

SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA

Analyser les questions essentielles de politique
et de gouvernance en Afrique et au-delà



S'ENGAGER AUPRÈS DES PARLEMENTS : CONSEILS À LA SOCIÉTÉ CIVILE

Victoria Ayer

Numéro 8, juillet 2008

A propos de SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA) est fier d'être depuis longtemps reconnu comme le premier institut de recherches sur les questions internationales en Afrique du Sud. Nous sommes une cellule de réflexion indépendante, non-gouvernementale, dont les objectifs stratégiques principaux sont d'apporter une contribution efficace à la politique du gouvernement et d'encourager un débat plus large et mieux informé sur les affaires internationales. C'est à la fois un centre de recherche d'excellence et un lieu de rencontre pour stimuler les discussions publiques. Les articles dans cette collection présentent des analyses thématiques acerbes et offrent un ensemble de perspectives sur les politiques-clés et questions de gouvernance en Afrique et au-delà.

A propos du programme

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP du SAIIA a permis la promotion de débats publics et la production d'étude sur les questions de gouvernance critique et de développement en Afrique et au-delà. Ce programme a pour but de perfectionner les décisions politiques publiques en associant les gouvernements, les citoyens et les chercheurs à travers un ensemble de publications, d'ateliers-formateurs et d'associations de recherche. Le projet a travaillé sur le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs et sur la gouvernance dans presque 20 pays d'Afrique. SAIIA est ouvert à toutes propositions de documents originaux relatifs à la bonne gouvernance et considérer leur publication dans cette collection.

Editeurs de cette collection : Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za et Ross Herbert ross.herbert@wits.ac.za

Le Programme de Gouvernance et du MAEP tient à remercier Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn and Pat Tucker pour leur assistance éditoriale dans la préparation de ces articles. Traduction Française faite par A la French www.alafrench.co.za et Beullens Consulting fabien@bconsult.co.za L'édition des textes traduits a été faite par Faten Aggad du SAIIA.

SAIIA présente sa reconnaissance envers l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas en Afrique du sud qui a soutenu généreusement le Programme de Gouvernance et du MAEP dans cette collection.

Autres publications

Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs : Leçons à tirer des pionniers est la première étude approfondie sur le MAEP, elle examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Les difficultés rencontrées par la population civile pour faire entendre leur voix ont été illustrées dans des études de cas au Ghana, au Kenya, au Rwanda, à l'Île Maurice et en Afrique du Sud. Cette étude présente 80 recommandations pour renforcer le MAEP.

Le DVD-Rom *MAEP : les outils de travail* est une librairie électronique de ressources pour les universitaires, les diplomates et les activistes. Il a été créé en anglais et en français, et inclus des interviews filmées, des guides sur les mécanismes et enquêtes de responsabilité participative, un ensemble complet des documents officiels du MAEP; les normes de bonne gouvernance et plusieurs articles et rapports de conférence. Ce DVD-Rom est inclus dans le livre '*Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs : Leçons à tirer des pionniers*'.

Les normes de Gouvernance du MAEP : une collection classé contient toutes les normes et codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires doivent ratifier et appliquer, le tout réuni dans un volume de 600 pages et aussi disponible en français.

Réussir la planification de l'évaluation par les Pairs : guide pour les points focaux expose les principes pour diriger un procédé MAEP national robuste et crédible. Cet ouvrage fournit des conseils pratiques sur la façon de former des institutions, conduire des recherches, l'implication du public, les prévisions budgétaires et les médias. Aussi disponible en français et en portugais.

Comment influencer le MAEP : un guide pour la société civile donne des conseils stratégiques et tactiques aux organisations de la société civile sur la façon de s'engager avec les différents acteurs et institutions, afin d'avoir un impact politique dans le cadre de leur processus de MAEP. Aussi disponible en français et en portugais.

Institut Sud-Africain d'Affaires Internationales
Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa
Tel +27 11 339-2021 • Fax +27 11 339-2154
www.saiia.org.za • info@saiia.org.za

Couverture conçue par Claire Waters

©SAIIA. Tous droits réservés. Toute reproduction, utilisation, stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — est interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur (ou des auteurs) et ne traduisent pas nécessairement celles du SAIIA.

SÉRIE DE PUBLICATIONS OCCASIONNELLES DE SAIIA



Analyser les questions essentielles de politique
et de gouvernance en Afrique et au-delà

S'ENGAGER AUPRÈS DES PARLEMENTS : CONSEILS À LA SOCIÉTÉ CIVILE

Victoria Ayer

Numéro 8, juillet 2008

Résumé

Cet article apporte des suggestions concrètes qui aideront les dirigeants bien informés de la société civile à influencer leur propre parlement pour réaliser un changement législatif et social. Les défis et les pratiques d'excellence mises en avant se basent sur le travail de l'auteur qui a conseillé et formé plus de 120 organisations de la société civile dans les Balkans, au Moyen Orient, en Asie du Sud-est et en Afrique.

Tandis que cet article ne portera pas spécialement sur le rôle que les parlements jouent dans le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)¹, toutes les techniques décrites peuvent aisément être appliquées par les acteurs de la société civile travaillant à faire progresser leurs domaines de cette façon. Sans considération du pays, le développement de relations avec les responsables politiques des institutions gouvernementales requiert des actions similaires. Cela nécessite de se familiariser avec le système électoral de votre pays, d'effectuer une bonne recherche qui étaye votre revendication, d'identifier et de soutenir le défenseur politique que vous avez stratégiquement choisi et de s'assurer que votre organisation dispose d'une légitimité publique.

Victoria Ayer est avocate et ancien membre du personnel de deux Membres du Congrès des Etats-Unis. Elle travaille au niveau international depuis dix ans. Plus de 30 000 copies de sa série de six modules intitulée Advocacy Expert Training ont été publiées et sont disponibles en ligne sur : http://www.pactcambodia.org/publications.htm#Advocacy_and_Policy. Une version préliminaire de cet article a été présentée au cours de l'atelier « MAEP et Réforme » organisé par l'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA), au Birchwood Hotel, à Johannesburg, du 20 au 22 novembre 2007.

Comment ce parlementaire est arrivé là ? Comprendre le système électoral

La tendance de l'organe exécutif dans une démocratie en développement à accumuler délibérément le pouvoir incite de nombreux dirigeants de la société civile à considérer les parlements comme de simples organes qui approuvent sans discussion. Cela est une erreur. La perception selon laquelle un parlement manque de pouvoir est une perception qui se réalise, souvent utilisée par les organisations non gouvernementales (ONG) pour expliquer leur propre incapacité à interagir avec un parlement qui pourrait accomplir bien plus s'il disposait des bonnes informations et d'un soutien adéquat.

Contrairement aux ministres, les parlementaires sont généralement plus accessibles, moins de « gardiens » bloquant l'accès, et devraient donc constituer un excellent point de départ pour toute organisation de la société civile qui prend le plaidoyer au sérieux. De nombreux parlementaires reçoivent leur mandat pour représenter sérieusement leur district géographique ou un électorat idéologique ; la majorité d'entre eux dépensent des sommes personnelles considérables dans leur campagne et ont parfois abandonné des carrières lucratives pour répondre à l'appel du service public. Tous les parlementaires ne sont pas corrompus, moralement déficients ou incompetents. Mais si vous n'interagissez jamais avec les parlementaires, vous ne saurez pas ceux sur lesquels vous pouvez compter.

La critique des dirigeants de la société civile sur le manque d'indépendance des parlementaires prouve un manque de compréhension de l'institution. De par leur conception, les parlementaires concentrent le pouvoir en élite au sein d'un parti politique. Dans la majorité des pays, le siège n'appartient pas au parlementaire en personne mais au parti politique victorieux. En Irlande, aujourd'hui, un parlementaire qui vote contre une législation défendue par son parti sans permission préalable sera renvoyé.

En Europe de l'Ouest, où le système parlementaire est le plus ancien, la loyauté à un parti reste primordiale. L'idée qu'un parlementaire puisse agir à l'encontre de son parti politique est considérée comme une abomination, non pas uniquement par les partis politiques mais aussi par les citoyens qui ne veulent pas de parlementaires francs-tireurs qui travaillent contre le parti qu'ils ont explicitement soutenu avec leurs votes. Dans des parlements à travers le monde, le gouvernement et les partis politiques d'opposition emploient un « whip » - terme anglais de chasse du 18^e siècle – qui s'assure que les parlementaires votent conformément à ce que leur parti dicte sur une mesure donnée. Tandis que certains parlements ont commencé à affirmer une plus grande indépendance², cela reste confiné à une extension de leur rôle traditionnel de supervision de l'exécutif plutôt qu'à la proposition de politiques nouvelles ou alternatives.

Un parlementaire à l'esprit indépendant existera plus probablement dans un système électoral qui demande à chaque parlementaire de représenter un district géographique donné (« district à membre unique ») en gagnant une majorité de votes (« d'abord passer le poste »). En supposant qu'un minimum de fraudes ait eu lieu, un parlementaire victorieux dans ce système aura acquis une grande reconnaissance en tant qu'individu auprès de la majorité des électeurs vivant dans une zone définie. Cette base de pouvoir indépendant donne aux parlementaires la capacité de négocier sur une base plus égale avec leur parti politique.

En revanche, si le système électoral dispose de plusieurs parlementaires représentant la même zone géographique (« districts à plusieurs membres »), s'il inclut des parlementaires nommés plutôt qu'élus pour représenter des divisions ethniques ou géographiques, ou s'il cache l'identité des parlementaires (via l'utilisation d'une liste close), il est plus difficile pour un parlementaire élu d'exercer un tel pouvoir. Dans de tels systèmes, les électeurs peuvent ne pas connaître les noms des candidats ; ils choisissent simplement un parti politique préféré, seule information listée sur le bulletin de vote.

Parmi les pays actuellement considérés comme des démocraties en Afrique subsaharienne, neuf seulement disposent d'un système électoral qui utilise un système de majorité à membre unique (le Botswana, la République centrafricaine, le Ghana, le Kenya, le Libéria, le Malawi, la Mauritanie, la Sierra Leone et la Zambie)³. Les autres

démocraties utilisent des systèmes de districts à membres multiples et à membres nommés, ou utilisent des systèmes électoraux différents en parallèle. Les autres pays d'Afrique entrent dans la catégorie des démocraties émergentes ou des régimes démocratiques « restreints » et ont tendance à utiliser des districts à plusieurs membres et d'autres méthodes qui favorisent le contrôle par le parti politique⁴.

Le simple fait de disposer d'un système électoral qui encourage l'exercice indépendant du pouvoir n'entraînera cependant pas nécessairement l'existence d'un parlementaire donné qui choisit d'utiliser ou même de reconnaître l'existence de ce pouvoir. Les systèmes électoraux ne sont pas conçus hors de tout contexte, mais plutôt par des élites politiques, généralement pour renforcer une culture politique existante⁵. Même les parlementaires à l'esprit le plus indépendant n'aliéneront probablement pas complètement leur parti politique car cela les couperait d'opportunités d'avancement.

Cependant, en tant qu'activiste de la société civile, vous avez davantage de chance d'encourager ce parlementaire à trouver une voix unique dans un système électoral majoritaire à membre unique, en particulier si vous liez votre question aux besoins de son district. Comme cela est décrit ci-dessous, les activistes de la société civile doivent pour cela comprendre comment leurs questions résonnent parmi les citoyens du district du parlementaire et utiliser ce savoir pour convaincre le parlementaire d'agir.

Bien que cela puisse sembler frustrant par moment, une partie de votre rôle consistera à éduquer votre parlementaire sur des problèmes qui semblent évidents. L'inexpérience, les pressions structurelles et le manque de ressources signifient que de nombreux parlementaires ne comprennent pas le rôle plus général qu'ils peuvent jouer dans le modelage de la société. De plus, la majorité des parlementaires sont généralistes et n'ont pas été choisis pour leur expertise législative. Certains ont passé des années à développer une expertise dans des professions non politiques avant de se présenter à des élections.

Une compréhension claire du processus électoral n'est que le premier pas pour comprendre ce qui motive vos parlementaires. Considérez votre nouvelle relation comme un partenariat. Mieux vous comprendrez leurs motivations, plus il sera facile de présenter un cas qui demande des mesures. Pour réussir, vous devez être stratégique en complétant leurs besoins par vos forces. Un des outils les plus puissants de la société civile est sa capacité inégalée à collecter et à analyser l'opinion publique de tous les secteurs. De même, les acteurs de la société civile, contrairement aux politiciens, peuvent avancer des arguments basés sur leur légitimité à agir en tant qu'autorité morale et sur leur engagement à long terme et leurs approches non partisans au développement humain.

Des informations correctes sont un outil puissant

De nombreux parlementaires disposent d'un accès limité aux informations, même sur le travail dans leur propre district. Peu de parlements fournissent suffisamment de ressources pour les aider à accomplir leurs devoirs au niveau du district d'une façon significative. Certains parlements découragent activement les parlementaires de créer des connexions solides avec leur district, généralement en leur demandant de vivre dans la capitale pendant l'intégralité de leur mandat. En Ethiopie, par exemple, les parlementaires (qui sont élus selon un système majoritaire à membre unique), ont récemment ramené leur visite biannuelle à leur circonscription à une seule visite par an, prétendant que l'essentiel des problèmes soulevés par les électeurs était mieux résolu par les « autorités locales ».

L'état des ressources dans les parlements n'est pas tellement meilleur. En général, un petit nombre de parlementaires seulement disposera d'un bureau, généralement ceux au plus haut niveau de l'administration et les présidents de comités. Le personnel est également limité. Au mieux, chaque comité peut disposer de son propre employé mais la majorité des parlementaires ne disposeront d'aucun employé. Les services des archives et de la recherche sont souvent terriblement négligés dans les parlements, localisés dans des zones inaccessibles, ou encombrés de piles de papiers non classés. Les salaires du personnel parlementaire sont bas, rendant le recrutement de chercheurs, d'avocats et de personnel technique qualifiés difficile. La formation des nouveaux parlementaires aux procédures même les plus rudimentaires est quasiment inexistante. Bien qu'il ait reçu des

Conseils pratiques sur la façon de faire pression sur votre législateur ou représentant élu

1. Etablir votre agenda et vos objectifs.

- Ayez une bonne connaissance du sujet que vous allez traiter lors d'une réunion. Ne vous surchargez pas – tenez-vous en à deux ou trois points maximum.
- Décidez de ce que vous souhaitez tirer de cette visite – c'est-à-dire, un engagement à voter en faveur de votre point, une recommandation sur cette question, ou simplement une information.
- Accordez du temps pour une conversation banale sur le lieu, mais pas trop.
- S'il s'agit d'une visite de groupe, décidez qui commencera la discussion et présentez votre ordre du jour.

2. Bien écouter.

- L'essentiel du lobbying consiste à écouter, chercher des indications des points de vue du représentant élu, et trouver des opportunités d'apporter de bonnes informations.
- Si vous rencontrez une personne « silencieuse », faites-la parler en lui posant des questions.
- Si vous faites face à une personne qui parle sans cesse, cherchez des ouvertures pour la ramener au sujet.

3. Soyez préparé, mais ne pensez pas que vous devez être un expert.

- La majorité des représentants élus sont des généralistes, comme la majorité d'entre nous. Préparez votre travail à la maison, mais ne pensez pas que vous devez connaître chaque petit détail d'un point. Exprimez des sentiments et expériences personnels lorsque cela est approprié. Rapportez-vous aux préoccupations d'amis et de membres de la communauté.
- Sachez dire « je ne sais pas » et proposez un suivi sur cette question.
- Soyez ouvert aux contre-arguments, mais ne vous enlisez pas dedans. Ne soyez pas ergoteur ou conflictuel.

4. Ne restez pas trop longtemps.

- Essayez de conclure sur votre point. Si vous avez entendu ce que vous espériez entendre, exprimez des remerciements et partez. Si vous êtes dans une impasse, remerciez-le/la, même si vous êtes déçu et dites-le. Sortez, vous reprendrez la discussion à un autre moment.

5. N'oubliez pas que vous êtes là pour développer une relation.

- Si l'élu est bon sur un point dans lequel vous avez été impliqué ou qu'il a soutenu votre position par le passé, exprimez votre reconnaissance pendant la visite.
- Si le contraire est vrai, pensez à la phrase « pas d'amis pour toujours, pas d'ennemis pour toujours ». Un jour, sur une question importante à vos yeux, il ou elle pourrait croiser votre chemin. En attendant, votre visite peut empêcher l'élu de devenir un opposant actif. En d'autres termes, vous pouvez aider à renverser la vapeur.

6. Le suivi est important.

- N'oubliez pas d'envoyer un mot de remerciement après votre visite. Si des engagements ont été pris, répétez la compréhension que vous en avez. Si des membres du personnel étaient présents, écrivez-leur aussi. Ils peuvent souvent devenir des alliés importants.

Tiré de *Common Cause*, 1989.

machines de votes électroniques sophistiquées pour chaque parlementaire, le parlement éthiopien vote toujours à main levée – deux ans après le début du mandat – car le parlement ne dispose d'aucune ressource (ou de volonté) pour former les parlementaires à la bonne utilisation de la console à trois boutons.

Certains parlements ont fait des efforts pour régler ces insuffisances. Le parlement ougandais, par exemple, a été aidé par des bailleurs internationaux pour développer une librairie professionnelle non partisane et embaucher du personnel de recherche. Une organisation prenant son travail avec le parlement au sérieux doit identifier

le personnel parlementaire et se lier d'amitié avec lui, en particulier les employés de comité chargés de définir les agendas, d'organiser l'audience des témoignages et des preuves, et peuvent arranger un accès jusqu'aux parlementaires siégeant au comité.

Contrairement au manque général de ressources des parlements, les organisations de la société civile basées dans les capitales peuvent souvent s'offrir des directeurs exécutifs qui gagnent plus qu'un parlementaire, employer les meilleurs cerveaux des universités et disposer d'équipement technique sophistiqué. La capacité à prendre le temps de réaliser les études nécessaires à la formulation d'une politique solide est bien supérieure à celle des parlementaires et de leurs employés de bureau limités et débordés.

Presque par nature, les politiciens sont suspicieux et gardent à l'esprit une théorie du complot. Une partie est de la paranoïa pure ; une autre est en fait basée sur l'expérience. Les politiques peuvent souvent sembler dominés par des personnalités motivées et intelligentes qui consacrent énormément de temps à ruminer des complots imaginaires et réels.

En tant qu'organisation de la société civile, le plus grand atout que vous pouvez apporter à un parlementaire est votre capacité à collecter et à analyser des informations de façon précise et non partisane. Avant d'approcher un parlementaire, muni de votre requête spécifique, renseignez-vous sur la façon dont les électeurs réagissent à votre problème. Effectuez une étude simple dans son district (choisissez un marché, un arrêt d'autobus très fréquenté, etc.), non pas pour gêner le parlementaire, mais pour montrer que ses électeurs sont concernés. N'entrez pas dans le bureau d'un parlementaire sans disposer de cette information.

Si le parlementaire ne représente pas un électorat particulier, renseignez-vous sur ce que la direction de son parti politique pense du problème, en examinant au moins la tribune ou les politiques déclarées du parti. Déterminez le point auquel votre proposition correspond, ou peut être présentée de façon à y correspondre. Si la tribune est silencieuse sur ce problème, expliquez au responsable politique pourquoi le parti tirerait des bénéfices à l'inclure. La première raison est qu'agir de la sorte attirera davantage d'électeurs.

Trouver un défenseur – ou en créer un

Malgré les pressions structurelles et politiques qui rendent une indépendance peu probable (et équivalente à un suicide politique), les parlementaires sont souvent critiqués par les dirigeants de la société civile pour leur incapacité à agir de manière indépendante en public. La critique est déplacée. Les dirigeants d'ONG qui prennent le temps de bâtir des relations solides avec leurs parlementaires découvriront que les résultats en valent la peine.

Dans n'importe quel pays, mais plus particulièrement dans les démocraties en développement, les élites politiques forment un petit groupe qui échange régulièrement des positions et des faveurs. Développer des liens

L'Association ougandaise des agents du changement

(UCAA, www.ucaa.or.ug) est une association nationale de travailleurs ougandais du secteur du développement qui s'engage à diffuser la méthodologie de développement participative autonome. De nombreux membres de l'UCAA ont formé des groupes d'entraide, certains d'entre eux étant impliqués dans des programmes de micro-crédit dans leur propre communauté.

Du fait de sa base populaire, l'UCAA dispose d'une perspective unique sur les conséquences que les mauvaises politiques de prêt utilisées par des microfinanciers sans scrupule ont engendré parmi les travailleurs pauvres d'Ouganda.

Malgré des tentatives répétées pour contacter les décideurs, l'UCAA a été incapable d'arranger une réunion en face-à-face. Le tour du parlement ougandais mené par le Programme Advocacy Training de DanChurchAid a donné à l'UCAA certains conseils de lobbying concrets – comme de savoir où tous les parlementaires collectaient leur courrier. Peu après la visite, l'UCAA a placé des copies de sa lettre d'une page soulignant les raisons pour lesquelles une réforme de la politique était nécessaire dans chaque boîte aux lettres des parlementaires. Une réunion avec le ministre pertinent en a résulté peu après.

avec un parlement en disposant des informations précises et opportunes garantira que votre voix soit entendue lorsque cela importe. Finalement, c'est ainsi que vos idées seront incorporées à la politique et à la loi. Trop souvent, les dirigeants d'ONG se concentrent sur l'obtention d'une reconnaissance publique pour eux-mêmes plutôt que d'aider la bonne personne ayant l'autorité nécessaire pour prendre la bonne décision.

Avant d'organiser la première réunion, rassemblez autant d'informations personnelles que possible sur le parlementaire – lieu de naissance, éducation, religion, statut conjugal, adhésion à un comité, profession précédente. Utilisez ces données pour choisir le membre du personnel ou le directeur qui participera à la réunion et sera en mesure de maximiser le sentiment de connexion. Les parlementaires sont aussi des personnes. Si votre ONG n'a jamais travaillé avec un parlement auparavant, une excellente première mesure est de créer un « face-book » parlementaire. Il devrait s'agir d'une simple publication incluant une photo de chaque parlementaire (ce que tout politicien adore) accompagnée de ses coordonnées et de ses postes au comité. Obtenez d'abord la permission nécessaire. Puis réalisez des entrevues simples et ouvertes. Cela ne devrait pas avoir lieu pendant une partie active de votre campagne de plaidoyer mais plutôt dans le cadre du développement de la relation.

Votre organisation devrait prévoir au moins deux réunions par an avec les parlementaires ciblés – le président ou l'adjoint du comité pertinent, un parlementaire avec qui vous entretenez des liens personnels – juste pour les tenir informés. N'appellez pas uniquement en cas d'urgence. N'oubliez pas que cette personne peut être en poste pendant de nombreuses années et que vous bâtissez une relation.

Si vous avez posé les fondations d'une relation basée sur la confiance, votre travail en sera d'autant plus aisé lorsque vous aurez besoin d'une action immédiate. En situation de crise, vous rechercherez un parlementaire qui défendra votre cause. Votre défenseur idéal est un parlementaire du parti au pouvoir prêt à soutenir votre cause ouvertement et à développer le soutien nécessaire. Parfois, vous trouverez rapidement un parlementaire prêt à prendre un risque. Généralement, cela est dû à une combinaison de personnalités, de chance, de timing et de besoins de son électorat/parti politique. Plus souvent, vous devrez rencontrer plusieurs parlementaires en espérant que l'un d'entre eux devienne votre principal partisan - votre défenseur.

Il ne sert à rien de vous aligner avec l'opposition si cela n'avance pas votre cause (même si vous trouvez le gouvernement détestable). Bien sûr, vous devrez toujours faire pression sur les membres de l'opposition, en particulier s'ils détiennent un pouvoir (dans certains pays comme en Ouganda, les membres de l'opposition président des comités).

Les parlementaires expérimentés comprennent – ou apprendront à comprendre – les leviers du pouvoir dans leur institution et ils ont le pouvoir de voter, alors que vous, non. Aidez-les à convaincre d'autres parlementaires de devenir des alliés en fournissant des informations précises et en développant un soutien public à votre problème grâce aux médias.

Forum des Eleveurs Nomades d'Ethiopie (PFE)

www.pfe-ethiopia.org

L'Ethiopie compte plus de 12-15 millions d'éleveurs nomades (personnes élevant du bétail qui déplacent souvent leur troupeau à la recherche d'eau ou de pâturages).

Bien que les régions de pâturage de leur bétail et de leurs chèvres soient riches en minéraux, en eau et en ressources énergétiques, dotées d'un héritage culturel considérable et de nombreuses attractions touristiques inexploitées, ces communautés sont sans cesse marginalisées, affectées par la sécheresse, les inondations et les conflits. Ces régions souffrent également de mauvaises infrastructures, de mauvais services de communication et sociaux et d'une dégradation des prairies du fait de mauvaises mesures de protection et de gestion de l'environnement.

Le plaidoyer de PFE s'est concentré sur une reconnaissance accrue des problèmes de l'élevage nomadique et sur l'incorporation des préoccupations relatives à l'élevage nomadique dans la politique nationale. Voici quelques succès obtenus :

- Création d'un comité permanent des affaires relatives à l'élevage nomadique (PASC) au sein de la Chambre des représentants du peuple en Ethiopie (leur parlement). Composé principalement de parlementaires issus des régions de pastoralisme, le PASC sert de point focal pour garantir l'inclusion des préoccupations relatives à l'élevage nomadique dans les débats de politique nationale.
- La reconnaissance nationale de la Journée annuelle du Pastoralisme éthiopienne, qui bénéficie maintenant du soutien du ministre des affaires fédérales.
- [Part of the following sentence missing e missing] L'inclusion des préoccupations pastorales dans [type mssing] les stratégies de réduction de la pauvreté.

Comprendre le parlement, ses limites et le rôle des parlementaires

Au niveau le plus basique, il doit être clair que c'est l'organe exécutif, et non les parlementaires, qui formule les politiques⁶. Bien que certains gouvernements fassent un effort de consultation publique, les politiques naissent généralement à huis clos, avec peu d'apport du public et sont basées sur une nécessité politique.

Cependant, des politiques complexes comme les stratégies de réduction de la pauvreté ou le Programme d'Action (PA) officiel du MAEP du gouvernement serviront probablement de plan pour toutes les actions gouvernementales dans une période de temps donnée. Travaillez avec votre défenseur pour vous assurer que votre problème est inclus à la politique pertinente ou vous pourriez constater que vos préoccupations seront écartées jusqu'à ce que cette politique soit discutée une prochaine fois.

Faire passer une loi ne requiert pas l'adoption préalable d'une politique pertinente, donc, en théorie, si un parlementaire a le droit d'introduire une législation en vertu de la constitution de votre pays, cela donne à votre défenseur énormément de pouvoir pour vous aider. En pratique, même dans des pays où les parlementaires peuvent introduire la législation (comme en Ouganda), l'exécutif s'en saisira et introduira la version préliminaire en propre. Ne considérez pas cette cooption comme un échec, mais plutôt comme une validation de la pertinence de votre travail. Votre but devrait toujours être que les changements se produisent au cours de la vie des vraies personnes. Assurez-vous que l'exécutif ne s'assoit pas sur la version préliminaire et que vous apportez les contributions et amendements appropriés. Si l'exécutif récupère votre projet de loi et dénature votre intention d'origine, alors vous pourriez avoir à militer contre. Lorsque vous trouvez un parlementaire prêt à prendre votre idée au sérieux, assurez-vous que vous avez pensé aux conséquences de toute politique ou législation proposée. Il n'existe pas de bonne législation qui soit mal mise en œuvre. Une bonne législation prend en compte les changements comportementaux nécessaires pour garantir son respect et une mise en application correcte⁷.

Finalement, sachez quels sont les bailleurs, le cas échéant, qui apportent des financements à l'assistance technique et au développement de capacité des parlementaires ou du parlement. De nombreux bailleurs ont adopté une « approche basée sur les droits », ce qui signifie que la majorité des programmes de soutien parlementaires comporte des activités conçues pour renforcer les relations entre les ONG et le parlementaire. Renseignez-vous pour savoir si votre organisation peut apporter un témoignage à un comité, soumettre des notes⁸, ou participer à des débats.

ONG = gentil, politiciens = méchant. Pas toujours...

Comme on dit, avant de jeter une pierre, assurez-vous de ne pas vous trouver dans un magasin de porcelaine. S'assurer que le gouvernement dépense l'argent public de façon responsable et ouverte est un rôle incroyablement important que la société civile peut jouer. Cependant, peu d'ONG révèlent publiquement leur *propre* budget même si la grande majorité est financée entièrement par l'argent public, bien que souvent par des contribuables étrangers. La majorité des donateurs ne s'opposent pas à une publication de votre budget ou des rapports d'audit car il s'agit d'un processus qu'ils doivent suivre avec leur propre gouvernement. Soyez un dirigeant et non un suiveur en créant une culture de transparence.

De ce point de vue, soyez respectueux des fonds que vous recevez. Les politiciens et les agences d'aide dans les pays donateurs se battent très dur pour se procurer les fonds que vous utilisez - et dont parfois vous abusez. Ils font face aux critiques de toutes parts avançant que cet argent devrait être utilisé pour alléger la pauvreté dans leur propre pays, et non dans le vôtre. N'abusez pas de cette confiance. Assurez-vous que vous disposez de procédures adéquates qui détecteront, préviendront et sanctionneront rapidement toute fraude ou détournement de fonds et d'équipements. Les véhicules des ONG ne devraient pas être utilisés pour transporter des caisses de bières au mariage de votre cousin. Inévitablement, les médias le découvriront, le rendront public, et vous aurez porté atteinte à votre crédibilité, à l'image de votre pays, et à votre capacité à aider ceux qui sont dans le besoin par une action stupide.

La crédibilité, et non l'argent, est la monnaie la plus précieuse en politique. Les membres de votre groupe bénéficiaire principal – même s'il s'agit d'enfants ou de personnes atteintes de maladies mentales – devraient disposer de sièges à votre conseil d'administration. Cela instaure une vraie légitimité, vous permettant de prendre des positions de principe. Mais réalisez qu'à l'instant où vous entrez en politique, vous serez sujet à des attaques. Les questions que tout activiste d'ONG s'entend couramment poser sont les suivantes : « Qui êtes-vous pour dire ce qui est vrai pour les pauvres ? » ou « Pourquoi devrais-je vous croire ? »

Soyez enraciné dans votre propre communauté. Sollicitez des fonds, même s'il ne s'agit que d'un geste symbolique – un birr éthiopien, 1 000 shillings ougandais, un rand sud-africain – auprès des membres du public. L'Association ougandaise des agents du changement (voir encadré ci-dessus) reçoit 50 % de ses fonds des cotisations de membres. Les ONG d'Europe de l'Ouest, du Canada et des Etats-Unis ne reçoivent pas d'argent de donateurs étrangers. L'essentiel de leur financement provient des efforts de proximité significatifs dans leur communauté, non pas uniquement de personnes riches et d'entreprises, mais de personnes ordinaires apportant une contribution de \$10 ou \$20 par an. Non seulement une base d'adhérents ouvre des opportunités autres que celle des fonds de donateurs pour la durabilité, mais vous serez dans une bien meilleure position pour convaincre les politiciens si votre organisation dispose de 8 000 adhérents (aussi connus comme étant des électeurs) plutôt que d'un donateur étranger.

Travailler avec les médias ⁹

Les médias jouent un rôle important de plaidoyer. Une bonne couverture par les médias de votre problème, si elle est réussie, persuadera les élites politiques et éduquera le public plus large, entraînant un soutien supplémentaire pour votre défenseur. La couverture des événements politiques domine souvent toutes les agences de médias dans les démocraties en développement. Les politiciens mêmes que vous tentez d'influencer lisent, regardent, écoutent les médias et y contribuent.

Pourtant, de nombreuses ONG rejettent les tentatives de travailler avec les médias, prétendant qu'ils sont corrompus, contrôlés par le gouvernement ou qu'ils ne s'intéressent pas au développement, souvent cette opinion ne se base sur aucune expérience. En réalité, la majorité des ONG n'interagissent avec les médias que lorsqu'elles font face à un scandale ou pour les inviter afin qu'ils servent de validateurs des événements financés par les donateurs.

Les groupes de la société civile devraient plutôt créer des événements valant la peine d'être publiés et correctement présentés. En soi, accueillir un atelier n'est *pas* de l'information. Intuitivement, les activistes de la société civile savent que cela est vrai et, pourtant, ils limitent toujours leur travail avec les médias à ce genre d'activités. Demandez-vous ce qui pourrait faire qu'un tel événement vaut la peine d'être publié ? Que pourrait profondément révéler l'atelier sur notre pays ? Les participants ? Pourquoi ces personnes se sont réunies aujourd'hui ? Si vous pouvez répondre à ces questions de manière irréfutable, vous êtes sur la bonne voie pour créer un événement valant la peine d'être publié. N'oubliez pas de donner aux journalistes l'occasion de poser des questions et assurez-vous que vos porte-paroles sont correctement préparés à l'avance. Vous pouvez aussi écrire des articles d'opinion vous-mêmes et les proposer aux journaux, sans avoir à vous reposer sur des journalistes qui pourraient ne pas être

particulièrement intéressés, ou incapables de traduire vos points avec précision.

Les ONG qui travaillent activement dans le plaidoyer devraient organiser au moins quatre événements médiatiques par an. Suivez et évaluez la couverture médiatique de votre propre domaine et de votre organisation. Développez des relations avec les journalistes et les éditeurs. Si un journaliste est affecté par un éditeur, cela réduit les chances qu'un pot-de-vin (c'est-à-dire un remboursement pour « transport ») soit attendu. Au cours d'un exercice récent de formation aux médias destiné aux dirigeants d'ONG, les rédacteurs en chef des agences d'informations privées et publiques en Ouganda et en Éthiopie ont clairement indiqué qu'un paiement de la sorte serait considéré comme contraire à la déontologie et entraînerait la suspension du journaliste.

Les élections comptent

Finalement, les activistes stratégiques de la société civile ne travaillent pas uniquement avec des parlementaires en exercice, ils surveillent la performance des parlementaires tout au long de leur mandat. Éduquer vos sympathisants sur la façon dont leurs parlementaires agissent sur les points qui vous importent. Identifiez deux ou trois domaines pertinents pour votre plaidoyer qui sont soulevés durant la session et distribuez publiquement un « bulletin scolaire » indiquant si chaque parlementaire a voté en votre faveur ou non (ou s'il n'a pas voté du tout). Faites circuler cette information à vos propres bénéficiaires et aux médias bien avant le jour des élections sans rhétorique partisane. Laissez les votes (ou l'absence de votes) parler d'eux-mêmes.

De la même manière, éduquez vos sympathisants sur le bon rôle du parlement en tant qu'organe législatif, et non de népotisme individuel. Encouragez les électeurs – pas uniquement les politiciens – à bien se comporter d'un point de vue éthique. Les gens ne peuvent pas de façon réaliste attendre d'un politicien qu'il évite la corruption dans son travail lorsque des centaines ou des milliers d'électeurs demandent du sucre, de la farine, du maïs ou de l'argent en échange d'un vote, ou lorsque des personnes insistent pour que les politiciens emploient des membres de leur famille, paient les obsèques ou contribuent financièrement à leur mariage. Le prix élevé de la petite corruption de l'ensemble de la société se paie génération après génération.

Conclusion

Être impliqué dans la politique ne signifie pas être partisan. Ne vous créez pas d'ennemis sans raison. Concentrez vos efforts pour trouver un défenseur. Travaillez ensemble à persuader les personnes neutres plutôt que de perdre un temps précieux à attaquer d'ardents opposants. Vous n'avez pas besoin de persuader tout le monde, vous avez besoin des bonnes personnes. Prenez le temps de faire pression sur le parlement de façon efficace, développez des alliances, consultez, recherchez, et développez un soutien public pour votre initiative. Dans un processus consultatif comme le MAEP, qui devrait porter sur l'identification des problèmes clés de votre pays et sur le diagnostic de remèdes réalistes, les ONG et les citoyens auront besoin de tout le soutien politique qu'ils peuvent réunir. Formulez une liste brève de vos points principaux, trouvez les meilleures preuves possibles pour soutenir vos arguments, suggérez des solutions et, plus important, produisez un document de position ou une proposition par écrit. Cela devient alors un outil puissant pour influencer les parlementaires et autres acteurs dans le processus local du MAEP.

Endnotes

- 1 Pour le rôle joué par le parlement sud-africain dans le processus du MAEP, voir Steven Gruzd, 'Parliament, Oversight and the African Peer Review Mechanism (APRM): Experiences from South Africa', article présenté au cours de la conférence annuelle de l'Association du comité des comptes publics (APAC), à Bloemfontein, le 9 octobre 2006.
- 2 Voir Robert Nakamura et John Johnson, *Rising Legislative Assertiveness in Uganda and Kenya, 1996-2002*, présenté au Congrès international mondial des sciences politiques, à Durban, Afrique du Sud. Juillet 2003.
- 3 Extrait de <http://africanelections.tripod.com/terms.html>, consulté le 4 novembre 2007.

- 4 Extrait de <http://africanelections.tripod.com/terms.html>, consulté le 4 novembre 2007.
- 5 Grofman, Bernard et Lijphart, Arend, *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press. 1986.
- 6 Pour de plus amples informations sur les prises de décisions, voir Peter Bridgman, *The Australian Policy Handbook*. Allen & Unwin. 2004.
- 7 Pour de plus amples informations sur la façon de rédiger une loi, voir Ann Seidman, Robert Seidman et Nalin Abeysekere. *Assessing Legislation: A Manual for Legislators*. Boston MA. 2003.
Disponible sur : <http://www.iclad-law.org/Downloads/index.html#Assessing>
- 8 Pour de plus amples informations sur la façon de rédiger un briefing, voir Victoria Ayer et Colin Bunn, *Building Relationships with Government*. Advocacy Expert Series. Pact. 2004. www.pactcambodia.org
- 9 Pour des conseils extensifs sur le travail avec les médias, voir Victoria Ayer and Colin Bunn, *Working with the Media*. Advocacy Expert Series. Pact. 2004. www.pactcambodia.org



Perspectives africaines. Discernements mondiaux.

**Institut Sud-africain des Affaires Internationales
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Afrique du Sud
Tél.: +27 11 339-2021 · Fax: +27 11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za**