches à mettre en œuvre sont, d'une part, des démarches d'évaluation, et d'autre part, des démarches de redevabilité.

Pour **les démarches d'évaluation**, celles-ci peuvent être tant des évaluations externes réalisées par des personnes commanditées pour ce faire, ou des évaluations internes,

des auto-évaluations, réalisées par les différentes parties prenantes. Sans nier l'intérêt des démarches d'auto-évaluation, la pratique tend à privilégier la mise en place d'évaluations participantes, commanditées à des personnes externes, mais où les différentes parties prenantes de la politique et en particulier les autorités locales ont un rôle à jouer, tant dans la définition de la commande de l'évaluation que dans la construction du jugement évaluatif.

Les démarches de redevabilité, dans la pratique, restent rares. Les autorités locales craignent — souvent à tort — de soumettre leurs actions, les succès, les échecs et les questionnements au regard des citoyens. Pourtant il apparaît que ces démarches de transparence sont souvent vécues par les citoyens comme des moyens importants de donner à connaître l'action des autorités locales et comme un gage d'une volonté de transparence et d'amélioration. Ceci fait que ces démarches de redevabilité, quand elles sont mises en œuvre, sont plus proches de l'exercice de communication, du monologue ou de l'autojustification que du partage des points forts et des points faibles d'une action publique, qui par définition ne peut résoudre tous les problèmes.

Les outils

Il existe de nombreuses méthodologies d'évaluation de politiques, programmes, projets et actions publiques, pertinentes pour évaluer ces politiques publiques locales. Ces méthodologies commencent timidement à être utilisées par les collectivités territoriales au Sud comme au Nord. De nombreux pays ont également des dispositifs d'appui technique, de financement et d'accompagnement des évaluations⁵⁰.

Pour rendre compte, il existe une très grande gamme d'outils, qui seront adaptés à des contextes diversifiés. On peut citer :

- * la mise à disposition de l'information sur ce qui a été réalisé par les moyens de communication existant au niveau local (radio locale, journal, site Internet, etc.) ;
- * la tenue de réunions périodiques d'information dans les différentes localités de la collectivité (villages, quartiers, communes, départements, etc.) ;
- * l'organisation d'espaces de présentation-débat sur l'action publique (réunions contradictoires, émissions de radio avec un panel de débatteurs ou une antenne ouverte, forums Internet, etc.).

Un des outils les plus complets est la mise en place d'un espace d'interpellation démocratique, qui permet au citoyen de demander des comptes aux élus, et aux élus de présenter ce qu'ils ont réalisé.

50. Par exemple le F3E en France et Baara Kalan au Mali.

Les Espaces Communaux d'Interpellation Démocratique — ECID⁵¹

L'ECID se veut « un cadre approprié pour les citoyens pour contrôler la gestion de l'action communale, et pour les autorités communales pour s'auto-évaluer par rapport à la mise en œuvre des différents plans de développement communaux. Il se conçoit de plus en plus comme un espace qui permet aux citoyens, aux organismes de tutelle et aux organismes de la société civile de partager leurs préoccupations et leurs aspirations avec les autorités communales »⁵².

L'ECID, organisé au niveau d'une collectivité locale supra-communale, se déroule comme suit :

Préparation

— Journées d'information

- ➔ en premier lieu avec tous les maires des communes concernées ou leurs représentants, journée élargie aux élus des collectivités territoriales de rang supérieur ;
- ➔ en second lieu avec les autorités régionales, les services techniques et les autres partenaires (ONG, projets, etc.).

Ces journées visent à recueillir les suggestions et propositions de ces acteurs et à décider des rôles et responsabilités dans la préparation et la tenue des ECID.

Organisation dans toutes les communes de journées d'information des citoyens à l'issue desquelles les citoyens formulent et envoient leurs questions d'interpellation.

Composition, mise en place et tenue d'un comité chargé de l'analyse et de la sélection des questions.

Information des maires au sujet des questions d'interpellation retenues.

Réalisation

— *Déroulement de la session.* > Installation des élus locaux au presidium > Installation des interpellateurs inscrits > Prise de parole des interpellateurs > Réponse des élus > Contributions et sous-questions des participants > Production d'un rapport écrit journalier.

— *Modération.* Réalisée par une équipe d'un organisme d'appui.

— *Communication.* Retransmission en direct sur les radios de proximité.

Bilan

En 2003, l'ECID a réuni pendant 4 jours 341 participants qui ont posé 103 questions aux élus de 35 communes sur les 43 invitées. En 2001, 12 des 127 questions posées concernaient la réduction de la pauvreté, les femmes et les jeunes. En 2003, ce sont 11 des 103 questions qui concernaient ces mêmes thèmes. En conclusion, « l'ECID, excellente école, excellent outil de travail, a plus que jamais permis aux élus locaux que nous sommes de redéfinir les préoccupations de nos populations et de les faire nôtres. Cet espace a permis à toutes les composantes des collectivités de jouer leur rôle »⁵³.

Conséquences

Des concertations communales ont été organisées pour reprendre les questions traitées et leur donner suite.

51. D'après les publications du Centre Djoliba, Mali et les entretiens avec des membres de l'équipe du centre qui ont appuyé les ECID.

52. Actes de l'Espace Communal d'Interpellation Démocratique, deuxième édition, Sikasso du 16 au 19 décembre 2003. Association Djoliba Hommes et Développement, 2004.

53. M. N'Gouro Dissa, porte-parole des maires, clôture de l'ECID 2003, Sikasso.

Implications pour le travail des différents acteurs

Pour les autorités locales

Cela implique que les autorités locales acceptent de soumettre les politiques publiques à des processus d'évaluation, qui automatiquement souligneront des faiblesses, et à partir de là acceptent d'en restituer les résultats et les effets et de les mettre en débat face aux citoyens. Cela demande donc de la part des autorités locales une capacité d'autocritique et une capacité d'écoute qui n'est pas toujours présente.

Pour les services techniques des autorités locales

Cela nécessite également de la part des services techniques des autorités locales, la capacité de soumettre leur action au regard des évaluateurs externes et à l'analyse critique des citoyens. Cette capacité de remise en cause, de questionnement fait partie des compétences qui sont souvent insuffisamment travaillées dans les écoles de formation des fonctionnaires et qui demanderaient à être renforcées.

Pour les organismes d'appui

Cela implique d'être en capacité d'accompagner les autorités locales et leurs services dans ces exercices d'analyse critique publique de leurs réalisations, ce que les organismes d'appui ont parfois du mal à accepter pour eux-mêmes. La capacité à accepter et à faire accepter la critique comme un facteur de l'amélioration des démarches d'action est aussi un des points à travailler au niveau des organismes d'appui. ●

en bref

La neuvième et dernière étape, postérieure à la mise en œuvre de la politique, est essentielle. Il s'agit de :

- ➔ évaluer la politique publique mise en œuvre, par un processus interne ou externe, pour juger des résultats effectifs en terme de résolution du problème lié aux inégalités (et pas seulement par rapport à l'objectif fixé), et en identifier les conséquences et autres problèmes éventuels. Ce processus demande aux acteurs impliqués dans la politique publique d'accepter de se soumettre à un regard critique ;
- ➔ rendre compte auprès des citoyens des mesures et de leurs résultats, procédé souvent redouté, et pourtant bénéfique tant pour les citoyens que pour les autorités locales, pour garantir la volonté d'amélioration et redéfinir les enjeux.

Quelques cas pratiques

de politiques publiques locales
de réduction des inégalités

*Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales*

Politique publique éducative locale

dans une commune du Sahel

*Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales*

Description de l'exemple

Le maire est depuis longtemps impliqué dans des actions de développement régional et dans plusieurs types d'organisations locales (organisations paysannes, intercommunalités, etc.).

Il est très sensible à la question de l'accès à l'éducation et a impliqué la commune et les organisations paysannes de la commune dans la construction d'un collège.

En rencontrant les associations villageoises pour la mise en place de ce collège, celles-ci lui ont fait remonter les difficultés rencontrées dans le fonctionnement des écoles communautaires, ce qui entraîne un mauvais niveau d'enseignement.

La commune dont le chef-lieu est doté d'équipements publics, a contribué à la construction de salles de classes dans les villages de la commune.

Ce sont des écoles communautaires où les parents, à travers leurs organisations, embauchent des enseignants communautaires dont ils prennent en charge les salaires à travers un système de cotisation.

Le constat est que tous les parents ne sont pas en mesure de payer leur cotisation chaque mois, ce qui ne permet pas de payer régulièrement les enseignants.

En conséquence, les enseignants étant payés irrégulièrement, seuls des enseignants peu formés, souvent originaires du milieu et y ayant d'autres activités acceptent le poste.

Ceci a pour conséquence que l'enseignement des écoles communautaires est de mauvaise qualité, ce qui désavantage les élèves des villages par rapport à ceux du chef-lieu, ce qui désavantage les familles des villages par rapport à celles du chef-lieu.

Orientations méthodologiques

Mettre sur agenda :

Émergence du problème causé par les inégalités comme objet possible d'une politique publique.

Connaître :

Réaliser le diagnostic de la situation des inégalités sur le territoire par rapport au problème identifié.

.../...

Description de l'exemple

Orientations méthodologiques

Cette inégalité d'accès au service éducatif est fondée sur 2 causes :

- * d'une part le traitement différencié entre les écoles communautaires et les écoles publiques, les écoles publiques étant prises en charge à 100 % par l'État et les collectivités locales, les écoles communautaires étant à charge des parents d'élèves ;
- * d'autre part la difficulté d'une partie des ménages agricoles à gérer leur budget après la période de récolte, ceux-ci étant rapidement en situation de « sous-liquidité » une fois le coton et/ou les autres productions commercialisées à la récolte. Ils ne peuvent alors plus s'acquitter de leurs cotisations.

Comprendre :

Identifier les causes des inégalités.

Le maire prend l'option d'impliquer la commune dans le rétablissement d'une égalité d'accès au service éducatif dans toute la commune.

Définir des politiques (1) :

Les autorités locales prennent des options.

Le maire partage le constat avec les chefs de village et le conseil des anciens dans chaque village, puis il organise une assemblée dans chaque village pour traiter le problème, explorer les pistes de solutions et parvenir à un accord sur les mesures à prendre.

Donner la parole, concerter et convaincre :

Permettre l'expression sur la situation et obtenir l'accord des acteurs clés.

Le maire décide de :

- * continuer à impliquer matériellement les parents d'élèves dans la prise en charge de l'éducation de leurs enfants ;
- * garantir un niveau minimum de formation des enseignants en assurant le recrutement, le contrôle et la gestion des enseignants communautaires.

Définir des politiques (2) :

Les autorités locales font des choix, arbitrent.

Le maire décide de :

- * financer partiellement les enseignants communautaires, à travers la mobilisation des fonds PPTE et de fonds propres de la commune ;
- * impliquer la commune dans la prise en charge d'une partie de l'enseignement communautaire ;
- * moduler le paiement des parents d'élève en permettant aux familles les plus nécessiteuses de payer leurs cotisations en nature (céréales, etc.) au moment de la récolte ;
- * confier l'identification des familles les plus nécessiteuses aux secrétaires des associations villageoises.

Responsabiliser :

Donner des responsabilités aux différents acteurs, et en particulier les victimes des inégalités.

.../...

Description de l'exemple**Orientations
méthodologiques**

Le maire, à travers ses services met en place la politique décidée et il la pilote en faisant le suivi :

- * du niveau de formation et de la qualité d'enseignement des enseignants communautaires pour renouveler ou non leurs contrats ;
- * du niveau de formation et de la qualité d'enseignement des enseignants communautaires pour renouveler ou non leurs contrats.

Tous les ans le maire fait un point de cette action et le restitue auprès des différents villages au cours d'assemblées générales de village.

Mettre en œuvre :

Mise en œuvre opérationnelle, suivi et pilotage de la politique.

Évaluer et rendre compte :

Faire le bilan de la politique et en restituer et mettre en débat les conclusions.

Création d'une école de sourds muets dans une commune du Sahel

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

Description de l'exemple

Dans les communes, les mairies ont beaucoup investi dans la réalisation d'écoles (premier et second cycle de l'enseignement fondamental). Ceci a permis de rehausser considérablement le taux d'alphabétisation.

Cependant, le constat est que presque toutes les écoles mises en œuvre par les collectivités sont des écoles classiques. Ces écoles ne sont accessibles que par les enfants bénéficiant de toutes leurs facultés physiques et sensorielles.

Ainsi, certains types d'handicapés tels que les sourds muets et les aveugles n'ont pas accès à l'éducation dans la plupart des régions du pays.

Cette exclusion s'explique par :

- * l'absence initiale (avant la création des communes) de structures spécialisées dans la prise en charge de la formation des sourds muets et aveugles ;
- * la non-prise en compte des besoins des minorités dans la planification des priorités des communes.

Un élu avait trois enfants sourds muets. Dans un premier temps, il décida de faire inscrire ses enfants dans une école de sourds muets à la capitale régionale à 80 kilomètres.

Se disant que certains enfants de la commune étaient peut être dans les mêmes conditions que les siens, il incita la mairie à faire un recensement des sourds muets de la commune.

Ce recensement a attiré l'attention de tous les élus de la commune et même du cercle (deuxième niveau de collectivité) sur la situation des sourds muets. Elle a aussi incité les parents de ces enfants à réclamer leurs droits à l'éducation.

Orientations méthodologiques

Connaître :

Identifier comment se manifeste la problématique pauvreté-inégalité sur un objet concret.

Comprendre :

Identifier les causes des inégalités.

Mettre sur agenda :

Émergence du problème causé par les inégalités comme objet possible d'une politique publique.

.../...

Description de l'exemple

Orientations méthodologiques

Ainsi, les élus de la commune ont décidé de mener une campagne d'information et de sensibilisation en vue de l'ouverture d'une école de sourds muets entièrement prise en charge par les collectivités et leurs partenaires.

Définir des politiques (1) :

Les élus prennent des options.

Des rencontres ont lieu entre les élus et différents acteurs du développement (services techniques, société civile, chefs de ménages, les autorités administratives et traditionnelles, etc.) pour recueillir l'adhésion de toutes les parties prenantes à cette proposition de création d'école de sourds muets et identifier les pistes pour y parvenir.

Donner la parole, concerner et convaincre :

Permettre l'expression sur la situation et obtenir l'accord des acteurs clés.

À la suite d'analyses de faisabilité à plusieurs niveaux (services techniques, société civile, organisations communautaires, leaders d'opinion), les avis ont convergé vers la nécessité de créer une école pour ces enfants qui ont aussi droit à l'éducation.

Les élus ont fini par décider :

- * la création d'une école de sourds muets dans la commune et sa prise en charge totale par la mairie et ses partenaires (salaire du maître, fournitures et matériels scolaires) ;
- * le logement de cette école dans un bâtiment qui a initialement servi de centre de santé, ce qui a nécessité une rénovation sommaire des lieux ;
- * le recrutement d'un enseignant (sourd muet) entièrement pris en charge par la mairie ;
- * l'ouverture de l'école de six classes et la validation de son programme de formation par les services techniques en charge de l'enseignement fondamental.

Définir des politiques (2) :

Les élus font des choix, arbitrent.

Création d'une caisse villageoise de solidarité dans une commune du Sahel

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

Description de l'exemple

Dans cette commune composée de plusieurs villages, des infrastructures de services sociaux (CSCOM, école) ont été construites suivant les principes de cartes sanitaire et scolaire (une infrastructure pour un rayon défini). Ainsi, tous les enfants de la commune n'ont pas les mêmes chances d'accès à l'école, du moins pour suivre les neuf classes de l'enseignement fondamental.

Les populations n'ont pas non plus les mêmes chances d'accès aux soins de santé. Plus les villages sont éloignés des infrastructures sociales de base, moins les populations ont accès aux services sociaux de base.

Cette situation accentue la pauvreté puisque les jeunes n'ont aucune formation qualifiante et sont contraints à l'exode puisque qu'ils n'ont pas de ressources pour entreprendre des activités de production rentable.

Les causes de ces inégalités sont :

- * la dispersion de ces infrastructures qui défavorise les plus éloignés à cause des coûts financiers et physiques du déplacement ;
- * la faible capacité des collectivités et des organisations communautaires à créer des infrastructures socio-économiques et à assurer leur fonctionnement.

Face à cette situation, les élus de la commune décident d'intervenir pour rehausser le taux d'élèves qui achèvent l'enseignement fondamental, rapprocher les soins de santé des populations et surtout réduire l'exode.

Orientations méthodologiques

Connaître :

Identifier comment se manifeste la problématique pauvreté inégalité sur un objet concret.

Comprendre :

Identifier les causes des inégalités.

Définir des politiques (1) :

Les élus prennent des options.

.../...

Description de l'exemple

Orientations méthodologiques

Plusieurs rencontres ont lieu entre les élus (conseillers municipaux et députés) et les représentants de la société civile, les représentants des organisations communautaires, les représentants des autorités traditionnelles, et les représentants des émigrés pour échanger sur la stratégie à mettre en œuvre pour atteindre leurs objectifs.

Donner la parole, concerter et convaincre :

Permettre l'expression sur la situation et obtenir l'accord des acteurs clés.

À la suite de ces rencontres, la mairie a décidé de mettre en place une caisse de solidarité villageoise. Pour ce faire, les élus sont partis de ce qui existait déjà. Ils ont simplement officialisé avec l'accord des autorités traditionnelles la caisse de solidarité villageoise.

Définir des politiques (2) :

Les élus font des choix, arbitrent.

La caisse est alimentée par les collectivités, par les transporteurs, par les commerçants, par les entrepreneurs, par les émigrés (surtout), et par chaque chef de ménage. Le montant à payer est fonction du statut et de la position sociale. Les ressources de cette caisse doivent servir à la réalisation de projets d'utilité communautaire et à surtout à offrir une opportunité à certains jeunes de s'épanouir économiquement à travers un système de prêt.

La mairie a décidé de :

- * confier la gestion de cette caisse à une commission de gestion qui a la responsabilité de la mise en œuvre des décisions prises en assemblée générale et de l'organisation des concertations pour l'utilisation des ressources de la caisse;
- * de mettre en place un organe de contrôle de l'utilisation des ressources et de la transparence dans les procédures.

Rendre compte, évaluer :

Restituer et mettre en débat les politiques mises en œuvre et les actions réalisées.

Politique de sécurisation de l'accès au foncier pour les jeunes et les femmes au Sahel

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

Description de l'exemple

Dans un pays d'Afrique de l'Ouest où les familles rurales ont des difficultés à subvenir à leurs besoins, des femmes et des jeunes font régulièrement remonter aux autorités locales qu'elles ne peuvent pas valoriser leur travail durant la saison sèche par manque d'accès au foncier pour y installer des jardins, alors qu'il y aurait la possibilité pour elles d'exploiter des terres et des ressources en eau pour faire du maraîchage. Les chefs de famille, les hommes peuvent le faire, mais ils profitent souvent de la saison sèche pour migrer et aller vendre leur force de travail ailleurs.

Il y a donc bien un problème de valorisation des ressources en eau et des terres causé par une inégalité d'accès au foncier.

De fait l'ensemble des femmes, des jeunes hommes célibataires et des allochtones est exclu d'un accès durable au foncier.

L'enjeu qui sous-tend la question de la mise en place de jardins pour les femmes est celui de l'accès durable au foncier et de la répartition du bénéfice issu du contrôle du foncier.

Pourtant dans la situation actuelle, une très forte tension économique et alimentaire existe au sein des familles et retombe principalement sur les chefs de famille : la possibilité que les femmes aient leurs revenus propres permettrait d'améliorer la situation de tous. Il y a donc un intérêt commun à faire évoluer la situation.

L'inégalité dans l'accès des femmes au foncier repose sur le fait que lorsqu'une femme se marie, elle quitte son village pour rejoindre le foyer de son époux, et regagne le foyer de ses parents en cas de divorce. Les autorités villageoises craignent ainsi qu'un accès durable des femmes à la terre entraîne des confusions sur le contrôle du foncier et des risques de conflit entre villages.

Orientations méthodologiques

Mettre sur agenda :

Émergence du problème causé par les inégalités comme objet possible d'une politique publique.

Connaître :

Réaliser le diagnostic de la situation des inégalités sur le territoire par rapport au problème identifié.

Comprendre :

Identifier les causes des inégalités.

.../...

Description de l'exemple

Orientations méthodologiques

Certaines autorités locales défendent l'option qu'il est possible, pour l'intérêt général, de faire évoluer les règles d'attribution du foncier, permettant ainsi de mieux valoriser les ressources en eau, le foncier, la force de travail des femmes au bénéfice de tous.

Définir des politiques (1) :
Les autorités locales prennent des options.

Pour cela, dans chaque village, est effectué un travail de repérage des personnes opposées à cette évolution, puis un travail de dialogue pour les convaincre de leur intérêt à faire évoluer les règles d'accès au foncier.

Donner la parole, concerter et convaincre :
Permettre l'expression sur la situation et obtenir l'accord des acteurs clés.

Une fois ce travail de conviction finalisé et tous les opposants potentiels convaincus, les autorités locales décident de mettre en place une nouvelle modalité d'accès au foncier, qui confie aux femmes et aux jeunes qui en font la demande une parcelle pour une période de cinq ans renouvelable.

Définir des politiques (2) :
Les autorités locales font des choix, arbitrent.

Cette décision est validée en assemblée de village, puis par la signature d'une convention par les différentes autorités locales et représentants des groupes d'acteurs concernés (chef de village, chef de terre, autorités religieuses, maire, présidente de l'association des femmes, etc.).

Responsabiliser :
Donner des responsabilités aux différents acteurs, et en particulier les victimes des inégalités.

Ensuite chaque octroi de parcelle se fait par une convention signée par le chef de village, le maire et le représentant de l'État, où la femme ou le jeune attributaire de la parcelle s'engage à la rendre s'il quitte le village.

La mise en œuvre opérationnelle de cette politique passe par tout un travail de communication des nouvelles règles, par des spectacles, des chansons, en langue locale.

Mettre en œuvre :
Mise en œuvre opérationnelle, suivi et pilotage de la politique.

Un comité pluri-acteur est mis en place dans chaque village pour faire le suivi de la convention.

Évaluer et rendre compte :
Faire le bilan de la politique et en restituer et mettre en débat les conclusions.

Politique publique

de prise en charge des frais d'évacuation sanitaire des femmes en couche au Sahel

*Réduire
les inégalités
par des
politiques
publiques
locales*

Description de l'exemple

À partir des statistiques de mortalité materno-infantile, du constat de la précocité de l'âge auquel ont lieu les premières grossesses, du manque de ressources de beaucoup de ménages et de femmes en particulier, le gouvernement d'un pays du Sahel a pris l'option de rendre la césarienne gratuite en 2004.

Cette initiative largement diffusée et bien accueillie a manqué de clarté. En effet, les habitants ont compris que la gratuité concernait tant le transfert vers le centre de santé de référence que l'acte chirurgical, alors que la gratuité ne concernait que l'acte chirurgical.

Dans une collectivité locale supra-communale, les habitants des villages — éloignés du centre de santé de référence, situé dans le chef-lieu de la collectivité — ont interpellé les élus sur ce problème. Le personnel des centres de santé a également alerté les élus de cette situation qui les amenait à être pris à partie par les femmes et leurs proches. Enfin, l'élue en charge de cette collectivité étant une femme, elle était particulièrement sensible à cette situation.

Il y a donc bien ici un problème de santé publique, causé par une inégalité d'accès aux soins. Ce problème est mis sur agenda par les élus.

Le problème est bien celui de l'accès au soin des femmes les plus éloignées du centre de santé de référence par rapport à celles qui résident à proximité de celui-ci, pour deux raisons :

- * l'insuffisance de ressources au niveau des ménages (constitués pour une large majorité de paysans) pour assurer toutes les charges vitales de la famille et faire assez d'économies pour faire face à une situation qui nécessite des dépenses importantes (une évacuation coûte 25 000 FCFA) ;

Orientations méthodologiques

Mettre sur agenda :

Émergence du problème causé par les inégalités comme objet possible d'une politique publique.

Connaître et comprendre :

Réaliser le diagnostic de la situation des inégalités sur le territoire par rapport au problème identifié et identifier les causes des inégalités.

.../...

Description de l'exemple

Orientations méthodologiques

- * la faiblesse du plateau technique des centres de santé communautaires qui sont les seules références sanitaires dans les communes rurales. Ces centres ne disposent pas de service de chirurgie contrairement au centre de référence des chefs-lieux de cercle. Pour les complications qui dépassent leurs compétences, elles réfèrent au centre de santé de niveau supérieur. L'évacuation des femmes en travail grève la charge des ménages ruraux comparativement à ceux du chef-lieu.

En lien avec les services techniques locaux de santé, un diagnostic est réalisé sur le nombre de personnes potentiellement concernées sur le territoire de la collectivité.

Les élus, à travers leur association nationale, soumettent la situation aux autorités nationales pour une extension de la gratuité aux évacuations sanitaires, ce qui n'est pas accepté.

Les élus décident de voir la possibilité de mettre en place leur propre système de prise en charge des évacuations au niveau de la collectivité.

Définir des politiques (2) :

Les autorités locales prennent des options.

Pour cela, ils organisent un atelier de travail avec les élus, les services de santé, les organisations locales des associations de santé communautaire, les représentants de la société civile, les partenaires techniques et financiers, les représentants de l'administration et les notables. Cet atelier a permis d'analyser la question de la gratuité de l'ensemble des actes accompagnant la césarienne.

Donner la parole, concerter et convaincre :

Permettre l'expression sur la situation et obtenir l'accord des acteurs clés.

Différentes solutions ont été étudiées et un consensus s'est dégagé autour d'une solution consistant en la prise en charge des évacuations par un cofinancement entre les collectivités locales et les associations de santé communautaires (associations de gestion des centres de santé communautaire : CSCOM).

Les élus proposent :

- * de mettre en place une caisse de solidarité sous la gérance du médecin chef du centre de santé de référence ;
- * d'alimenter la caisse de solidarité par les contributions des mairies, des CSCOM et de la collectivité locale elle-même ;
- * de mettre en place une commission chargée du suivi de la gestion des ressources de la caisse.

Définir des politiques (2) :

Les autorités locales font des choix, arbitrent.

.../...

Description de l'exemple

Orientations méthodologiques

La collectivité locale valide sa proposition :

- * auprès des communes qui s'engagent à alimenter la caisse de solidarité;
- * auprès des organisations communautaires (ASACO) en les incitant à contribuer à la prise en charge partielle des charges d'évacuation des femmes enceintes en difficulté.

Il a aussi donné mandat au médecin chef du centre de référence de loger la caisse et de le gérer sous le suivi et le contrôle d'un comité de suivi.

Pour être en mesure de recouvrer les cofinancements des communes et des associations de santé communautaires, collectivités locales et associations qui ont toujours du mal à recouvrer impôts et taxes, les femmes ont été mobilisées pour faciliter le recouvrement des impôts et taxes.

Responsabiliser :

Donner des responsabilités aux différents acteurs, et en particulier les victimes des inégalités.

Depuis 2005, le mécanisme est en place et fonctionne :

- * les évacuations sont gérées par le centre de santé de référence qui avance tous les coûts;
- * les personnes en capacité de payer remboursent ensuite le centre de référence;
- * les indigents — identifiés par les services sociaux avec le personnel du centre de santé — ne paient que 50 % des frais.

Le système, au départ limité aux seules évacuations des femmes en couche, a été étendu aux autres patients.

Mettre en œuvre :

Mise en œuvre opérationnelle, suivi et pilotage de la politique.

Le comité de suivi et la collectivité locale restituent tous les ans le bilan de leurs actions auprès des différents villages au cours d'assemblées générales de village.

Le bilan réalisé de la mise en œuvre de la politique publique a débouché d'une part sur la diffusion de l'expérience auprès d'autres collectivités locales et, d'autre part, sur l'implication des entreprises de la localité dans une participation au fonds de prise en charge des évacuations.

Évaluer et rendre compte :

Faire le bilan de la politique, restituer et mettre en débat les conclusions.

Conclusion

La réduction des inégalités par des politiques publiques locales, telle que détaillée ici dans ses enjeux et ses méthodes, ne vient donc pas se juxtaposer, ni remplacer les pratiques mises en œuvre dans les politiques de lutte contre la pauvreté. L'approche par les inégalités apporte un nouvel éclairage pour réduire la pauvreté, considérée comme multidimensionnelle, en s'attaquant aux causes de cette pauvreté : les inégalités structurelles.

Ce manuel pratique illustre, à travers divers exemples, comment la prise en compte réussie des inégalités, par un processus détaillé d'analyse, d'élaboration concertée, de prise de décision politique, de mise en œuvre et de suivi de politiques publiques locales, permet de modifier une situation génératrice de blocages sociaux. Cette prise en compte répond à une demande, plus facilement identifiée au niveau local, et résulte d'un processus collectif d'interaction entre les « acteurs » (personnes, groupes, organisations) concernés par cette politique. Le présent manuel espère contribuer, par ses repères méthodologiques détaillés, au bon déroulement de ce processus d'élaboration.

Si la méthode présentée se veut pédagogique et accessible, pour apporter des pistes de solutions, cela ne doit pas faire oublier que les situations sont souvent complexes. Les autorités locales se heurtent à différents obstacles, notamment financiers, mais aussi dus à la difficulté de bien répondre à des pressions simultanées : l'empilement des différents agendas (environnement, lutte contre le sida, foncier, etc.), l'articulation entre les différents niveaux de gouvernement (local, régional, national, international) rend difficile de répondre à tous ces enjeux, qui peuvent être chacun des priorités, sinon au travers d'« expédients ». Lorsque délivrer des services publics dans des conditions satisfaisantes est déjà un défi, se poser la question de l'équité dans l'accès à ces services peut sembler « secondaire ».

De fait, beaucoup d'élus mettent en œuvre des politiques de réduction des inégalités, sans forcément les nommer comme telles. Le fait n'est donc pas nouveau ni rare, et pourtant il a été difficile de recueillir les exemples pour étayer cet ouvrage, et ce pour plusieurs raisons :

- * soit justement parce que les élus n'identifient pas leurs actions sous l'angle des inégalités et n'utilisent pas ce terme ;
- * soit parce qu'il s'agit de mesures n'impliquant pas de financement, et qui ne sont donc pas répertoriées dans les comptes des mairies ;
- * soit parce que ces activités sont financées sur un budget propre.

Et de façon générale, il est toujours plus facile de repérer ce qui ne va pas ou est considéré comme tel, que ce qui fonctionne.

Cependant, la prise en compte des inégalités est accessible aux collectivités locales même modestes, elle n'est pas un « luxe », dans le sens où elle ne nécessite pas forcément de mesures financières importantes. La réelle difficulté ne réside pas tant dans les ressources financières, que dans l'impulsion du changement face à des inégalités souvent ancrées depuis longtemps, et ce malgré leur caractère parfois nuisible et extrême.

L'aspiration de ce manuel est d'expliquer, à partir d'expériences recueillies, comment la prise en compte des inégalités peut aussi passer par des mesures simples, à condition d'être sensible à cette dimension de la réalité, d'avoir la volonté de la changer, et de maîtriser les grands principes de la méthode. ●

Annexes

L'analyse stratégique

L'analyse stratégique est basée sur la notion de l'acteur. L'idée de base est que l'on ne peut jamais contraindre totalement une personne, un groupe ou une organisation, ceux-ci ayant toujours des marges de manœuvre pour agir en fonction de ses propres choix. Ce sont ces marges de manœuvre, quand elles sont utilisées, qui font d'un individu un acteur. L'acteur est alors celui qui agit et fait agir, qui prend des initiatives, qui exerce des responsabilités, qui modifie l'environnement matériel et surtout social dans lequel il est placé, en transformant la division du travail, les modes de décision, les rapports de domination ou les orientations culturelles.

L'analyse stratégique vise alors à comprendre ce qui pousse l'acteur à agir. Elle pose comme principe que l'acteur n'agit que s'il a des intérêts, des enjeux. Et que l'acteur n'agit que si ce qu'il peut gagner est plus important que ce qu'il risque de perdre.

Pour agir, l'acteur :

- * dispose de ressources d'action (savoir faire, capital, etc.) qui le lui permettent, qui lui donnent le pouvoir d'agir. Ces ressources d'action sont inégalement réparties entre les acteurs ;
- * est soumis à des contraintes, personnelles et liées au contexte dans lequel il agit, qui ne sont pas non plus les mêmes d'un acteur à l'autre ;
- * dispose de marges de liberté qui lui permette d'avoir un choix plus ou moins grand de décisions.

L'action de l'acteur est alors le résultat d'une stratégie d'utilisation optimale de ses ressources d'actions dans le champ de contraintes qui est le sien, pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé sur la base de ses enjeux. Cette stratégie, qui n'est pas toujours consciente, est guidée par les enjeux de l'acteur et se traduit par des jeux d'alliances et d'oppositions. Entre intérêts et contraintes, l'acteur mesure les enjeux possibles autour de chaque action, et en fonction de ceux-ci décide d'agir ou non et dessine sa stratégie.

La méthode SÉPO

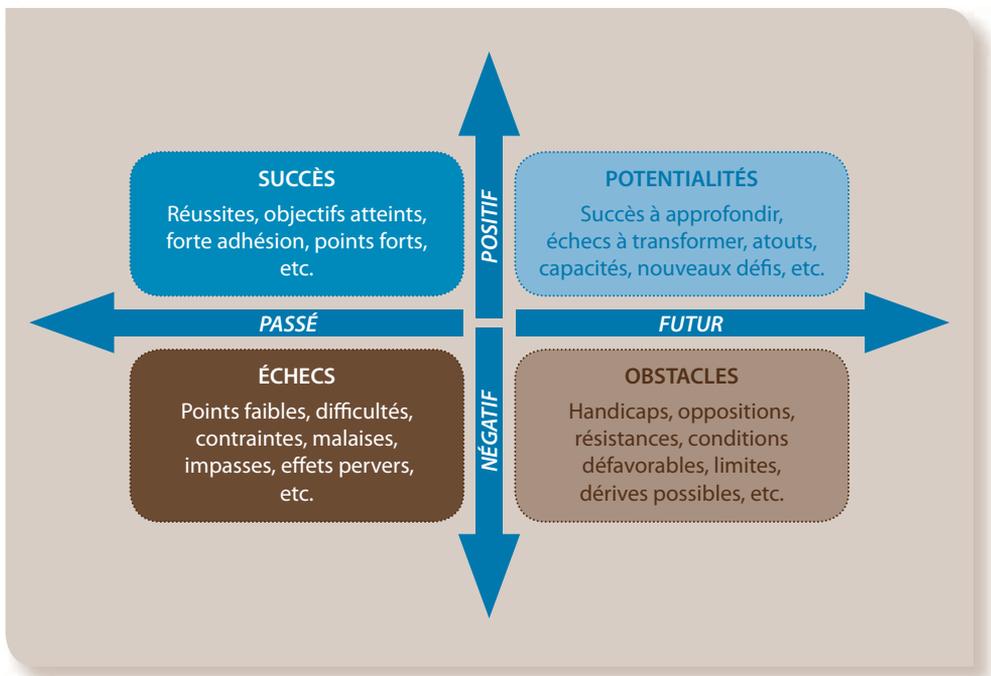
La méthode SÉPO⁵⁴ (Succès – Échecs – Potentialités – Obstacles) se base sur la prise en compte de quatre points particuliers :

54. Méthode élaborée par KER A CDC Consultant (Suisse). Fiche extraite du manuel pédagogique L'évaluation un outil pour agir, CIEDEL.

1. **Succès** : qualitatifs et quantitatifs, objectifs atteints, points forts, joie, plaisirs.
2. **Échecs** : points faibles, difficultés, goulets d'étranglement, soucis, oppressions.
3. **Potentialités** : idées, souhaits, tendances, capacités non exploitées.
4. **Obstacles** : oppositions, conditions-cadres défavorables.

La fenêtre SÉPO

La fenêtre SÉPO invite dans un premier temps à éclairer une expérience ou une activité du passé : l'expérience est classée sur le diagramme.



Utilisation de la méthode

Avant d'utiliser la méthode, il convient d'expliquer les règles fondamentales de visualisation lors de l'introduction :

- * expliquer aux utilisateurs comment la fenêtre SÉPO a été conçue ;
- * ne l'utiliser au début que pour une activité à laquelle participent différents acteurs ;
- * commencer toujours avec le regard du passé, et avec les succès : ceci est plus encourageant, et attire l'attention sur le potentiel de développement ;
- * déterminer le rayon d'action temporel du regard rétrospectif et du regard prospectif ;
- * chacun des acteurs exprime sa propre expérience et expose sa propre conception ;
- * veiller à ce que toutes les expériences trouvent une place dans la fenêtre SÉPO ;

- * aborder en priorité les points communs (accords) et discuter ensuite des opinions et avis contradictoires (désaccords) ;
- * faciliter l'application de la méthode en demandant aux acteurs de réfléchir sur les problèmes, les causes, les différentes alternatives d'action, etc.

Dans la pratique il s'avère judicieux que les acteurs participant à une même action élaborent chacun individuellement leur fenêtre SÉPO. En effet, la comparaison des différentes fenêtres donne lieu à une discussion fructueuse.

Participation

Les différents acteurs impliqués dans l'action peuvent participer à la méthode. Ainsi est-il possible à des personnes socialement différentes de pouvoir s'exprimer.

Les opinions et les expériences sont respectées.

Encouragement à l'autonomie

Le procédé SÉPO est soumis à des limites. Toutefois, il permet d'accéder plus facilement à la bonne voie et d'être la clé d'un pilotage participatif.

On « construit » sur les connaissances et les actions des acteurs.

À partir des capacités et de l'intérêt des acteurs, on offre la possibilité à ces derniers de gérer et d'évaluer leur travail eux-mêmes. On développe et renforce ainsi la prise de conscience de la responsabilité commune.

Planification

La méthode SÉPO remplit également une fonction très utile lors de la phase de planification. Elle permet d'entamer plus facilement le travail de planification puisqu'elle exprime différentes expériences, déceptions, espoirs et inquiétudes des personnes concernées.

Elle offre la possibilité de trouver plus facilement les intérêts, valeurs et objectifs communs.

Elle fait le lien entre le regard en arrière et le regard en avant.

La méthode ECRIS

Méthode ECRIS⁵⁵ : une démarche d'enquête sur des situations sociales⁵⁶

Démarche d'enquête sur des situations sociales : voici une présentation de la méthode d'enquête sur les conflits, proposée par des anthropologues du développement liés à l'APAD (Association euro-africaine Pour l'Anthropologie du Développement), sous-

55. *Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques.*

56. *Fiche tirée du site de l'ISIMM, Institutional and Social Innovations in Irrigation Mediterranean Management.*

titre « démarche d'enquête-canevas sur des situations sociales ». Pour sa mise en œuvre, cette méthode ECRIS exige une bonne connaissance du terrain et de son histoire. Elle a été élaborée par des scientifiques des sciences sociales (J.-P. Olivier de Sardan, J. Bouju, T. Bierschenk, G. Blundo, P.-J. Laurent, P.-Y. Le Meur, etc.) à partir de leur longue expérience (elle a été testée et utilisée positivement de nombreuses fois), et ce en réponse aux démarches participatives (MARP/RRA/PRA) trop limitées ou biaisées pour révéler les véritables lignes de fractures sociologiques sur lesquelles un projet de développement peut (pourrait) agir⁵⁷.

Préalables

- bibliographie
- recherche cartographique

I. concepts mobilisables

> *Conflits* :

Ils sont de précieux indicateurs sur le fonctionnement d'une société et du changement social :

- *constat empirique* : le conflit est un élément inhérent à toute vie sociale ;
- *analyse structurelle* : les conflits renvoient à des différences de positions sociales culturellement structurées, divisions et clivages sont entretenus par des normes, règles, conventions, « coutumes » mais... il existe des marges de manœuvre pour les individus ;
- *postulat fonctionnaliste* : les conflits concourent au renforcement de la cohésion sociale et à la reproduction sociale (soupape de sécurité avec procédures ritualisées de résolution)... mais peuvent aussi engendrer une désagrégation sociale.

Il convient donc d'étudier en même temps les autres formes de sociabilité, les représentations partagées.

> *Arène* :

C'est un espace social où prennent place les confrontations et affrontements.

- Concept proche de celui de *champ* (champ culturel, champ religieux) : marché où les acteurs dotés de « capitaux » (capital économique, social, symbolique, etc.) divers sont en concurrence, espace de jeux et d'enjeux relevant d'un rapport de forces entre groupes sociaux, configuration de relations objectives entre des positions, système de relations indépendant des populations que définissent ces relations mais...
- L'*arène* est un concept plus interactionniste et aussi plus politique : échelle plus restreinte et plus claire conscience des acteurs des affrontements = espace local = lieu de confrontations concrètes d'acteurs sociaux en interaction autour d'enjeux communs. L'*arène* a un contenu plus descriptif que le champ.

> *Groupes stratégiques* :

Ce sont des agrégats sociaux empiriques, à géométrie variable, de membres qui défendent des intérêts communs, par le biais de l'action sociale et politique.

57. Pour plus d'information, voir Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et Développement, Karthala, 1996*.

Ce sont soit des groupes réels, plus ou moins organisés en corps, dotés de normes communes, de formes d'action collective, de procédures de concertation, etc., soit des groupes virtuels, variant selon les enjeux locaux. Ils sont caractérisés par :

- un nombre fini d'attitudes et de comportements face à un problème;
- le partage d'une position commune et de formes d'interaction et de concertation informelles (réseau, affiliation, allégeance) ou formelles (institution, appartenance, organisation).

II. Déroulement en six phases

> 1. *Enquête individuelle de repérage :*

Objectifs :

- préciser le thème de la recherche;
- identifier sommairement les principaux enjeux locaux;
- proposer des groupes stratégiques provisoires (pouvant partager un même rapport global à ces enjeux, c'est-à-dire pouvant avoir un même comportement) à partir des repères que sont les conflits, rivalités, exclusions.

> 2. *Séminaire de préparation :*

Dégager une série d'indicateurs qualitatifs provisoires, correspondant à des corpus systématiques autour de données issues d'entretiens, descriptions, recensions, sur un domaine très circonscrit

Exemples :

- Histoire et typologie de projets successifs.
- Analyse d'un processus de décision local lié au projet actuel.
- Biographies de quelques acteurs centraux.
- Description d'une assemblée générale.
- Inventaire des lieux de débat et de discussion publique dans le village communauté.
- Guides de recherches individuelles.

> 3. *Enquête collective :*

Chaque groupe d'enquêteurs travaille sur un seul groupe stratégique local avec entretien individuel de personnes variées, de manière à se confronter à l'approche d'un problème via la notion de groupe stratégique.

Trois consignes :

- identifier le maximum de conflits et de contradictions même lorsque les interlocuteurs ne sont pas impliqués directement (ils ont un avis);
- tenter de comprendre le plus possible de l'intérieur :
 - la relation des membres du groupe avec le thème de la recherche,
 - leur perception des membres des autres groupes,
 - décomposer le groupe stratégique en diverses composantes particulières;
- approfondir les indicateurs qualitatifs provisoires et chercher des domaines où ils pourraient être appliqués, par exemple recensement de diverses associations, composition, liens de parenté entre les membres.

Il faut ensuite recouper les différents conflits vus selon différentes perspectives, nouvelles hypothèses, nouvelles interprétations, concrétiser les indicateurs provisoires :

- construction de l'objet et de la méthode ;
 - données interprétées à chaud et débat.
- > **4. Séminaire de bilan d'enquête collective :**
- Trois objectifs :
- élaboration finale des indicateurs qualitatifs communs ;
 - détermination des pistes de travail propres à chacun ;
 - essai comparatif pour dégager lignes de force, points communs et spécificités, principales hypothèses.
- > **5. Recherches individuelles sur chaque site :**
- série d'indicateurs communs ;
 - série de pistes particulières.
- > **6. Séminaire final :**
- analyse comparative à partir des données locales ;
 - résultats ;
 - débat autour des hypothèses proposées.

La démarche de médiation urbaine⁵⁸

Dans le cadre d'un projet « Intégration urbaine et coopération de proximité » mis en œuvre en Afrique de l'Ouest, un processus de *médiation urbaine* a été mis en place afin d'intervenir de façon coordonnée entre les différents niveaux de l'État, des municipalités, de la société civile, pour une meilleure gestion de la ville.

Partant du constat que souvent les relations sont trop faibles entre les autorités locales et le milieu associatif qui a émergé suite aux difficultés des pouvoirs publics locaux à répondre à la demande de services, notamment en ville, cette expérience apporte quelques contributions pour l'amélioration des pratiques urbaines participatives.

Pour pallier ce déficit de relations entre les pouvoirs publics et les opérateurs de terrain, on peut avoir recours à des « facilitateurs » ou « médiateurs ». L'objectif de cette médiation est de repositionner les acteurs dans un autre mode d'élaboration de projet s'appuyant à la fois sur les autorités locales et sur la gestion participative.

Le « médiateur urbain » est en fait l'outil opérationnel pour observer le comportement social vis à vis du concept de gestion participative, appuyer la détermination des périmètres d'action du projet, assurer le lien avec les populations et l'appui à leurs représentants dans le processus participatif, effectuer le suivi de l'action, appuyer l'intégration du processus par les pouvoirs publics.

58. Cf. Pierre Laye, Petit guide de la médiation urbaine, MAEE, 2002.

La démarche d'intermédiation peut être schématisée en un processus en douze points, détaillé ci-dessous :

① Processus de choix de quartier

Délimiter le quartier en tenant compte du développement historique, des structures sociales traditionnelles, du sentiment collectif d'appartenance et du découpage spatial de la ville, mais aussi en impliquant les institutions locales afin de respecter les critères politiques et la vision stratégique de la ville.

② Processus de choix des actions

Nécessite une analyse approfondie des causes pour proposer une solution pertinente. Le processus de choix des actions doit prendre en compte les différents lieux de pouvoir identifiés.

③ Processus de participation

Éviter la surreprésentation des couches sociales moyennes et la discrimination par la participation financière. Veiller à ce que les membres des structures associatives de base soient réellement des « représentants », et à associer à la démarche participative le tissu associatif local souvent très riche.

④ Degré d'implication des pouvoirs publics locaux et nationaux

Assurer l'implication des institutions publiques locales dans des structures ouvertes de type « comité de pilotage » associant les institutions et les représentations de la société civile.

⑤ Conditions de pérennisation et de répliquabilité de l'action

Quelles que soient les solutions adoptées, la pérennisation de la dynamique locale dépend surtout d'une modification irréversible de la situation politique, et du degré d'investissement des institutions locales dans la gestion urbaine. La pérennisation implique des interventions de durée généralement longue.

⑥ Conditions techniques de déroulement du projet

La durée et le coût des interventions sont des éléments déterminants. Il est important de prendre en compte la rémunération des différents intervenants à ce processus. La formation des comités et porteurs de projet sur leur rôle et ceux des autres acteurs, la formation des responsables du tissu associatif local ainsi que l'animation et l'éducation populaire demandent une mobilisation de ressources. La structuration des ressources financières peut par exemple se faire au travers d'un fonds d'investissement urbain rassemblant les différents bailleurs, dont la décision d'utilisation relève, dans un système décentralisé, de la responsabilité locale.

⑦ Une démarche méthodologique, dynamique pour l'intermédiation

Il est bon de laisser les ONG « médiateurs » déterminer elles-mêmes leur méthode d'intermédiation dans un processus flexible, prévoyant une bonne concertation entre les partenaires lors de la démarche préliminaire et de l'intervention.

⑧ Organisation de l'intermédiation

Habituellement confiée à un intervenant externe, la démarche d'intermédiation peut s'enrichir avec la participation des services déconcentrés des affaires sociales ou du développement communautaire.

⑨ Valorisation du tissu associatif

Au-delà du recensement des structures et de l'identification des initiatives, il faut envisager un travail en profondeur avec elles, s'appuyer sur elles — quels que soient leur nature et leurs objectifs — pour mener au moins une partie de l'enquête participative, les associer à la mise en place des structures de quartier en envisageant même une structure plus ou moins fédérée.

Cet appui sur le tissu associatif peut aussi aboutir à d'autres modes de structurations que celui du quartier, comme par exemple par domaine ; les tontines de différents quartiers peuvent se mettre en réseau, les groupes de pré-collecte des ordures peuvent créer une structure comme pour l'enlèvement, le compostage et la décharge finale, etc.

⑩ Observation participante dans le sens du donner et du recevoir simultané

Collecter des données sur la vie quotidienne des habitants des quartiers (par des récits, contes, dessins) et stimuler la réaction des habitants pour mieux cerner leur conception.

⑪ Réseau d'échanges d'expériences

Les échanges d'expériences entre quartiers ou villes sont quasi inexistant, pourtant la mise en réseau d'échanges d'expériences sur le développement urbain entre les villes (avec des visites d'échange, des débats, etc.) est toujours un atout dans la formation pratique en méthodes participatives des services déconcentrés, du personnel de la mairie, des ONG et des associations locales.

⑫ Volontariat ou bénévolat

Toutes les structures formelles (bureaux d'études, maître d'ouvrage délégué, maître d'œuvre) sont payées alors qu'au niveau des petites structures de quartiers on exige que le bénévolat soit de mise, bien que le travail soit souvent très prenant en termes de temps. Pour la pérennisation des actions il importe que les modalités de motivation (et éventuellement de rémunération) de toute personne qui effectue un travail soient clairement définies, y compris ceux qui travaillent dans les municipalités et les services déconcentrés. ●

Glossaire

Ce glossaire a été réalisé principalement à partir du présent manuel, de divers travaux du Réseau IMPACT, de la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale, du glossaire du PNUD sur la gouvernance⁵⁹, et du dictionnaire Trésor de la langue française.

Les définitions proposées ne prétendent pas avoir valeur absolue, mais renvoient au sens dans lequel les termes ont été utilisés dans cet ouvrage.

* Autorités administratives

Ensemble des personnes chargées d'administrer, ayant un pouvoir légalement conféré pour régir l'ensemble ou une partie du corps social, régler les affaires publiques. Les préfets, hauts commissaires, gouverneurs, sont des fonctionnaires, représentants de l'État central, généralement nommés, ayant pour mission de mettre en œuvre la politique du gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire de leur circonscription.

* Autorités locales

Terme générique désignant les représentants des gouvernements existant au niveau infranational : autorités mandataires (élues : maires, présidents de région, etc.), autorités administratives (nommées par le pouvoir central : préfets, gouverneurs, hauts commissaires) et autorités religieuses ou traditionnelles (chefs de village, sultans, lamidos, etc.).

* Autorités traditionnelles

Personnes investies d'un pouvoir d'administration et/ou de conseil religieux ou civil, parfois légal et parfois extra-légal, constituant un réseau d'autorité sociale juxtaposé ou articulé aux autorités locales mises en place par l'État.

* Collectivités territoriales

Une collectivité territoriale⁶⁰ (ou collectivité locale) est définie par trois critères :

- elle est dotée de la personnalité morale, qui lui permet d'agir en justice ;
- elle détient des compétences propres, qui lui sont confiées par le législateur ;
- elle exerce un pouvoir de décision qui s'exerce, par délibération, au sein d'un conseil de représentants élus. Les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux.

59. <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/UN98-21.PDF/!GOVERNA.NCE/!GSHD.FRE/!gshdbac.pdf>

60. Le terme légal en France depuis 2003 est collectivité territoriale, mais dans la plupart des pays étrangers, on utilise le terme collectivité locale.

* Croissance économique

Augmentation de la richesse produite par un pays (production de biens et de services) sur une période donnée. L'indicateur de croissance économique communément utilisé est l'augmentation en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ou du produit national brut (PNB) au cours d'une année, mesuré « en volume » ou « à prix constants » pour corriger les effets de l'inflation. On utilise couramment la croissance du PIB par habitant comme indication de l'amélioration du niveau de vie.

* Décentralisation

Système administratif et politique dans lequel certains pouvoirs de décision sont transférés par le pouvoir central à des organes généralement élus, autonomes, ayant responsabilité juridique, ressources et autorité propre.

* Déconcentration (Services déconcentrés de l'État)

Système administratif et politique hiérarchisé, dans lequel le pouvoir central délègue ou transfère des pouvoirs de décision à des services ou des autorités qui le représentent localement.

* Développement local

« Le développement local est avant tout une dynamique économique et sociale, voire culturelle, plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné » (Husson, CIEDEL).

Le terme de développement local recouvre deux notions essentielles : la durée, qui marque toute démarche de développement, et l'espace, c'est-à-dire le territoire local concerné par cette démarche.

Le développement local repose sur un territoire de solidarité entre habitants, et sur un projet collectif sur le long terme de cet espace. Il repose sur une démocratie participative et de gouvernance, à travers l'entrée de la « société civile » dans les instances de proposition et de décision du territoire. L'appropriation collective du projet de territoire, par ses acteurs, est fondamentale et repose sur un territoire choisi et non imposé, sur une souplesse et une liberté dans le choix des stratégies de développement ainsi définies par et pour le territoire.

* Élu

Personne qui a reçu un mandat, un titre par voie de suffrages, et donc investie d'un pouvoir légal. Selon les pays, les maires peuvent être élus ou nommés.

* Équité

Principe modérateur impliquant l'appréciation, le respect absolu de ce qui est dû à chacun. Appliqué au domaine politique, traitement impartial ou juste, permettant de traiter de manière unifiée les cas similaires.

La notion d'équité (qui relève de l'iniquité des inégalités considérées comme excessives et injustes) est liée à la remise en question de la notion de redistribution. Un courant de pensées estime que les inégalités ne peuvent être prises en compte dans la croissance car elles sont contraires à la logique même de cette-dernière. Or, un autre courant de

pensées, dans la mouvance des travaux de François Bourguignon, estime que des effets redistributifs ont des effets positifs sur la croissance. Dans ce cadre, la notion d'équité constitue une notion multidimensionnelle d'inclusion sociale qui permet de rendre opératoire la recherche d'un compromis entre croissance et distribution⁶¹.

* Gouvernance

Exercice de l'autorité politique, économique et administrative, publique ou privée, dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance est une notion objective qui comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends.

* Inégalité

On peut définir fondamentalement l'inégalité comme la différence de positionnement de chaque personne par rapport aux quatre dimensions de la pauvreté retenues dans ce manuel : de services, de revenus, d'opportunités et de pouvoir. De même que l'on admet que la pauvreté est multidimensionnelle, il existe différentes formes d'inégalités. De manière non exhaustive, les inégalités peuvent être monétaires ou non : inégalités en termes de revenus, de conditions de vie, d'accès aux ressources productrices de richesses, inégalités des chances, inégalités de capacités, d'autonomie, de statut social et de reconnaissance ou encore inégalités d'accès au droit et au pouvoir, aux débats et aux décisions politiques, mais aussi inégalités de genre⁶², entre régions, entre catégories sociales... En termes concrets, il peut s'agir « de l'accès aux emplois, à la santé, à l'éducation et à la formation, aux techniques, aux infrastructures, à la terre, à l'eau, au crédit, aux subventions, à l'aide internationale, à l'information, aux marchés, à la justice, à la sécurité, aux relations sociales, etc. »⁶³. Le Rapport sur le développement dans le monde « Équité et développement » de 2006 introduit la notion d'« équité » dans l'analyse économique, en distinguant parmi les inégalités, celles qui sont jugées acceptables, dans une société et une culture donnée, de celles qui sont perçues comme inacceptables, injustes ou illégitimes et vécues comme sources d'iniquité.

* Organismes d'appui

Terme générique regroupant les différents organismes pouvant intervenir en appui aux collectivités locales : associations, ONG, bureaux d'étude, consultants, projets et programmes.

* Participation

Partage de responsabilité et de ressources entre divers acteurs dans la conception, mise en œuvre, suivi et évaluation d'une action, d'un programme, d'une institution ou d'une politique.

61. Cf. Actes du Forum international « Équité et Développement. Pratiques de mise en œuvre de l'équité », Réseau IMPACT, CD-ROM, septembre 2008.

62. En tant que concept, l'approche genre analyse les rapports de pouvoirs entre les femmes et les hommes basés sur l'assignation des rôles socialement construits en fonction du sexe, in Genre, document d'orientation stratégique, Repères, DGCI, MAEE, 2008, 44 p..

63. Levy Marc, (dir.), Comment réduire les inégalités, Paris, Karthala, 2002, p 19.

* Pauvreté

Dans le présent manuel, la pauvreté est représentée comme étant l'articulation entre quatre dimensions qui sont complémentaires et non exhaustives :

- *Pauvreté en termes de services* (éducation, santé, eau et assainissement, transport, etc.). Il s'agit ici de la dimension de la pauvreté qui a trait aux conditions de vie, d'hygiène, de santé, d'éducation, etc.
- *Pauvreté en termes de revenus* (revenu du travail, revenu du capital, allocations issues des systèmes de péréquation, etc.). Il s'agit ici de la dimension de la pauvreté qui a trait à la répartition des richesses nationales et locales.
- *Pauvreté en termes d'opportunités et/ou de capacités à les utiliser* (moyens et conditions de production : foncier, information, formation, possibilité de prendre des initiatives, etc.). Il s'agit ici de la dimension de la pauvreté qui a trait à l'égalité des chances entre tous, c'est-à-dire la possibilité pour tous d'avoir accès aux mêmes opportunités et la capacité de tous de s'en saisir.
- *Pauvreté en termes de pouvoir*. Il s'agit ici de la dimension de la pauvreté qui a trait à l'accès au pouvoir : la possibilité de prendre la parole, de prendre part aux débats publics, de prendre des décisions, d'influer sur les orientations politiques, etc.

* Politiques publiques

Programme d'action des pouvoirs publics sur le territoire d'un État, s'appuyant sur une recherche de compromis entre intérêts divergents. Ces compromis sont le produit d'une médiation entre des forces sociales ou des groupes d'acteurs qui s'affrontent et qui négocient les principes nécessaires aux arbitrages et aux décisions⁶⁴.

* Politiques publiques locales

Action publique comportant un ensemble de décisions prises en interaction entre des acteurs publics et privés (individus, groupes ou institutions) concernés pour atteindre un objectif collectif dans un espace donné.

* Services techniques

Services dont les attributions ont un caractère national — à la différence des services déconcentrés —, et dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Mais ils se distinguent également des services centraux, car leurs missions ont un « caractère opérationnel » et, pour ceux placés sous l'autorité d'un ministre, ils bénéficient d'une certaine autonomie. ●

64. Levy Marc, Comment réduire pauvreté et inégalités, 2002, p. 16.

Bibliographie

- Afrique contemporaine**, *Décentralisations et développement*, de Boeck, n° 221, 2007.
- Agence française de développement**, *L'AFD et la prise en compte du genre, note d'orientation opérationnelle*, Paris, janvier 2001, 7 p.
- Agence française de développement**, Revue *La lettre des économistes de l'AFD*, Paris, n° 9, juin 2005, 8 p.
- Allou S., Di Loreto P.** (coord.), *Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique*, GRET, 1999.
- Association Djoliba Hommes et Développement**, *Actes de l'Espace Communal d'Interpellation Démocratique*, 2^e édition, Sikasso, du 16 au 19 décembre 2003, 2004.
- Banque Mondiale**, *A sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, 2002.
- Banque Mondiale**, collectif, *Mission d'évaluation du PACR (Projet d'Appui aux Communautés Rurales)*, Bamako, Mali, Aide-mémoire, février 2005, 81 p.
- Banque Mondiale**, *Rapport sur le développement dans le monde : la pauvreté*, 2000.
- Bebbington A. J., Dani A., De Haan A., Walton M.**, *Institutional Pathways to Equity: Addressing Inequality Traps*, Édition spéciale Forum « Équité et développement », The World Bank, Washington DC, 2007.
- Bénicourt E.**, « La pauvreté selon le PNUD et la Banque Mondiale », in *Études rurales*, n° 159-160, 2000.
- Blanc A., Ghesquières C.**, *Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?*, Agence française de développement, Document de travail, août 2006.
- Bourguignon F.**, *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*, Conseil indien pour la recherche sur les relations économiques internationales, New Delhi, 30 p., février 2004. Version modifiée de la contribution à la Conférence « Pauvreté, Inégalité et Croissance », novembre 2003, Paris, AFD/EUDN (European Union Development Network), p. 69-111.
- Brodin C., Cerqueira J.**, *La lutte contre la pauvreté : acteurs, modalités, enjeux*, Paris, HCCI (Haut Conseil de la Coopération Internationale), Paris, décembre 2004, 97 p.
- CCP / PACR-T 1 PAVD/Tombouctou, On-goïba H.**, coordinateur, *La maîtrise d'ouvrage communale et le ciblage des communautés les plus pauvres*, Bamako, Mali, Ministère de l'Administration territoriale, Haut Commissariat de la Région de Tombouctou, PACRT-T, Projet d'appui aux communes rurales de Tombouctou (Mali), septembre 2003, 67 p.
- CEDREF**, *Étude de l'impact des activités sur les bénéficiaires*, juillet 2003, 70 p.
- Centre Djoliba**, *Actes de l'Espace communal d'interpellation démocratique (ECID), Les premiers pas du contrôle citoyen de la démocratie communale au Mali*, Bamako, Mali, Association Djoliba Hommes et Développement (ADHD), Bamako, Mali, décembre 2001, 71 p. + annexes 35 p.
- Centre Djoliba**, *De l'Espace communal d'interpellation démocratique (ECID), Les premiers pas du contrôle citoyen de la démocratie communale au Mali*, Bamako, Mali, Association Djoliba Hommes et Développement (ADHD), 2^e édition, décembre 2003, 88 p.
- CIEDEL, Réseau IMPACT**, *Méthodologie de prise en compte de la problématique pauvreté-inégalités dans le processus de décentralisation au Mali*, Étude réalisée pour le compte de l'AFD par Christophe Mestre, Mamadou Keita et Abdoulaye Keita, Bamako/Lyon, mai 2006.

- CIEDEL**, *Des acteurs pour des actions. Guide méthodologique*, 1996.
- Cisse A., Diabate H., Ballo D., Baltissen G., Heus M. et Hilhorst T., Centre Djoliba-KIT Publishers**, *Soutenir la mise en œuvre de la décentralisation en milieu rural au Mali*, Tomes 1 et 2, Bamako, Mali, Meester & De Jonge, Pays-Bas, 2003, 64 p.
- Cités Unies France**, *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?*, Actes du colloque des 22 et 23 novembre 2006, collection « Référence ».
- Cités Unies France**, *Les services publics locaux : levier économique ?*, CUF-CFSI, Paris, 2001.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F.**, *La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : « tout changer pour que tout reste pareil ? »*, Politique africaine n° 87, octobre 2002, 11 p.
- Cogneau D.**, *Pauvreté et développement, un bilan malaisé*, Paris, DIAL, 1996.
- Courade G.** (dir.), *L'Afrique des idées reçues*, Belin, 2006.
- DDC – Helvetas Mali**, *Femmes et politique dans un contexte de décentralisation : quel type d'appui aux femmes pour favoriser leur participation active aux instances de gestion des affaires des collectivités*, Bamako, Mali, Helvetas Mali, avril 2005, 7 p.
- Demante M.-J., Tyminsky I.**, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique. Des processus, des expériences*, Paris, IRAM, 2008.
- DGCID**, Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, juillet 2002, 30 p.
- DNCT**, Direction nationale des Collectivités territoriales, *Document cadre de politique nationale de décentralisation (2005-2014)*, Bamako, Mali, Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, mars 2004, 26 p.
- DNCT**, Direction nationale des Collectivités territoriales, *Plan d'action DNCT 2003-05*, Bamako, Mali, Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, oct. 2003, 57 p., annexes 14 p.
- Dubois J.-L.** (dir.), **Huyghebaert P.** (coord.), *Actes du Forum international Équité et développement : Pratiques de mise en œuvre de l'équité*, CD-ROM, Réseau IMPACT, Paris, octobre 2008.
- Dubois J.-L., Brouillet A.-S., Bakhshi P. et Duray-Soundron C.** (dir.), *Repenser l'action collective. Une approche par les capacités*, Paris, L'Harmattan, Réseau IMPACT, 2008, 277 p.
- Dubresson A. et Fauré Y.-A.** (dir.), *Décentralisation et développement local : un lien à repenser*, Paris, Revue Tiers Monde, n° 181, janvier-mars 2005.
- Duray-Soundron C., Mestre C.**, *Coopération décentralisée et prise en compte des inégalités : des enjeux aux pratiques*, Cahiers de la Coopération décentralisée, n° 1, CUF, à paraître.
- Fay C., Koné Y.-F., Quiminal C.** (éd.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD Éditions, 2006.
- FENU** (Fonds d'équipement des Nations Unies), **Bonfiglioli Angelo**, *Terre des pauvres*, New York, FENU, octobre 2004, 162 p.
- FENU-Mali** (Fonds d'équipement des Nations Unies), *Gouvernance locale et réduction de la pauvreté au Mali : du discours à l'action. L'expérience des projets d'appui aux communes rurales de Mopti et Tombouctou*, Bamako, Mali, août 2004, 34 p.
- Gentil D. et Husson B.**, « La décentralisation contre le développement local », in *Rapport 1996 de l'Observatoire de la Coopération française*, Paris, Desclée de Brower, 1996, p. 59-92.
- Gonzalez L.**, *Sécurisation d'accès et approche par les droits. Une étude des modes de facilitation et de sécurisation au GRET : vers une approche en termes de droits ?*, Rapport de stage, 2007.
- Granet E.**, *Stratégie de la société civile pour investir l'espace public. Capitalisation des pratiques de participation au budget participatif de Porto Alegre (Brésil)*, Solidariedade et CIEDEL, décembre 2006.
- GRET**, *Coopération décentralisée : les leçons béninoises*, collection « Études et travaux », 1999.
- Hammer D.**, *Décentralisation, Guide sur la prise en compte de la dimension du genre*, Eschborn, Allemagne, GTZ, 2001, 33 p.
- Huchon J., Réseau IMPACT**, « Les inégalités sont-elles facteurs de fragilité ? », in Châtaigner J.-M. et Magro H. (dir.), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, p. 75-89.

- Husson B.**, *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est*, Traverses n° 7, Éditions du Groupe Initiatives/CIEDEL, juillet 2000.
- Husson B.**, *Le développement local*, Agridoc n° 1, juillet 2001.
- Intartaglia D. et Corrèze A.**, *Le développement local entre décentralisation et privatisation. Réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie)*, in Traverses n° 11, janvier 2002.
- Jacob J.-P.** (dir.), *Les services publics à l'échelle locale. Éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau dans la commune de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso)*, Étude Récit n° 17, novembre 2007.
- Jacob J.-P.**, « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain », in *Politique africaine*, n° 71, 1998, p. 133-147.
- Kakwani N.**, *What is poverty?*, International Poverty Centre, PNUD, One pager n° 22, sept. 2006.
- Lambert A. (IRAM), Le Meur P.-Y. (UMR Moisa)**, *Guide opérationnel pour une prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, Paris, GRET, MAE, juillet 2002, 45 p.
- Latouche S.**, *L'Autre Afrique*, Albin Michel, Paris, 1998.
- Laye P.**, *Petit guide de la médiation urbaine*, MAE, 2002.
- Le Bris E. et Paulais T.**, « Introduction thématique », in *Décentralisations et développement, Afrique contemporaine*, n° 221, 2007.
- Le Meur P.-Y.**, *Décentralisation et développement local*, GRET, Coopérer aujourd'hui n° 34, décembre 2003.
- Levy M.** (dir.), *Comment réduire pauvreté et inégalités. Pour une méthodologie des politiques publiques*, IRD, Karthala, 2002.
- Levy M.**, *Pauvreté et inégalités en Afrique subsaharienne. Le difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée*, Paris, Réseau IMPACT, CUF, novembre 2002, 69 p.
- Loquai C.**, en collaboration avec Bah M. L., Camara A. B., *Décentralisation et réduction de la pauvreté. Perception des liens dans les politiques et les pratiques. Étude de cas portant sur la République de Guinée*, Maastricht, Pays-Bas, ECDDPM n° 32, juillet 2001, 81 p.
- MAEE, Réseau IMPACT**, *Commentaire du Rapport de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde 2006 « Équité et développement »*, collection « Partenariats », Paris, DGCID, 2006.
- MAEE**, *Genre, document d'orientation stratégique*, Repères, DGCID, 2008, 44 p.
- MAEE**, *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion*, Série Repères, juillet 2001.
- Marniesse S., Peccoud R.**, *Pauvreté, inégalités, croissance : quels enjeux pour l'aide au développement ?*, Afrique contemporaine, automne 2004.
- Muller P., Surel Y.**, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998.
- Nankani G. T., Craig D. A., Barton-Dok M. et Moreau D.**, *Évaluation de projet concernant un crédit proposé d'un montant de 39,6 millions DTS au gouvernement de la République du Mali pour un projet d'appui aux communautés rurales*, Bamako, Mali, Banque Mondiale, 2004, 71 p.
- Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels**, *La pauvreté et les droits économiques, sociaux et culturels*, E/C, 12/2001/10, p. 3, par. 8, 2001.
- Nations Unies**, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, 1948.
- Nations Unies**, *Objectifs du Millénaire pour le Développement*, 2000.
- Nations Unies**, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, et *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 1966.
- Ongoïba H.**, *La maîtrise d'ouvrage communal et le ciblage des communautés les plus pauvres*, PACR-T, septembre 2003.
- Ouedraogo H., Legras H., Grégoire J.-L., Kankwende M., PNUD**, *La lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne*, Éd. Economica, 1999, 473 p.
- Partenariat pour le Développement municipal**, *Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté*,

ACT Consultants, Repères pour l'action (MAE), Bénin, 2004.

PDM, MAEE, *Implication des collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté*, Étude réalisée par ACT Consultants, Paris, 2004.

PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, 1997.

PNUD, *Rapport sur la pauvreté dans le monde*, 2000.

Poverty Centre, *What is poverty? Concepts and measures*, Poverty in Focus, PNUD, décembre 2006.

Profadel, *Manuel pédagogique de formation à la démarche de plaidoyer*, novembre 2008, 49 p.

République du Mali, *Décentralisation et réduction de la pauvreté*, Rapport national 2003 sur le développement humain durable au Mali, UNDP (Programme des Nations Unies), Bamako, Mali, 2003, 66 p. + annexes 25 p.

Réseau IMPACT, *Historique, convictions et questions structurantes*, juin 2003.

Réseau IMPACT, *Modalités de dialogue entre société civile et État pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités*. Coordonné par le Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT : Magali

Héraud-Arouna, Anne-Sophie Brouillet, Patricia Huyghebaert. Réalisé par Magali Héraud-Arouna avec la collaboration de Mamadou Diallo, Madani Koumaré, Agnès Lambert, Thiendou Niang et Maurice Anselme Sossou, octobre 2007.

Revue Tiers-Monde, *Décentralisation et développement local : un lien à repenser*, n° 181, PUF, janvier-mars 2005.

Revue Tiers-Monde, *Les formes de la démocratie locale dans les villes sud-africaines*, n° 196, Paris, octobre-décembre 2008.

Ridde V., *La question de l'équité dans l'accès aux soins de santé au Burkina Faso. Le point de vue de quelques infirmiers et membres du comité de santé*, Ouagadougou, Étude Récit n° 12, 2006.

Totté M., Dahou T. et Billaz R., *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Paris, Cota, Karthala, Enda Graf, 2003.

Wilhelm L. et Vouhé C., *Principes d'intervention méthodologiques pour la prise en compte du genre dans les projets de réhabilitation des marchés*, Paris, Agence française de développement, mars 2002, 8 p.

Winter G., *Inégalités et politiques publiques en Afrique*, Paris, Karthala, IRD, 2001, 451 p.

Winter G., *L'impatience des pauvres*, Paris, PUF, janvier 2002, 294 p. ●

Réduire les inégalités par des politiques publiques locales

La lutte contre la pauvreté n'est pas un concept nouveau. Depuis les Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2000, la réduction de la pauvreté est devenue l'objectif stratégique des politiques publiques et de la coopération pour le développement. Pourtant, malgré les efforts et investissements, malgré la croissance économique, les résultats en termes de réduction de la pauvreté ne sont souvent pas à la hauteur des attentes, et les objectifs restent difficiles à atteindre.

Ceci s'explique en partie par le fait que pour réduire la pauvreté, désormais reconnue comme un processus multidimensionnel et complexe, il convient de s'attaquer à ses causes. La pauvreté, sous ses différentes formes, a souvent pour socles les inégalités sociales, culturelles, politiques et économiques. Lorsque ces inégalités se combinent en formant des structures parfois institutionnalisées et quasi inamovibles, qu'elles soient le fruit d'un construit social ancien ou des changements modernes non inclusifs, ces inégalités peuvent anéantir les efforts menés et empêcher la croissance de porter ses fruits en termes de réduction de la pauvreté.

Ce manuel, tiré de l'expérience d'élus locaux dans différents pays, montre comment, même dans des situations complexes où se cumulent différentes priorités, et malgré le manque de moyens techniques et financiers, les collectivités territoriales peuvent mener des politiques publiques locales de réduction de la pauvreté et des inégalités. Il propose des éléments de méthode pour élaborer de telles politiques, avec une analyse séquentielle du processus de diagnostic des problèmes du territoire liés aux inégalités, de concertation sur les pistes de solution, de prise de décision, de mise en œuvre et de suivi des politiques, en prenant en compte la multiplicité des acteurs et des intérêts, dans un objectif de réduction des inégalités bénéfique pour l'ensemble de la collectivité.

Ce manuel associe l'expérience du Réseau IMPACT en termes d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités, et du CIEDEL dans le domaine de la formation et de l'expertise de terrain sur les questions de développement local, de décentralisation et de coopération internationale et décentralisée. ●

