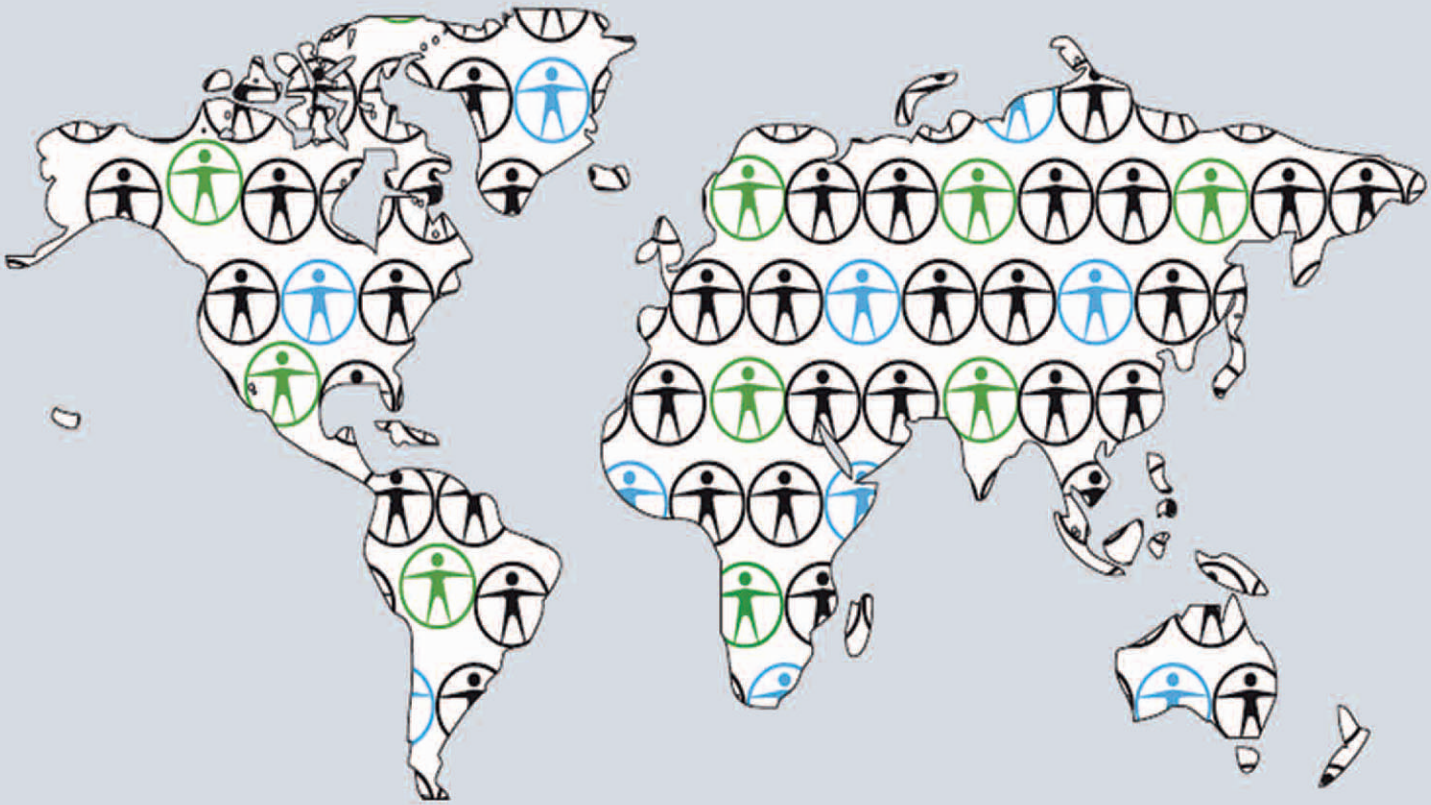
Agir pour les DESC

DES POLITIQUES PUBLIQUES BASÉES SUR LES DROITS

Expériences de la société civile à travers le monde



GUIDE METHODOLOGIQUE

Publié en juillet 2011

Site internet du programme d'échange d'expériences « Agir pour les DESC » :
www.agirpourlesdesc.org

Des politiques publiques basées sur les droits
Expériences de la société civile à travers le monde

Publication réalisée par Terre des Hommes France

Raphaëlle Lehnardt

Claire De Grave

Emmanuelle Bertrand

Avec la collaboration des partenaires
du programme d'échange d'expériences :

Achille Ndaimai – ASSOAL, Cameroun

Basappa Lalappa - *Human Rights Forum for Dalit Liberation-Karnataka* (HRFDL-K), Inde

P.P. Sivapragasam - *Human Development Organization*, (HDO) Sri Lanka

Kiran Kamal Prasad - *Jeeta Vimukthi Karnataka* (JEEVIKA), Inde

Manuel Canto - *Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil* (REMISOC), Mexique

Maria Elena Rodriguez - *Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional*, (FASE) Brésil

Mohamed El Moctar Mahamar –Mouvement des peuples pour l'éducation aux droits humains, Mali

Oumar Diop – Handicap, Formation, Éducation et Communication, Sénégal

Sebastian Devaraj - *Foundation for Educational Innovations in Asia* (FEDINA), Inde

Tingting Shen - *Dongjen Centre for Human Rights Education and Action*, Chine

Zhong Huang - *Public Interest and Development Law Institute* (PIDLI), Chine.

Table des matières

Table des matières 2
Liste des abréviations 3
Introduction 4

I- Politiques publiques, droits et population 8
1) Que sont les politiques publiques ? 8
2) Des politiques publiques basées sur les droits 9
3) Participation de la société civile au processus d'élaboration des politiques publiques 10

II- La société civile, porte-parole de la population 14
1) États des lieux : recueillir les données 14
2) Sensibiliser et informer les autorités locales et la population 15

III-La société civile appui à la proposition, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques 19
1) La participation de la société civile : d'abord une volonté politique 19
2) La société civile comme force de proposition 20
3) La société civile, acteur indispensable des organes consultatifs 25

Conclusion 31

Annexe 32

Bibliographie 33

Liste des abréviations

ASSOAL : Actions Solidaires de Soutien aux Organisations et d'Appui aux Libertés (Cameroun)

CLSP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

CONSEA : Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle

DESC : Droits économiques, sociaux et culturels

FAO : Organisation de Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FASE : *Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional* (Brésil)

FBSAN : Forum brésilien de sécurité alimentaire et nutritionnelle

FEDINA : *Foundation for Educational Innovations in Asia* (Inde)

HDO : *Human Development Organization,* Sri Lanka

HRFDL-K : *Human Rights Forum for Dalit Liberation-Karnataka* (Inde)

JEEVIKA *:* *Jeeta Vimukthi Karnataka (*Inde)

ONG : Organisation non gouvernementale

REMISOC : *Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil* (Mexique)

PIDLI : *Public Interest and Development Law Institute* (Chine)

Introduction

Influer sur les autorités pour que les politiques publiques soient conformes aux droits économiques, sociaux et culturels (DESC), c'est augmenter les possibilités de revendication de ces droits, et donc, s'assurer de leur effectivité. Les organisations de la société civile ont accumulé une forte expertise dans leur recherche de stratégies pour la mise en œuvre des DESC, à partir des situations vécues par les populations.

Réalisé dans le cadre du programme d'échange d'expériences sur les méthodes d'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels (programme « Agir pour les DESC»), piloté par Terre des Hommes France, cette publication **rapporte les méthodes d'incidence sur les politiques publiques d'acteurs aux pratiques, aux cultures et aux expériences diverses** tels que :

- les organisations indiennes JEEVIKA *(Jeeta Vimukthi Karnataka),* HRFDL-K *(Human Rights Forum for Dalit Liberation-Karnataka*) et FEDINA (*Foundation for Educational Innovations in Asia)* ;
- FASE (*Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional*) et la plateforme brésilienne sur les droits humains économiques, sociaux, culturels et environnementaux (*plataforma brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais* - DHESCA) ;
- l'ONG ASSOAL (Actions Solidaires de Soutien aux Organisations et d'Appui aux Libertés), membre de la plateforme DESC du Cameroun ;
- le Mouvement des peuples pour l'éducation aux droits humains, membre de la plateforme DESC du Mali ;
- l'association Handicap, Formation, Education et Communication, membre de la plateforme DESC du Sénégal ;
- la REMISOC (*Red Mexicana de Investigadores de Organizaciones de la Sociedad Civil*) au Mexique;
- le Dongjen Centre for Human Rights Education and Action et PIDLI (*Public Interest and Development Law Institute*) en Chine;
- HDO (*Human Development Organization*) au Sri Lanka.

Les acteurs cités dans ce guide sont des organisations de la société civile. La Banque mondiale a adopté une définition de la société civile mise au point par un certain nombre de centres de recherche réputés : « le terme société civile désigne le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur des considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique. Le terme organisations de la société civile (OSC) fait donc référence à un vaste éventail d'organisations : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, organismes confessionnels, associations professionnelles et fondations privées.»[1]

1 Site Internet de la Banque Mondiale. Définition de la société civile : http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTTOPICSFRENCH/EXTCSOFRENCH/0,,contentMDK:20614159~menuPK:1154059~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1153825~isCURL:Y,00.html

Présentation des études de cas

Nous présentons ici les éléments de contexte permettant de comprendre les différents cas issus de l'expérience des partenaires qui seront étudiés dans les parties II et III de ce guide.

En Inde, l'abolition du travail forcé est à la fois la reconnaissance d'un droit économique et un droit social dans le sens où le travail forcé rassemble des facteurs économiques et sociaux. Ce droit est économique parce que les victimes sont les plus pauvres de la société indienne et qu'il concerne les relations de travail. Il est social parce que la grande majorité de ces victimes viennent des plus basses classes (*dalits* ou intouchables et populations *adivasis* ou tribales) du système de castes qui prévaut en Inde. La Constitution indienne adoptée en 1950, reconnaît, comme un droit fondamental, l'interdiction de la traite des personnes, du travail gratuit, ainsi que les autres formes de travail forcé. Une loi a été promulguée dans ce sens le 9 février 1976. L'organisation **JEEVIKA** s'est donné pour mission d'éradiquer le travail forcé qui persistait malgré tout dans l'État du Karnataka. Elle a commencé ses activités dans le *taluk*[2] d'Anekal en 1990; celles-ci ont été étendues à la totalité de l'État en 1993.

En octobre 2009, les inondations dans le sud de **l'Inde** ont fait 300 morts, dont plus de 200 dans le seul État du Karnataka. Les *dalits* se sont retrouvés exclus des services de secours et du programme de réhabilitation pour les victimes mis en place par le gouvernement fédéral. **HRFDL-K** est un forum de militants *dalits* qui s'est mobilisé pour sensibiliser les autorités à la violation de droits que constitue cette exclusion.

En Inde également, les personnes âgées des bidonvilles négligées par leur famille, leur communauté et la société se sont organisées avec l'aide de **FEDINA** au niveau de l'État du Karnataka pour défendre leurs droits et obtenir des politiques adaptées à leurs besoins.
FEDINA s'est aussi investi dans un consortium de 14 organisations (organisations non gouvernementales et syndicats) pour lancer la campagne « *Social Security Now!* » réclamant que les travailleurs du secteur informel puissent bénéficier de la sécurité sociale (étant donné que 80% des travailleurs en Inde ne sont pas dans le secteur formel).

À partir de 1985, le **Brésil** a connu un retour à la démocratie après plus de vingt ans de dictature militaire. La nouvelle Constitution promulguée en 1988 garantit les droits de l'Homme et insiste sur l'importance de la participation populaire dans la formulation des politiques publiques et le contrôle social[3]. Un Programme national des droits de l'Homme[4] fut mis en place en 1996. Cependant,

2 Un *taluk* est une circonscription électorale qui regroupe plusieurs *Panchayats* (groupement de village).

3 Voir par exemple l'article 204 de la Constitution : « *Les actions gouvernementales dans l'aire de l'assistance sociale seront […] organisées sur la base de directrices suivantes : I. Décentralisation politico-administrative […] II. Participation de la population par l'intermédiaire des organisations représentantes, dans la formulation des politiques et le contrôle des actions à tous les niveaux* »

4 *« La majeure partie des actions proposées dans ce document a pour but d'en finir avec la banalisation de la mort, que ce soit celle des victimes de la circulation, celle dans la file d'attente des dispensaires, celle dans les prisons, ou due à l'usage abusif des armes à feu, ou aux tueries d'enfants et de travailleurs ruraux. D'autres recommandations visent à empêcher la persécution et la discrimination des citoyens. Finalement, le Programme suggère des mesures destinées à rendre la Justice plus efficace, afin d'assurer l'accès plus effectif de la population au Judiciaire, et de combattre l'impunité. Le Programme national des droits de l'Homme a été élaboré à partir d'une ample consultation*

l'absence de mécanismes de contrôle efficaces pour promouvoir le respect des droits économiques, sociaux culturels et environnementaux, ainsi que la nécessité pour la société de participer activement à leur mise en œuvre, a fait naître le projet de « rapporteurs nationaux» en 2002 à l'initiative de la plateforme brésilienne (***plataforma brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais*** **-DHESCA**), dont **FASE** est membre. D'autre part, la société civile s'est particulièrement mobilisée autour de la question de la faim et du droit à l'alimentation. La politique « *Fome Zero* » (« Faim Zero ») mise en œuvre à partir de 2003 associe les actions du gouvernement fédéral, de la société civile et du secteur privé.

La transition démocratique du **Mexique** a également lieu durant la décennie des années 90, période marquée par beaucoup d'alternances politiques. Les nouveaux gouvernements recherchent une légitimité dans des discours axés sur les droits de l'Homme. La **REMISOC,** avec la plateforme des organisations mexicaines, a présenté au Comité DESC des Nations unies, un rapport indépendant sur l'état de réalisation de ces droits dans le pays. Elle est la première à s'être approprié la démarche du rapport alternatif et a servi d'exemple à de nombreuses autres organisations. Ce contexte politique a permis à la société civile de mettre en avant les droits économiques, sociaux et culturels et d'avoir par ce biais une influence sur les politiques publiques.

Au **Cameroun**, la crise du logement est sévère et les décisions du gouvernement vont souvent à l'encontre d'une politique sociale du logement, comme par exemple les évictions forcées des ménages à faibles revenus non suivies de mesures d'accompagnement et de relogement. L'objectif d'**ASSOAL** est d'amener le gouvernement à élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale de financement du logement social en intégrant les mutuelles et coopératives d'habitat impulsées par les organisations de la société civile.

Au Mali, le gouvernement a adopté en mai 2002 le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)[5] qui devient le cadre unique de référence de ses politiques. Une stratégie nationale et un programme de sécurité alimentaire sont mis en place avec des orientations fondées sur l'implication de l'ensemble des acteurs publics, privés et de la société civile. Un des objectifs principaux de la **plateforme DESC du Mali** est de promouvoir la participation de la société civile à la mise en œuvre des politiques publiques.

Au Sénégal le gouvernement a adopté le 30 octobre 2001, lors d'un conseil interministériel, des directives juridiques, financières et institutionnelles visant l'intégration et la participation sociale des personnes handicapées. A l'occasion de cette rencontre, le constat d'une situation de précarité et de dépendance des personnes handicapées et de leurs familles a conduit à une loi d'orientation sociale pour assurer la promotion et la protection des droits de ces personnes. Toutefois, la problématique du handicap était plus influencée par une approche caritative et assistantielle que par

---

avec la société. Des dizaines d'organisations et des centaines de personnes ont formulé des suggestions et des critiques, au cours de nombreux débats et séminaires. », extrait de PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Governo Fernando Henrique Cardoso. *Préface du programme national des Droits de L'Homme*, Secrétariat de la communication sociale, 1996. En ligne : http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PROGFR.HTM

5 Le CSLP comporte trois axes stratégiques à savoir : assurer le développement institutionnel, l'amélioration de la gouvernance et la participation, développer les ressources humaines et renforcer l'accès aux services sociaux de base, développer les infrastructures de base et les secteurs productifs.

une approche basée sur les droits. Aussi, dans le cadre de la mise en place des politiques de décentralisation et de lutte contre la pauvreté, le rôle et la place que pourraient jouer les personnes handicapées dans le processus de développement national et local restait à être davantage clarifiés. De plus, les politiques sectorielles, budgets et projets des collectivités locales n'intégraient pas du tout les droits des personnes en situation de handicap. Eu égard à cette situation déplorable, le Centre de ressources pour la promotion des droits des personnes handicapées (CRPH), créé en 2003 par **l'association *Handicap, Formation, Éducation et Communication***, a enclenché, en partenariat avec la direction de l'action sociale, la fédération sénégalaise des associations de personnes, les professionnels du secteur et des organisations de la société civile, un processus national participatif de plaidoyer et l'élaboration d'une loi d'orientation sociale pour la promotion et la protection sociale des personnes handicapées.

Au **Sri Lanka**, historiquement, le sort des travailleurs des plantations s'apparente à celui de millions de travailleurs de nombreux pays qui sont le produit de l'expansion du capitalisme colonial occidental au XIX^{ème} siècle, avec la mise en place d'économies de plantation. Il s'agit de principalement de *dalits* du sud de l'Inde venus dans les années 1820 durant le règne britannique. L'adoption de la loi de citoyenneté singhalaise n° 18 de 1948 a institutionnalisé une discrimination politique entre les travailleurs des plantations. Cette loi a établi la reconnaissance des Singhalais, des Tamouls de Ceylan, des Musulmans (Maures), des Malais et des Burgers en tant que citoyens singhalais mais a retiré la citoyenneté singhalaise à 800 000 Tamouls d'origine indienne selon les statistiques. Quatre-vingt pour cent d'entre eux étaient engagés dans les plantations. En conséquence de cette loi, les Tamouls d'origine indienne ont été privés du droit de vote qui leur avait été octroyé conformément à la recommandation de la Commission Donoughmore, et l'élection des sept membres Tamouls d'origine indienne au Conseil législatif a été annulée. Après l'intervention des gouvernements de Sirimavo Bandaranayake et de Sastri Pact, le Pacte indo-sri-lankais pour le rapatriement de cette communauté en Inde a été adopté. Le reste de la population Tamoule d'origine indienne est devenu apatride. Le droit à la nationalité constitue un droit fondamental des citoyens de tout pays. Le demi-siècle de situation d'apatride de cette catégorie de la population du Sri Lanka a conduit à diverses formes de discriminations à son encontre et de violations de ses droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. **HDO** a lancé avec d'autres partenaires une campagne de plaidoyer pour que les droits de cette communauté soient enfin reconnus.

En **Chine**, depuis 2003, le projet Orchid AIDS (COAP) puis le ***Dongjen Centre for Human Rights Education and Action*** se consacrent aux familles touchées par le virus du sida, et plus particulièrement aux enfants devenus orphelins. Les ONG n'étant pas autorisées à intervenir dans ce domaine, une action médiatique a été lancée pour contraindre le gouvernement à adopter la règlementation relative à la prévention et au traitement du sida.
En **Chine** toujours, des actions en justice ont étés menées avec l'aide de **PIDLI** pour influencer la politique du gouvernement sur les droits des personnes en situation de handicap.

Présentation de la publication

Cette publication se compose de trois parties.
La première, théorique, définit ce que l'on entend par 'politiques publiques basées sur les droits' et la participation de la société civile dans l'élaboration de ces politiques.
La deuxième partie souligne le rôle de la société civile en tant que porte-parole de la population, à la fois dans le recensement et l'analyse des problèmes rencontrés par les habitants et la sensibilisation et information des autorités publiques et de la population aux inégalités et aux droits.
La troisième partie développe l'importance du rôle de la société civile comme appui à la proposition, au suivi et à l'évaluation de politiques publiques basées sur les droits notamment à travers la participation à des organes consultatifs.

I- Politiques publiques, droits et population

1) Que sont les politiques publiques ?

Par Manuel Canto Chac[6]

Les politiques publiques sont l'ensemble des stratégies que le gouvernement met en place pour assurer les services publics aux citoyens. Elles peuvent venir du niveau international, national ou local. Elles comprennent plusieurs textes législatifs, la création d'agences ou de services déconcentrés, etc. Elles peuvent concerner diverses thématiques comme la santé, l'éducation, le logement, le développement du territoire, l'emploi, l'environnement, etc.

« *Les politiques publiques sont les* ***procédures*** *d'action visant à résoudre les problèmes publics définis à partir de l'interaction de divers sujets sociaux sur fond de situation sociale complexe donnée et de relations de pouvoir prétendant permettre une utilisation plus efficace des ressources publiques et la prise de décisions à travers des mécanismes démocratiques, et ce avec la participation de la société*. »[7]

6 Les propos de cette partie sont extraits de : CANTO CHAC Manuel. « La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas: la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en México ». Dans : *Las exigencias de la sociedad civil: la responsabilidad del Estado, derechos económicos, sociales y culturales (DESC).* Barcelona, Icaria y Antrazyt; Relaciones Norte-Sur, 2004, pp. 253-277.
Manuel Canto est professeur et enquêteur au Département politique et culture de l'Université autonome métropolitaine de Xochimilco. Il est aussi membre actif de la REMISOC : un réseau mexicain de chercheurs et universitaires, qui se penche sur l´analyse des politiques publiques et sur le fonctionnement de la démocratie.

7 CANTO CHAC Manuel. "Introducción a las Políticas Públicas", dans : Canto.M Y O. Castro (coordinadores) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. Movimiento Ciudadano por la Democracia. México, 2002, p.70.

Pourquoi « politiques » ?
Par « **procédures** d'action », nous entendons les actions multiples allant dans le même sens, les unes servant à la réalisation des autres, les actions obéissant à une stratégie commune ; lorsque nous parlons de « problèmes définis », nous faisons référence à des domaines spécifiques, délimités, observables, et situables dans l'espace et le temps. Ce qui fait la différence n'est cependant pas seulement l'objet même de l'action, mais la forme sous laquelle elle est mise en œuvre.

Pourquoi « publiques » ?
Auparavant, selon les périodes, dans les différents pays, les grandes décisions qui se prenaient dans le domaine politique ou économique et pour tout ce qui était susceptible d'affecter la société étaient considérées comme internes au gouvernement. Ces questions sont traitées aujourd'hui à travers un processus de concertation et les divers acteurs sociaux exigent que soit prise en compte leur opinion, élaborent des propositions alternatives pour le gouvernement, revendiquent leur droit non seulement à émettre une opinion mais aussi à décider. C'est précisément ce qui leur confère le caractère de politiques « publiques », c'est à dire pas tant le fait qu'elles soient entreprises par le gouvernement que le fait qu'elles sont issues d'un processus d'interaction et de délibération entre les divers acteurs sociaux, évidemment sur fond de relations de pouvoir qui, comme nous le savons, est distribué de manière inégale.

2) Des politiques publiques basées sur les droits

Les politiques publiques représentent le **cadre stratégique du gouvernement pour mettre en œuvre les droits**, notamment les droits économiques, sociaux et culturels. En effet, pour que les droits puissent être correctement appliqués, le gouvernement doit, en tant que responsable des actes de l'administration publique, promouvoir le développement des politiques publiques en élaborant des stratégies d'action dont la finalité est la réalisation des droits. La politique publique est un instrument de réalisation des règles établies dans la Constitution.

L'État-providence[8], marqué par l'obligation positive de mettre en œuvre les droits fondamentaux, représente le principe essentiel et la source de justification des politiques publiques. Mais si l'on aborde les politiques publiques avec une approche basée sur les droits, la perspective est modifiée. Au lieu d'être dans un schéma d'État-providence, on se positionne dans une approche de droits humains : **les citoyens sont titulaires de droits, et l'État s'engage à les respecter, à les protéger et à les mettre en œuvre**. Dans cette perspective, le service garanti (par le biais des institutions techniques chargées de la mise en œuvre des politiques publiques dans chaque pays) doit **être accessible à tous, dans tout le territoire**. Cela signifie notamment que le service doit pouvoir s'adapter aux disparités économiques, sociales, environnementales de chaque région et de chaque

8 « *L'expression "État-providence" désigne l'ensemble des interventions de l'État dans le domaine social, qui visent à garantir un niveau minimum de bien-être à l'ensemble de la population, en particulier à travers un système étendu de protection sociale.* » Extrait du site internet : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/etat-providence.html

pays respectifs. L'effectivité de la décentralisation est donc un enjeu crucial dans l'accès aux droits pour tous et partout.

> ***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 juridiquement*[9].

3) Participation de la société civile au processus d'élaboration des politiques publiques

La société civile, ensemble assez hétérogène de formes organisées de la population, en se développant, a acquis une certaine influence sur la prise de décision des autorités locales, dans l'élaboration des politiques publiques. Le gouvernement ou l'administration locale sont de plus en plus amenés à mettre en place un système de consultation, voire de concertation de la société civile, avant de définir les orientations stratégiques qui constituent les lignes directrices des politiques publiques. **Les représentants de l'État doivent tenir compte des différentes forces en présence, de la culture et des traditions de la population qu'ils représentent**. Les organisations de la société civile ont un rôle délicat à jouer, qui oscille entre partenaire de la collectivité locale pour une application effective, efficace et équitable des droits, et entre représentant ou porte-parole de la population qui se méfie souvent des pouvoirs publics.

Participation et partenariat

La participation des populations est une condition indispensable à la mise en place de politiques basées sur les droits notamment pour lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités. Nous ne pouvons pas faire « pour » ou à la place des personnes (« *Do for* »), il faut faire « avec » elles (« *Do with* »). Masud Mozammel et Sina Odugbemi expliquent ainsi : « *Le développement s'adresse aux populations. Il ne doit pas avoir lieu pour elles mais avec elles. Les chances que des stratégies de réduction de la pauvreté s'avèrent efficaces et durables sont*

9 GONZALEZ Luc, *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.

nettement supérieures si ces stratégies sont élaborées et mises en œuvre avec la pleine participation de pans les plus larges possibles de la société »[10].

Partant du principe qu'un acteur tout seul à des chances limitées d'élaborer et d'exécuter des stratégies efficaces de réduction de la pauvreté et des inégalités, les partenariats mondiaux ou nationaux entre plusieurs entités sont valorisés[11]. Le Rapport 2001 sur la pauvreté rurale du Fonds International de Développement Agricole (FIDA) fait cette constatation : « *Il n'y a pas de remède miracle. Aucune institution, nationale ou multilatérale, publique ou privée, et aucune stratégie ne peuvent à elles seules répondre efficacement aux différentes causes profondes de la pauvreté. Pour une stratégie cohérente de lutte contre la pauvreté, il faut donc édifier des partenariats stables, fondés sur la confiance et répondant aux intérêts de toutes les parties prenantes* »[12].

Toutefois, ces deux termes de participation et partenariat sont compris de différentes manières par différentes personnes ou institutions.

La participation de la population dans les affaires publiques

Cadbury parle de progression de la consultation au partenariat en passant par la participation : « *La consultation consiste à rassembler des points de vue, qui seront pris en compte dans la prise de décisions.* ***La participation implique que des populations locales soient véritablement en mesure d'influer sur des décisions voire de participer au processus de prise de décisions.*** *Le partenariat, s'il est une forme de participation plus active recouvrant une variété d'acceptions, implique un partage égal du pouvoir par l'ensemble des partenaires* »[13].

La participation dans les décisions publiques se résume souvent à la simple dissémination d'information ou à la consultation. Elle peut toutefois aller beaucoup plus loin comme le montre la typologie des niveaux de participation aux processus d'élaboration des politiques développée par *Bass et al* (1995).

10 MOZAMMEL Masud and ODUGBEMI Sina, *With the support of multitudes: Using strategic communication to fight poverty through PRSPs*, London: DFID/World Bank, 2005, p.5.

11 Voir par exemple, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Global partnership for development*, New York, 2006, p.22.

12 FIDA, *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale-Comment mettre fin à la pauvreté rurale*, Rome : Palombi, septembre 2001, p.221.

13 CADBURY (1993) cité par GIBBON Marion, *Partnerships for Health : A way of working with women's groups to improve community health in rural Nepa*l, IDS Bulletin, Vol 31, n° 1, 2000.

Niveaux de participation aux processus d'élaboration des politiques

1	**Les participants ne font qu'écouter**- ils reçoivent des informations grâce à une campagne gouvernementale de relations publiques ou une base de données accessible, etc.
2	**Les participants écoutent et donnent des renseignements** - dans le cadre d'enquêtes et de sondages, par le biais des médias, etc.
3	**Les participants sont consultés** - au moyen des ateliers et réunions organisés pour discuter des politiques, entre autres.
4	**Les gens participent à l'analyse et à la détermination des priorités** - par l'entremise de forums réunissant une pluralité de parties prenantes, de tables rondes et de commissions.
5	**Les gens participent à la recherche de consensus sur les principaux éléments stratégiques** - par le biais des tables rondes nationales, des comités/commissions parlementaires, de la médiation des conflits, etc.
6	**Les participants prennent part directement à la prise des décisions définitives** sur la politique, la stratégie ou ses composantes

Source : Bass, S et Dalal-Clayton, D B (1995) 'Small Island States and Sustainable Development: Strategic Issues and Experience', *Environmental Planning Issues* no 8, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres

« **Le dilemme pour les autorités est qu'elles ont besoin de la participation populaire en même temps qu'elles la redoutent.** *Il leur faut l'accord et le soutien de divers groupes de personnes - sinon le développement ne saurait être durable - mais elles ont tendance à craindre qu'une participation accrue serait moins maîtrisable, moins prévisible, qu'elle pourrait ralentir la prise de décisions et mettre en cause la répartition existante de la richesse et du pouvoir* »[14].

Dans le cycle des politiques publiques, depuis la mise sur l'agenda du problème jusqu'à l'évaluation de la politique, la société civile a un rôle important à jouer pour que les politiques publiques soient abordées sous l'angle des droits, d'une part, et pour qu'elles correspondent aux besoins de la population, d'autre part.

14 ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), Paris et PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD), New York, *Les stratégies de développement durable: Un recueil de ressources*, 2002, p.250

En résumé

- Les politiques publiques sont issues d'un processus d'interaction et de délibération entre les divers acteurs sociaux qui revendiquent leur droit à émettre une opinion et à décider ;
- pour mettre en œuvre les droits des citoyens, le gouvernement doit élaborer des stratégies d'actions en consultant la société civile qui devient le porte-parole de la population ;
- la participation de la société civile est indispensable puisque les politiques publiques s'adressent à la population et que ses points de vue et apports doivent être pris en compte pour optimiser les processus de décisions.

Comme nous allons le voir dans les parties suivantes à travers les expériences de nos partenaires, ce niveau de participation de la population dans le processus d'élaboration des politiques publiques peut varier. Dans un premier temps, la société civile peut intervenir dans la collecte de données et dans la sensibilisation des acteurs concernés aux inégalités relevées.

II- La société civile, porte-parole de la population

Lorsqu'un droit n'est pas protégé, promu et garanti par les autorités publiques ou que des inégalités sont relevées, la société civile a un rôle à jouer dans:

- le recensement et l'analyse des problèmes rencontrés par les habitants ;
- la sensibilisation des autorités publiques et de la population aux inégalités ;
- l'accompagnement des victimes ;
- la proposition de solutions alternatives adaptées (qui prises en compte sont transformées en politiques publiques);
- la conduite des actions de plaidoyer ;
- le suivi et évaluation des politiques publiques, etc.

1) États des lieux : recueillir les données

Avant de débuter toute action de sensibilisation et de plaidoyer, il convient de disposer de données fiables et précises. La réalisation d'un état des lieux sur la situation d'un ou plusieurs droits dans une région ou un pays est donc souvent l'étape préliminaire à mettre en œuvre.

En **Inde**, JEEVIKA a commencé par identifier les travailleurs forcés dans l'ensemble du *taluk* d'Anekal**. Les données recueillies ont permis de soulever les manquements à la mise en œuvre de la loi de 1976**. Simultanément, les travailleurs forcés étaient également organisés pour mener diverses actions collectives de revendications. Des programmes ont été réalisés afin de les sensibiliser et de renforcer leur leadership.

Toujours en **Inde**, face au constat que les *dalits* se sont retrouvés exclus des services de secours et de réhabilitation suite aux inondations de 2009 dans le Karnataka, HRFDL-K **a réalisé un rapport d'enquête pour faire remonter aux autorités des preuves de plusieurs types de violations de droits.** Une collecte de données et de témoignages a été effectuée au niveau de la communauté par des échanges avec les victimes. Au niveau du district, la société civile a organisé des actions de plaidoyer, des protestations et manifestations.

Au Brésil, en raison de la prise de conscience que la culture des droits était encore fragile dans le pays, de l'absence de mécanismes de contrôle efficaces pour promouvoir le respect des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux, **la plateforme DHESCA a développé le projet de création de « rapporteurs nationaux de droits de l'Homme »**. Établi en 2002, il comprend six rapporteurs pour : le droit à une alimentation adéquate (comprenant l'accès à l'eau et à la culture de terres rurales), le droit à l'éducation, le droit à un environnement sain, le droit à un logement décent, le droit à la santé et le droit au travail. Initiative de la société civile brésilienne, il

s'est appuyé sur l'expérience des rapporteurs spéciaux des Nations unies[15]. **Les rapporteurs sont chargés dans un premier temps de recenser les violations, d'émettre un diagnostic, de faire remonter l'information**, **puis de faire des recommandations** sur des sujets, des cas, des contradictions, des conflits ou des revendications. De 2002 à 2006, les rapporteurs nationaux ont effectué 46 missions et visité 82 villes. Plus de 300 organisations, mouvements, réseaux et victimes ont pris part aux activités. Le projet existe et se développe, grâce à des centaines de personnes qui ont été impliquées.

Au **Sénégal**, le Centre de ressources pour la promotion des droits des personnes handicapées (CRPH), créé grâce au partenariat entre l'association *Handicap, Formation, Éducation et Communication*, la Ville de Dakar et Open Society for West Africa (OSIWA), a bénéficié en 2004 d'un appui financier du bureau des opérations de la Banque mondiale à Dakar **pour mener deux études sur, d'une part, les stratégies de prise en charge et l'intégration socio-économique des personnes handicapées et, d'autre part, la promotion et protection des droits des personnes handicapées** (le cadre juridique). Les résultats de ces études, ayant été restitués aux niveaux national et local, ont permis de faire un état des lieux pour l'accès aux services sociaux de base des personnes handicapées et des recommandations qui ont été retenues lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du second Document stratégique de réduction de la pauvreté (2006-2010).

2) Sensibiliser et informer les autorités locales et la population

Une fois les informations collectées, il est nécessaire de sensibiliser et d'informer les pouvoirs publics et la population en général sur les problèmes recensés par différents moyens : rencontres directes, conférences, exposition médiatique...

En Inde, JEEVIKA a organisé des **rencontres avec des fonctionnaires ou politiques** de différents niveaux administratifs ainsi qu'avec des leaders politiques. L'organisation a aussi transmis une **pétition écrite à la Cour Suprême,** réclamant l'application, par l'administration, d'une décision de 1992 pour la réinsertion de 197 travailleurs forcés.

Au **Karnataka également, deux consultations publiques** ont été organisées par HRFDL-K, avec la présence de hauts fonctionnaires, afin de revendiquer le droit des *dalits* à bénéficier du programme de réhabilitation pour les victimes des inondations et un **mémorandum a été soumis au Gouverneur et au Premier ministre.**

Toujours au Karnataka, FEDINA a aidé les personnes âgées des bidonvilles à s'organiser en tant que citoyens séniors et à créer une organisation appelée AIKYATHA. Cette dernière est à l'origine de **plusieurs campagnes en faveur des droits de ces citoyens séniors**, menées en direction des autorités locales et des organismes gouvernementaux. Les 'laissés pour compte' de cette catégorie

15 Les rapporteurs spéciaux font partie des « procédures spéciales » établies depuis 1979 par les Nations unies pour examiner la situation particulière d'un pays ou des thèmes spécifiques (logement, peuples autochtones, alimentation, etc.) sous l'angle des droits de l'Homme. Pour plus d'information, voir l'article correspondant sur : www.agirpourlesdesc.org/francais/les-desc-sur-le-plan-international/article/les-rapporteurs-speciaux-des?lang=en et le site du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme: www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/index.htm

de la population ont par ailleurs été **sensibilisés, par du théâtre de rue et au moyen de prospectus**, au fait que les prestations sociales de base telles que retraites, soins de santé, alimentation et logement décent ne relevaient pas de la charité mais de droits dont le gouvernement était tenu d'assurer la satisfaction. FEDINA a également participé à des actions de conseil et de sensibilisation de la population au respect dû aux personnes âgées pour leur rôle au sein de la famille. Les populations locales se sont par ailleurs été organisées dans le but d'apporter le soutien requis aux personnes âgées démunies. AIKYATHA lutte actuellement activement en faveur d'une augmentation du montant des retraites qui permette aux citoyens âgés de vivre dignement, d'accéder aux services des centres de santé primaire, et d'une mise en œuvre efficiente d'un dispositif de promotion de l'accès à l'alimentation appelé « *Hot Mid Day Meal* ».

Au **Mali,** dans le but de sensibiliser la population et les autorités, **la première édition de la Quinzaine des droits humains a été organisée en 2005** sous le parrainage du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) par un des membres de la Plateforme DESC du Mali, le Mouvement des peuples pour l'éducation aux droits humains. Cet événement prévoyait une conférence sur le droit à l'alimentation, un forum de partage d'expériences, une conférence de presse, une animation radio de l'émission « Actu hebdo » de l'ORTM (l'office de Radiodiffusion Télévision du Mali). **Plusieurs séances de travail au Commissariat à la sécurité alimentaire** furent réalisées ainsi que plusieurs **rencontres avec des députés de l'Assemblée nationale et des conseillers techniques du Ministère de l'économie et des finances.**

Il ne faut pas oublier d'associer les médias car ils « peuvent être des forums de discussion publique sur les droits de l'Homme, de diffusion d'informations et de sensibilisation à ces questions. Il se peut aussi, étant donné leur grande influence dans le monde moderne, que les informations et les images qu'ils véhiculent aient un effet négatif important sur les droits de l'homme, s'ils ne tiennent pas compte des questions, normes et critères les concernant »[16].

Malgré le succès initial des programmes lancés par JEEVIKA pour identifier les travailleurs forcés dans l'ensemble du *taluk* d'Anekal en **Inde**, les stratégies reprises au niveau de l'État n'ont abouti à aucun résultat tangible**,** mais en 2000, **l'exposition médiatique d'une affaire impliquant cinq travailleurs forcés enchaînés a soudainement fait changer l'attitude de l'administration.** Cela a mené à l'annonce publique d'un engagement à mettre en œuvre la loi.

Au **Cameroun**, dans le cadre de la mise en place du projet pilote qu'elle proposait (cas expliqué plus en détail dans la partie II. 2), ASSOAL a organisé des forums et des rencontres sur la thématique du logement social. **Les médias[17] ont joué un rôle important pour le succès du projet en s'appropriant la problématique et en portant le débat.**

Au **Sénégal**, l'association, Handicap Formation, Education et Communication, forte des résultats de la recherche, a réalisé un projet d'appui à la promotion des droits des personnes handicapées grâce

16 *Questions fréquemment posées concernant les DESC*, fiche d'information n°33, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 2009. p 44. http://www.agirpourlesdesc.org/IMG/pdf_Questions_frequemment_posees_concernant_les_DESC.pdf

17 Cameroun Tribune, Messager, Nouvelle Expression, la Tribune du Citoyen, CRTV, etc.

auquel des actions de plaidoyer et de renforcement de capacités ont été développées aux plans national et local. Elles avaient pour objectif d'assurer une appropriation de la Convention sur les droits des personnes handicapées et l'élaboration d'un avant-projet de loi d'orientation sociale à mettre à la disposition du gouvernement. Ce fût l'occasion d'organiser des **ateliers inter-régionaux de formation** sur le développement inclusif[18], l'approche fondée sur les droits et la dignité des personnes handicapées. **La communication sociale a été développée au niveau national et dans toutes les régions du pays avec l'appui des médias écrits et parlés, ce qui a beaucoup contribué à une grande visibilité des actions.**

Dans le même temps, en **Chine,** le projet Orchid AIDS (COAP) a été mis en place en 2003 dans la province de He Nan, dans le centre du pays, créant un établissement pour venir en aide aux enfants contaminés par le virus du sida. Le gouvernement national a ordonné sa fermeture en 2007 de peur que la gravité de la situation en matière de VIH/sida dans la province puisse être dévoilée et que cela ne nuise à son image. Le gouvernement central et les gouvernements locaux s'affrontent régulièrement sur la question du VIH/sida, domaine dans lequel les ONG ne sont pas autorisées à intervenir. Les médias locaux et internationaux ont été informés de la situation : ainsi des copies d'un documentaire produit dans le cadre du COAP ont été adressées à la chaîne française France 2 (2003) et à la BBC. Les deux chaînes ont envoyé leurs reporters dans les villages concernés, diffusant l'information dans le monde entier. **Cette action médiatique a contraint les gouvernements central et local à adopter une règlementation relative à la prévention et au traitement du sida et le programme « Four Free, One Care » de subventions et d'accès gratuit aux structures sanitaires et aux traitements pour les citoyens porteurs du VIH.** Le projet COAP, rebaptisé *Dongjen Centre for Human Rights Education and Action*, a tout de même dû être transféré vers une autre ville de Chine.

Au **Sri Lanka**, *Human Development Organization* et les partenaires locaux et régionaux ont lancé une campagne de pression et de plaidoyer aux niveaux national et international :

- 2000 : participation au Forum des ONG asiatiques et à la Conférence mondiale contre le racisme à Colombo (Sri Lanka) et au Népal ;
- 2001 : participation à la Conférence régionale intergouvernementale asiatique et à la Conférence mondiale contre le racisme (Eran et Dehran) ;
- 2001 : participation au Comité préparatoire (21 mai – 1er juin), Assemblée générale des Nations unies, Genève ;
- 2001 : participation à la Conférence mondiale contre le racisme, Durban ;
- 2002, 2003 : organisation de manifestations de masse et d'une campagne de signatures aux niveaux national et international; travail de pression à l'encontre des gouvernements

18 *"La notion de développement inclusif implique que soit prise en compte à toutes les étapes du développement (programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation) la dimension du handicap en garantissant aux personnes handicapées d'être acteurs des processus et de leurs mises en œuvre. Cette notion se fonde sur l'approche basée sur les droits dans le développement. Elle s'inscrit dans un cadre pour le développement humain dans un processus basé sur les standards internationaux axés sur la promotion et la protection des droits de l'Homme"* .Contribution du « International Disability and Developpement Consortium » (IDDC) à la 5ème session du comité Ad hoc, janvier 2005, réalisé par le groupe de travail de IDDC pour la convention des Nations Unies (NU), coordonné par Handicap International.

nationaux et locaux et des parlementaires avec le soutien du public, des organisations sympathisantes et des responsables politiques de gauche, participation au Groupe de travail des Nations unies sur les minorités, présentation faite par P.P. Sivapragasam à la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme (9ème session, 12 – 16 mai 2003).

Enfin, la **loi de citoyenneté n°35 de 2003 a été promulguée** par le gouvernement sri-lankais suivant. Bien qu'elle ait été mise en application par le gouvernement, elle n'a pas véritablement été suivie d'effet à ce jour. HDO est actuellement engagée dans **des programmes de sensibilisation des agents gouvernementaux et de l'opinion publique sur cette loi.**

En résumé

- Les différentes méthodes utilisées par la société civile (recensement, témoignages) pour réaliser la première étape d'état des lieux ont toutes le même objectif : rendre compte et prouver des violations de droits, cela sert d'outil de plaidoyer en direction des autorités ;
- l'étape de sensibilisation à ces violations peut s'effectuer à travers des rapports, pétitions, consultations publiques, rencontres avec des fonctionnaires ou politiques, mémorandums, campagnes, représentations comme du théâtre de rue … ;
- Un des outils de sensibilisation, ou même de pression le plus efficace, reste l'utilisation des médias qui peuvent avoir une portée considérable, comme dans l'exemple chinois où le gouvernement a été contraint d'adopter une règlementation relative à la prévention et au traitement du sida.

De plus en plus, la participation de la société civile dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques devient une volonté des gouvernements qui souhaitent créer des espaces ouverts et participatifs de réflexion.

III- La société civile appui à la proposition, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques

1) La participation de la société civile : d'abord une volonté politique

La participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques est prônée par la majorité des institutions internationales.
« Les gouvernements doivent […] définir comment assurer le leadership de l'élaboration de stratégies de développement durable, pour ce qui est de s'engager, de fixer des orientations, de créer un environnement ouvert et participatif en conviant la société civile et les autres acteurs à s'impliquer dans l'ensemble des activités stratégiques –, et de fournir, le cas échéant, le soutien requis ». Ce processus doit se situer dans un cycle continu d'apprentissage et d'amélioration. Sa mise en œuvre requiert beaucoup de patience, de temps et de ressources et il faut développer des relations basées sur la confiance afin de travailler ensemble[19].

Les « Directrices volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » adoptées en 2004 par l'Organisation de Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) stipulent que « *les États sont invités à mettre en œuvre une approche multipartite en matière de sécurité alimentaire nationale, afin d'identifier les rôles des différentes parties prenantes et de les faire participer, en englobant la société civile et le secteur privé, grâce à la mise en commun des expertises en vue de favoriser l'utilisation rationnelle des ressources* ». Elle doit « *permettre aux individus de concrétiser leur droit de participer à la conduite des affaires publiques, droit à la liberté d'expression et droit de solliciter, d'obtenir et de communiquer des informations* ». Il faut donc que les stratégies soient « *élaborées* » mais également « *exécutées de manière participative, avec obligation de rendre des comptes* »[20].

De nombreux gouvernements ont exprimé publiquement et officiellement la volonté de travailler conjointement avec la société civile (par exemple au Brésil et au Mali). Mais cette volonté, même quand elle est réelle, s'avère souvent difficile à mettre en pratique : **la participation est souvent associée à un partage du pouvoir et un processus de décentralisation; un fort leadership est par conséquent fréquemment nécessaire pour qu'elle soit effective.** Les pouvoirs publics ont donc un rôle essentiel dans la création de structures facilitant la participation. Il faut faire attention à inclure le plus de groupes et donc d'intérêts possibles dans le processus sous peine de déboucher sur un échec de la politique, du programme ou projet adopté[21].

19 OCDE, PNUD. Les stratégies de développement durable: Un recueil de ressources. op.cit. p.250

20 FAO, *Directrices volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, novembre 2004.

21 KURUVILLA Shyama, *Civil Society Participation in Health Research and Policy: A review of models, mechanisms and measures*, London: Overseas Development Institute, Working Paper 251, août 2005, p.20.

Les mécanismes de participation peuvent prendre différentes formes :

· comités consultatifs · groupes de plaidoyer et d'intérêt · jurys/panels de citoyens · méthodes de recherche participative impliquant les populations locales ·conférences pour la recherche d'un consensus sondages délibératifs	·audiences et consultation publiques ·enquêtes d'opinion publique ·référendums représentations en comités de pilotage et en panels d'évaluation, etc.

Source : KURUVILLA Shyama, op.cit., p.20.

2) La société civile comme force de proposition

En plus d'être le porte-parole de la population pour faire remonter les violations de droits et sensibiliser les autorités, la société civile a un rôle de conseil des autorités publiques, en terme de proposition de solutions alternatives adaptées qui, prises en compte, sont transformées en politiques publiques.

Au **Brésil,** la Constitution de 1988 insiste sur l'importance de la participation populaire dans la formulation des politiques publiques et le contrôle social. Elle généralise l'établissement des conseils et conférences participatives au niveau des municipalités, des États et de l'État fédéral[22]. En mai 1993, **fruit du long travail de plaidoyer de la société civile, le premier Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle** (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* - CONSEA) **fut créé** par le gouvernement d'Itamar Franco en collaboration avec le réseau de mouvements sociaux « *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida » (*Action citoyenne contre la faim, la misère et pour la vie)[23]. Il introduisait « *une nouvelle pratique et culture de gestion partagée des politiques publiques* » et constituait un espace de dialogue entre gouvernement et société civile[24]. Le CONSEA fut supprimé en 1995, et remplacé par un conseil plus large, le Conseil de communauté solidaire (*Conselho de Comunidade Solidária*). Il devint un organe au service du gouvernement avec des partenaires de la société civile soigneusement choisis. **Les mouvements sociaux maintinrent une pression et obtinrent plusieurs initiatives positives** comme la création d'un Comité technique interministériel de sécurité alimentaire et nutritionnelle et un Comité national tripartite (gouvernement, société civile et secteur privé) pour la préparation du Sommet mondial sur l'alimentation de la FAO en 1996[25]. À la suite de ce sommet, fut créé le **Forum brésilien de sécurité alimentaire et nutritionnelle** (FBSAN) regroupant personnalités et organisations de la société civile. **Face à l'imperméabilité du gouvernement de Fernando**

22 Le Brésil a une longue expérience des conseils participatifs, et certains, comme le Conseil national de la santé créé depuis 1937, sont bien antérieurs à la Constitution.

23 Ce mouvement social fut créé en 1993 suite aux grandes mobilisations sociales contre la faim au Brésil.

24 BENVENUTO LIMA JR. Jayme, ZETTERSTROM Lena (sous la direction de), *Extrema pobreza no Brasil, a situação do direito à alimentação e moradia adequada*, São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 75.

25 Le Brésil s'engagea, comme les 120 autres pays présents au Sommet, à suivre le plan d'Action afin de réduire de moitié les personnes souffrant de la faim d'ici 2015BENVENUTO LIMA JR. Jayme, et al, op.cit., pp.81-83.

Henrique Cardoso à ses revendications, le FBSAN modifia sa cible de plaidoyer : il fit pression sur les gouverneurs afin qu'ils mettent en œuvre, au niveau de leur État, une politique de lutte contre la faim et l'exclusion sociale en partenariat avec la société civile, s'appuyant sur l'expérience du CONSEA. Des conseils de sécurité alimentaire des États ont ainsi été créés comme dans le Minas Gerais en 1999 ou le Mato Grosso do Sul en 2002. Des processus, plus ou moins avancés, se sont également développés dans les États d'Alagoas, du Rio Grande do Sul, de Rio de Janeiro, d'Amapá, d'Acre et de São Paulo[26]. Durant sa campagne électorale, Luiz Inácio Lula da Silva annonça que l'une des priorités était la diminution de la faim au Brésil, cela a relancé la mobilisation de la société civile sur ce thème. Il porta une **stratégie *Fome Zero*** (Faim Zero) présentée en 2001, par l´*Instituto Cidadania* (Institut de la Citoyenneté) dans lequel il était conseiller. Synthèse d'une année de travail avec la participation d'une centaine de représentants d'ONG, d´instituts de recherche, de syndicats, d´organisations populaires, d'entrepreneurs et des parlementaires, la conception même du projet est décrite comme « ***une manière participative de faire des politiques publiques*** »[27]. L'une des recommandations a été la remise en place du CONSEA. *Fome Zero* fut repris dans sa majorité par Luiz Inácio Lula da Silva à son accession au pouvoir en 2003.

En **Inde,** suite à la mobilisation de la société civile et à la pression médiatique, le coordonnateur de JEEVIKA, Kiran Kamal Prasad, a été **invité en 2004 par le gouvernement du Karnataka à participer à l'élaboration d'un plan d'action pour la réhabilitation des travailleurs forcés.** L'invitation a été acceptée et suivie d'effets. **Les propositions de la société civile ont été prises en compte dans le plan d'action** approuvé en 2007 et publié en 2009. JEEVIKA a proposé au gouvernement d'imprimer un grand nombre de copies du plan d'action en langue locale et de les distribuer intelligemment par exemple en organisant des programmes de sensibilisation au niveau de l'État, des districts et des *taluks*. Aujourd'hui, les programmes de réinsertion sont prévus par les autorités. Par exemple, dans le district de Chikkaballapur, 136 travailleurs forcés ont récemment reçu des certificats de sortie. Et quelques 234 autres travailleurs vont l'obtenir sous peu. Des processus similaires sont en cours dans 10 autres districts. Mais la **mobilisation de la société civile se doit d'être constante** pour une éradication totale du travail forcé car les difficultés sont nombreuses : mutation trop fréquente de hauts fonctionnaires (ce qui empêche de lutter contre l'exclusion de façon soutenue), maintien des préjugés de caste et de classe dans l'ensemble de l'administration, extrême vulnérabilité des travailleurs forcés, cooptation des dirigeants *dalits* et des ONG...

En **Inde également,** HRFDL-K a suggéré aux autorités de s'impliquer avec l'observatoire national *dalit* dans 'la consultation nationale sur l'exclusion des *dalits* dans la réponse donnée à la catastrophe'. Suite à cette proposition, un échange entre la société civile et les décideurs politiques a été organisé à Delhi. **La société civile a donc pu influencer l'autorité nationale de gestion des catastrophes naturelles et diffuser des recommandations vis-à-vis de la loi sur les catastrophes en Inde**.

26 BENVENUTO LIMA JR. Jayme, et al, op.cit., pp.100-101.

27 INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero - Uma Proposta de politica de segurança alimentar para o Brasil,* Brasilia, octobre 2001.

Au **Mexique, la société civile a proposé un certain nombre d'actions visant à influer sur les lois.** En 1997, pour la première fois, les habitants de la ville de Mexico ont élu leur gouverneur et le parti de gauche est sorti vainqueur du scrutin. **Plusieurs mois avant cette élection, avait été mise en place la plateforme des organisations et réseaux civils de la ville de Mexico (dont la REMISOC est membre) dans le but d'influer sur les politiques locales et d'ouvrir la place au dialogue.** Suite à la création de cette plateforme, les autorités municipales ont mis en place une commission de haut niveau chargée de le représenter auprès de la plateforme, donnant son accord à certaines propositions : l'élaboration d'une loi relative au développement social du district fédéral fut engagée, dans le cadre de laquelle fut adoptée la définition suivante du développement : « le processus de réalisation des droits de la population » ; **divers mécanismes de participation de la société civile ainsi que d'évaluation pour le contrôle de l'avancée des DESC furent mis en place**. Cette loi fut approuvée à l'unanimité par le Parlement local en 2000; de nouvelles élections sont intervenues cette année-là et bien que le même parti ait vu son mandat reconduit à la mairie de Mexico, les nouvelles autorités n'ont pas prêté à ce jour l'attention requise à cette loi, négligeant d'adopter le règlement correspondant, ce qui dans la pratique rend son application difficile.
Cette expérience montre deux choses importantes à retenir :

- rien n'est jamais acquis. Malgré les accords conclus, il faut **maintenir la pression et la mobilisation sociale**. Suite à la réélection d'un candidat du même parti, la société civile a pensé que la loi adoptée lors du précédent mandat serait appliquée. La pression sociale étant moins forte, le nouveau gouverneur n'a pas senti de « menace sociale » et n'est pas allé plus loin dans la réforme. La mobilisation sur la durée est un réel enjeu pour la société civile.
- Pour être réellement capable d'influencer les gouvernements, il faut **représenter une force de pression.** Les organisations de la société civile doivent donc **montrer qu'elles représentent un grand nombre de personnes** (électeurs potentiels). Malgré l'effort d'alliances fait par les organisations mexicaines, les autorités n'ont pas senti une représentativité importante. L'autre enjeu pour ces organisations dans le dialogue social est donc d'être représentatives d'un nombre suffisant de personnes, et de le faire savoir.

Il s'agit donc de maintenir constamment la pression sociale, de mobiliser sur la durée et de représenter réellement une force de pression pour garantir la continuité des actions mises en œuvre.

En Inde, **une campagne en faveur de l'adoption d'une législation complète pour la sécurité sociale des travailleurs du secteur informel** a été organisée par un consortium de 14 organisations dont FEDINA (ONG et syndicats). Cette demande avait été initialement formulée par les centrales syndicales dans les années 1980 mais les gouvernements successifs n'ont cessé de repousser l'échéance de l'adoption de véritables mesures dans ce domaine. Différents projets de loi ont été proposés et des comités ont été créés pour examiner la question de ces travailleurs, sans qu'aucune mesure concrète, toutefois, ne voient le jour. Cette campagne a été engagée pour appuyer la demande des centrales syndicales. Les organisations engagées dans une action auprès des travailleurs du secteur informel ont été conviées à une première réunion en 2007. Sept cents délégués de l'ensemble du territoire indien ont participé à cette consultation. Le consortium a par la suite été élargi à un réseau plus vaste composé de près de 500 organisations. Diverses méthodes ont

été utilisées, souvent dans le cadre d'une action conjointe avec les centrales syndicales, afin de contraindre le gouvernement à adopter cette loi. **Un certain nombre de protocoles d'accord ont été soumis à la présidence du principal parti, des discussions ont eu lieu avec le ministère du Travail, et des campagnes de signature et d'affichage ont été organisées.** Un CD a été produit avec l'aide d'un chanteur populaire afin de sensibiliser les populations du secteur informel. Des séminaires ont été organisés à l'échelle nationale et des États. **À l'issue d'une campagne intensive du consortium et de virulentes actions de protestation du mouvement syndical, un projet de loi pour l'instauration d'un système complet de sécurité sociale a été présenté au Parlement en septembre 2009**. Une loi a été adoptée en 2010, mais sous une forme très diluée, et d'une portée limitée. La responsabilité de la promulgation de lois supplémentaires en la matière a été assignée aux différents États. L'État du Karnataka a ainsi par la suite élaboré un texte de loi en vue de l'adoption duquel un processus de consultation a été mis en place. Les dispositions envisagées excluaient plusieurs secteurs de l'économie informelle, en particulier les travailleurs domestiques, dont une majorité de femmes. **Il a été décidé que la pression devait être maintenue à travers des actions de lobbying et de plaidoyer dans le but d'obtenir que la loi soit amendée et renforcée.** Les comités de campagne ont alors estimé qu'il était indispensable de renforcer l'organisation de la base populaire du mouvement formée par les travailleuses et les travailleurs de l'économie informelle, afin que développer une demande plus forte. Il importait par ailleurs de mettre en place une **alliance des syndicats et des ONG** engagés auprès des travailleurs du secteur informel. Le syndicat des travailleurs domestiques du Karnataka s'est ainsi joint aux syndicats d'autres États de cette catégorie de travailleurs afin d'exiger son inclusion dans le champ d'application de la loi.

Au **Cameroun,** pour sensibiliser et influencer les autorités publiques sur l'absence d'une politique en matière de logement social, **l'ONG ASSOAL a développé un projet pilote de construction de 10 logements sociaux.** L'objectif est de **proposer au gouvernement d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale de financement du logement social intégrant les mutuelles et coopératives d'habitat**. Pour ce projet, la méthodologie s'est fondée sur la **capitalisation des expériences** dans le domaine du logement social, sur la planification des actions à mener pour le changement, sur la mise en œuvre du plan de contacts et de propositions (**organisation et animation de comités internes et groupes de travail, partenariat et alliance, plaidoyer et lobby, sensibilisation et mobilisation des acteurs, renforcement des capacités**) et enfin sur la mise en œuvre d'expériences pilotes de financement et de construction des logements sociaux. **Un groupe de travail entre ONG du secteur s'est mis en place et des alliances ont été créées (**médias, députés, chefs traditionnels, etc.) pour amener une concertation multi-acteurs autour de la politique de l'Habitat social. Ces acteurs ont élaboré ensemble une étude de faisabilité du projet de construction de logements sociaux. Cette démarche méthodologique a contribué à la formulation de plusieurs propositions : textes de loi spécifiques à la copropriété et aux coopératives d'habitat social, stratégie nationale de financement du logement social, modèles de logement sociaux accessibles aux habitants des quartiers défavorisés. **Ces propositions ont abouti à des résultats tangibles** et grâce à ce projet pilote, des coopératives et mutuelles d'habitat prennent corps et le **gouvernement considère la société civile comme un partenaire stratégique dans la promotion du logement social.** Les propositions d'ASSOAL ont donc été prises en compte**,** et les relations entre les différents niveaux (État-société civile-entreprises privées) sont dynamiques. Le cadre

juridique relatif à l'Habitat social se met progressivement sur pied et une stratégie nationale de financement du logement social est en cours de validation.

Au **Brésil**, les **rapporteurs nationaux sont chargés, après avoir émis un diagnostic et avoir fait remonter l'information, d'émettre des recommandations sur les inégalités relevées**. Ils analysent si les droits de l'Homme sont mis en œuvre et de quelle manière, encouragent la création d'indicateurs et préparent des rapports contenant des recommandations. Leur rôle est d'influencer les organismes publics et de faire pression sur le gouvernement brésilien pour la promotion et la garantie du respect des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Ils ne sont pas institutionnalisés et n'ont pas été officiellement constitués par une loi ou un décret national. Néanmoins, les rapporteurs nationaux existent pour apporter une contribution au pays (à la société et au gouvernement), pour l'aider à évaluer la capacité à mettre en œuvre les droits et à **présenter des propositions pour surmonter les obstacles et les problèmes**. Ils doivent avoir une **légitimité à la fois envers le gouvernement et envers la société civile.** Réalisant un travail important d'intermédiaire, ils sont les **porte-parole des violations de droits de la population,** et doivent savoir se faire écouter par les autorités.

Au **Sénégal**, le processus d'élaboration de la loi d'orientation sociale pour la promotion et la protection des droits des personnes handicapées, a démarré en 2007 avec le ministère de l'Action Sociale. **Un grand retard ou ce qui ressemblait à un blocage, pour ne pas dire une mauvaise volonté des opérationnels, a fait prendre conscience à la société civile de la nécessité de suppléer sinon prendre en charge directement l'élaboration d'un avant-projet.** Aussi, préoccupée par cette situation et par l'absence d'implication de la majorité des personnes et des acteurs du secteur, l'association *Handicap Formation Éducation et Communication* s'est attachée les services d'un consultant et d'experts qui ont permis de présenter un avant-projet de loi à la Direction de l'Action sociale qui, à son tour l'a soumis à l'adoption du Conseil des Ministres, en avril 2009 ; il en est de même du processus de ratification de la Convention Internationale relative aux Droits des Personnes Handicapées (CIDPH).

En 2009, en **Chine**, **une série d'actions judiciaires menées avec l'aide de PIDLI, ont permis de peser sur les décisions des autorités d'un certain nombre de villes.** L'une d'elle a été menée par une personne handicapée dans la ville de Chongqing à propos du permis de construire délivré à une banque dont les bâtiments n'avaient pas été dotés d'aménagements permettant aux personnes à mobilité réduite d'y accéder. Le tribunal de première instance a rejeté cette demande mais la banque a adressé des excuses au plaignant, suscitant l'attention des médias et d'autres personnes en situation de handicap. Une autre demande a ainsi été déposée à l'encontre du ministère des Chemins de fer au motif de son absence de soutien aux personnes handicapées. Bien que le gouvernement ait censuré les informations des médias sur cette affaire et contraint l'avocat de la partie plaignante à se retirer, **le ministère a pris un arrêté selon lequel les personnes en situation de handicap étaient en droit d'exiger un traitement spécial à bord des trains, que les autorités étaient tenues de leur garantir.**

3) La société civile, acteur indispensable des organes consultatifs

Les conférences ou conseils participatifs sont des espaces de dialogue et de concertation sociale entre différents types d'acteurs, étatiques et non étatiques (société civile et acteurs privés) et ont un **rôle consultatif auprès des autorités pour la proposition de politiques publiques, leur suivi et le contrôle de leur bonne application**. Ils constituent ainsi un lieu d'expression de la démocratie participative permettant aux citoyens de concrétiser leur droit de participer à la conduite des affaires publiques. Ils sont saisis par les pouvoirs publics pour répondre à une question précise et peuvent généralement être force de proposition.

Au **Brésil**, à son accession au pouvoir, le Président Luiz Inácio Lula da Silva, annonce l'adoption de la politique de sécurité alimentaire *Fome Zero,* basée en grande partie sur la stratégie portée par l'*Instituto Cidadania*[28]. Celle-ci vise à associer la société civile[29], les secteurs privé et public (au niveau fédéral, étatique et municipal) et combine des actions d'urgence avec des programmes structurels. De plus, différentes institutions internationales comme la FAO, la Banque Interaméricaine de Développement ou la Banque mondiale ont été consultées par le gouvernement. Leur rapport commun souligne notamment l'importance de la participation de la société civile dans la prise de décision et la mise en œuvre de cette politique[30]. Ainsi, le Conseil de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) et les conférences participatives au niveau national, étatique et local sont remis en place. **Le CONSEA a un caractère consultatif auprès du Président de la République dans la formulation des politiques et dans la définition des orientations pour la garantie du Droit humain à l´alimentation adéquate.** Il est formé d'une soixantaine de conseillers titulaires, composée d'un tiers de représentants du gouvernement, de deux tiers de représentants de la société civile et du secteur privé, ainsi que d'observateurs (d'autres conseils, d'organismes internationaux et du Ministère Public Fédéral). Des conseils similaires existent également au niveau des différents États du Brésil et des municipalités[31].

Au Mali, les orientations de la Stratégie nationale de sécurité alimentaire sont fondées sur l'implication de l'ensemble des acteurs publics, privés et de la société civile. Le gouvernement malien insiste sur l'importance de la participation, du partenariat et de transparence des affaires publiques. De la même manière qu'au Brésil avec le CONSEA, un **Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA) est chargé d' établir une concertation permanente entre l'État, la société civile et les partenaires en matière de sécurité alimentaire.**

---

28 *Fome Zero* est composé d'une trentaine de programmes (combinant la continuité de programmes des gouvernements précédents avec une vingtaine de nouveaux programmes). Ils sont articulés autour de quatre axes : l'accès à la nourriture, le renforcement de l'agriculture familiale, la génération de revenus ainsi que l'articulation, la mobilisation et le contrôle social. Il faut noter qu'il n'est pas exactement le même que le projet originel de l'*Instituto Cidadania*. La plus grosse différence étant la disparition de la Réforme Agraire de l'axe d'amélioration des revenus

29 Celle-ci est définie comme regroupant les syndicats, les associations populaires, les ONG, les universités, les écoles, les églises des différentes confessions et les entités d'entreprises, *INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero - Uma Proposta de politica de segurança alimentar para o Brasil,* Brasilia, octobre 2001, p.5

30 FAO, Inter-American Development Bank, World Bank, *Brazil-Projeto Fome Zero- Report of the Joint FAO/IDB/WB/Transition Team Working Group*, décembre 2002, pp.4-6

31 L'existence d'un conseil de sécurité alimentaire au niveau municipal est nécessaire pour recevoir des fonds du gouvernement fédéral vis-à-vis de certains programmes de sécurité alimentaire, c'est pour cela qu'ils perdurent, même quand ils ne sont que fictifs.

Au Sénégal, la nomination de personnes handicapées comme conseillers spéciaux sur les questions relatives au Handicap à la Présidence de la République, au niveau des villes de Dakar et de Pikine ont permis d'enclencher une réelle volonté politique de l'État. Les personnes handicapées ont également depuis 2009 un représentant au niveau du Conseil économique et social, qui en est d'ailleurs le rapporteur général.
Par ailleurs, en 2005 et 2006, des représentants des organisations sénégalaises de personnes handicapées ont participé au siège des Nations unies à New York à l'élaboration de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées en tant qu'experts nationaux.
Il ne faut pas oublier que **l'appartenance de certaines organisations de personnes handicapées à des réseaux, plateformes et consortia d'organisations de la société civile, a contribué à renforcer l'influence et la mobilisation autour de leurs causes et des droits humains.** À titre d'exemple, le statut d'observateur aux Nations Unies de la RADDHO a facilité l'accréditation du Coordonnateur de l'association *Handicap Formation Éducation Communication* aux 7ème et 8ème sessions du Comité Ad-Hoc d'élaboration de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées à New York qui a pu se joindre à la délégation officielle du Sénégal. Le fait de siéger dans plusieurs instances auprès de l'État et de ses services, auprès des partenaires techniques et financiers et d'autres organismes a permis de contribuer à l'élaboration de la stratégie nationale de protection sociale sans oublier l'élaboration du 10ème Plan quinquennal de développement, sur l'éducation, la santé et autres aspects.

L'efficacité du travail effectué par la société civile, son influence sur les pouvoirs publics ou sa représentativité diffèrent selon son niveau de mobilisation mais également selon la forme et l'importance qui lui sont données par les autorités. La simple existence des conférences ou conseils participatifs ne garantit pas une participation sociale accrue dans l'élaboration des politiques publiques. En effet, le simple fait d'être présent ne signifie pas forcément participer. Dans beaucoup de conseils, les autorités tirent les ficelles, attribuant à la société civile un caractère fictif ou de figuration.

Quelles sont les opportunités pour la société civile de participer à un conseil consultatif ?
Participer à une conférence ou un conseil consultatif permet à la société civile d'être écoutée par les pouvoirs publics plus aisément puisqu'elle dispose d'un cadre pour le faire. Elle peut ainsi être force de proposition mais aussi exercer un rôle de contrôle des politiques publiques et faire remonter les problèmes rencontrés par la population. Elle peut ainsi orienter des thèmes de débat, mettre la question des droits économiques, sociaux et culturels au centre de l'agenda politique.

La société civile a un rôle à jouer pour diffuser ses positions, apporter son expertise, mais aussi être à l'écoute des positions des autres secteurs et faire pression (lors des débats mais aussi avec le lobbying direct auprès de personnes cibles, car ces conférences ou conseils, réunissant les principaux acteurs du sujet traité, facilitent l'établissement de contacts et de rencontres informelles).

Avant toute chose, **pour plus d'efficacité de la participation de la société civile, il faut que celle-ci soit organisée et travaille en réseau.** Celui-ci devra être le plus représentatif possible de la société, à la fois au niveau géographique et sectoriel (différents domaines d'action et différents types

de structures : associations, organisations communautaires, syndicats, instituts de recherche etc.). En amont, les représentants de la société civile portent les propositions ou revendications du réseau au sein du conseil ou de la conférence, et en aval, ils font remonter les débats, avancées et échecs. Cela permet d'avoir plus d'efficacité, puisque plusieurs membres portent les mêmes revendications. Cela permet également de représenter un véritable contre-pouvoir (par exemple si les autorités veulent transformer le conseil en organe fictif).

Ainsi, **au Brésil,** les associations sont réunies au sein du **Forum brésilien de sécurité alimentaire et nutritionnelle (FBSAN)**. Elles coordonnent leurs actions au sein de ce forum et les membres du CONSEA portent ainsi les revendications et propositions du Forum au sein du conseil.

Au Mexique, le dialogue avec l'autorité fédérale a lieu par le biais du mécanisme de concertation de la Commission gouvernementale (*Intersecretarial*) pour les droits humains, sous la présidence de la Secrétaire des relations extérieures. Divers ateliers furent organisés, dont l'un sur les DESC, **une méthodologie fut définie – sur proposition des organisations de la société civile – pour le suivi des recommandations issues des discussions**, tant sur leurs aspects spécifiques que sur les aspects généraux de politique sociale. Malheureusement, lorsque les conditions pour la production de résultats concrets furent réunies, le gouvernement mexicain décida, de manière unilatérale de modifier tant le fonctionnement de la Commission gouvernementale que le mécanisme de représentation, les faisant dépendre tous deux du Secrétariat du gouvernement, sans qu'à ce jour son fonctionnement ait véritablement été rétabli, le tout se traduisant dans la pratique par un recul par rapport aux avancées qui avaient été accomplies jusqu'alors.

On comprend par cette expérience que **la volonté politique de partager le pouvoir avec la société civile peut être factice.** Dans la pratique, le dialogue social est facilement détourné au profit du gouvernement. **Il faut donc être vigilant pour ne pas être instrumentalisé par le gouvernement, ou encore perdre du temps dans des négociations stériles,** puisqu'aucune volonté de donner suite aux négociations n'existe. Les associations du Brésil avaient également vécu cette situation, et y ont répondu en renforçant la mobilisation sociale, qui a fini par obtenir gain de cause. Encore une fois, **la mobilisation, de masse et dans la durée, est un enjeu crucial pour assurer une pression efficace auprès des autorités.**

Afin de s'investir pleinement dans une conférence ou un conseil participatif, il faut que les membres, étatiques et non étatiques, disposent de temps pour s'investir dans les sujets traités mais également des connaissances et capacités pour agir sur les politiques publiques (connaissances techniques, fonctionnement des pouvoirs publics...). Il est ainsi souvent nécessaire de leur faire bénéficier de formations sur le fonctionnement des politiques publiques pour leur permettre de mener à bien leur mission: processus de prise de décision, de suivi et d'évaluation des politiques publiques - budgets - droits économiques, sociaux et culturels. De plus, il est important que les personnes qui recevront les recommandations (des ministères et administrations concernés) les comprennent. Il peut donc être utile de les associer aux formations.

Au **Brésil**, le FBSAN a défini comme priorité de renforcer les capacités des organisations de la société civile pour qu'elle ait plus de poids face aux autorités. Des formations sont réalisées pour les membres étatiques et non étatiques, par des CONSEA ou des ONG.

Souvent, une limite est que ce sont des représentants des populations vulnérables et non les populations elles-mêmes qui sont présents dans ces instances. **Il est donc essentiel de renforcer les capacités des populations pour qu'elles soient elles-mêmes capables de défendre et revendiquer leurs droits auprès des autorités publiques locales et de participer aux conseils et conférences participatives. Même si ce travail est généralement fait par la société civile, il ne faut pas oublier qu'il incombe à l'État** de « *permettre aux individus de concrétiser leur droit de participer à la conduite des affaires publiques* ».

Au **Brésil**, cette tâche de mobilisation sociale et d'éducation citoyenne est réalisée par le Réseau d'Education Citoyenne (*Rede de Educação Cidada*) créé dans le cadre de la politique *Fome Zero.* Il s'agit d'une structure mi-publique, mi-privée pour disposer de suffisamment d'autonomie; ses éducateurs répartis sur tout le territoire travaillent avec la population en se basant sur l'idéologie d'éducation populaire de Paulo Freire.

Plusieurs recommandations sur la participation de la société civile :

- Afin de favoriser l'intérêt et la participation, **l'élection des représentants de la société civile doit être privilégiée sur leur désignation** ;
- Les indemnisations peuvent avoir un effet négatif sur l'efficacité de la participation, attirant des personnes qui ne sont que motivées par la rémunération et non par leur mission, par contre, le **remboursement des coûts de transport et d'hébergement est importante**. La combinaison d'un temps de transport long et d'un coût important sont doublement décourageants ;
- Une **société civile déjà organisée** dispose de plus de capacités pour faire pression sur les autorités, exiger le bon fonctionnement des conseils ou la prise en compte des décisions prises ;
- Il faut rechercher des **alliances avec des organisations fortement représentatives** pour avoir un réel poids dans les négociations sociales ;
- **Le renforcement des capacités de la société civile** lui donne les moyens de participer plus activement dans la formulation et le contrôle des politiques publiques ;
- Il faut trouver un moyen de **mobiliser les organisations et les personnes dans la durée** (fixer des objectifs à court terme, par exemple), pour éviter que le mouvement ne s'essouffle, et que le gouvernement n'ait qu'à attendre cet essoufflement pour ne plus tenir compte de la société civile.

Ainsi, au **Brésil**, le CONSEA national, s'est consolidé au fur et à mesure des années et dispose actuellement d'une certaine influence sur les pouvoirs publics et les politiques qu'ils mettent en œuvre (comme succès, ils ont réussi à obtenir la création de nouveaux programmes, des hausses de budget sur certains...). Deux conférences nationales pour élaborer des lignes directrices et des priorités pour la construction et la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité alimentaire ont eu lieu en 2004 et 2007. Elles ont été précédées de conférences au niveau local avec la garantie de la représentativité des différentes partie de la société brésiliennes (comme les communautés traditionnelles) qui ont permis la participation populaire et le débat à l'échelle du pays tout entier. Les participants ont été plus protagonistes et plus divers aux conférences de 2007 qu'en 2004, ce qui démontre que **l'établissement de processus participatifs prend du temps, tout comme la mise en œuvre des politiques publiques qui en découlent, d'où la nécessité qu'ils s'insèrent dans une politique d'État et non de gouvernement** (cette dernière étant temporaire).

Même si ces conseils participatifs semblent être des lieux d'action appropriés pour essayer d'influencer les politiques publiques, il faut être conscient du fait que leur efficacité dépend de l'écoute et de l'importance que le gouvernement leur donne... De plus, **il reste nécessaire d'avoir parallèlement d'autres moyens d'action :** les dénonciations de cas de violation de droit et contacts directs avec les autorités publiques, campagnes, pétitions, information de la population et autres moyens de plaidoyer et lobbying restent nécessaires pour essayer d'influencer et de faire avancer les politiques publiques par rapport aux besoins des populations les plus vulnérables. **À chaque fois, une action en réseau permet une plus grande représentativité et légitimité et aura donc plus de chance de succès.**

En résumé

- La majorité des institutions internationales et de nombreux gouvernements recommandent la participation de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques ;
- la société civile est sollicitée pour sa force de proposition de solutions alternatives adaptées ; l'exemple du Brésil qui a adopté une « manière participative de faire des politiques publiques » est tout à fait significatif ;
- pour éviter que le mouvement ne s'essouffle, la mobilisation de la société civile se doit d'être constante ; il faut maintenir la pression sur la durée pour garantir la continuité des actions mises en œuvre et que les effets perdurent ;
- pour plus d'efficacité de la participation de la société civile, il faut que celle-ci soit organisée et travaille en réseau. Celui-ci devra être le plus représentatif possible de la société, à la fois au niveau géographique et sectoriel ;
- une société civile déjà organisée dispose de plus de capacités pour faire pression sur les autorités ;
- les conférences ou conseils participatifs sont des espaces de dialogue et de concertation sociale entre différents types d'acteurs et ont un rôle consultatif mais le simple fait d'être présent ne signifie pas forcément participer ;
- il faut rester vigilant devant la volonté des autorités politiques de partager le pouvoir avec la société civile ; elle peut parfois être factice. Dans la pratique, le dialogue social est facilement détourné au profit du gouvernement ;
- il est important de renforcer les capacités des populations pour qu'elles soient elles-mêmes capables de défendre et revendiquer leurs droits auprès des autorités publiques et de participer aux conseils et conférences participatives ;
- il faut rechercher des alliances avec des organisations fortement représentatives pour avoir un réel poids dans les négociations sociales.

Conclusion

La contribution de la société civile à l'élaboration des politiques publiques est une ressource qui semble être de plus en plus valorisée et mise à profit par les autorités. L'information, la consultation et la participation active permettent de constituer une meilleure formulation des politiques publiques ; cette participation est indispensable pour combattre les inégalités ou les violations de droits.
Cette compilation d'expériences démontre que quelle que soit la violation de droit (discrimination, sécurité alimentaire, logement, santé…), la population a la possibilité de faire entendre sa voix.
Ce guide illustre les tentatives et succès des organisations de la société civile, qui, mobilisées, organisées et constantes ont réussi à avoir une influence directe ou indirecte dans les décisions de l'État. Les méthodes sont aussi diverses que le nombre de cas cités : information, sensibilisation, pression, sollicitation, participation aux conseils consultatifs…Chaque action est liée au contexte politique du pays, néanmoins, les méthodes utilisées par les partenaires peuvent être réutilisées par d'autres, en les adaptant à leur propre contexte.

Plus la société civile sera en lien constant avec la population, mobilisée sur la durée, travaillant en réseau et la plus représentative possible, plus ses actions auront un poids dans l'élaboration et le suivi de politiques publiques basées sur les droits.

Annexe

La société civile comme interface entre les populations, les autorités et les administrations publiques

Synthèse des ateliers de réflexion lors du séminaire de Dakar, septembre 2010

Quels sont les enjeux ?

- porter les préoccupations des populations à la base et veiller à leur prise en compte par les autorités ;
- développer la capacité des autorités à adapter les politiques et projets de développement aux réalités des populations ;
- sensibiliser sur la nécessité de légiférer en vue de transformer les besoins en droits, obtenir de nouvelles législations, ou au moins les faire avancer ;
- aider à la formulation des politiques publiques et y introduire l'approche droit pour une meilleure promotion des droits des citoyens adaptés aux réalités quotidiennes ;
- mettre en place un cadre de concertation et de dialogue ;
- éduquer et accompagner les populations dans l'appropriation des approches de dialogue entre les pouvoirs publics et les citoyens.

À quelles difficultés on s'expose dans la mise en œuvre de ce processus ?

- risque de la récupération par les pouvoirs publics (éviter d'être considérés comme des faire-valoir) et de politisation des organisations de la société civile avec un impact sur leur crédibilité ;
- paraître trop subversif ;
- ne pas se confondre avec la population (la société civile n'est qu'un intermédiaire, elle ne doit pas prendre la place de la population) ;
- que l'État prenne ses lois et décisions sans consultation de la société civile ;
- difficultés dans la recherche de solutions, lors du dialogue social : le compromis peut être vu comme une solution mais aussi comme une cooptation, voire une trahison (bien se mettre d'accord avec les organisations / la population sur les éléments qui peuvent faire l'objet d'un compromis) ;
- divergence des intérêts des organisations de la société civile et absence de synergie dans leurs actions ;risques de blocage ou d'entrave ayant pour but de « saboter » les initiatives.

Comment anticiper ou contourner les problèmes ?

- créer des alliances avec les organisations de la société civile, les populations à la base, certaines institutions étatiques et internationales, certaines personnes ressources spécialisées sur les questions, les médias, les leaders d'opinion, etc. ;
- être transparent et développer un code éthique (être neutre et apolitique) ;
- opérer des choix stratégiques adaptés à certaines problématiques ;
- associer les populations dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques
- sensibiliser les populations sur le rôle et les limites de la société civile ;
- renforcer ses capacités à adresser des propositions pertinentes à l'État.

Bibliographie

BENVENUTO LIMA JR. Jayme, ZETTERSTROM Lena (sous la direction de), *Extrema pobreza no Brasil, a situação do direito à alimentação e moradia adequada,* São Paulo: Edições Loyola, 2002.
En ligne : http://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Extrema_Pobreza_no_Brasil.pdf

CADBURY (1993) cité par GIBBON Marion. *Partnerships for Health : A way of working with women's groups to improve community health in rural Nepal,* IDS Bulletin, Vol 31, n° 1, 2000.

CANTO CHAC Manuel. « La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas : la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en México », dans : *Las exigencias de la sociedad civil : la responsabilidad del Estado, derechos económicos, sociales y culturales (DESC)*. Barcelona, Icaria y Antrazyt;Relaciones Norte-Sur, 2004, pp. 253-277.

CANTO CHAC Manuel. « Introducción a las Políticas Públicas », dans : CANTO M. Y O. Castro (coordinadores) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio.* Movimiento Ciudadano por la Democracia. México, 2002.

FAO. *Inter-American Development Bank, World Bank, Brazil-Projeto Fome Zero- Report of the Joint FAO/IDB/WB/Transition Team Working Group,* décembre 2002.

FAO. *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale,* Rome, novembre 2004.
En ligne : http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825f/y9825f00.htm

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE. *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale-Comment mettre fin à la pauvreté rurale,* Rome : Palombi, septembre 2001.
En ligne : http://www.ifad.org/poverty/index.htm

GOFFIN Charles. *Les Politiques Publiques*, Université de Pau et des Pays de l'Adour, PROJET INTERFORM, Séminaire des 3 et 4 avril 2007. En ligne : http://www.interform-eu.org/UserFiles/File/Formation/sem-politiques-publiques/Note_docu_politiques-publiques.pdf

GONZALEZ Luc. *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.

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME. *Questions fréquemment posées concernant les DESC,* fiche d'information n°33, 2009.
En ligne :
http://www.agirpourlesdesc.org/IMG/pdf_Questions_frequemment_posees_concernant_les_DESC.pdf

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero - Uma Proposta de politica de segurança alimentar para o Brasil, Brasilia,* octobre 2001. En ligne : http://www.fomezero.gov.br/documentos

KURUVILLA Shyama, *Civil Society Participation in Health Research and Policy: A review of models, mechanisms and measures,* Londres : Overseas Development Institute, Working Paper 251, août 2005.
En ligne : http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=22715

MESTRE Christophe (CIEDEL), DURAY-SOUNDRON Chantal, HUYGHEBAERT Patricia et TUROT Oriane (Secrétariat exécutif du Réseau IMPACT). *Réduire les inégalités par des politiques publiques locales, Orientations méthodologiques, Manuel pratique*, mars 2009. En ligne : http://www.cercoop.org/IMG/pdf/Reduire_les_inegalites.pdf

MOZAMMEL Masud et ODUGBEMI Sina. *With the support of multitudes: Using strategic communication to fight poverty through PRSPs*, Londres: DFID/World Bank, 2005.

ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), Paris et PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD), New York, Les stratégies de développement durable: Un recueil de ressources, 2002. En ligne : http://www.poptel.org.uk/nssd/res_book.html

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brésil). Governo Fernando Henrique Cardoso. *Préface du programme national des Droits de L'Homme*, Secrétariat de la communication sociale, 1996. En ligne : http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PROGFR.HTM

REPUBLIQUE FRANÇAISE, DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE (site internet). *L'État-providence*, mai 2006. En ligne : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/etat-providence.html

REPUBLIQUE DU MALI. *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté*, note de présentation, mai 2002. En ligne : http://www.ml.undp.org/linkdoc/cslpsynt.pdf

REPUBLIQUE DU MALI, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET DE L'ENVIRONNEMENT. *Stratégie Nationale de sécurité alimentaire au Mali*, août 2002 . En ligne : http://www.aec.msu.edu/fs2/mali_fd_strtgy/other_fs_doc/CSSAF_MALI_2_1.pdf

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Global partnership for development*, New York, 2006. En ligne : http://www.undp.org/publications/annualreport2006/english-report.pdf

Liens utiles

Programme international de formations aux méthodes d'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels :« Agir pour le respect des droits économiques, sociaux et culturels » : http://www.agirpourlesdesc.org

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme: http://www2.ohchr.org

Association Internet pour la promotion des droits de l'Homme - AIDH
http://www.droitshumains.org

Centre des droits de l'Homme de l'Université du Minnesota – HRUSA : http://www.hrusa.org/
* Le cercle des droits, l'activisme en faveur des droits économiques, sociaux et culturels, un outil pour la formation :
http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/frenchcircle/toc.htm

International Network for Economic, Social & Cultural Rights - ESCR-Net
http://www.escr-net.org

Organisations ayant collaboré à cette publication :

Actions Solidaires de Soutien aux Organisations et d'Appui aux Libertés - ASSOAL (Cameroun) : www.assoal.org/

Plateforme DESC du Cameroun : http://plateformedesccam.org

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE (Brésil) : www.fase.org.br/v2/

Plataforma brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – DHESCA (Brésil) : www.dhescbrasil.org.br/

Foundation for Educational Innovation in Asia –FEDINA (Inde) : http://fedina.org

Human Rights Forum for Dalit Liberation-Karnataka - HRFDL-K (Inde)

Human Development Organization – HDO (Sri Lanka) : http://www.hdosrilanka.org/

Jeeta Vimukthi Karnataka – JEEVIKA (Inde) : www.jeevika-free.org/

Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil –REMISOC (Mexique): www.remisoc.org.mx/

Mouvement des peuples pour l'éducation aux droits humains (Mali)
Plateforme DESC du Mali

Handicap, Formation, Éducation et Communication (Sénégal)
Plateforme DESC du Sénégal

Dongjen Centre for Human Rights Education and Action, (Chine)

Public Interest and Development Law Institute – PIDLI (Chine)

Terre des Hommes France : www.terredeshommes.fr

Autres partenaires du programme international :

Asian Human Rights Commission: www.humanrights.asia/

Association de Lutte contre les Violences faites aux Femmes - ALVF (Cameroun)

Integrated Rural Development Society - IRDS (Inde) : www.irdsindia.org/sabsoft/
Juristes-Solidarités (France) : www.agirledroit.org/

People's Education and Economic Development Society - PEEDS (Inde)

Philippine Human Rights Information Center - PHILRIGHTS (Philippines) : http://philrights.org
Philippine NGO PO network on Economic, Social and Cultural Rights

Plateformes DESC du Bénin et du Togo

Réseau Aoudaghost (Bénin, Mali, Sénégal, Togo)

Programme

Agir pour les DESC

www.agirpourlesdesc.org

Organisations ayant collaboré à cette publication

/

Influer sur les autorités pour que les politiques publiques soient conformes aux droits économiques, sociaux et culturels (DESC), c'est augmenter les possibilités de revendication de ces droits, et donc, s'assurer de leur effectivité. Les organisations de la société civile ont accumulé une forte expertise dans leur recherche de stratégies pour la mise en œuvre des DESC, à partir des situations vécues par les populations.

Cette publication, pilotée par Terre des Hommes France, a été réalisée dans le cadre du programme d'échange d'expériences sur les méthodes d'exigibilité des droits économiques, sociaux et culturels (programme « Agir pour les DESC»). Elle rapporte les méthodes d'incidence sur les politiques publiques d'acteurs aux pratiques, aux cultures et aux expériences diverses venant du Brésil, d'Inde, du Sri Lanka, du Mexique, du Mali, du Cameroun, du Sénégal et de Chine.

Réalisation

Terre des Hommes France

Avec le soutien de :

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

CCFD TERRE SOLIDAIRE