



الإتحاد الأوروبي
Union européenne

الجمهورية الإسلامية الموريتانية
République Islamique de Mauritanie



Programme d'Appui au Renforcement de l'Etat de Droit en République Islamique de Mauritanie

برنامج دعم تعزيز دولة القانون بالجمهورية الإسلامية الموريتانية

**Communication à l'occasion de l'atelier d'échange sur les actions communes à mener
entre les projets avec les acteurs de la société civile : le travail de
mapping/cartographie de la société civile**

Christophe Courtin. Chef du projet Etat de droit, le 6 mai 2015

Cette communication n'engage que son auteur qui y présente son point de vue sur les cartographies de la société civile à partir de ses propres lectures, travaux et expériences. Ce point de vue est basé sur ses publications à caractère scientifique, la littérature grise qu'il a contribué à produire et les expériences de cartographie qu'il a menées dans le cadre du PASOC au Cameroun (9^e FED) et du PASCENA au Togo (10^e FED). Dans le cadre du DP0 du projet Etat de droit en Mauritanie une approche cartographique du secteur de la justice est prévue. La documentation envoyée par la CAON a été lue, notamment le document de capitalisation de 2012 réalisé par la direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne de 2012. Travail piloté par Béatriz Sanz Corella. L'auteur de cette communication a participé au séminaire d'avril 2009 à Bruxelles sur la capitalisation (animé par M Floridi et B Sanz Corella) des projets SC sur le 9^e FED.

Plan de la communication :

- Une définition et une méthodologie floues et non stabilisées
- L'approche au Cameroun et au Togo
- Une approche scientifique (anthropologique) ou une approche opérationnelle (utilitariste) ?
- Simplicité et visualisation
- L'approche cartographique SC et justice en Mauritanie

1) Une définition et une méthodologie floues et non stabilisées

Mapping ou cartographie ? Le mapping en anglais a une définition plus large que sa traduction française. En anglais le mot est utilisé en marketing et en informatique. Il signifie la mise en cohérence d'informations ou bien le positionnement d'un objet à étudier (un

produit par exemple) dans un champ donné (consommateurs, producteurs, prescripteurs etc.). En Français la traduction cartographie signifie la visualisation d'informations à partir de cartes ou de schémas pour faciliter l'analyse. La définition anglaise est plus conceptuelle, la française plus pragmatique...une fois n'est pas coutume. Cette ambivalence dans la définition explique les hésitations sémantiques que l'on trouve dans la littérature grise produite par les dispositifs de la coopération européenne comme par exemple dans l'intitulé de cet atelier de travail. D'une manière générale d'autres concepts utilisés par l'UE hésitent entre la définition en français ou celle en anglais, comme par exemple le concept de société civile qui doit toujours faire l'objet d'une précision de définition dans la plupart des documents qui le concerne. Ces ambivalences et ambiguïtés sémantiques sont une des marques de fabrique de l'Union Européenne. Elles sont également à mettre en lien avec la multiplication des anglicismes dans les métiers de la coopération internationale (renforcement des capacités, gouvernance etc.)

Cette absence de définition claire a des conséquences directes sur les objectifs et les méthodologies de ces travaux mapping/cartographie. Le document de capitalisation de l'Union Européenne de 2012 souligne d'ailleurs cette hétérogénéité des méthodologies employées dans les 64 cartographies recensées.

Le document montre que les objectifs des mappings hésitent entre plusieurs directions qui sont parfois contradictoires dans un même document :

- Identifier des acteurs clefs de la SC dans des secteurs d'activité
- Mieux comprendre les processus sociaux à l'œuvre dans un pays bénéficiaire de la coopération européenne
- « Examiner la réalité au-delà du perceptible » (sic...)
- Identifier les capacités des acteurs non étatiques
- Identifier les liens systémiques et diachroniques entre les acteurs de la société civile
- Evaluer la manière dont la société civile « joue son rôle »
- Identifier les bonnes pratiques

Les méthodologies sont elles mêmes très hétérogènes : Focus Group participatifs larges, recherche documentaire, interviews, échantillonnage, inclusion d'acteurs étatiques, ciblage géographique ou sectoriel etc.

Le document de capitalisation de 2009 des programmes SC sur le 9^e Fed avait montré que le périmètre de la société civile était à géométrie variable : syndicats, structures confessionnelles, ordres professionnels etc. Chaque programme définissant son propre champ d'application. De la même manière la compréhension de ce que couvre le concept était variable : sous-traitance de programmes sociaux, professionnels du développement, représentativité de la société, contre pouvoir, entrepreneuriat. Le document de l'UE assimile parfois la société civile à une institution.

Ces différentes couches d'approximation conceptuelles (cartographie, société civile, mapping) aboutissent à des travaux souvent confus, jargonneux et à l'utilité opérationnelle incertaine.

Le modèle de structuration de la société civile en 4 niveaux présenté dans le document de l'UE a peut être un intérêt descriptif et pédagogique mais il est proposé dans une approche prescriptive, non seulement artificielle aux contextes locaux, mais surtout qui induit des biais d'analyse.

Il faut noter que le principe de systématiser les travaux de cartographie dans les pays ACP était en discussion en amont de l'atelier de capitalisation sur les projets SC sur le 9^e FED d'avril 2009. L'atelier était animé par Mauricio Floridi et Beatriz San Corella qui poussaient à la réalisation de ce type de travaux. Les mêmes ont réalisés par la suite plusieurs cartographies et la seconde a réalisé le travail de capitalisation sur les cartographies de 2012. Ce dispositif auto référencé pose la question de la qualité épistémologique de ces travaux.

La qualité visuelle de ces travaux destinés à aider le lecteur à comprendre la réalité, est souvent déficiente. La plupart des cartographies ne proposent aucune carte (Côte d'Ivoire, Sénégal) et très peu de schémas (3 pour la CI, 7 pour le Sénégal). Les travaux universitaires sont rarement ou partiellement référencés dans ces travaux de cartographie. Par exemple le travail de cartographie sur le Sénégal ne semble pas connaître l'existence de l'université Cheikh Anta Diop.

2) L'approche choisie au Cameroun et au Togo

Au Cameroun le travail a été mené uniquement à partir de la littérature grise produite par le projet d'appui à la société civile (PASOC 2007-2011) : rapports, études, évaluations, propositions de projet. Cette cartographie s'inscrivait dans le cadre d'un travail plus large de capitalisation que le projet a mené à la fin de ses activités¹. Elle n'avait pas pour vocation de décrire la réalité de la société civile au Cameroun, mais de tenter plus modestement de synthétiser à partir de quelques cartes simples et de quelques indicateurs précis les différents types d'organisations de la société civile avec lesquelles le projet avait travaillé depuis 4 ans. Ces travaux devant contribuer à une meilleure compréhension des dynamiques sociétales à l'œuvre au Cameroun pour le nouveau programme SC.

Au Togo le travail avait une ambition un peu plus large, celle de tenter de décrire la réalité de la vie associative et des dynamiques associatives. La méthode était territoriale : expérimentation dans deux régions l'année 1, puis extension aux trois autres régions administratives en année 2 et dans un 3^e temps, à partir des cartographies régionales, travail sur les dynamiques nationales et sur celles de la capitale où la présence des ministères, des institutions et des PTF influent sur le fonctionnement de la SC. Les deux premières étapes ont été réalisées. Confiée à un professeur en sociologie de l'université de Lomé, à partir d'enquêtes terrain sur un échantillonnage délimité, l'étude avait pour objectif autour de quelques critères précis de décrire la réalité associative : nombres d'adhérents, paiement des cotisations, objet social, niveau d'équipements, respect des statuts, ancienneté du CA,

¹

appartenance à des réseaux ou des collectifs, partenariats avec les autres PTF. Les termes de référence de la cartographie mettaient également l'accent sur la qualité de la visualisation des informations à partir de cartes, d'histogrammes et de schémas. La dernière étape de la cartographie nationale a été remise en cause par le nouveau chef de projet qui a souhaité revoir la méthodologie engagée en s'orientant vers une démarche mapping dans la mouvance conceptuelle canal historique de la Commission (voir point 1)

3) Une approche scientifique (anthropologique) ou une approche opérationnelle (utilitariste) ?

L'analyse qui précède peut sembler dure mais les travaux de cartographie sont à mettre en regard des dépenses engagées par l'UE, comme l'évoque l'étude de 2012, et cela pour un rendement incertain.

Au travers de ses travaux de cartographie la Commission européenne hésite entre deux approches : une approche scientifique qui mobilise les outils en sciences sociales et une approche opérationnelle qui mobilise les outils de conduite de projet. Cette hésitation se retrouve dans cette littérature grise de cartographie/mapping qui oscille entre discours scientifique et prescriptions opérationnelles pour asseoir la réussite des projets financés par l'UE où les acteurs associatifs et syndicaux sont impliqués.

Si une délégation de l'UE opte pour la première approche, elle devrait s'adresser à des universitaires qui dans le cadre de leurs recherches s'intéressent aux questions sociétales et à l'anthropologie. Si elle opte pour la seconde elle s'adressera à des cabinets de consultant qui proposeront une analyse descriptive des potentialités de travail avec le milieu associatif ou syndical. L'une et l'autre démarches sont légitimes si elles sont séparées. Dans le premier cas on parlera de monographie et on définira un programme de recherche avec l'université, dans le second cas on rédigera des termes de référence précis pour une cartographie qu'on définira simplement. Dans le premier cas on produira des travaux scientifiques, dans le second de la littérature grise qui devra avoir de vraies qualités pédagogiques et opérationnelles. Ces deux approches ne sont pas contradictoires, elles peuvent être menées conjointement.

La mise en place d'un programme de recherche en anthropologie pour mieux appréhender la réalité du contexte d'un pays obéit à des contraintes scientifiques et institutionnelles qui dépassent le cadre de cette communication.

Les travaux de cartographie doivent assumer qu'ils sont menés par les délégations de l'UE dans un objectif d'efficacité de mise en œuvre de leurs financements. Ces travaux sont encadrés par les accords de Cotonou (place de la SC) et le processus de la déclaration de Paris (Accra, Busan etc.). Le poids politique de l'UE dans les pays n'est pas toujours proportionnel à son poids financier dans la coopération internationale. L'accroissement du rôle politique de l'UE est donc également un objectif de ces travaux de cartographie et qui doit également être assumé.

4) Qualité des sources documentaires, simplicité, concision et visualisation

Un travail de cartographie confié à des consultants mandatés pour faire ce travail pourrait être partagé en deux parties.

Une première partie narrative expliquant les processus de construction historique et sociale des différentes familles d'acteur de la société civile : leurs interactions et leur place dans l'espace public du pays concerné. Cette partie narrative serait une synthèse (sourcede précisément) des travaux universitaires disponibles. La littérature grise produite antérieurement ou par d'autres partenaires au développement (le PNUD notamment) pourrait être utilisée à titre d'illustration.

Cette première partie permettrait aux consultants d'identifier et de proposer les familles d'acteurs de la société civile qui feront l'objet de leur cartographie. Ces familles d'acteurs seront identifiées à partir de critères fonctionnels simples : statut juridique, construction historique, place dans l'espace public, objet social, secteurs d'activité.

En fonction des besoins opérationnels de l'Union européenne (en lien avec le PIN et la programmation), certaines familles d'acteurs pourront faire l'objet d'enquête plus approfondie sur leur organisation, leurs ressources (humaines et financières), leurs contraintes, leur positionnement vis-à-vis des pouvoirs publics et leurs objectifs. La question de leur plus value (on préfère ce terme à celui de capacité) dans la mise en œuvre de la stratégie européenne sera centrale. Quelques organisations potentiellement pertinentes seront identifiées.

La cartographie devrait être considérée comme un outil pédagogique et d'aide à la décision, les qualités narratives et de visualisation seront centrales dans le travail livré par les consultants. Les cartes et les schémas de visualisation seront privilégiés. L'expérience de la CUN citée dans la fiche technique de cet atelier est un exemple à suivre.

Les termes de référence pour la sélection des experts chargés de ces travaux de cartographie devraient mettre en avant les critères suivants : expérience associative ou militante, publications scientifiques, formation en sciences sociales. Un infographe (issu de préférence des maisons d'éditions universitaires ou pédagogiques) devrait être systématiquement adjoint à l'équipe.

5) L'approche cartographique SC et justice en Mauritanie

La convention de financement du projet Etat de droit prévoit de travailler avec les acteurs de la société civile dans deux directions : accessibilité de la justice pour le justiciable (axe 1) et formation professionnelle des détenus (axe 2 réforme pénale et pénitentiaire). Le FONADH est membre du COPIL du projet.

Dans son DP0, l'UGP a proposé sa vision la société civile : *« La société civile c'est l'ensemble des citoyens qui, en vertu des droits qui leurs sont reconnus et par les organisations collectives qu'ils se sont donnés, interagissent avec l'Etat (les pouvoirs publics, les institutions publiques nationales ou internationales, la représentation nationale) d'une part et les acteurs/trices du marché d'autre part. Ces acteurs/trices organisé(e)s (ONG, associations à but non lucratif, mouvements, syndicats, communautés religieuses...) travaillent dans l'espace public et relaient les valeurs, les besoins, les demandes et les revendications des citoyens, fondés sur l'universalité des droits, auprès de l'Etat et des entreprises du secteur marchand. ».*

Le DP0 a prévu un certain nombre de concertations avec les différents collectifs de la société civile, y compris syndicaux. L'UGP a tenu des séances de travail avec les autres

programmes UE concernés par la thématique justice et avec les principaux partenaires au développement impliqués dans la justice où les droits de l'homme. L'objectif du DP0 est d'identifier dans le pays les associations ou collectifs d'associations qui peuvent apporter une plus value dans le domaine de la justice (droits du justiciable, réinsertion des détenus, suivi des détenus, appui juridique, plaidoyer, documentation sur les atteintes aux droits).

A partir des matériaux récoltés (ateliers SC et entretiens avec les PTF) l'UGP, sans financement ou appuis spécifiques proposera à l'issue du DP0 un document d'analyse qu'il appellera « approche cartographique » pour contribuer au travail de cartographie plus vaste que l'UE projette. Ce document peu volumineux proposera quelques cartes et schémas pour permettre l'analyse des potentiels d'amélioration de l'Etat de droit en Mauritanie à partir de la société civile (y compris les ordres professionnels), des marges de manœuvre institutionnelles et politiques et des actions des partenaires à la coopération.
