

Fiche de capitalisation : L'émergence et la sélection des enjeux

Pourquoi cette étape et de quoi s'agit-il ?

A l'échelle communale, l'ambition de la stratégie programmes est de renforcer l'autonomie des acteurs dans la prise en charge des problématiques de développement, d'améliorer le dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics, et de renforcer la participation des plus vulnérables.

Mais nous n'avons pas les moyens de solutionner l'ensemble des problématiques de développement de la commune. Il est donc important d'identifier un enjeu pertinent qui permettra de mener un travail structurant sur le territoire. De plus, puisque nous sommes dans un processus expérimental, il vaut mieux ne pas être trop ambitieux et se focaliser sur un seul enjeu pour commencer. Mais cela ne signifie pas que l'on s'enferme sur cet enjeu pour les 10 ans, on pourra en faire émerger et en travailler d'autres au fil de l'eau.

Cette étape vise donc à :

- Amener l'écosystème des acteurs de la commune à dresser de manière consensuelle un panorama des grands enjeux de développement qui traversent la commune
- Amener l'écosystème des acteurs de la commune à déterminer l'enjeu prioritaire, autour duquel va se structurer la suite de la démarche
- Mettre en avant et valoriser les acteurs, en leur donnant la capacité de poser et prioriser les enjeux : c'est un des premiers moments clés où se matérialise le positionnement en accompagnement d'Action Education, qui ne vient plus avec une thématique d'intervention déjà fixée

C'est quoi un « enjeu » ?

En français, on s'est arrêté sur la terminologie « sélection d'un enjeu » pour décrire ce qu'il s'agissait de faire à cette étape. Mais le concept « enjeu » est un mot-valise qui peut être compris de plusieurs manières. Plutôt que de s'évertuer à en avoir une définition standardisée, il faut accepter différentes interprétations similaires.

S'il est difficile d'avoir une compréhension commune de ce concept en français, cela est encore plus difficile lorsqu'on cherche à le traduire dans les langues des territoires. Là aussi il ne faut pas chercher une pureté terminologique, mais choisir le bon mot qui fera sens pour les acteurs et les communautés (qu'il s'agisse du mot correspondant à « difficultés », « besoins », « problèmes », « préoccupations », « attentes », etc.). Au besoin, des métaphores pourront être utilisées pour faciliter la compréhension.

Quelles sont les caractéristiques qui font qu'un enjeu sera pertinent pour mener un travail structurant ?

Bien qu'il soit vain de chercher à avoir une définition standardisée de ce qu'est un « enjeu », on peut cependant réfléchir aux caractéristiques qui font qu'un enjeu sera pertinent pour mener un travail structurant :

- L'enjeu ne devrait pas simplement être une thématique (comme l'éducation, la santé, les infrastructures, etc.), il est transversal et peut recouper plusieurs thématiques (l'exode rural des jeunes, l'autonomisation des femmes et des personnes vulnérables, l'adaptation du territoire aux effets du changement climatique, etc.)
- Il doit être lié au développement du territoire dans son ensemble, et pas d'un acteur en particulier.
- Il doit être un enjeu du territoire dans son ensemble, et pas seulement d'un district/quartier.
- Il doit être fédérateur pour réunir les acteurs. Mais attention à ce que la recherche de consensus ne mette pas de côté certains groupes marginalisés, et à ce que l'enjeu ne soit pas instrumentalisé par les élus.
- Est-ce que ce doit être un enjeu qui permet de toucher le plus de personnes, ou un enjeu qui permet de toucher les plus marginalisés ?
- Il doit permettre de faire du pluri-acteurs, de susciter les partenariats et coopérations entre différents acteurs.

Quelques éléments de démarche

Comme pour toutes les autres étapes, il n'y a pas ici de méthode unique. On peut cependant identifier quelques ingrédients ou étapes clés :

- **La démarche et les outils seront à construire collectivement**, afin d'assurer la transparence et l'acceptabilité du processus.
- **Des consultations/rencontres larges avec les acteurs et les communautés** seront nécessaires pour faire émerger les problématiques et préoccupations représentatives de l'ensemble du territoire et des groupes sociaux.

Point d'attention : l'articulation de cette étape avec l'étape d'analyse de l'écosystème d'acteurs :

Dans l'expérience de la Guinée, du Niger et du Togo, on n'est pas partis de rien pour faire émerger les enjeux. En effet, la phase d'analyse de l'écosystème des acteurs avait déjà permis de faire remonter de nombreuses problématiques/besoins/préoccupations des acteurs et des communautés. Dans la plupart des cas il s'est donc agi de synthétiser ce qui était déjà remonté, et d'organiser quelques rencontres supplémentaires au besoin.

Cela a soulevé des questions en termes d'animation : un comité d'animation a été mis en place pour animer l'émergence et la sélection des enjeux, mais les membres de ce comité n'avaient pas participé à l'analyse de l'écosystème des acteurs qui avait été conduite par l'ADT seul ou en binôme avec une personne ressource. Les co-animateurs n'avaient donc pas le vécu de toutes les consultations communautaires qui avaient eu lieu auparavant.

A l'avenir on pourra donc repenser l'articulation entre ces deux étapes.

- Lors des rencontres communautaires, les acteurs évoquent généralement des problématiques et préoccupations qui leurs sont propres. Pour dépasser les problématiques individuelles de chaque acteur et identifier des enjeux structurants, **un travail de croisement et de synthèse de la matière collectée** est généralement nécessaire. Ce travail gagnera à être réalisé par une équipe restreinte.
- Mais la formulation d'enjeux pertinents et représentatifs ne peut pas reposer que sur un petit groupe de personnes. **Les grands enjeux formulés devront ensuite être mis en débat dans un cadre plus large** (assemblée communale, etc.). Il ne s'agira pas de se limiter à présenter les reformulations et à les valider ; mais de prendre le temps de les remettre en débat, de faire des liens, de recouper, de les reformuler.
- **Il s'agit ensuite de prioriser les enjeux formulés pour en retenir un autour duquel démarrer le travail.** Pour assurer la transparence et acceptabilité du choix, il sera facilitant de :
 - Définir collectivement des critères de priorisation et de les appliquer, par exemple sous la forme d'une matrice de classification préférentielle
 - Conduire cet exercice collectivement, par exemple lors d'un atelier réunissant des acteurs représentant l'ensemble de la commune
- Si la priorisation est effectuée par un groupe restreint, alors il sera nécessaire d'organiser une **restitution et validation de l'enjeu prioritaire** en assemblée plus large. Plus généralement, il faudra penser à prévoir des temps de validation réguliers au fil de ce processus.

Quelques conseils pour assurer que ce processus est inclusif et que les personnes vulnérables y participent et s'expriment :

- L'utilisation des langues locales dans l'animation facilite la libération de la parole et les interactions entre les acteurs du territoire. Il faudra notamment veiller au choix des mots pour une meilleure compréhension des concepts
- Lors des rencontres ou ateliers, on pourra alterner des travaux en groupes restreints (femmes, jeunes, etc.) et en plénière pour faciliter la participation de tous.
- Pour permettre aux plus vulnérables de réellement participer et faire entendre leurs voix dans le choix, il pourra être nécessaire d'adapter la démarche (prévoir des temps préparatoires avec certains groupes vulnérables pour les coacher en amont des rencontres ou ateliers, sortir des méthodes traditionnelles de développement qui ne parlent qu'aux initiés pour inventer des démarches plus accessibles à tous, etc.)

Quel dispositif organisationnel ?

Le dispositif organisationnel pourra inclure plusieurs composantes :

- **Une fonction d'animation :** A cette étape, il faut poursuivre la réflexion sur comment développer un travail collégial avec la mairie, les services techniques, des personnes ressources, etc. Cela doit permettre d'une part de valoriser et s'appuyer sur l'expertise et les ressources locales, et d'autre part de préparer la pérennisation en transférant les compétences et démarches. **Un « comité d'animation » pourra être mis en place** réunissant

l'ADT, et des personnes ressources à identifier : élus, agents de développement de la mairie, membres des services techniques, acteurs de la société civile, etc. tout en faisant attention à son caractère inclusif (présence de femmes et de jeunes, présence de membres maîtrisant les différentes langues du terroir, etc.). Ce comité pourra rester ouvert et flexible pour intégrer d'autres membres au fil du temps.

Lors de cette étape, ce comité d'animation aura à charge de :

- construire la méthodologie et les outils
- animer les différentes rencontres et ateliers
- il veillera à être dans une posture d'accompagnement des acteurs et des communautés, à ne pas influencer les débats, et à faciliter l'expression de tous

Exemple : les membres du comité d'animation mis en place dans la commune d'Oti Sud 2 (Togo) : 1 représentante des femmes, 1 représentante des filles, 1 conseiller pédagogique, 1 représentant de l'ONG GRAIL/NT, 1 représentant de l'Agence Nationale du Volontariat au Togo, 1 président de CVD, 1 agent de l'ICAT (service public de conseil agricole), 1 chargé de communication de la mairie, le Président du Conseil Communal de Jeunesse, 1 responsable de zone action sociale, le Secrétaire général de la mairie, et l'ADT.

- **Une fonction d'appui à l'animation :** Le comité d'animation pourra avoir besoin de plusieurs types d'appuis :
 - Un appui en termes d'outillage et de formation des membres du comité d'animation, qui pourra être assuré par les services techniques ou des personnes ressources. Il sera facilitant de valoriser l'expertise et les ressources locales, et de mobiliser des outils déjà existants et adaptés
 - Un appui pour l'information et la mobilisation des acteurs et des communautés (par la mairie/conseil communal, le cadre de concertation, etc.)
 - Un appui-conseil de la mairie et des services techniques pour veiller à l'articulation entre les enjeux retenus et les politiques sectorielles/communales
- **Des contributeurs :** Pour assurer la légitimité et la représentativité de l'enjeu choisi, un panel d'acteurs le plus large possible devra contribuer à l'émergence et à la priorisation. Le cadre de concertation communal pourra être un lieu de débat, mais des assemblées communales ou foras communautaires plus larges seront nécessaires. Un point d'attention sera porté à l'inclusion des personnes vulnérables et exclues.
- **Des instances de validation :** au fil du processus, différentes instances pourront être mobilisées pour entériner et légitimer les décisions : le cadre de concertation communal, des assemblées communales larges, etc.
- Enfin, **Action Education** facilitera l'ensemble du processus, et veillera au respect des grands principes.

Exemple de la démarche mise en œuvre dans la commune de Dakoussa au Niger :

Sur la base des éléments ayant émergé au cours de l'analyse de l'écosystème des acteurs et de rencontres communautaires, **3 enjeux ont été synthétisés** avec les membres du cadre de concertation communal et les STD :

- Un enjeu éducatif : Développement d'une approche d'éducation touchant toutes les catégories de la population.
- Un enjeu d'employabilité pour les jeunes et les adultes : Renforcement ou promotion du tissu économique par la création des opportunités d'emploi pour les jeunes filles et garçons
- Un enjeu de santé et d'allègement de la tâche ménagère pour les filles et les femmes : Amélioration de l'accès à l'eau potable dans la perspective de réduction des maladies hydriques et de la pénibilité des tâches ménagères pour les filles et les femmes

Puis un atelier a regroupé l'ensemble des acteurs identifiés lors de la phase de l'analyse de l'écosystème des acteurs (OSC et OCB, la direction régionale et départementale de l'aménagement du territoire et du Développement communautaire de Zinder et Takeita, le service technique décentralisé des 2 communes, le maire, le représentant du chef de canton). Lors de cet atelier :

- Les 3 enjeux formulés ont été mis en débat et validés collectivement
- Des travaux en sous-groupes (jeunes, femmes, hommes) puis en plénière ont permis, sur la base d'une matrice de classification préférentielle, de retenir un enjeu prioritaire : **Un enjeu d'employabilité pour les jeunes et les adultes : Renforcement ou promotion du tissu économique par la création des opportunités d'emploi pour les jeunes filles et garçons**

Exemple de la démarche mise en œuvre dans la commune de Tône 2 au Togo :

- **De nombreuses problématiques et préoccupations avaient émergé lors de l'analyse de l'écosystème des acteurs**, qui avait permis de rencontrer de nombreux acteurs et de sillonner les différents cantons de la commune à la rencontre des communautés. Mais il s'agissait là de problématiques spécifiques à chaque acteur.
- **Un atelier a été organisé avec un groupe restreint** : les membres du cadre de concertation communal, les membres du comité d'animation, l'ADT ainsi que des personnes ressources. Lors de cet atelier :
 - Les problématiques et préoccupations ayant émergé lors de l'analyse de l'écosystème des acteurs ont été restituées
 - Les problématiques et préoccupations remontées par les acteurs ont été croisées et synthétisées en enjeux transversaux plus fédérateurs et structurants pour le territoire. 7 enjeux ont ainsi été formulés :
 1. *Appui à la mairie dans la Planification et le pilotage du développement local*
 2. *Amélioration de la couverture en services sociaux de base (santé, agriculture, éducation, électricité, eau potable, les pistes rurales, les retenues d'eau, etc.) surtout pour les populations démunies, celles en situation de handicap, et celles vulnérables.*
 3. *Développement de l'économie locale axée sur l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes, la valorisation des produits locaux, l'artisanat et la culture.*
 4. *Améliorer un accès durable aux droits et à la protection pour les couches vulnérables et promotion du genre*
 5. *Promotion de la cohésion sociale et renforcement du vivre ensemble et la participation citoyenne*
 6. *Renforcement des capacités des acteurs locaux en général et surtout des jeunes et femmes sur la planification, la gestion, le suivi, la reddition des comptes*
 7. *Protection de l'Environnement, adaptation au changement climatique et promotion de l'agroécologie*
 - Une matrice de classification préférentielle a ensuite été utilisée pour noter et classer les enjeux en fonction de plusieurs critères définis collectivement (importance de l'enjeu, impact de l'enjeu sur le développement de la commune, enjeu susceptible de mobiliser plusieurs acteurs, enjeu structurant, etc.). Elle a abouti à prioriser l'enjeu n° 3 La promotion d'une économie durable et inclusive, valorisant les ressources locales et créatrice d'emploi, particulièrement pour les femmes, les jeunes femmes et hommes et personnes vulnérables et marginalisées
- **Une rencontre communautaire a ensuite été organisée pour mettre en débat et valider les travaux du groupe restreint**, et commencer la phase de diagnostic.