

ÉTAT

ESPACE  
DE  
DIALOGUE

OSC



# GUIDE DU DIALOGUE ÉTAT - OSC





## *Remerciements*

Le consortium "CSB-PASCIb-WANEP-Bénin", dans le cadre du projet «**Participation décisionnelle des OSC béninoises aux politiques publiques** », tient à exprimer ses profondes reconnaissances à ceux qui ont contribué directement ou indirectement à la réalisation de ce guide du dialogue entre l'Etat et les Organisations de la Société Civile.

Il importe par ailleurs, de souligner l'apport significatif ainsi que la disponibilité constante et régulière de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, qui n'ont ménagé aucun effort pour amender, corriger, peaufiner, bonifier et valider dans une démarche inclusive les différentes versions du présent guide : de la version "draft" à la dernière version retenue à l'issue des ateliers nationaux de pré-validation et de validation. Cela témoigne de tout l'intérêt qui est porté aux questions de dialogue entre partenaires sociaux de développement ainsi que de la démarche inclusive qui est portée et célébrée à juste titre dans le cadre de ce projet.

La préparation, la rédaction ainsi que l'édition du présent guide ne sauraient être une réalité sans l'appui technique et financier du 11<sup>e</sup> FED à travers le programme REPASOC.

L'élaboration de ce guide a été confié au Cabinet Human Rights and Sustainable Development Consulting (HRSDC).Le consortium tient à le remercier pour son implication active, son expertise ainsi que sa flexibilité à toutes les étapes de l'élaboration de ce guide.

Enfin, que toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration de ce guide (de la relecture au montage graphique), trouvent ici, l'expression de notre profonde reconnaissance.



## Liste des sigles et abréviations

|                |  |
|----------------|--|
| <b>ABDH</b>    | Approche Basée sur les Droits Humains  |
| <b>ACP</b>     | Afrique Caraïbes et Pacifique  |
| <b>ANE</b>     | Acteurs Non Etatiques  |
| <b>CADHP</b>   | Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples                                |
| <b>CID</b>     | Cadre institutionnel de dialogue   |
| <b>CPSC</b>    | Centre de Promotion de la Société Civile   |
| <b>DDS</b>     | Direction Départementale de la Santé   |
| <b>MEMP</b>    | Ministère des Enseignements Maternel et Primaire                                     |
| <b>MESRS</b>   | Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique                |
| <b>MESTFP</b>  | Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle |
| <b>ME</b>      | Ministère de l'Énergie   |
| <b>MEM</b>     | Ministère de l'Eau et des Mines  |
| <b>MS</b>      | Ministère de la Santé  |
| <b>ODD</b>     | Objectifs de Développement Durable   |
| <b>ONG</b>     | Organisation Non Gouvernementale   |
| <b>OSC</b>     | Organisation de la Société Civile  |
| <b>PAG</b>     | Programme d'Action du Gouvernement   |
| <b>PASEC</b>   | Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN                            |
| <b>PTF</b>     | Partenaires Techniques et Financiers   |
| <b>REPASOC</b> | Renforcement et Participation de la Société Civile                                   |



## *Liste des Figures*

|  |    |
|--|----|
| Figure 1: Schéma descriptif du cadre du dialogue.....                            | 09 |
| Figure 2: Schéma descriptif du cycle budgétaire .....                            | 29 |
| Figure 3: Le cycle schématique<br>de programmation des politiques publiques..... | 36 |

## *Liste des encadrés*

|   |    |
|---|----|
| Encadré1: Encadré descriptif de quelques<br>procédés d'institutionnalisation des cadres de dialogue ..... | 25 |
| Encadré 2: Encadré explicatif de l'équilibre des pouvoirs .....   | 26 |
| Encadré 3: La présence représentative en pratique .....   | 28 |





# Préface

En 2008, la communauté internationale a formellement reconnu que les Organisations de la Société Civile sont des acteurs indépendants et de plein droit du développement<sup>1</sup>.

Les linéaments du Forum Ouvert sur l'Efficacité du Développement des OSC ont confirmé en 2011 ce postulat à travers l'adoption de trois piliers qui forment le Consensus OSC de Siem Reap relatif au Cadre International pour l'Efficacité de la Contribution des OSC au développement à savoir :

- 1. parvenir à un consensus sur une série de Principes mondiaux sur l'Efficacité du Développement ;*
- 2. développer des lignes directrices à destination des OSC pour la mise en œuvre de ces principes ; et*
- 3. plaider auprès des gouvernements pour un environnement plus propice à l'action des OSC.*

C'est donc à juste titre qu'il convient de saluer, dans le cadre de la mise en œuvre du Projet Participation Décisionnelle des OSC aux politiques publiques, l'intervention des OSC béninoises pour le suivi des politiques publiques et leur participation à la décision dans le cadre des secteurs sensibles d'impacts sociaux dans lesquels le 11e FED accompagne le gouvernement béninois

La finalité ultime de ce projet qui s'inscrit dans le cadre du programme RePaSOC est la mise en place de mécanismes institutionnels de dialogue entre le Gouvernement, les collectivités territoriales et les Organisations Non Gouvernementale.

En effet, il est constant que tous les acteurs intervenant dans la chaîne de redevabilité à savoir les acteurs de la demande (les OSC) et les acteurs de l'offre (l'Etat) ne peuvent effectivement et avec efficacité aller au dialogue s'ils ne sont pas suffisamment outillés. Au-delà, ils ne pourront pas rendre le dialogue

---

<sup>1</sup>Voir *CONSENSUS OSC DE SIEM REAP relatif au CADRE INTERNATIONAL POUR L'EFFICACITÉ DE LA CONTRIBUTION DES OSC AU DÉVELOPPEMENT*

fructueux s'ils ne sont pas véritablement empreints des fondamentaux qui le fondent pour une conduite fructueuse des politiques publiques en vue de leur effectivité.

C'est en cela que ce guide du dialogue entre l'Etat et les OSC en apporterait suffisamment à la consolidation du dialogue conformément aux différents principes qui l'inspirent. Structuré en trois grandes parties, ce guide permet de mettre clairement en exergue les concepts clés sur lesquels la qualité d'un dialogue pour un meilleur rendement et impact des politiques publiques devrait se fonder, l'essence même du dialogue, les préalables nécessaires à un dialogue efficace, les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes au dialogue, et la contribution spécifique de la société civile au dialogue.

De façon pratique, il devrait permettre de répondre à un certain nombre de questionnements : Comment animer les espaces de dialogue, comment structurer le dialogue et quelles sont les différentes postures à adopter dans un espace de dialogue ?

Il est espéré que ce guide fasse l'objet d'une large diffusion tant au niveau des acteurs de l'offre que des acteurs de la demande de tous les secteurs qui ont été pris en compte aussi bien dans le cadre de ce projet, que de ceux qui n'ayant pas été pris en compte, impactent toutefois le social et la gouvernance publique.

A fortiori, il est attendu que les différents acteurs à savoir de l'offre et de la demande en fassent bon usage pour que la société civile, à travers cela reste un partenaire crédible, un partenaire de premier choix du gouvernement par rapport à la conduite et à l'effectivité des politiques publiques notamment ceux ayant un impact social.

***Ralmeg GANDAHO***

*Président du Conseil d'Administration de l'ONG Changement Social Bénin.*

*Chef de file du Consortium*

# Sommaire

---

|  |           |
|--|-----------|
| <i>Remerciements</i> .....   | III       |
| <i>Liste des sigles et abréviations</i> .....                                | V         |
| <i>Préface</i> .....   | IX        |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | <b>01</b> |
| <b>PREMIERE PARTIE</b>   |           |
| <b>CADRE CONCEPTUEL DU DIALOGUE ETAT-OSC ...</b>                             | <b>05</b> |
| 1.1 <i>Clarifications conceptuelles</i> .....                                | 06        |
| 1.2 <i>Essence du dialogue Etat-OSC</i> .....                                | 09        |
| 1.3 <i>Parties prenantes au processus</i> .....                              | 16        |
| <b>DEUXIEME PARTIE</b>   |           |
| <b>PREALABLES POUR UN DIALOGUE EFFICACE</b>                                  |           |
| <b>ETAT-OSC</b> .....  | <b>23</b> |
| 2.1 <i>Principes fondamentaux du dialogue Etat-OSC</i> .....                 | 24        |
| 2.2 <i>Rôles et responsabilités des acteurs de dialogue</i> .....            | 30        |
| 2.3 <i>Contribution de la société civile au dialogue</i> .....               | 32        |
| <b>TROISIEME PARTIE</b>  |           |
| <b>ANIMATION DES ESPACES DE DIALOGUE</b> .....                               | <b>39</b> |
| 3.1 <i>Le savoir être et le savoir agir pour un dialogue fructueux</i> ..... | 40        |
| 3.1.1 <i>Les postures souhaitables</i> .....                                 | 40        |
| 3.1.2 <i>Les postures indésirables</i> .....                                 | 43        |
| <b>CONCLUSION</b> .....  | <b>45</b> |
| <i>Bibliographie</i> .....   | 47        |
| <i>Table des Matières</i> .....  | 51        |



# *INTRODUCTION*

*“ Ce qui est fait pour nous, que d’autres ont décidé sans nous, est en réalité contre nous. Soyons des êtres actifs.”  
Nelson Mandela.*

**P**renant acte des impératifs de l’agenda mondial auquel les États ont souscrit en 2015 en vue d’éradiquer l’extrême pauvreté et la faim, le Gouvernement de la République du Bénin dans son Plan National de Développement 2018-2025 entend « *atteindre une croissance soutenue, inclusive et durable d’au moins 10% en 2025 [...] dans un cadre de gouvernance nationale et locale plus efficace en misant sur le développement du capital humain et des infrastructures* <sup>2</sup> ».

Or, il est constant que les politiques publiques ne sauraient impacter effectivement et durablement les besoins des populations si elles ne sont pas conçues et exécutées sur la base d’un dialogue conséquent qui tienne compte des véritables besoins et aspirations des communautés.

D’ailleurs, la participation et l’engagement grandissants de la société civile aux processus de planification, de mise en œuvre, de suivi et d’évaluation des politiques publiques sont aujourd’hui des vecteurs intangibles de la démocratie<sup>3</sup>.

Au Bénin, la contribution de la société civile au développement se traduit par son implication active dans la consolidation de l’État de droit et de la démocratie, le développement d’initiatives et l’accompagnement des communautés en vue de l’amélioration de leurs conditions de vie et le renforcement de la gouvernance, tant au niveau de l’État que des collectivités locales<sup>4</sup>.

Il va donc de soi que les Organisations de la Société Civile (OSC) soutiennent et accompagnent l’État central et les collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques de développement, de réduction de la pauvreté et de l’enracinement de la démocratie béninoise. Cela se fait à travers des actions

---

<sup>2</sup>Voir <https://www.bj.undp.org/content/benin/fr/home/presscenter/pressreleases/plan-national-de-developpement-2018-2025-du-benin.html>

<sup>3</sup>Voir Document d’orientation pour l’interaction entre les gouvernements et la société civile sur les questions liées à la politique en matière de drogues : principes, voies et moyens, opportunités et défis, p.04

<sup>4</sup>Les États Généraux de la Société civile au Bénin : du recentrage du concept à la structuration et à la professionnalisation des Organisations de la Société Civile pour u Développement Durable, Cotonou, décembre 2018, p.12

de veille sociale, de contrôle des actions politiques et publiques, de soutien aux dynamiques collectives au niveau social, de réalisation d'infrastructures socio- communautaires et de fourniture d'opportunité d'actions de dialogue organisées.

Cependant, le manque de synergie entre OSC et État central dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques et programmes de développement constitue une grande limite à la garantie d'une bonne gouvernance, toute chose ne rendant pas le dialogue dynamique et constant.

C'est partant de ce postulat qu'à l'issue des États Généraux de la Société Civile qui se sont tenus à Cotonou les 18 et 19 décembre 2018 , les acteurs de la société civile, les partenaires étatiques et non étatiques se sont réunis autour des enjeux et défis liés à la contribution des OSC à l'efficacité du développement économique et sociopolitique du Bénin. Dans le contexte de l'Agenda 2030 et de la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD), ces acteurs ont réfléchi collectivement à des solutions afin d'apporter significativement de par leurs expertises à l'amélioration des politiques publiques.

Comment procéder pour que les dialogues entre l'État et les OSC soient moins un leurre des politiques qu'une lueur d'espoir pour celles-ci ?

Tel est donc l'objectif du présent guide du dialogue Etat-OSC. Plus concrètement, il envisage d'accompagner les processus de dialogue entre l'Etat et les OSC dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques.

Il en est justement ainsi parce qu'un développement est durable lorsqu'il donne les moyens aux personnes tout en les aidant à participer à tous les stades, à l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi-évaluation des politiques publiques. Le dialogue étant universellement reconnu comme l'outil par excellence pour s'attaquer et résoudre les différences objectives et subjectives à l'origine des goulots d'étranglement qui affectent en général le développement des États et en particulier l'efficacité des politiques publiques, il est espéré que ce guide structure et facilite le dialogue entre l'État et les O.S.C.

Son utilité et sa nécessité étant de plus en plus prégnantes aujourd'hui, il est attendu qu'il soit approprié par le plus grand nombre d'acteurs possible et qu'il facilite l'implémentation d'un tel dialogue à tous les niveaux du cycle de programmation des politiques publiques.

trois chapitres ont servi de fil conducteur à l'élaboration du présent guide. Après avoir présenté le cadre conceptuel du dialogue entre l'État et les Organisations de la Société Civile (**Chapitre 1**), il sera présenté quelques préalables nécessaires à un dialogue efficace (**Chapitre 2**). La dernière partie de ce guide s'intéressera aux modalités d'animation des cadres de dialogue entre l'État et les OSC (**Chapitre 3**).



# *PREMIÈRE PARTIE*

## *CADRE CONCEPTUEL*

### *DU DIALOGUE ETAT-OSC*

*“Le dialogue est le médicament de la crise.  
Le dialogue permanent est le vaccin du conflit.” Édith Boukeu*

Le dialogue entre les diverses catégories d'acteurs intervenant dans le processus de développement puise sa source dans les principes démocratiques et vise à terme, une meilleure satisfaction des droits humains dans leur globalité.

## *1.1 Clarifications conceptuelles*

Pour une meilleure compréhension de ce guide, les concepts ci-dessous sont clarifiés aux fins de saisir leurs sens.

- ***L'Approche basée sur les droits humains (ABDH)***

Une approche du développement basée sur les droits humains (Human Rights based approach) est « *un cadre conceptuel de développement humain dont la base normative est constituée par les règles internationales définies dans ce domaine et qui vise concrètement à promouvoir et à protéger ces mêmes droits* »<sup>5</sup>. Une telle approche se base donc sur les droits humains fondamentaux comme un moteur pour le développement humain. Elle cherche à intégrer les normes, critères et principes du système international des droits de l'Homme dans les planifications, les politiques et les processus de développement. Elle a pour objectif de créer un cadre de développement plus inclusif et participatif, en mettant en évidence la responsabilité et les obligations des gouvernements et des autres acteurs du développement envers leurs citoyens, conformément à leurs engagements internationaux.

- ***La Gestion Axée sur les Résultats du Développement***

La Gestion Axée sur les Résultats de Développement (GRD) est une approche multidimensionnelle qui s'appuie sur les concepts de leadership et de redevabilité de façon à toucher l'efficacité du développement. Elle est l'un des cinq grands principes de la déclaration de Paris. L'adoption de la GRD favorise ou encourage la réalisation d'impacts positifs dans le développement socio-économique des populations. La GRD s'appuie sur 5 grands principes à savoir :

- axer le dialogue sur les résultats à toutes les étapes du processus de développement ;

---

<sup>5</sup>HCDH, « *questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement basée sur les droits de l'Homme* », New York et Genève, 2006, p.15

- aligner la programmation, le suivi et l'évaluation sur les résultats ;
- assurer la simplicité des méthodes de mesure et des rapports ;
- axer la gestion sur l'obtention des résultats, plutôt que de gérer par objectif ;
- utiliser l'information relative aux résultats pour l'apprentissage et la prise de décisions ;

L'approche de Gestion axée sur les résultats de développement est dès lors caractérisée par :

- des objectifs partagés et des stratégies communes (établir de façon consensuelle la chaîne de résultats entre les différentes parties prenantes) ;
- la budgétisation axée sur les performances ou sur les résultats ;
- la prise de décision fondée sur des données factuelles (statistiques, système de suivi-évaluation, etc.);
- l'obligation de rendre compte au public (partage d'information, reddition de compte, responsabilité mutuelle).

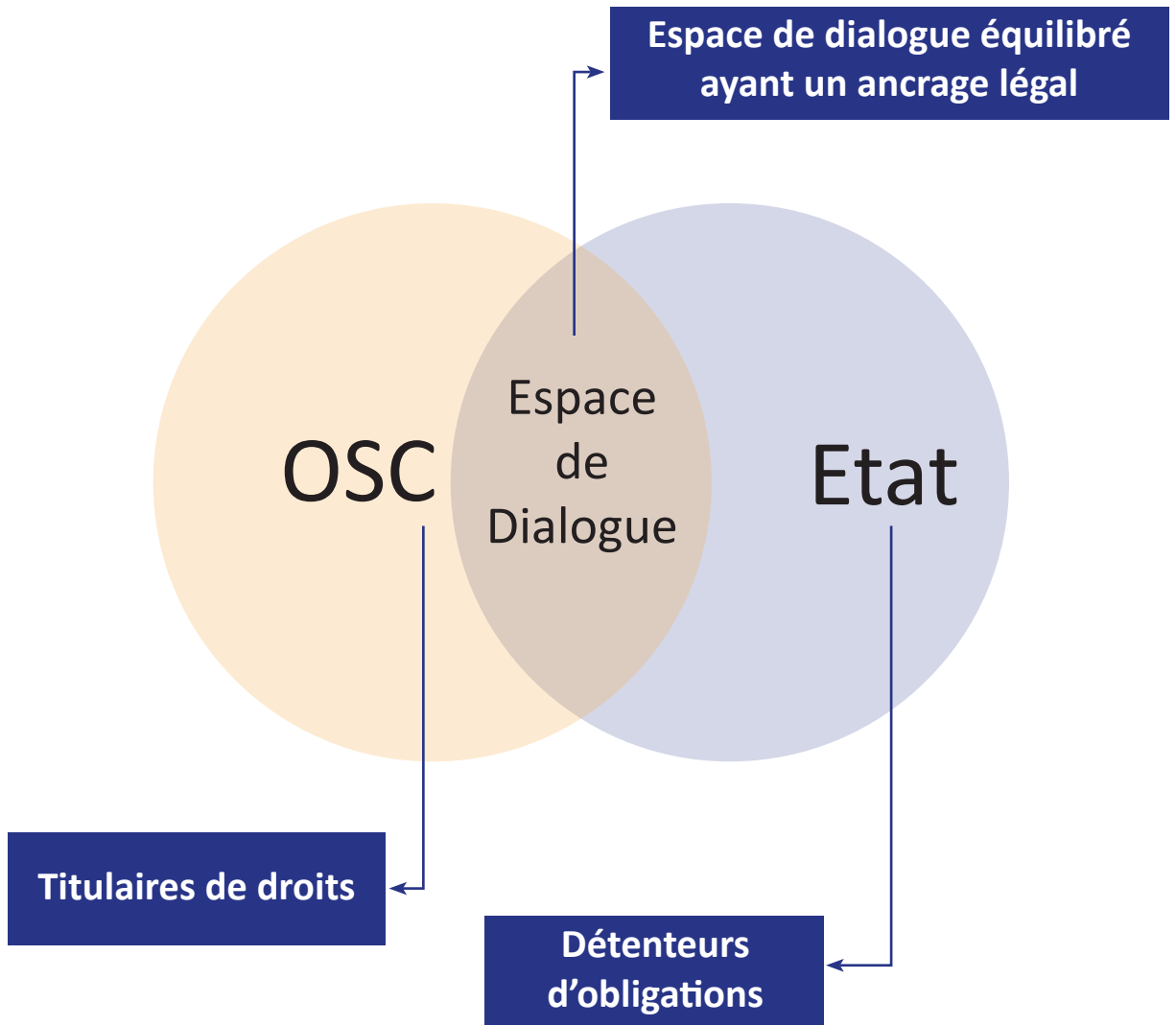
- **La redevabilité**

La redevabilité est le processus par lequel les parties prenantes d'une action ou d'une politique se portent responsables les unes envers les autres et rendent compte des engagements qu'elles ont pris volontairement. Elle implique trois types d'acteurs : les demandeurs de compte rendu, appelés « *détenteurs de droits* », les offreurs de compte rendu, appelés « *porteurs de responsabilités* » et les autres acteurs (les médias et la justice) qui jouent le rôle de régulation. Ainsi, la redevabilité correspond à la réactivité des « *porteurs de responsabilités* » et à la capacité des « *détenteurs de droits* » à faire entendre leurs voix et/ou à revendiquer leurs droits. Les trois principes qui sous-tendent la redevabilité sont :

- la redevabilité ne se décrète pas seule (c'est-à-dire elle ne se décide pas par une seule des catégories d'acteurs impliqués) ;
- la redevabilité implique que les partenaires aient les moyens de sanction,
- la redevabilité n'est pas ponctuelle ou sélective c'est-à-dire qu'elle suppose des outils systématisés d'information et de dialogue.

- ***Le dialogue Etat-OSC***

Ce concept englobe la participation et la concertation entre les différents acteurs nationaux de développement. En effet, la participation est perçue comme la possibilité (juridique) pour les citoyens, individuellement ou par groupe (OSC), n'agissant pas pour le compte d'un organisme public (étatique), de prendre part à un processus public (politique, développement). Le principe de la participation comporte des obligations pour les différentes parties prenantes audit dialogue : une obligation des acteurs étatiques de prévoir et d'organiser la participation des autres acteurs (les OSC) et de rendre compte de leur gestion aux citoyens et un droit des citoyens à contribuer aux politiques, suivre leur exécution, évaluer leurs effets et impacts afin d'interpeller (au besoin) les exécutants. Il faut dire que le dialogue Etat-OSC est au cœur de la bonne gouvernance et ne saurait dès lors produire des effets que dans un système démocratique. Sa quintessence pourrait se schématiser comme suivant :



*Figure 1: Schéma descriptif du cadre du dialogue*

## *1.2 Essence du dialogue Etat-OSC*

### **1.2.1 Fondements du dialogue Etat-OSC**

Le dialogue Etat-OSC est un intrant nécessaire à l'érection de sociétés démocratiques et respectueuses des droits humains. Il est porté et entériné par l'impératif de la redevabilité qui contribue à la gouvernance participative. En effet, la redevabilité se caractérise par l'obligation des officiers publics à

informer sur leurs activités et à expliquer leurs démarches, ainsi que la capacité des agences compétentes à imposer des sanctions sur les détenteurs de pouvoir qui violent le principe de transparence<sup>6</sup>. Les deux forces conductrices de la redevabilité sont d'une part, les citoyens qui constituent les bénéficiaires des services publics ; d'autre part, l'État qui est responsable de la provision des biens publics et qui construit l'espace de participation pour les citoyens dans la gouvernance. Partant de ce postulat, il est communément identifié quatre piliers de la redevabilité.

Premièrement, **la capacité et l'organisation des groupes citoyens**, car l'habilité des acteurs de la société civile à mobiliser les ressources, utiliser les médias effectivement, renforcer leur légitimité ainsi que la qualité de leurs actions sont autant de facteurs importants pour une redevabilité effective.

Deuxièmement, **l'engagement d'un État dans la mise en place de lois**, règles et pratiques, lesquelles élargissent et aménagent l'espace nécessaire à la participation des citoyens. Dans la même logique, cela nécessite la promotion d'officiers de gouvernements qui rendent compte et qui sont réceptifs à la participation d'une pluralité d'acteurs de la société et de l'économie.

Troisièmement, **un contexte culturel approprié**, car la réussite de pratiques transparentes est également déterminée par les conditions socioculturelles. En effet, les techniques et outils de redevabilité doivent être adaptés aux réalités sociales et politiques, car dans plusieurs pays en Afrique, les interventions les plus réussies ont pris en compte le contexte socioculturel afin d'identifier les obstacles à la promotion d'une culture de transparence et de redevabilité.

Quatrièmement, l'accès à **l'information qui est un aspect très important** de la redevabilité. La disponibilité ainsi que la qualité de l'information publique permettent aux citoyens de s'impliquer dans la vie civique et aux acteurs étatiques de dialoguer conséquemment avec les bénéficiaires des services publics.

---

<sup>6</sup>Schedler, Andreas, Larry Diamond and Marc Plattner, *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, 1999

Il sied de rappeler la nécessité d'impliquer les citoyens dans toutes les étapes du développement, de la prise de décision à la mise en pratique. Il en est ainsi parce que, lorsque les gouvernements créent un espace de participation et de dialogue constructif, une confiance s'installe entre les citoyens et l'État et par conséquent les pratiques responsables se diffusent.

Des dispositions et Accords internationaux et régionaux créent avec les normes internes un cadre favorable à l'efficacité de la société civile à travers le monde, dans sa contribution au développement durable, toute chose cristallisant plus fermement la redevabilité. Plus précisément, il s'agit de :

- la loi N° 2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi numéro 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) consacrant la liberté d'association en son article 10 ;
- l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000 entre les pays ACP et l'Union Européenne qui encourage la participation des Acteurs Non Etatiques (ANE) à tous les niveaux du processus de développement ;
- la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) ;
- le Programme d'Action d'Accra (2008) ;
- les principes d'Istanbul (2010) ;
- l'Accord de Partenariat de Busan (2011) ;
- le consensus de Siem Reap (Cambodge, 2011) et,
- « *les lignes directrices sur la liberté d'association et de réunion* » de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Niamey, mai 2017) pour ne citer que ceux-là.

L'ensemble de ces instruments a fortement recommandé une large participation des divers acteurs nationaux aux actions de développement. À ce titre, les États se sont engagés à œuvrer avec les OSC à l'instauration de conditions propices à une maximisation de leurs contributions au développement.

Depuis la Déclaration de Paris (2005) et le Programme d'Action d'Accra (2008), les pays donateurs et les pays en développement ont confirmé le rôle prépondérant des Organisations de la Société Civile (OSC) dans le développement et se sont engagés à les intégrer véritablement dans la recherche d'un « *environnement*

*porteur* ». Par ailleurs, une approche du développement basée sur les droits humains (Human Rights based approach) est « *un cadre conceptuel de développement humain dont la base normative est constituée par les règles internationales définies dans ce domaine. Elle vise concrètement à promouvoir et à protéger ces mêmes droits* ». Dès lors, une telle approche se base sur les droits humains fondamentaux comme un moteur pour le développement humain. Elle cherche à intégrer les normes, critères et principes du système international des droits de l'Homme dans les plans, les politiques et les processus de développement. Autrement dit, elle vise à créer un cadre concevant un type de développement plus inclusif et participatif tout en mettant en évidence la responsabilité et les obligations des gouvernements et des autres acteurs du développement envers leurs citoyens, conformément à leurs engagements internationaux.

On se rend compte que l'ABDH concourt donc à la construction et la structuration du dialogue Etat-OSC.

En effet, elle a été présentée à l'origine comme une « *réponse aux échecs du développement des années 1980, plus axée sur la réduction technique de la pauvreté que sur l'amélioration des droits et libertés des populations marginalisées* »<sup>7</sup>. L'Approche Basée sur les Droits Humains conduit donc à un changement de paradigme dans la coopération au développement : l'approche du développement initialement fondée sur les besoins des populations des pays les moins avancés a cédé la place à une approche fondée sur les droits de l'Homme. De ce point de vue, les personnes ne sont plus seulement l'objet d'une aide programmée en amont par des instances décisionnaires, mais sont considérées comme des acteurs à part entière du développement. L'action publique n'est plus conçue en termes de compensation ou d'« *assistanat* » mais elle se focalise plutôt au regard de la mise en œuvre des droits fondamentaux. Sur ce, elle impose aux décideurs publics une prise en compte systématique des droits humains dans l'élaboration et la mise en place de leurs politiques. C'est un « *réflexe droits de l'Homme* » qui est promu et attendu. À cette fin, l'action

---

<sup>7</sup>B. Décarry-Secours, « *L'approche fondée sur les droits en développement : généalogie et état de la question* », *Revue canadienne d'études du développement*, 2017, p. 7.



publique reste intimement liée à la participation à la vie politique des citoyens, lesquels doivent pouvoir exprimer le besoin de réalisation de leurs droits. Cette nécessité de participation fonde et structure légitimement le dialogue entre l'État et les OSC, dans le sens de remédier à la mise à l'écart de certaines personnes, parfois exclues du bénéfice des droits fondamentaux en raison de considérations dites d'intérêt général.

En résumé, l'approche fondée sur les droits de l'Homme implique directement les populations dans l'amélioration de leurs conditions de vie. Elle est un gage d'efficacité de l'action publique, car elle permet d'identifier toutes les dimensions d'un problème à l'aide des personnes concernées, et donc de garantir l'effectivité des droits de l'Homme<sup>8</sup>.

Afin de parvenir à la réalisation effective de tous les droits de l'Homme pour tous, cette approche implique, pour sa propre effectivité, le respect d'un processus. Les instances onusiennes ont développé un certain nombre de principes appelés à caractériser les modalités de cette approche, qui coïncident avec des pratiques promues par ailleurs par la société civile. Ces principes, issus des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme, sont regroupés au sein de l'acronyme anglais PANEL, et sont destinés à servir de guide aux pouvoirs publics, notamment, pour favoriser l'application concrète de cette approche : participation, responsabilité (« Accountability »), non-discrimination, autonomisation (« Empowerment »), respect des normes internationales (« Law »).

Ils définissent un cadre d'action exigeant et impliquent le respect de la dignité de la personne humaine et de prendre en compte les droits de l'Homme à tous les stades de l'action publique. En définitive, l'approche fondée sur les droits de l'Homme est fondamentalement caractérisée par une plus grande implication des détenteurs de droits et par une responsabilité des débiteurs d'obligation entendue largement<sup>9</sup>, toute chose cristallisant donc légitimement la nécessité d'un dialogue.

---

<sup>8</sup>Voir not. : « *Quatre piliers pour un développement holistique* », Zahnd, Alex et McKay, Kimber, *Tracés : bulletin technique de la Suisse romande*

<sup>9</sup>Voir CNCDH *Avis relatif à l'approche fondée sur les droits de l'Homme*, France, juillet 2018

On se rend donc compte implicitement que les principes issus de l'ABDH concourent fortement à la formation des indicateurs du système de Gestion Axée sur les Résultats de Développement en ce sens que celui-ci envisage lors de sa construction de jeter les bases d'une approche intégrée de la planification, du suivi et de l'évaluation<sup>10</sup> des projets / programmes. Lors de l'adoption d'une approche de gestion axée sur les résultats, tous les acteurs contribuant directement ou indirectement à la réalisation d'un ensemble de résultats devraient s'assurer que leurs processus, produits et services contribuent à la réalisation des résultats souhaités. Les acteurs, à leur tour, utilisent des informations et des preuves sur les résultats réels pour éclairer la prise de décision sur la conception, le financement et la mise en œuvre des programmes et des activités, ainsi que pour la reddition de comptes et les rapports<sup>11</sup>. Il est dès lors important de noter que la gestion axée sur les résultats n'est pas un ensemble d'outils ou d'instructions ni une fin en soi; c'est une façon de penser les projets et les programmes qui permet d'améliorer les pratiques de gestion, d'améliorer l'efficacité organisationnelle et d'obtenir de meilleurs résultats en matière de développement. À ce titre, elle permet aux gestionnaires de développer des projets / programmes judicieux et de les adapter en permanence aux besoins particuliers des bénéficiaires des projets / programmes afin d'obtenir de meilleurs résultats. C'est d'ailleurs pourquoi, il convient de préciser qu'au cours de la planification et de la conception des projets / programmes, la participation des parties prenantes est toujours importante. Cependant le niveau et l'ampleur de la participation pourraient être envisagés stratégiquement compte tenu de la restriction des fonds.

En définitive, on se rend donc compte qu'alors que la GRD est un outil de gestion qui facilite l'atteinte de résultats escomptés, une approche basée sur les droits de l'homme est un cadre qui aide à la définition des résultats et le processus par lequel ceux-ci sont atteints. Tout d'abord, une démarche basée sur les droits de l'homme précise les sujets des résultats de la programmation : les détenteurs

---

<sup>10</sup>CCI/REP/2012/12, p.11

<sup>11</sup>Manuel de gestion axée sur les résultats du UNDG, Harmonisation des concepts et des approches de la gestion axée sur les résultats pour améliorer les résultats en matière de développement au niveau des pays, 2011, p.2

de droits et les détenteurs d'obligation. En outre, en utilisant une approche fondée sur les droits de l'homme :

- les résultats indiquent une amélioration de la performance des détenteurs de droits et des détenteurs d'obligation, ou bien leur responsabilité renforcée, du fait des changements institutionnels ou comportementaux ;
- les résultats devraient combler les lacunes en matière de capacités ;
- le suivi devrait refléter la manière dont les programmes ont été guidés par les principes des droits de l'homme tels que la non-discrimination, la participation et la responsabilisation dans le processus d'atteinte des résultats ;
- les résultats de la programmation devraient préciser la réalisation des droits de l'homme tels que définis dans les instruments internationaux.

Les poutres du dialogue OSC-Etat étant bien ficelées, il convient de préciser les objectifs qui en découlent.

### 1.2.2 Objectifs du dialogue Etat-OSC

*« Le développement est le fait de citoyens qui agissent ensemble pour le changement : c'est la capacité des citoyens de savoir, d'agir et d'influencer la réalité, plutôt que de la subir simplement » Rakesh Rajani.*

Nombre de personnes succombent à l'art d'opposer arguments contre arguments. Ils croient dialoguer alors qu'en fait, ils ne prennent pas le temps d'examiner les sujets dont on parle en y distinguant les différents arguments et les catégories auxquels ils se rattachent. Ils vont à la chasse aux contradictions dans les mots employés. Procéder ainsi frise bien plus une querelle qu'un dialogue structuré.

Le dialogue est communément conçu comme un processus visant à réunir des personnes pour développer une compréhension et une confiance mutuelles malgré leurs différences et pour aboutir à des résultats positifs par le biais de la conversation<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>Voir *Le dialogue démocratique – Un manuel pratique*,

Dans le cadre spécifique du dialogue entre l'État et les Organisations de la Société Civile, l'objectif est de parvenir à un meilleur impact des politiques publiques. Ceci devrait se faire en faisant participer les Organisations de la Société Civile (OSC) à l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation desdites politiques.

Pour ce faire, il importerait de collecter et de partager les données issues de la pratique des évaluations citoyennes et de la recherche pour nourrir une concertation structurée. Cela devrait se faire en tenant les gouvernements responsables de la mise en œuvre, en assurant le suivi des progrès réalisés, en menant des activités de sensibilisation fondées sur des éléments probants, en passant au crible les dépenses et en veillant à ce que la gouvernance et la budgétisation dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles soient transparentes.

## ***1.3 Parties prenantes au processus***

Tenant compte de la spécificité du type de dialogue escompté, plutôt que d'être un dialogue social ouvert à tout le corpus social, ce guide ne fonde sa raison d'être que sur le dialogue présidant les relations entre l'Etat et les Organisations de la Société Civile.

### **1.3.1 Acteurs du dialogue**

Le contenu du présent guide met en exergue deux acteurs focaux à savoir : les organisations de la société civile et l'État.

#### **1.3.1.1 Les Organisations de la Société Civile**

La société civile béninoise se caractérise par une grande hétérogénéité et un fort dynamisme qui se traduisent par un maillage territorial intense, un important capital de ressources humaines et matérielles et des réussites indéniables<sup>13</sup>. Elle est constituée d'un vaste complexe d'organisations et d'institutions, formelles

---

<sup>13</sup>Voir, "Etats Généraux de la Société Civile au Bénin" p.11

et informelles. Le Recensement des OSC (RENOSC) organisé en 2013 fait état de 12.002 OSC. S'il est vrai que cette information constitue une référence, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une valeur brute à l'étape de collecte puisque la base du RENOSC n'a pas encore subi d'apurement à ce jour. Dans le but de disposer d'informations précises et plus actuelles, le Centre de Promotion de la Société Civile (CPSC) a entrepris depuis mars 2019, avec l'appui du RePaSOC, un travail d'actualisation de la base des OSC et son apurement<sup>14</sup>. Ce travail devra prendre en compte les nouvelles orientations en termes de configuration du paysage associatif, les directives communautaires de l'UEMOA sur les sociétés coopératives (en ce qui concerne les groupements) et le mapping thématique de la Maison de la Société Civile<sup>15</sup>. En 2018, cette dernière (la maison de la Société Civile) a entrepris des réformes structurelles, sur la base des recommandations de son Diagnostic Institutionnel et de Renforcement Organisationnel, qui prévoient la structuration nationale des OSC suivant huit pools thématiques, changeant ainsi le paradigme de « composante » dans une logique de professionnalisation et de spécialisation.

La contribution de la Société Civile béninoise au processus de formation de l'opinion publique et au développement se traduit par son implication très active dans la consolidation d'un État de droit, de la démocratie, le développement d'initiatives et l'accompagnement des communautés en vue de l'amélioration de leurs conditions de vie et le renforcement de la gouvernance, tant au niveau de l'État que des collectivités locales. Mais l'efficacité de son implication reste encore à renforcer.

Dans le cadre de la relation avec les pouvoirs publics, les différentes organisations de la Société Civile accompagnent l'État central et les collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques de développement, de réduction de la pauvreté et de l'enracinement de la démocratie béninoise à travers des actions de veille sociale, de contrôle des actions politiques et publiques, de soutien aux dynamiques collectives au niveau social, de réalisation d'infrastructures socio-communautaires. Plusieurs OSC (certaines s'étant mises en réseaux) se

---

<sup>14</sup>*Ibid.*

<sup>15</sup>*Ibid.*

sont spécialisées dans le suivi des politiques sectorielles, toutes choses devant faciliter leur intervention dans le dialogue avec l'Etat par secteur et par zone géographique.

### 1.3.1.2 L'État du Bénin

La présentation des acteurs de l'offre, partie prenante à part entière du dialogue, se fera en s'appuyant sur le positionnement des Organisations de la Société Civile en tant qu'acteurs du dialogue avec les ministères sectoriels intervenant dans les secteurs **santé, eau, énergie et éducation**.

Sur ce, dans le secteur de l'éducation, l'Etat est fortement représenté par plusieurs institutions, lesquelles en sus des collectivités territoriales sont toutes potentielles actrices au dialogue. Le secteur de l'éducation est géré par trois ministères : (i) le ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) ; ii) le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) ; et (iii) le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS). Il est organisé autour du Groupe Local des Partenaires de l'Education (GLPE) qui est présidé par le Ministre des Enseignements Maternel et Primaire et co-présidé par le Chef de file des partenaires techniques et financiers.

Pour le MEMP, au niveau décentralisé, il existe 85 circonscriptions scolaires regroupées en Régions Pédagogiques, dirigées par des Chefs de Région Pédagogiques assistés par des Conseillers Pédagogiques qui assurent le suivi et l'encadrement pédagogique des enseignants au quotidien dans leurs zones pédagogiques respectives. Au niveau régional, des directions départementales dirigées par des directeurs départementaux assurent la coordination de la politique nationale d'éducation.

En ce qui concerne le MESFTP, au niveau déconcentré, il existe des Directions Départementales des enseignements Secondaires, de la Formation Technique et Professionnelles (DDESFTP) qui exercent des prérogatives de coordination sous-sectorielle.

Le Conseil National de l'Éducation légalement établi par la loi portant orientation nationale de l'éducation, en vigueur, et officiellement créé par décret N°2018-395 du 29 août 2018 a vu renforcer ses prérogatives afin d'assurer une coordination plus efficace de tout le système éducatif.

Dans le secteur de la Santé, l'État est représenté au niveau central par le Ministère de la Santé qui a pour mission la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique de l'État en matière de santé, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et aux visions et politiques de développement du Gouvernement. Le Ministre de la santé est donc responsable de la promotion sanitaire au Bénin. Au niveau intermédiaire, les Directions Départementales de la Santé (DDS) au nombre de 12 à raison d'une par département représentent le niveau intermédiaire du système de santé et constituent les organes de programmation, d'intégration et de coordination de toutes les actions de santé au niveau du département. Elles supervisent les structures de santé des niveaux intermédiaire et périphérique.

Le niveau périphérique constitue la base de la pyramide sanitaire et compte 34 zones sanitaires réparties sur toute l'étendue du territoire national. La zone sanitaire représente l'entité opérationnelle la plus décentralisée du système de santé. Elle est organisée sous forme d'un réseau de services publics de premier contact (Maternités et dispensaires seuls, Centres de Santé) et des formations sanitaires privées, le tout appuyé par un hôpital de première référence public ou privé (hôpital de zone) destiné à desservir une aire qui abrite entre 100.000 et 200.000 habitants.

Corrélativement au secteur de l'eau, le rôle central est joué par quatre ministères clés à savoir :

1. le Ministère de l'Eau et des Mines à travers la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau) et ses directions techniques, les services déconcentrés du MEM au niveau départemental: Services Hydrauliques des Directions Départementales des Mines de l'Énergie et de l'Hydraulique (DDMEH), la tutelle exercée par le MEM sur la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) ;
2. le Ministère du Cadre de vie et du Développement Durable ;

3. le Ministère de la Santé ;
4. le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique : les Universités de Parakou et d'Abomey-Calavi, les structures de recherche, et les centres de formation.

Il convient d'ajouter à ces structures étatiques, les collectivités locales auxquelles les lois sur la décentralisation transfèrent un certain nombre de compétences liées à la gestion de l'eau.

Tous ces acteurs reconnaissent la nécessité d'une coordination des actions des intervenants du secteur de l'Eau.

Enfin, le secteur de l'énergie est actionné par plusieurs institutions à savoir :

- l'Unité de Commande Pour le Développement de l'Énergie Renouvelable (UC/PDER) qui a été mise en place par le Décret N° 2018-050 portant création et mise en place de l'Unité Chargée de la Politique de Développement des Énergies Renouvelables (UC/PDER) ;
- l'Autorité de Régulation de l'Électricité (ARE) mise en place par le Décret N° 2009-182 du 13 mai 2009 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation de l'Électricité et N° 2015-074 du 27 février 2015 portant modification des articles 3, 8,18 et 19 du décret N° 182 du 13 mai 2009 ;
- le Ministère de l'Énergie mis en place par le Décret N° 2018-072 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Énergie (ME) qui est un Ministère à caractère social et économique dont l'objectif est de soutenir l'économie nationale avec pour effet la création de conditions de vie favorables et meilleures aux populations dans les villes et campagnes du Bénin ;
- les structures sous-tutelle directe du Ministère de l'Énergie ;
- l'Agence Béninoise d'Electrification Rurale et de la Maitrise d'Énergie ;
- la Société Béninoise d'Énergie Electrique (SBEE) ;
- l'Agence de Contrôle des Installations Electriques Intérieures (CONTRELEC), et la Direction Générale des Ressources Energétiques pour ne citer que celles-là.



### 1.3.2 Objet et formes du dialogue

Le dialogue Etat-OSC peut revêtir des aspects différents. Il peut constituer un processus tripartite (Etat-OSC-PTF), le gouvernement étant la partie officielle au dialogue. Il peut également consister en relations bipartites uniquement entre le gouvernement et les Organisations de la Société Civile. La concertation peut être informelle ou institutionnalisée ou conjuguer les deux aspects. Elle intervient au niveau national, régional (départemental) ou au niveau local (communal). Elle peut également être intersectorielle ou sectorielle. Les institutions du dialogue social sont souvent définies par leur composition. Elles peuvent être bipartites ou tripartites. Les intervenants tripartites sont les représentants des gouvernements, des Organisations de la Sociétés Civile et les PTF.

Les objets plausibles du dialogue sont ce sur quoi le dialogue se fonde pour présider les relations entre les parties prenantes, ou plus succinctement ce sur quoi l'on peut convoquer les différents acteurs pour un dialogue conséquent.

Les objets du dialogue varient en fonction de la nature ou de la qualité de la partie qui en prend l'initiative. Étant donné que ce type de dialogue met en présence des groupes d'intérêts différents qui s'engagent à se pencher sur une question dont les enjeux sont mutuels, mais pas nécessairement communs, il suppose que les personnes de positions et de circonstances différentes ont des points de vue plausiblement différents sur le même problème et qu'elles disposent vraisemblablement à ce propos des informations et des idées différentes. En d'autres termes, ce type de dialogue devrait permettre aux parties prenantes de voir les problèmes et les explications y afférentes du point de vue des uns des autres. Cela les conduit à une meilleure compréhension des problèmes, une compréhension porteuse d'améliorations significatives à des politiques ou à un programme. Dans cette dynamique, on se rend compte que les objets possibles du dialogue répondent à la question suivante : Sur quoi convoquer les acteurs au dialogue ? À cet effet, il va sans dire que, quand le dialogue est initié par une partie relevant de l'offre des services sociaux en l'occurrence l'État, il peut s'appuyer sur des documents de nature diverse que celui-ci soumet aux

acteurs de la demande à savoir les OSC. Il peut donc s'agir entre autres de :

- Politiques publiques ;
- Lois, projets de loi ;
- Budget ;
- PTA ;
- Revues sectorielles ou de tous autres documents tenant lieu.

S'il est initié par des acteurs de la demande, les OSC en l'occurrence, il pourrait s'appuyer entre autres sur :

- Des situations d'alertes,
- Revues sectorielles alternatives,
- Fiches ou notes d'analyse,
- Rapports alternatifs,
- Documents de positions, pour ne citer que ceux-là.

# *DEUXIÈME PARTIE*

## *PRÉALABLES POUR UN*

### *DIALOGUE EFFICACE*

#### *ETAT-OSC*

*« Le dialogue est une manifestation de la démocratie. Il intègre en effet inclusion, participation, appropriation et viabilité qui en sont des corollaires. Il facilite la consolidation de la gouvernance démocratique.<sup>16</sup>»*

---

<sup>16</sup>UN, 2008

## *2.1 Principes fondamentaux du dialogue Etat-OSC*

Trois grands principes assurent un processus à la fois inclusif et participatif et président la conduite d'un dialogue fécond et efficace.

### *- L'Institutionnalisation d'espaces/cadres formels de dialogue*

Escomptant sur ses résultats, Baumann et White (2015) estiment que plus le dialogue sera institutionnalisé, plus les résultats seront réels. Le degré de politisation du sujet qui fait l'objet du dialogue est également un facteur qui influence l'institutionnalisation du processus (Scholten et Verbeek, 2015). Ainsi, un problème particulièrement politisé favoriserait l'émergence d'un dialogue de type ad hoc. Les espaces de dialogue s'institutionnalisent progressivement à tous les niveaux de gouvernance (central – sectoriel – déconcentré – communal) à travers la récurrence de commissions souvent financées par les gouvernements.

Il est constant que dans le cadre de sa relation avec les pouvoirs publics, les différentes organisations de la Société Civile accompagnent l'État central et les Collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques de développement, de réduction de la pauvreté et de l'enracinement de la démocratie. Ceci se fait à travers des actions de veille sociale, de contrôle des actions politiques et publiques, de soutien aux dynamiques collectives au niveau social de réalisation d'infrastructures sociocommunautaires.

La présence des acteurs de l'offre et de la demande de service public (Etat-OSC) dans de tels cadres offre l'opportunité d'échanger périodiquement à l'initiative de l'une ou l'autre des parties sur les enjeux par secteur, les données essentielles et facilite la conjonction des efforts dans le but ultime de la satisfaction des citoyens. A priori, il s'agit de l'espace par excellence dans lequel les acteurs publics enregistrent officiellement afin d'en tenir compte, les appréhensions, les informations remontées par la société civile sur les politiques publiques.

L'animation d'un tel espace facilite la compréhension des positions des uns et des autres, la démarche adoptée et l'identification s'il y a lieu de pistes de

solutions inclusives qui tiennent efficacement compte des besoins mêmes des populations à la base.



## Quelques procédés d'institutionnalisation des cadres de dialogue !

L'institutionnalisation des cadres de dialogue entre l'État et les OSC peut se faire par le truchement de deux procédés : Un processus purement normatif ou un processus de construction ad hoc.

- Le procédé normatif : ce procédé laisse reposer l'institutionnalisation du dialogue ainsi que les modalités de son organisation et animation sur une norme spécifique à savoir : une loi, un décret, etc. Un tel modèle de dialogue a été expérimenté au Bénin dans le secteur de l'agriculture au travers du Décret N°2013-47 du 11 février 2013 portant création, attributions et fonctionnement du Conseil National d'Orientation et de Suivi de la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole.

L'acte normatif officiel devant émaner des débiteurs d'obligation, il serait indiqué, que ces derniers en conviennent avec les détenteurs de droit organisés, aux fins de contribuer à une réflexion sur le contenu de l'acte, les modalités et prendre en compte ensemble, les éléments de blocage éventuels au fonctionnement dudit cadre

- Le procédé ad hoc : À défaut de la mise en place d'un procédé normatif d'institutionnalisation des cadres de dialogue, on peut recourir à un mécanisme ou modèle informel qui organise le dialogue en tenant compte de certaines modalités clés inhérentes aussi bien à l'organisation, l'animation (à ce niveau par exemple, la convocation au dialogue, sa périodicité et autre devraient être laissée concurremment à la discrétion et à l'initiative des différentes parties prenantes) et la participation inclusive et équitable des différentes parties prenantes audit dialogue.

**Encadré 1:** Encadré descriptif de quelques procédés d'institutionnalisation des cadres de dialogue

- ***La présence représentative des détenteurs d'obligation et titulaires de droits***

Au-delà de l'existence formelle sur fondements juridiquement et administrativement valables des espaces de dialogue, il est impérieux de veiller à la représentativité dans ce cadre, des principales parties concernées. Le dialogue Etat-OSC met en présence deux catégories d'acteurs à savoir les détenteurs d'obligations qui sont les acteurs de l'offre qui relèvent tous pour la plupart de l'État (État central, structures déconcentrées, collectivités locales) et les titulaires de droits à savoir les acteurs de la demande pour la plupart les acteurs de la société civile. Ces derniers bénéficient de la confiance de leurs membres et des communautés pour exprimer leurs préoccupations, représenter leurs intérêts et les mobiliser pour diverses causes, de sorte qu'elles apportent en principe, une contribution essentielle à l'élaboration et au suivi des politiques.

Sur ce, un dialogue conséquent et réussi suppose la présence conjointe de ces différents acteurs aux fins d'opiner, dans une démarche inclusive sur des questions inhérentes à la mise en œuvre des politiques publiques.

C'est donc sur la base de la présence représentative des détenteurs d'obligations et titulaires de droits (intervenant dans le suivi de la gouvernance par secteur) que ceux-ci pourront efficacement et avec efficacité échanger, en général, sur l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques publiques et en particulier sur l'action publique du gouvernement.



### **Quid de la présence représentative en pratique ?**

En termes concrets, comment caractériser la représentativité des différentes parties prenantes au dialogue ?

La réponse à cette question découle naturellement de l'institutionnalisation des cadres de dialogues, tant il est constant que la présence représentative tient compte aussi et surtout de l'acte officiel qui instaure et régit le cadre de dialogue. Autrement dit, c'est à l'acte normatif qui cristallise le dialogue

entre les différentes parties prenantes de préciser les modalités par lesquelles la péréquation pourrait être obtenue en termes de représentativité des acteurs de l'offre et de la demande, parties prenantes au présent dialogue.

À défaut d'un acte officiel qui en précise les contours, il faudra s'assurer de prendre des précautions afin que les différentes parties prenantes puissent participer effectivement aux séances de dialogue et veiller à l'approche genre dans le choix des représentants des acteurs de l'offre et de ceux de la demande.

### ***Encadré 2: La présence représentative en pratique***

#### ***- Équilibre des pouvoirs dans l'espace de dialogue***

Lorsque la présence représentative évoquée supra est véritablement assurée, les conditions sont déjà créées à 50% objectivement pour l'équilibre des pouvoirs. En effet, tout part de l'identification de ceux qui animent le cadre et surtout de ce qu'ils ont la légitimité nécessaire.

Ce n'est qu'après cela qu'il faudra rechercher un équilibre entre représentativité, diversité et nombre des parties prenantes. En termes concrets, il s'agira de rechercher la juste péréquation entre d'une part, la complémentarité entre acteurs et d'autre part, la nécessaire cohésion et mise en cohérence de ces acteurs. La multiplicité et la diversité des parties prenantes mettent certes face à une complexité, mais constituent une richesse à exploiter. Lorsque les autorités publiques sont initiatrices, des espaces de dialogue, l'assurance de l'implication sur la durée, des représentants de toutes les organisations mobilisées se révèlent indispensables à la réussite du dialogue.

Comme le souligne Loïc Blondiaux<sup>17</sup> :« Les démarches de participation, de concertation et de dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics sont souvent source d'appréhension indépendamment des contextes dans lesquels elles s'inscrivent.<sup>18</sup> »

---

<sup>17</sup>Loïc Blondiaux est Professeur des Universités à Paris 1 Panthéon Sorbonne, chercheur au Centre Européen d'Etudes Sociologiques et de Sciences Politiques de la Sorbonne (CESSP) et au Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)

<sup>18</sup>Société civile et pouvoirs publics : quel dialogue pour des politiques au service des

Ici, il importe de lever le voile des appréhensions et des écarts entre les différents acteurs au dialogue. Tout en reconnaissant la valeur et l'importance des différents acteurs, il faut mentionner qu'il est important que les différentes parties prenantes n'abusent pas de leurs pouvoirs et des informations dont elles disposent aux fins d'intimider l'autre ou d'altérer l'intégralité de son expression. Les différentes parties prenantes au dialogue au regard de leur position devraient créer les conditions favorables à la liberté d'expression des uns et des autres et l'exercice du droit des citoyens à la reddition de compte porté par les OSC.



### **L'équilibre des pouvoirs, concrètement ?**

En termes concrets, l'équilibre des pouvoirs devra tenir compte :

- 1- des possibilités pour les deux catégories d'acteurs de convoquer ou d'influencer la tenue des sessions dudit cadre. Il est important de ne pas laisser cette initiative à la discrétion de l'une des parties seulement.
- 2- de la coresponsabilité des deux au sein dudit cadre. La modération des échanges, la tenue du secrétariat des sessions, la responsabilité du suivi des recommandations, voire celle de la mobilisation des bénéficiaires des services publics et même des ressources, etc.
- 3- de la mise à disposition des parties surtout des acteurs de la demande, des informations essentielles nécessaires à une bonne participation/animation desdits cadres, sans abus évidemment des principes de réserve et de discrétion auxquels sont astreints les agents publics
- 4- du respect de l'impartialité et de la neutralité, par toutes les personnes identifiées pour présider au cadre, quelle que soit sa légitimité.

**Encadré 3:** *Encadré explicatif de l'équilibre des pouvoirs*

---

*citoyens ? P.24*



À ce titre, les acteurs de l'offre, déjà investis de l'autorité publique et détenteur des informations nécessaires à une bonne interaction, devraient garantir pleinement l'accès et en temps utile aux acteurs de la demande à priori disponibles à faire remonter les informations aux premiers. L'exemple du cycle budgétaire ci-dessous montre entre autres, en ce qui concerne le dialogue avec les OSC sur des considérations budgétaires, les documents plausibles que les autorités pourraient généralement être tenues de fournir tout au long du cycle budgétaire. La diffusion de ces informations est nécessaire pour permettre au public — et notamment à la société civile — de prendre part aux discussions politiques et budgétaires.

### Principaux documents budgétaires du cycle budgétaire



Adapté de l'International Budget Partnership (<http://internationalbudget.org>).

**Figure 2:** Schéma descriptif du cycle budgétaire

La direction des échanges devrait en outre être laissée à un facilitateur impartial qui ne doit point privilégier une partie au détriment d'une autre. La courtoisie, la tolérance et le respect dans les termes du dialogue sont déterminants pour favoriser un dialogue réussi. Cela permettrait de réduire le risque que les dispositifs participatifs soient instrumentalisés et utilisés à des fins personnelles ou à des fins politiques. En effet, il est constant que ce risque participe grandement aux réticences ou à la méfiance que peuvent ressentir certains acteurs en l'occurrence les acteurs de la société civile face à ces espaces de dialogue. Ceci conduit donc à s'interroger sur les questions de légitimité et de représentativité de la société civile<sup>19</sup>.

Par ailleurs, les enjeux de pouvoir et les rapports de force liés aux processus de participation doivent inévitablement être pris en considération dans la construction du dialogue. Ceux-ci renvoient aux risques d'instrumentalisation et/ou de clientélisme. À ce titre, les OSC ne devraient pas s'appropriier les espaces de dialogue, parce que cela faisant, les acteurs de l'offre s'impliquent en général très peu, car ils doutent de la place qui leur est faite au sein des dispositifs de participation qu'ils assimilent, parfois, à des opérations de marketing et de communication<sup>20</sup>. Ces derniers, sur ces entrefaites associent donc parfois la participation citoyenne au dialogue à une perte de pouvoir.

## *2.2 Rôles et responsabilités des acteurs de dialogue*

Sur la base de l'Approche Basée sur les Droits Humains, des responsabilités conséquentes sont reconnues à l'État ainsi qu'aux Organisations de la Société Civile dans l'animation des espaces de dialogue.

- ***Responsabilités des acteurs étatiques***

Dans le cadre de la mise en place de conditions propices au dialogue, des efforts devraient être réalisés de la part de l'État pour orienter les parties prenantes vers un consensus sur la définition des priorités nationales incluant des stratégies et un cadre institutionnel, un suivi et une évaluation des objectifs et des politiques publiques dans le but de les inscrire au cœur du programme national

---

<sup>19</sup>Ibid p.26

<sup>20</sup>Ibid, p.24

de développement (ou du Programme d'Actions du Gouvernement). Sur ce, il devrait contribuer à créer un environnement institutionnel favorable (législation et réglementations nationales) afin de donner aux parties prenantes un cadre permettant d'agir ou de détecter les obstacles aux actions de développement durable, notamment en lien avec l'inclusion sociale (en encourageant le respect des droits de l'homme, la redevabilité etc.), le développement économique inclusif, la Gestion axée sur les résultats de développement. Le dialogue Etat-OSC pourrait contribuer à l'inclusion des parties prenantes dans toutes les étapes de la mise en œuvre des ODD, et ce, concernant les questions liées à la politique économique et sociale et relevant de nombreux thèmes couverts par les dix-sept (17) ODD.

- ***Responsabilités des OSC***

Il s'agira pour les OSC dans la structuration du dialogue de démontrer dans quelle mesure elles sont à même d'inviter et d'obtenir un compte rendu de l'Etat sur les mesures prises pour répondre au besoin des populations. Pour y arriver il est primordial pour elle de :

- assurer leur présence constante et permanente dans les espaces de dialogues et les animer,
- suffisamment s'informer sur les processus, autrement dit, procéder à un monitoring de ceux-ci,
- contribuer à la définition des indicateurs d'évaluation qui tiennent compte des critères ABDH et enfin,
- faire un suiviévaluation à travers la vérification communautaire.

Sur ce, les populations doivent exprimer aux autorités, la demande de redevabilité tout au long du cycle d'élaboration des politiques et du budget, depuis la mobilisation des ressources jusqu'à la fourniture des services. Pour ce faire, les audits sociaux et les audits citoyens (ou encore le monitoring ou la vérification communautaire selon la terminologie qu'on prévoit adopter) constituent une méthode spécifique de contrôle de plus en plus utilisée au niveau local. L'idée est de permettre aux citoyens qui bénéficient d'un service donné d'examiner et de comparer les informations fournies par le prestataire de services avec les informations collectées par les utilisateurs eux-mêmes (triangulation des données). Généralement, des réunions en face à face avec

les communautés (pour une consolidation des données) mettent en présence acteurs de l'offre et acteurs de la demande, pour leur permettre de discuter des résultats et de trouver des solutions, le cas échéant. Dans ce cadre, les OSC joueront souvent un rôle de premier plan en aidant les volontaires à acquérir les compétences nécessaires pour exécuter l'exercice d'audit social. Ici, les TIC peuvent s'avérer primordiales.

Par ailleurs, il est attendu des OSC de multiplier les rencontres d'échanges avec les acteurs publics en charge de la satisfaction des droits, en vue d'évaluer à l'aide d'un tableau de bord, et sur le fondement de l'Approche Basée sur les Droits Humains, la qualité des services fournis. L'objectif dans ce cas est généralement d'établir un diagnostic précis, d'identifier les points à améliorer afin d'aboutir à un accord sur les principales conclusions qui feront objet de plan d'action en vue d'assurer un suivi, le cas échéant.

## ***2.3 Contribution de la société civile au dialogue***

### **2.3.1 Bref état des lieux du dialogue Etat-OSC au Bénin**

Les États Généraux de la société civile béninoise tenus en décembre 2018 à Cotonou ont permis de constater que *« dans le cadre de la relation avec les pouvoirs publics, les différentes organisations de la Société Civile complètent l'État central et les Collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques de développement, de réduction de la pauvreté et de l'enracinement de la démocratie béninoise à travers des actions de veille citoyenne, de contrôle des actions politiques et publiques, de soutien aux dynamiques collectives au niveau social de réalisation d'infrastructures sociocommunitaires. Cependant, l'efficacité de cette complémentarité resterait menacée par l'absence de cadres formels de concertation dynamiques et fonctionnels aussi bien au niveau local que national. Par ailleurs, le manque de synergie entre OSC et État central dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques et programmes de développement constitue une grande limite à la garantie d'une bonne gouvernance. »*<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup>États Généraux de la Société Civile au Bénin p.12

Il en découle qu'au plan institutionnel et normatif, il n'existe point, à proprement parler, de modèles institutionnels et normatifs de portée générale devant cristalliser le dialogue par rapport aux services publics. Il importe toutefois de noter de façon éparse, des initiatives de Social Watch, de PASCIB, ALCRER, Changement Social Bénin et autres, qui en l'absence de modèles institutionnels réussissent à organiser des séances d'échanges dans le cadre de missions de contrôle et suivi citoyen ainsi que d'évaluations citoyennes de l'effectivité et de l'impact des politiques publiques. Il convient de préciser que ces initiatives quoi que pertinentes ne sont pas portées par un cadre normatif en bonne et due forme

Cependant, dans le secteur de l'agriculture, une pratique institutionnelle de dialogue trouve son fondement dans le décret N°2013-47 du 11 février 2013 portant création, attributions et fonctionnement du Conseil National d'Orientation et de Suivi de la mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (CNOS/PSRSA). La mise en œuvre de ce décret a permis de créer un cadre composé à la fois des acteurs de l'offre et des acteurs de la demande du secteur. Entre autres, le CNOS est chargé de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de la politique nationale de développement du secteur agricole et de proposer des mesures correctives pour une meilleure gestion du secteur.

En dehors du secteur de l'agriculture, il n'existerait foncièrement plus de cadres de dialogues institutionnalisés entre l'État et les OSC sur la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles. Cela fait que la plupart du temps, les actions de ces organisations ne sont considérées qu'à titre consultatif. Toutefois, une démarche atypique de dialogue initiée par une coalition d'organisations de la société civile vaut la peine d'être présentée pour son originalité.

En effet, les Organisations de la Société civile, dans le cadre de la mise en œuvre du projet "**participation décisionnelle des OSC aux politiques publiques**" ont initié une **mission de vérification communautaire** aux fins de collecter des données à l'aide d'un formulaire d'enquête auprès des populations béninoises sur **l'effectivité de l'accès à l'éducation, à la santé, à l'eau et à l'énergie dans plusieurs départements**. Cette démarche de la société civile béninoise s'inscrit dans la logique d'apprécier l'accessibilité de la population aux services sociaux

vitaux dans tous ses aspects, dans le but de faire participer les OSC à des processus de dialogue avec l'État pour la définition, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des programmes et politiques de développement du Bénin.

Pour y arriver, les Organisations de la Société Civile se sont structurées par pools thématiques autour de quatre axes fondamentaux de développement. Les acteurs de la Société Civile pour cette mission de vérification communautaire ont été identifiés et répertoriés non seulement par secteur d'intervention, mais aussi par milieu géographique couvert au plan national.

Dans le but de contribuer à la réussite de cette mission, les acteurs des Organisations de la Société Civile répertoriés à la fois par pools thématiques et par région se sont retrouvés tant pour les échanges que pour retenir les variables susceptibles de faire objet de la mission de vérification communautaire. Lesdits acteurs ont dès lors, bénéficié de formations sur l'approche ABDH, la GARD etc... Au terme de cette formation, l'outil de vérification communautaire a été conçu afin que chaque acteur dans sa sphère géographique et dans son secteur d'intervention puisse pleinement réaliser la mission.

La mission a ainsi connu son opérationnalisation grâce aux dispositifs conçus afin de pouvoir renseigner les données prévues à travers l'outil élaboré d'une part et au déploiement des acteurs sur le terrain d'autre part. Il faut rappeler que cette mission est conduite avec des outils qui sont élaborés sur la base de l'Approche Basée sur les Droits Humains (ABDH) afin d'apprécier dans tous ses états, la satisfaction de la population dans son droit de bénéficier des services sociaux vitaux à savoir : l'accès à la santé, à l'éducation, à l'énergie et à l'eau. Les données collectées ont subi un traitement à l'issue duquel les diverses tendances des opinions recueillies au sujet des variables retenues pour la mission sont présentées sous forme de graphiques, lesquels rendent compte du comportement des citoyens interviewés en matière d'accès aux services sociaux.

Ce comportement des citoyens, quoique variable, est présenté à l'issue d'ateliers départementaux de consolidation à d'autres acteurs parmi lesquels figurent entre autres les autorités communales, les Organisations de la Société Civile

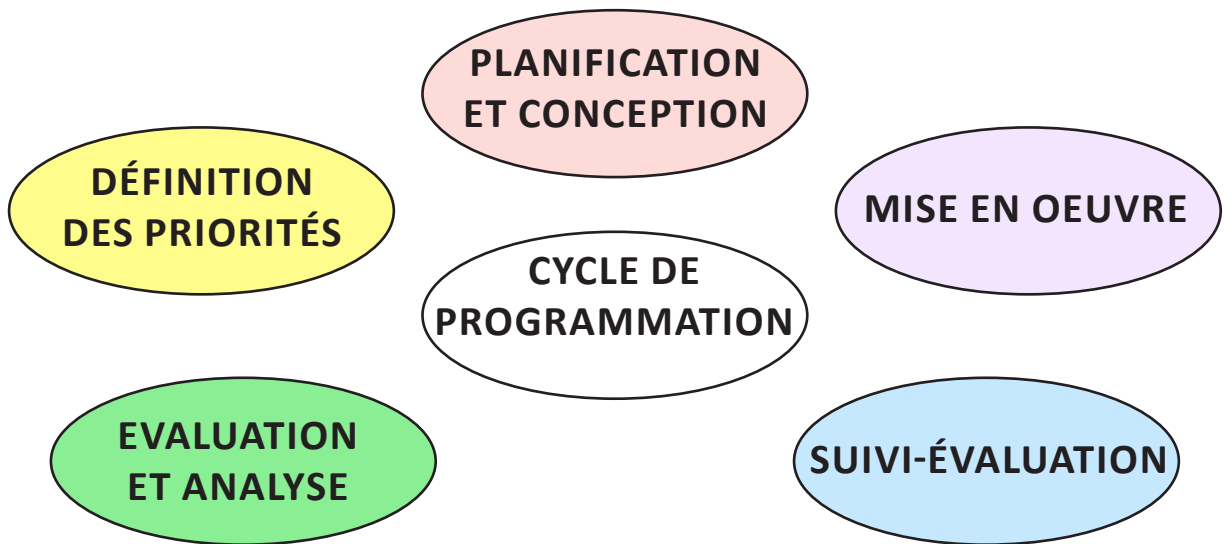
ayant réalisé la mission et autres personnes pour que les données fassent objet de critiques. Ce niveau départemental de consolidation des données brutes est utile en ce sens qu'il a contribué à une meilleure analyse des comportements des citoyens approchés dans le cadre de la mission de vérification communautaire.

Après cette approche inclusive qui a permis de comprendre les enjeux liés à la mise en œuvre des politiques sectorielles, les OSC béninoises ont procédé à la production de quatre (04) revues alternatives sectorielles aux fins de mieux cristalliser le dialogue entre les acteurs de l'offre et ceux de la demande.

### **2.3.2 Différentes étapes de la redevabilité**

Comme mentionné plus haut, la redevabilité, contribue fortement à la gouvernance participative. Elle se caractérise par l'obligation des officiers publics à informer sur leurs activités et à expliquer leurs démarches, ainsi que la capacité des agences compétentes à imposer des sanctions aux détenteurs de pouvoir qui violent le principe de transparence. Les deux forces conductrices de la redevabilité sont donc d'une part, les citoyens (pris en compte à titre individuel ou organisé) qui constituent les bénéficiaires des services publics et d'autre part, l'État qui est responsable de la provision des biens publics et qui construit l'espace de participation pour les citoyens dans la gouvernance.

Dans le contexte des pays africains en voie de développement comme le Bénin, il importe encore de marteler qu'il faut impliquer les OSC dans toutes les étapes du développement, de la prise de décision à la mise en œuvre, bref à chaque étape du cycle de programmation.



**Figure 3:** Le cycle schématique de programmation des politiques publiques

Lorsque les gouvernements créent un espace de participation et de dialogue constructif, une confiance s’installe entre les citoyens et l’État et par conséquent les pratiques responsables se diffusent.

### 2.3.3 Valeur ajoutée et Défis

Historiquement, les grands changements dans les sociétés ont toujours été portés par le « peuple », autrement dit la société civile. Il y a toujours eu des réformateurs au sein des Etats, mais globalement c’est parce que la société civile s’est mobilisée, qu’il y a eu création d’un espace public, qu’il y a eu critique des pouvoirs que ceux-ci se sont réformés. Ceci a été observé et théorisé par Robert Putnam<sup>22</sup> en Italie. Pour lui, les grandes disparités dans la qualité des infrastructures s’expliquent par la présence ou non de capital social, d’activité citoyenne et d’une confiance horizontale entre les citoyens qui ont pu exercer une pression sur l’action publique.

<sup>22</sup>Robert Putnam est un politologue américain, spécialiste des questions d’engagement civique, société civile et capital social. Il a notamment écrit “Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy” en 1993



La participation citoyenne est donc un pilier de la bonne gouvernance. En effet, lorsque les citoyens ont accès à l'information leur permettant de comprendre les affaires publiques, ils ont la responsabilité de contrôler la gestion de celles-ci et de demander des comptes aux élus. Coulibaly (2008) définit la participation citoyenne comme « la possibilité juridique pour les citoyens, individuellement ou par groupes, n'agissant pas pour le compte d'un organisme étatique, de prendre part à un processus public. » C'est cela qui contribue à une amélioration des politiques publiques et à l'identification des domaines prioritaires d'action, ce pour la satisfaction effective des besoins des populations. On comprend alors plus aisément pourquoi l'efficacité des dispositifs de participation et de concertation est fortement déterminée par la structuration même des cadres qui abritent ces dialogues. Toutefois, s'il est nécessaire de créer un cadre structuré, ce dernier se doit d'être souple pour autoriser d'éventuels ajustements. On observe en effet de nombreuses limites dès lors que le cadre est trop figé, qui plus est dans des contextes sociopolitiques en perpétuelle évolution.

Sur la base de ces considérations, plusieurs défis se présentent dont les plus prégnants sont entre autres :

- La prise en compte des critères ABDH par les deux parties, l'une à l'occasion de l'élaboration des politiques et la formulation des indicateurs ; l'autre à l'occasion de la conception des outils et indicateurs d'analyse des perceptions citoyennes remontées ;
- La prise en compte des résultats du dialogue dans la conception et l'amélioration des initiatives publiques ;
- La constante animation des cadres de dialogue mis en place.



# *TROISIÈME PARTIE*

## *ANIMATION DES ESPACES*

### *DE DIALOGUE*

*« Aucun de nous, en agissant seul, ne peut atteindre le succès. »*  
*Nelson Mandela*

**P**our une mise en œuvre conséquente du dialogue entre les Organisations de la Société Civile et l'État, il est essentiel de s'entendre sur un certain nombre de questions. Comment agir ensemble ? Comment animer les espaces de concertation ? Comment structurer la collaboration ? À qui incombe l'initiative du dialogue et comment devrait-on l'organiser ?

Ce chapitre du présent guide devrait permettre de répondre à ces questionnements qui sont pour la plupart récurrents et d'ordre pratique. Pour y arriver, il sera exposé quelques suggestions de savoir-être et de savoir agir pour un dialogue fructueux.

### ***3.1. Le savoir-être et le savoir agir pour un dialogue fructueux.***

Avant de rentrer dans le vif du sujet, il convient de préciser que la démarche à adopter pour arriver à un dialogue fructueux dépend largement de la posture adoptée dans le cadre du dialogue.

À cet effet, il faut dire que quand le dialogue est institutionnalisé, les postures à adopter dépendent de la norme qui sert de fondement au mécanisme.

A contrario, quand il s'agirait d'un mécanisme adhoc, les modalités d'organisations et d'animation du cadre du dialogue ne sont pas figées. Elles restent modulables à souhait selon les volontés des différentes parties prenantes. Quelques postures sont quand même à prendre en considération.

#### **3.1.1. Les postures souhaitables**

À toutes les phases de l'implémentation du dialogue, les parties prenantes au dialogue gagneront chacune en ce qui la concerne à veiller à sa posture qui impactera indéniablement les rapports Etat-OSC.

***Prise de contact, communication et disponibilité des acteurs.***

- **Acteurs Etatiques**

- Dans le cadre de leurs relations avec les OSC, les acteurs Etatiques devraient se rendre disponibles dans la limite du possible pour rencontrer et écouter les préoccupations des OSC. Cela devrait leur permettre d'expliquer les raisons pour lesquelles certaines de leurs propositions ne sont pas prises en compte.

Par ailleurs, cette rencontre préalable à la séance de dialogue proprement dite devrait permettre de discuter de l'agenda de la séance avec des concessions respectives sur la disponibilité des uns et des autres.

- Il est constant que la bonne information est un facteur de réussite d'une bonne collaboration. La communication doit donc être mutuelle et régulière avec un échange constant d'informations entre les acteurs Etatiques et les OSC. Il est recommandé que les autorités publiques soient ouvertes à des échanges officiels et réguliers selon le besoin, en dehors de la périodicité de rencontre dans les cadres de dialogue.

- **Organisations de la Société Civile**

- Se conformer au maximum aux principes de l'administration qui requiert la transmission de courriers, la communication de manière claire et précise de l'objet de la communication.
- intégrer les contraintes administratives, l'agenda de travail de l'administration, ainsi que ses réalités budgétaires, et de ce fait, rencontrer les acteurs indiqués, afin de mieux communiquer sur quelque sujet digne d'intérêt.
- les OSC devraient aussi en ce qui les concerne informer et rendre compte régulièrement aux acteurs étatiques des conclusions de leurs consultations, réflexions et autres activités.

- **Accès aux informations et aux documents**

- Acteurs Etatiques

Il est important que toute personne intéressée, toute OSC puisse avoir accès sans aucune discrimination aux documents de tous les ministères sectoriels, ceci dans le respect des procédures administratives et de la confidentialité.

- OSC

Au regard de leur rôle dans l'interpellation pour le respect de la redevabilité, les OSC sont connues pour être proactives dans la recherche des documents officiels et informations fiables. Elles devraient s'adresser aux autorités indiquées en considérant un délai raisonnable conformément aux lois de la République afin de disposer des informations et les capitaliser dans la mise en œuvre du dialogue.

Il faut reconnaître que la structuration des OSC en coalition et réseaux est un facteur pouvant faciliter le partage d'information et la synergie d'action.

- ***Élaboration des projets et politiques publiques.***

- Acteurs Etatiques

L'État doit être favorable au montage des projets en commun avec les OSC, qui sont aussi compétentes d'ailleurs dans la recherche de financement.

Tout en s'impliquant activement dans l'élaboration des politiques et projets publics, les acteurs Etatiques doivent pouvoir aussi susciter l'intérêt des OSC et les impliquer de façon active dans l'élaboration de ceux-ci.

Cette même démarche doit être étendue à la phase d'après projet et de suivi évaluation de ceux-ci.

- OSC

Dès le début de l'élaboration des politiques publiques, les OSC devraient s'assurer de leur implication. Par ailleurs, elles devraient pouvoir se baser, dans le cadre du dialogue sur les besoins actuels et récurrents de la population à la base d'où l'intérêt de consultations régulières des populations.

Dès la conception des projets/politiques publiques, la répartition des rôles devrait être discutée et clarifiée sur la base du principe de la complémentarité.

- ***Aspect genre dans l'identification des participants au dialogue.***

Il faudra s'assurer dans une visée d'équilibre des pouvoirs, d'inviter les représentants des acteurs de l'offre et ceux de la demande) suivant l'approche genre.

Autrement dit, les organisations, et services publics directement impliqués dans le sujet à aborder doivent être réellement identifiés pour siéger dans le dialogue (qui ici peut être ad hoc et à l'initiative de la société civile).

Le genre suppose que toutes les catégories de personnes les plus défavorisées soient représentées dans la discussion. Il serait dans le même temps totalement inconcevable d'inviter des acteurs qui n'interviennent en principe que sur des sujets n'ayant rien à voir avec leurs lignes d'action.

### **3.1.2. Les postures indésirables**

- ***De la part des Organisations de la Société Civile***

Dans le cadre du dialogue, les OSC devraient éviter toute approche de dénonciation publique agressive. En effet, les OSC, acteurs de la demande devraient privilégier une vraie approche de dialogue. Si elles constatent des irrégularités dans la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi évaluation des politiques publiques, elles devraient en discuter à bâtons rompus avec les acteurs de l'offre représentant l'État. Elles devraient donc éviter les attaques publiques, car celles-ci peuvent à la longue constituer des obstacles à la tenue même du dialogue et être source de tensions, de discordes et de méfiances.

Par ailleurs, les OSC devraient éviter toutes postures qui risqueraient de remettre en cause leur nature apolitique. Ceci ne les empêche toutefois pas de prendre position sur les questions de gouvernance.

- ***De la part des Acteurs Etatiques***

Tout en évitant toute approche agressive, les acteurs au dialogue devraient veiller à ne point s'approprier tout le cadre ou l'espace du dialogue et s'abstenir de toute forme de discourtoisie dans le langage. Il est attendu des acteurs publics en particulier, de ne pas faire usage de prérogatives de puissance publique aux fins d'intimider les autres parties prenantes.





# CONCLUSION

*“Un dialogue ce n’est pas des mots, c’est un sens. Un dialogue doit dire quelque chose qui est l’action, qui est la raison pour laquelle le dialogue est dit...<sup>23</sup>”*

---

<sup>23</sup>René Clément, *France Culture, A voix nue*, 18 septembre 1997

Un modèle de développement qui ne donne pas les moyens aux personnes de participer à tous les stades, à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi évaluation des politiques publiques ne saurait être durable. Quelle que soit la définition qu'on lui donne, le dialogue permet de régler démocratiquement les problèmes grâce à une compréhension mutuelle, la prise en compte des intérêts divers et à des concessions.

Le guide du dialogue Etat- OSC se veut donc un document de référence pour toutes les parties prenantes audit dialogue (Acteurs Etatiques et Acteurs Non étatiques) en vue de structurer les modalités du dialogue de manière à lui éviter de s'apparenter à un dialogue de sourds.

Pour y arriver, il a fallu procéder à des clarifications, situer les fondements de la redevabilité ainsi que ses étapes constitutives, présenter les linéaments de l'Approche Basée sur les Droits Humains à l'aune de ses principes et critères transversaux, lesquelles font la particularité de ce type de dialogue, exposer les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes au dialogue, les objets et formes du dialogue pour ne citer que ceux-là.

La mise en œuvre de ce type de dialogue est en elle-même un apprentissage continu. Il faudra donc savoir tirer leçon de chaque étape, de chaque principe, exploiter les expériences déjà conduites pour éviter des écueils récurrents.

Il est donc indispensable que les responsables à divers niveaux, les acteurs de l'offre des services sociaux ainsi que les acteurs de la demande partagent et s'approprient l'esprit qui a prévalu à l'élaboration de ce guide, afin que les politiques publiques puissent réellement répondre aux desideratas des populations.

Il va donc de soi que la participation citoyenne à tous les niveaux du cycle de programmation des politiques publiques doit être de mise afin que le développement voulu soit durable et intégral.

Tout ceci dépendra entre autres, probablement du degré d'appropriation de ce guide par les différents acteurs impliqués dans le dialogue Etat-OSC.

# *Bibliographie*

- Assistance technique aux organisations de la société civile (TACSO), «CSOs and citizens' participation», 2011
- Améliorer la gouvernance des programmes de développement, collection «Outils et méthodes», document de référence no 12, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2011
- Akindes Francis et Ousmane Zina, L'État face au mouvement social en Afrique, Revue projet, 2016
- Ayer Victoria, Mario Claasen and Carmen AlpinLardies, Social accountability in Africa: practitioners' experiences and lessons, Affiliated Network for Social Accountability (ANSAAfrica), 2010.
- B. Décary-Secours, « L'approche fondée sur les droits en développement : généalogie et état de la question », Revue canadienne d'études du développement, 2017, p. 7. Banque mondiale, Citizens and service delivery — Assessing the use of social accountability approaches in the human development sectors, 2012
- BettyPruitt and Philip Thomas, le dialogue démocratique, un manuel pratique, ACIDI,IDEA,OEA,PNUD, Janvier 2007, p.260
- CNCDH Avis relatif à l'approche fondée sur les droits de l'Homme, France, juillet 2018
- Commission européenne, communication intitulée «Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures», COM(2012) 492 final, 12 septembre 2012

- Commission européenne, EuropeAid, Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide
- Conseil, conclusions sur «Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe aux côtés de la société civile dans le domaine des relations extérieures», 3 191e session du Conseil «Affaires étrangères» (Développement), Luxembourg, 15 octobre 2012
- Cotula, Lorenzo et GiedreJokubauskaite, Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal :Leçons d'Afrique de l'Ouest, Institut International pour l'Environnement et le Développement, 2016
- Dialogue structuré pour un partenariat efficace, «Document de conclusion», mai 2011
- Document d'orientation pour l'interaction entre les gouvernements et la société civile sur les questions liées à la politique en matière de drogues : principes, voies et moyens, opportunités et défis
- HCDH, « questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement basée sur les droits de l'Homme », New York et Genève, 2006
- La redevabilité sociale en Afrique de l'Ouest et du Centre, Abdou Salam FALL (IFAN UCAD), Aminata Tooli FALL (IFAN UCAD) et Rokhaya CISSE (IFAN UCAD), Laurent VIDAL (IRD)
- Les États Généraux de la Société civile au Bénin : Du recentrage du concept à la structuration et à la professionnalisation des Organisations de la Société Civile pour u Développement Durable, Cotonou, décembre 2018
- Manuel de gestion axée sur les résultats du UNDG, Harmonisation des concepts et des approches de la gestion axée sur les résultats pour améliorer les résultats en matière de développement au niveau des pays, 2011

- Manuel du Contrôle citoyen de l'action publique, PASCIB, Bénin,
- Quatre piliers pour un développement holistique », Zahnd, Alex et McKay, Kimber, Tracés : bulletin technique de la Suisse romande
- Revue canadienne d'études du développement, 2017
- Recueil des accords, lois et autres textes, utiles pour le contrôle citoyen de l'action publique au Bénin, PASCIB, Bénin
- Société civile et Autorités locales : Mieux collaborer, comment réussir ? Maison de la Société civile, Bénin, janvier 2013
- Suivi d'impact local participatif, Guide méthodologique de mise en œuvre, Observatoire du Changement Social, Bénin, Novembre 2011



# *Table des Matières*

|  |     |
|--|-----|
| Remerciements .....  | III |
| Liste des sigles et abréviations .....                               | V   |
| Liste des figures et des encadrés.....                               | VII |
| Préface.....   | IX  |
| Sommaire .....   | XI  |
| INTRODUCTION .....   | 01  |
| <br>   |     |
| PREMIÈRE PARTIE : CADRE CONCEPTUEL DU DIALOGUE ETAT-OSC.....         | 05  |
| 1.1 Clarifications conceptuelles.....                                | 06  |
| 1.2 Essence du dialogue Etat-OSC .....                               | 09  |
| 1.2.1 Fondements du dialogue Etat-OSC.....                           | 09  |
| 1.2.2 Objectifs du dialogue Etat-OSC.....                            | 15  |
| 1.3 Parties prenantes au processus.....                              | 16  |
| 1.3.1 Acteurs du dialogue.....                                       | 16  |
| 1.3.1.1 Les Organisations de la Société Civile.....                  | 16  |
| 1.3.1.2 L'État du Bénin.....   | 18  |
| 1.3.2 Objet et formes du dialogue.....                               | 21  |
| <br>   |     |
| DEUXIÈME PARTIE : PRÉALABLES   |     |
| POUR UN DIALOGUE EFFICACE ETAT-OSC.....                              | 23  |
| 2.1 Principes fondamentaux du dialogue Etat-OSC.....                 | 24  |
| - L'Institutionnalisation d'espaces/cadres formels de dialogue ..... | 24  |
| - La présence représentative des détenteurs d'obligation             |     |
| et titulaires de droits .....  | 26  |
| - Équilibre des pouvoirs dans l'espace de dialogue.....              | 27  |
| 2.2 Rôles et responsabilités des acteurs de dialogue .....           | 30  |
| 2.3 Contribution de la société civile.....                           | 32  |
| 2.3.1 Bref état des lieux du dialogue Etat-OSC au Bénin .....        | 32  |
| 2.3.2 Différentes étapes de la redevabilité.....                     | 35  |
| 2.3.3 Valeur ajoutée et Défis .....                                  | 36  |

|  |    |
|--|----|
| TROISIÈME PARTIE : ANIMATION DES ESPACES DE DIALOGUE .....           | 39 |
| 3.1 Le savoir-être et le savoir agir pour un dialogue fructueux..... | 40 |
| 3.1.1 Les postures souhaitables .....                                | 40 |
| 3.1.2 Les postures indésirables.....                                 | 43 |
| <br>   |    |
| CONCLUSION .....   | 45 |
| Bibliographie .....  | 47 |
| Table des Matières .....   | 51 |





©CSB2021

Sis au lot V– 3174a, YENADJRO  
(Womey / Abomey - Calavi )  
BP: 565 Womey, Abomey - Calavi  
Tél: +229 67 54 40 79  
Email: [secretariat@csbenin.org](mailto:secretariat@csbenin.org)  
<https://changementsocialbenin.org/>