

ÉVALUATION & CAPITALISATION

Mobiliser les communes d'Afrique de l'Ouest francophone

*Un guide de plaidoyer communal
en santé sexuelle et reproductive*



**EQUI
POP.
ORG**

Ce guide est produit par Équilibres & Populations dans le cadre du projet *Mobiliser en faveur des droits et de la santé sexuels et reproductifs des femmes et des filles d'Afrique de l'Ouest*.

Équilibres & Populations tient à remercier l'ensemble de l'équipe ayant participé à la rédaction et à l'édition du guide, et en particulier Elsa Burzynski pour la rédaction, et Isma Benboulabah, Marguerite Bannwarth, Dominique Pobel, Nathalie Perrotin-Milla, Brigitte Syan, Nora Le Jean pour leurs précieuses contributions, relecture et inputs techniques qui ont rendu possible la réalisation de ce guide. Nous remercions chaleureusement nos partenaires ouest-africains de longue date et en particulier Laouali Amadou (Lafia Matassa, Niger), Célestin Compaoré, Etienne Koula, Harouna Ouédraogo (SOS Jeunesse et Défis, Burkina Faso), Oréaul Houedji Coouvi (Le Bacar, Bénin), Fatou Touré et Djibril Ndong (Réseau Siggil Jigéen, Sénégal), ainsi que l'ensemble des membres du réseau Alliance Droits et Santé qui ont bien voulu partager leur expérience de plaidoyer auprès des communes. Nous remercions également les partenaires techniques investis pour promouvoir une meilleure prise en compte des droits sexuels et reproductifs au niveau des communes pour leur disponibilité à échanger et leur engagement qui ne se dément pas.

Sommaire

6	01 La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une opportunité pour les droits et la santé sexuels et reproductifs	18	02 Voix du terrain : promouvoir les DSSR et la PF à travers le plaidoyer communal	38	03 Outils pratiques
8	Les grandes étapes de la décentralisation en Afrique de l'Ouest	22	Impliquer l'ensemble des parties prenantes dès les premières étapes	40	Outil 1 : Trucs et astuces pour un plaidoyer communal réussi
10	Quelles sont les compétences des communes ?	24	Collecter et diffuser des évidences	42	Outil 2 : Les grandes étapes d'un plaidoyer communal réussi
11	Les acteur-ric-e-s des communes	26	Élaborer des arguments adaptés aux contextes	43	Outil 3 : Développer un argumentaire de plaidoyer communal efficace
12	Les ressources financières des communes	28	Mobiliser des porte-paroles influent-e-s	44	Outil 4 : Outil d'analyse des dynamiques sociales et institutionnelles
14	Les instruments de la planification locale	30	Utiliser des intermédiaires pour atteindre les décideur-euse-s	45	Outil 5 : Fiche d'analyse des cibles de plaidoyer
16	Des défis persistants pour la gouvernance décentralisée	32	Allier mobilisation sociale et mobilisation politique	46	Résultats de plaidoyer communal d'Alliance Droits et Santé
17	La société civile, actrice du plaidoyer en faveur des DSSR/PF	34	Prioriser le suivi des engagements	47	La parole aux acteur-ric-e-s !

Avant-propos

Aurélie Gal-Régniez,
directrice exécutive
d'Équilibres & Populations

À Équilibres & Populations, nous portons au cœur de nos modes d'intervention l'accompagnement des organisations de la société civile notamment en Afrique de l'Ouest francophone. Celles-ci sont des actrices clés du changement social. Dans le champ des droits et de la santé sexuels et reproductifs (DSSR), elles ont un rôle clé à jouer pour que les décideurs et décideuses fassent de ces derniers une priorité.

C'est en suivant le travail de nos partenaires historiques sur le terrain que nous avons développé l'intime conviction que la priorisation des DSSR ne se joue pas qu'au niveau de l'État. Pour que les DSSR deviennent véritablement une priorité de développement, ils doivent être pris en compte à tous les niveaux de gouvernance - y compris au niveau des collectivités territoriales et des communes.

Le présent guide est né de ce constat, et documente des années d'expérience de nos partenaires de la société civile ouest africaine francophone sur le terrain. Nous espérons que les enseignements tirés de leur infatigable travail serviront à celles et ceux qui souhaitent à leur tour plaider auprès des personnes en responsabilité des politiques, budgets et programmes au niveau local. Ce guide est à la fois un document de capitalisation et un outil pratique qui se situe dans le prolongement de l'accompagnement qu'Équilibres & Populations fournit à ses partenaires associatifs sur le terrain. Bonne lecture !

Acronymes

DSSR

Droits et Santé
Sexuels et
Reproductifs

FP2020

Family Planning 2020

GIZ

Gesellschaft für
Internationale
Zusammenarbeit

ONG

Organisation Non
Gouvernementale

OSC

Organisation(s) de
la Société Civile

PAI

Plans Annuels
d'Investissement

PO

Partenariat de
Ouagadougou

PCD

Plan Communal de
Développement

PDC

Plan de
Développement
Communal

PF

Planification Familiale

PIA

Plan d'Investissement
Annuel

PIC

Plan d'Investissement
Communal

RSJ

Réseau Siggil Jigéen

VIH

Virus de
l'immunodéficience
humaine

Introduction

En Afrique de l'Ouest francophone, les droits et la santé sexuels et reproductifs (DSSR) représentent l'un des leviers stratégiques du développement, dont les effets positifs se font sentir par exemple sur la santé materno-infantile, la démographie, l'autonomisation des filles et des femmes et l'égalité de genre. Cependant, les besoins en matière de santé sexuelle et reproductive, planification familiale (PF) comprise, restent importants dans la sous-région. En effet, les mariages précoces sont une réalité pour beaucoup de filles, les grossesses précoces et non-désirées sont fréquentes, et l'utilisation des méthodes contraceptives modernes reste largement en-deçà des besoins existants.

Reconnaissant l'importance stratégique des DSSR et de la PF, des engagements forts ont été pris au niveau régional et dans les pays concernés. En témoigne le ralliement des pays ouest-africains au mouvement global Family Planning 2020 (FP2020) promouvant le droit à la contraception, mais aussi l'émergence du Partenariat de Ouagadougou (PO), un mouvement régional en faveur de la PF en Afrique de l'Ouest francophone. En témoigne également une priorisation croissante des DSSR et de la PF dans les plans et politiques nationaux.

Mais malgré ces engagements croissants au niveau central, les DSSR restent peu priorités aux échelons décentralisés de gouvernance. En effet, depuis les années 1990, les pays ouest-africains francophones expérimentent des processus de dévolution des pouvoirs vers des échelons de gouvernance infra (*collectivités territoriales*¹) - on parle de *décentralisation*. Ces processus représentent une opportunité pour mieux répondre aux besoins des populations en matière de DSSR et PF. Pourtant, ces derniers restent très souvent relégués au second plan lors des exercices de planification et budgétisation communaux. Afin d'adresser cette priorité, les gouvernements des pays de la sous-région se sont engagés lors du sommet FP2020 de Londres en juillet 2017 à « *mettre en place une approche inclusive de mobilisa-*

tion de ressources impliquant les collectivités territoriales décentralisées, afin de garantir leur redevabilité vis-à-vis du financement de la santé de leur population ».

Il s'agit désormais de concrétiser cet engagement sur le terrain. À cet effet, la société civile ouest-africaine a un rôle critique à jouer. En témoignent de nombreuses expériences de *plaidoyer* portées par des acteur·rice·s de la société civile, et visant à mobiliser les collectivités territoriales et à susciter leur engagement en faveur des DSSR/PF.

Dans un contexte où la prise en compte des DSSR/PF aux niveaux décentralisés fait l'objet d'une attention renouvelée, il est capital de documenter ces expériences et d'en partager les leçons.

Ce guide a pour objectif de revenir sur les liens entre décentralisation, DSSR/PF et plaidoyer sur le plan à la fois théorique et pratique. Celui-ci porte plus particulièrement sur le niveau communal, car c'est à ce niveau que les efforts de plaidoyer de la société civile se concentrent actuellement. Il prend en compte des expériences issues de différents pays d'Afrique de l'Ouest francophone, qui affichent des caractéristiques communes à la fois en matière de DSSR/PF et de gouvernance.

Ce guide s'adresse aussi bien aux organisations de la société civile (OSC) désireuses de s'engager dans le plaidoyer communal en faveur des DSSR et de la PF, qu'aux responsables techniques et administratifs des communes souhaitant mieux comprendre ces enjeux. Il s'articule en trois parties :

- enjeux théoriques de la décentralisation et des DSSR/PF ;
- leçons apprises pour le plaidoyer communal dans la sous-région ;
- et outils pratiques pouvant être exploités par les acteurs de terrain.

1. Ces termes sont définis dans le glossaire en fin de document

01

La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une opportunité pour les droits et la santé sexuels et reproductifs



Les grandes étapes de la décentralisation en Afrique de l'Ouest

Depuis les années 1980, de nombreux pays ont opéré une transition depuis des systèmes de gouvernance centralisés vers des systèmes dits décentralisés. Cette dynamique répondait à des enjeux multiples dont :

La gouvernance

- Renforcement de la participation citoyenne dans les processus de prise de décision
- Recherche d'un mode de gouvernement plus efficient et efficace

Le développement local

- Formes de gouvernance proches des besoins et contextes locaux, via la proximité des structures de prise de décision
- Amélioration des services de base (éducation, assainissement, santé...)

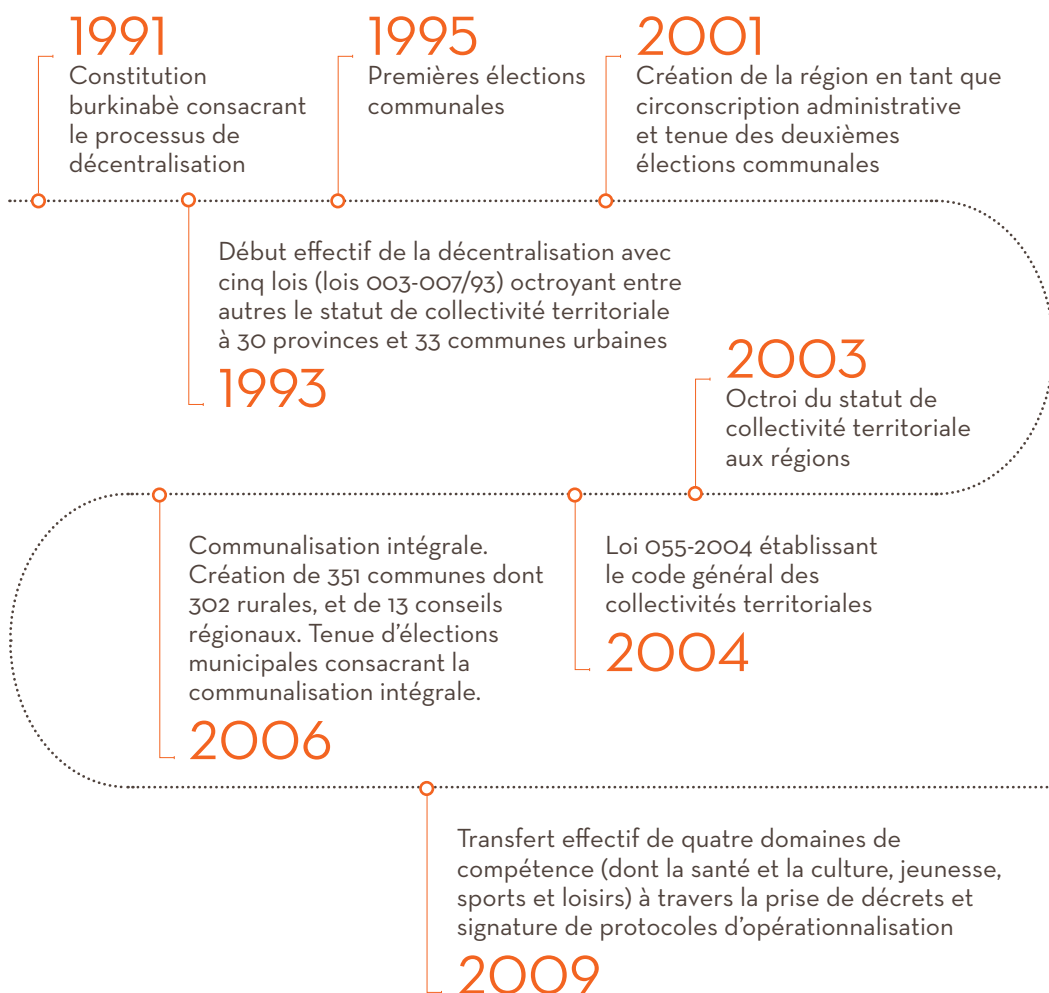
La mobilisation des ressources

- Réponse aux attentes des organisations internationales faisant de modes de gestion décentralisés la précondition de l'aide au développement
- Volonté de mobiliser des ressources endogènes diversifiées à travers l'implication d'autres échelons de gouvernance

En Afrique de l'Ouest francophone, bien que des formes de gouvernance locale aient existé dès la période coloniale, la décentralisation s'est surtout mise en place au début des années 1990. Ce processus a permis une dévolution significative de pouvoirs à des niveaux infra de gouvernance, à l'inverse de la *déconcentration*, qui suppose l'installation d'autorités administratives (*circonscriptions administratives*) à différents niveaux du territoire sans dévolution de pouvoir. La décentralisation a été dès lors formalisée dans un ensemble de textes et de lois : constitutions nationales, législation spécifique (codes de l'administration communale, codes généraux des collectivités territoriales) et arrêtés et décrets spécifiques.

Selon les pays, la décentralisation a pris des formes diverses et complexes. D'une part, les collectivités territoriales concernées varient selon les pays : il peut s'agir de *communes*, *régions*, *départements*, *provinces*, ou *cercles*. D'autre part, l'histoire de la décentralisation a connu de nombreux ajustements. Dans de nombreux contextes (Niger par exemple), les nouvelles structures décentralisées se sont relativement bien articulées avec les découpages territoriaux et systèmes de gouvernance traditionnels (chefferies, cantons). Dans certains cas, la création de communes s'est faite d'emblée sur toute l'étendue du territoire national, comme au Mali. Dans d'autres pays comme au Sénégal ou au Burkina Faso, la création de ces nouvelles entités s'est effectuée progressivement. De même, les communes concernées ont évolué au fil du temps : les départements et régions ont ainsi pu changer de statut au gré des réformes. Ce processus de réinvention et de consolidation de la décentralisation est encore d'actualité dans de nombreux pays de la sous-région.

L'exemple du Burkina Faso : un processus de décentralisation progressif



Bien qu'il existe différents niveaux de collectivités territoriales, ce guide se focalisera plus particulièrement sur les communes en tant que collectivités territoriales de base et au plus près des besoins des populations.

Quelles sont les compétences des communes ?

La décentralisation suppose un transfert de compétences vers les collectivités territoriales, et en particulier les communes, tel que défini par la législation en vigueur, ses décrets d'application et arrêtés spécifiques.

Quelques domaines de compétences transférées aux communes en Afrique de l'Ouest francophone



Santé et action sociale



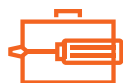
Jeunesse, sports, loisirs



Culture



Éducation et alphabétisation



Emploi et formation professionnelle



Environnement, agriculture et gestion des ressources naturelles



Aménagement du territoire, urbanisme et habitat



Services de base (approvisionnement en eau et assainissement, gestion des déchets...)

Pour chaque domaine de compétences, le pouvoir central et les communes héritent de responsabilités spécifiques. Les communes peuvent ainsi être responsables de la construction et de la gestion des formations sanitaires de base, de la prise de mesure d'hygiène et de salubrité dans leurs limites territoriales, et des activités de promotion de la santé, et peuvent participer à l'approvisionnement pharmaceutique.

En tant que thématique de santé publique, les droits et la santé sexuels et reproductifs, PF comprise, font partie des compétences des communes. Ces dernières peuvent donc planifier et mettre en œuvre des activités liées aux DSSR et à la PF, et ces activités peuvent figurer dans les plans et budgets à leurs niveaux. Pourtant, il n'existe que rarement de nomenclature spécifique DSSR/PF au niveau des plans et budgets communaux, ce qui peut rendre difficile leur priorisation.

Exemples d'activités DSSR/PF pouvant être prises en charge au niveau des communes



Activités de promotion et de sensibilisation aux DSSR et à la PF



Participation à l'approvisionnement en produits et consommables dans certains contextes



Offre de services ponctuelle au niveau local (consultations foraines, consultations gratuites dans le cadre des semaines nationales de la PF, etc)



Renforcement des plateaux techniques dans les formations sanitaires de base avec un impact positif sur l'offre de services DSSR/PF

Les acteur·rice·s des communes

La mise en place de la décentralisation a engendré la multiplication des acteur·rice·s impliqué·e·s dans la gestion des affaires publiques au niveau communal :

Les acteur·rice·s clés des communes

Au niveau macro

- **Les associations de maires** ou de villes et communes
- **Les ministères de tutelle** en charge de la décentralisation
- **Les partenaires techniques et financiers**
- Les acteur·rice·s de la **coopération décentralisée**

Société civile

- **Organisations de la société civile** (groupements de femmes, mouvements de jeunes, réseaux et coalitions locaux)
- **Citoyen·ne·s** impliqué·e·s dans la gestion des affaires communales (élections, participation aux conseils communaux)

Autorités communales

- **Le conseil municipal** : assemblée délibérante se réunissant trimestriellement² et dont les membres sont élu·e·s par les citoyen·ne·s durant les élections municipales
 - donne son avis et exerce des vœux sur les affaires de la commune et priorités de développement local ;
 - vote le budget et approuve le compte administratif (budget exécuté) ;
 - peut former des commissions compétentes sur certaines de ces priorités.
- **Maire élu·e** par les membres du conseil municipal (pouvoir exécutif)
- **Adjoint·e·s** au maire
- **Secrétaire général·e** de la mairie
- **Services et cadres techniques** de différents domaines responsables de la mise en œuvre des programmes et orientations votés par le conseil municipal
- **Autorités coutumières et religieuses** pesant dans les processus de développement locaux

Selon les contextes, ces acteur·rice·s disposent de niveaux d'influence, de connaissances et d'implication différents sur la thématique « santé » et en particulier DSSR. Dans certains contextes par exemple, les pouvoirs coutumiers et religieux peuvent se montrer réticents à la thématique DSSR. Dans d'autres, l'adjoint·e au maire va s'avérer être une personne ressource importante. Ainsi, chaque contexte communal doit être analysé dans ses spécificités (voir outil 4).

2. Le conseil municipal se réunit trois fois par an : une première fois pour développer les plans et budgets primitifs, une seconde fois pour faire le bilan à mi-parcours et proposer des correctifs si besoin, et une dernière fois pour faire la clôture et le bilan de l'année écoulée.

Les ressources financières des communes

Le transfert de nouvelles compétences aux communes suppose la mobilisation de ressources financières additionnelles, qui peuvent provenir de différentes sources.

Elles incluent les ressources générées via la fiscalité et les taxes locales (taxes foncières, redevances et impôts des entreprises, etc). Le recouvrement de ces taxes reste cependant un défi important en Afrique de l'Ouest francophone, ce qui rend difficile la génération de revenus endogènes suffisants.

Elles incluent aussi les transferts de l'État effectués via différents mécanismes. Ces financements assurés par le pouvoir central restent cependant souvent insuffisants au vu de l'étendue des besoins et priorités locaux.

Elles incluent enfin les ressources mobilisées à travers des institutions extérieures. Il peut s'agir de ressources techniques et financières générées à travers les mécanismes de coopération décentralisée permettant un appui de commune (du Nord) à commune (du Sud). Il peut aussi s'agir de financements consentis par des bailleurs institutionnels (fondations privées, organisations non gouvernementales internationales, agences onusiennes) pour financer des projets et programmes spécifiques. Enfin, il peut arriver que des communes choisissent d'emprunter auprès d'institutions financières ou sur les marchés extérieurs.



Des programmes complémentaires pour appuyer les communes dans la sous-région

• **Initiative pour l'amélioration des services urbains clés dans les secteurs sociaux – focus Planification Familiale :** ce programme est mis en œuvre par l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) en partenariat avec Équilibres & Populations et le Planning Familial. Il vise à accompagner les municipalités membres de l'AIMF dans l'« élaboration et le renforcement des politiques et services de PF pour améliorer l'accès aux méthodes contraceptives, le conseil et le suivi de toutes les femmes en âge de procréer ». Dans sa première phase et à l'issue d'un premier appel à manifestation d'intérêt (2017), le programme cible les communes du district d'Abidjan et la commune de Bobo Dioulasso. Un deuxième appel à manifestation d'intérêt (2018) permettra d'appuyer trois communes additionnelles.

• **The Challenge Initiative (TCI) :** ce programme de santé reproductive urbaine est mis en œuvre via l'institut Gates et ses partenaires techniques sur le terrain, notamment Intrahealth pour l'Afrique de l'Ouest francophone. Les communes intéressées apportent leurs propres ressources (financières et en nature) et collaborent avec les partenaires TCI dans les pays concernés pour élaborer des propositions d'interventions en PF adaptées aux besoins de leurs localités. Celles soumettant les meilleures propositions reçoivent alors un appui technique des partenaires TCI tout au long de la mise en œuvre du projet, et ont accès à des financements additionnels via un fonds alimenté par la Fondation Gates et ouvert aux contributions d'autres bailleurs.

L'un des défis majeurs de la décentralisation reste donc la mobilisation de ressources endogènes suffisantes pour répondre aux priorités de développement local. Renforcer celle-ci permettrait de limiter la dépendance à l'égard de financements et programmes extérieurs et de rendre effective l'autogestion des communes.



Les instruments de la planification locale

Grâce à la décentralisation, les communes héritent de la responsabilité de planifier, mettre en œuvre et suivre les interventions adressant les priorités de développement local, dans les domaines de compétences transférés et dans les périmètres territoriaux qui sont les leurs. Elles disposent à cet effet de plusieurs instruments dont³ :

- Les **plans de développement pluriannuels** (Plans Communaux de Développement [PCD], Plans de Développement Communal [PCD]... selon les contextes⁴) : il s'agit d'outils de planification multisectoriels (prenant en compte de l'ensemble des priorités de développement) établis sur plusieurs années⁵ et définissant les orientations stratégiques clés pour le développement local et les grandes lignes budgétaires ;
- Les **plans d'investissement** découlant des PCD (Plans d'Investissements Annuels [PIA], Plans Annuels d'Investissement [PAI]... selon les contextes⁶) : il s'agit des instruments de planification des investissements des PCD. Ils définissent précisément les activités et montants alloués pour chaque année budgétaire au niveau de la commune. Les PIA peuvent être utilisés comme instruments pour la mobilisation de ressources financières auprès de partenaires extérieurs ;
- Les **plans sectoriels** spécifiques pour guider la planification socio-économique et spatiale : ils peuvent inclure les politiques municipales de développement sanitaire, les plans d'action opérationnels du développement social, les éventuels plans dédiés aux DSSR etc.

Les grandes étapes de la planification multisectorielle communale⁷



Au niveau des communes, les priorités de développement local sont établies et hiérarchisées à travers l'élaboration des PCD et PIA. Ainsi, la place allouée à la santé, et plus précisément à certaines priorités sanitaires (paludisme, virus de l'immunodéficience humaine [VIH], DSSR), est négociée et définie à travers ces processus. De plus, la priorisation de certaines thématiques peut donner lieu à des plans sectoriels. De cette manière, certaines communes peuvent disposer de plans dédiés à la lutte contre le VIH ou aux DSSR, avec la garantie d'une prise en compte renforcée et continue de ces sujets.

3. Liste non exhaustive.

4. Pour des raisons d'harmonisation des terminologies, le reste du guide utilise l'appellation Plans Communaux de Développement (PCD), tout en reconnaissant que les appellations de cet outil varient selon les pays d'Afrique de l'Ouest francophone.

5. Selon les pays, l'horizon de planification des PCD peut varier (5 ans, 6 ans...).

6. Pour des raisons d'harmonisation des terminologies, le reste du guide utilise l'appelle Plans d'Investissements Annuels (PIA), tout en reconnaissant que les appellations de cet outil varient selon les pays d'Afrique de l'Ouest francophone.

7. Les grandes orientations de ce cycle se retrouvent aux autres niveaux de collectivités territoriales.



Des défis persistants pour la gouvernance décentralisée

La décentralisation a permis de nombreuses opportunités en faveur d'un développement au plus près des besoins des populations. Elle n'est cependant pas sans défis à relever dans la sous-région, par exemple :



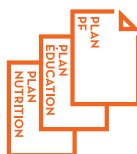
Le transfert de compétences aux communes ne s'est pas toujours accompagné d'un transfert de **ressources humaines** suffisantes ou d'une formation suffisante des acteurs-rices nouvellement responsabilisé-e-s



Les communes et leurs acteurs ne sont pas toujours familiers des **politiques, plans et programmes nationaux** dans lesquels leurs efforts devraient s'inscrire.



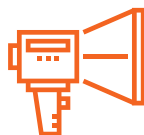
Les **ressources financières** des communes restent insuffisantes et/ou gérées de manière inadaptée, avec un impact sur la capacité d'autogestion des communes



Les communes ne disposent que rarement de **plans sectoriels** pour tous les domaines. En-dehors des communes urbaines d'envergure, rares sont celles disposant par exemple de plans spécifiques sur les DSSR.



Au vu de l'insuffisance des ressources et de l'étendue des besoins, l'élaboration des politiques et plans communaux nécessite des **arbitrages**. Certaines priorités de développement peuvent ainsi être reléguées au second plan.



Le principe de la décentralisation suppose une participation accrue de la **société civile** aux espaces décisionnels. Ce rôle est à renforcer pour garantir la redevabilité et la bonne gouvernance.

La société civile, actrice du plaidoyer en faveur des DSSR/PF

De ces défis naissent des opportunités que la société civile peut saisir. Face à l'insuffisante prise en compte de certaines priorités de développement comme les DSSR/PF, elle a en effet un rôle clé à jouer pour peser sur les processus communaux de prise de décision.

Les DSSR sont parmi les enjeux faisant l'objet d'un investissement croissant en Afrique de l'Ouest francophone : engagements étatiques via FP2020 et le PO, plans nationaux dédiés, allocations budgétaires en hausse. Cette priorisation ne se retrouve cependant pas aux niveaux décentralisés, communes comprises. Les DSSR/PF restent trop souvent relégués au second plan lors des exercices de planification et budgétisation dans les communes. Cela est dû à plusieurs facteurs :

- **Large éventail de compétences** dévolues aux collectivités territoriales et existence de priorités sectorielles concurrentielles ;
- **Manque de ressources** permettant de financer l'ensemble des priorités de développement local ;
- **Absence de lignes budgétaires** spécifiques pour chaque priorité sanitaire ;
- **Manque d'appropriation de la thématique DSSR et PF** voire réticences vis-à-vis de ces thématiques ;
- **Manque d'appropriation des plans nationaux** en faveur des DSSR/PF au niveau communal.

La prise en compte des DSSR/PF dans la planification et la budgétisation au niveau communal est cependant identifiée comme une priorité croissante, ainsi qu'en témoignent des engagements récents dans ce sens.

Engagements récents dans le sens d'une meilleure prise en compte des DSSR/PF au niveau communal

2011-... : les plans nationaux budgétés sur la PF élaborés dans le cadre du PO intègrent des stratégies de plaidoyer et de mobilisation en direction des collectivités territoriales

2017 : les ministres de la santé d'Afrique de l'Ouest francophone s'engagent via FP2020 à « *mettre en place une approche inclusive de mobilisation de ressources impliquant les collectivités territoriales décentralisées, afin de garantir leur redevabilité vis-à-vis du financement de la santé de leur population* »

2017 : le président du Niger mentionne explicitement l'importance des DSSR comme enjeu de développement dans son discours aux acteurs-rices de la décentralisation

Dans ce contexte, la société civile est un véritable pivot du plaidoyer au niveau communal. Elle peut sensibiliser et informer les acteur-ric-e-s communaux sur les DSSR/PF, une thématique souvent méconnue par ces dernier-e-s. Elle peut influencer l'élaboration des PCD et des PIA (montants, priorisation sectorielle, création de lignes budgétaires dédiées) afin d'y inclure les DSSR/PF, et peut suivre la mise en œuvre des activités prévues. Elle a un rôle à jouer pour impulser le développement de plans communaux sectoriels sur les DSSR. Elle peut enfin plaider au niveau central pour que les DSSR et la PF soient pris en compte dans l'exercice de répartition des fonds de l'État et ainsi faciliter la priorisation de ces thématiques dans les communes.

O2

Voix du terrain :
promouvoir les DSSR
et la PF à travers
le plaidoyer communal



Depuis quelques années, en Afrique de l'Ouest francophone, la société civile se mobilise pour promouvoir les DSSR/PF dans les communes. Des plaidoyers pour renforcer la prise en compte des DSSR/PF dans les PCD et les PIA et des initiatives de collaboration avec les mairies pour la définition, la mise en œuvre et le suivi d'activités sur les DSSR/PF sont en cours dans la sous-région. Des leçons peuvent en être tirées pour celles et ceux qui souhaitent mener promouvoir les DSSR/PF dans leurs communes.

Alliance Droits et Santé est un réseau d'organisations de la société civile (OSC) initié par l'ONG Équilibres & Populations en 2013. Le réseau compte aujourd'hui quinze OSC du Bénin, Burkina Faso, Niger et depuis 2015 du Mali et du Sénégal, et inclut des associations expertes en santé publique, des mouvements de femmes et des associations de jeunesse. Équilibres & Populations assure l'appui technique et institutionnel au réseau.

L'objectif du réseau est d'œuvrer collectivement pour l'amélioration du statut et de la santé des femmes et des filles d'Afrique de l'Ouest. Pour ce faire, l'Alliance mène depuis plusieurs années des plaidoyers forts en faveur des DSSR, y compris pour une meilleure prise en compte de ceux-ci dans les PCD et PIA des communes des différents pays concernés.

Quelques succès de plaidoyer en Afrique de l'Ouest francophone⁸

Sénégal

- 41 communes engagées en faveur de la PF entre 2014 et 2017 pour un total de 21,5 millions CFA¹⁰ (Réseau Siggil Jigéen)
- 4 communes ayant renouvelé leurs engagements pour 2018 (Réseau Siggil Jigéen)

Niger

- Intégration d'activités DSSR/PF dans les PCD de deux communes (Lafia Matassa, CONGAFEN, Scouts du Niger)
- Trois communes formellement engagées à inscrire la PF dans leurs PIA (Lafia Matassa, CONGAFEN, Scouts du Niger)

Burkina Faso

- 33 communes engagées, total de 49 200 000 CFA mobilisés⁹ (Équilibres & Populations)
- Lignes budgétaires créées dans cinq communes (SOS Jeunesse et Défis)

Bénin

Ligne budgétaire PF créée à Savalou et en cours de création à Bantè (Le Bacar)

8. Voir à la fin du guide pour un tableau détaillé des expériences de plaidoyer communal d'Alliance Droits et Santé.

9. Les contributions de certaines communes (Ouagadougou, Bobo Dioulasso...) ont augmenté significativement grâce à l'appui de programmes comme The Challenge Initiative et l'initiative d'appui aux maires de l'Association Internationale des Maires Francophones.

10. <http://advancefamilyplanning.org/news/20-senegalese-mayors-commit-investing-total-37700-family-planning>

Impliquer l'ensemble des parties prenantes dès les premières étapes

Afin de mener à bien un plaidoyer pour une meilleure prise en compte des DSSR et de la PF au niveau des communes, il est primordial d'impliquer l'ensemble des parties prenantes, y compris les décideur·euse·s, et ce, dès le début du processus. Cela permet de garantir l'appropriation de la thématique, de garantir le soutien des personnes clés, et de faciliter le suivi des engagements pris. Ainsi, un plaidoyer communal efficace fédère et crée des alliances dès les premières étapes.

Les membres d'Alliance Droits et Santé travaillent à une stratégie de prise en compte des DSSR.



Étude de cas au Niger

Au Niger, Lafia Matassa, en collaboration avec les autres membres d'Alliance Droits et Santé au Niger (Scouts du Niger, CONGAFEN), travaille depuis plusieurs années à renforcer la prise en compte des DSSR/PF - en particulier des jeunes filles et des filles en situation de vulnérabilité - au niveau de plusieurs communes (Loga, Mayahi, Falwel, Tagazar). À ce jour, Loga et Mayahi ont inclus des activités DSSR/PF dans leurs PCD, et Mayahi, Falwel et Tagazar se sont formellement engagées à inscrire la PF à leur budget annuel.

Afin d'obtenir l'adhésion des autorités communales, Lafia Matassa a mobilisé avec succès l'ensemble des acteur·rice·s des zones concernées tout au long de son plaidoyer : maires et leurs équipes, préfet·e·s des départements concernés, chef·fe·s de canton, leaders religieux et coutumiers influents, cadres techniques de l'État.

Des rencontres régulières avec les acteur·rice·s des communes (en particulier maires, conseiller·e·s municipaux·ales et secrétaires généraux) mais aussi des départements (préfets, cadres départementaux et secrétaires généraux des préfectures) ont eu lieu dès le départ. À Loga, les autorités communales et départementales, les services techniques et les autorités traditionnelles ont aussi été impliqués dans la mise en œuvre et la restitution d'une analyse situationnelle sur les DSSR. Cela a facilité une prise de conscience de l'ampleur des défis existants et, à travers les cadres techniques qui alimentent la programmation des mairies, de préparer la prise en compte des recommandations issues de l'étude dans la planification et le budget de la commune. Enfin, les acteur·rice·s des communes et des départements concernés ont été associé·e·s aux activités de mobilisation à la base organisées pour sensibiliser et mobiliser sur les questions de DSSR.

Points à retenir

- ▶ Construire des alliances avec les décideur·euse·s afin de positionner la société civile comme partenaire et alliée du développement local ;
- ▶ Faire participer les décideur·euse·s et cibler aux activités de mobilisation à la base ;
- ▶ Favoriser des activités permettant aux citoyen·ne·s de faire remonter leurs besoins auprès des décideur·euse·s ;
- ▶ Associer les parties prenantes à la conduite d'analyses situationnelles pour leur faire prendre conscience des défis existants ;
- ▶ Sensibiliser et informer les cadres techniques à toutes les étapes car ce sont des personnes ressources dans l'élaboration des plans et budgets communaux.



Collecter et diffuser des évidences

Un plaidoyer réussi repose sur une compréhension fine des contextes locaux, et en particulier des besoins, déterminants et enjeux en matière de DSSR. Afin de disposer de données et d'informations spécifiques sur ces derniers, il est nécessaire d'effectuer des recherches secondaires mais aussi parfois de mener des études et analyses dédiées pour alimenter le plaidoyer et sensibiliser les décideur·euse·s. Cela est d'autant plus important que, dans certains contextes, les autorités ne sont pas nécessairement réfractaires aux questions de DSSR mais expriment plutôt le besoin d'être mieux informé·e·s pour adhérer à la cause.

Célestin Compaore, coordonateur de l'association SOS Jeunesse et Défis évoque les bienfaits de la planification familiale avec lors d'un entretien de plaidoyer.



Étude de cas au Burkina Faso

Au Burkina Faso, SOS Jeunesse et Défis (SOS/ JD) a fait de la collecte d'évidences quantitatives et qualitatives une priorité afin de soutenir son plaidoyer pour la création de lignes budgétaires dédiées aux DSSR dans huit communes du pays. Dès le début de ce plaidoyer, un état des lieux sur les DSSR en particulier des adolescent·e·s et des jeunes a été mené dans les huit communes cibles (Namounou, Tansarga, arrondissements 4 et 9 de Ouagadougou, Kaya, Pissila, Diabo, Diapan-gou). Différentes méthodes de recherche ont été utilisées afin de recueillir le point de vue des communautés et des adolescent·e·s :

- **Groupes de discussion dans les écoles ;**
- **Groupes de discussion dans les communautés ;**
- **Entretiens individuels avec des personnes clés ;**
- **Collecte de données quantitatives.**

L'étude a généré des données sur la situation matrimoniale, la fécondité, l'utilisation de la PF et notamment les méthodes utilisées par les 10-24 ans (filles et garçons), ventilées par district sanitaire. Ces données constituent des preuves primordiales pour le plaidoyer et ont permis d'alimenter des argumentaires (voir outil 3) reflétant les réalités et les besoins des habitant·e·s des communes cibles.

Points à retenir

- ▶ **Collecter des données localisées préexistantes (statistiques des districts sanitaires, études menées par des ONG/OSC) pour alimenter les argumentaires de plaidoyer ;**
- ▶ **Si besoin, privilégier la conduite d'études spécifiques pour générer des données supplémentaires ;**
- ▶ **Partager des évidences fiables et propres aux communes cibles avec les décideur·euse·s afin de susciter leur adhésion ;**
- ▶ **Multiplier les canaux de diffusion des évidences pour informer l'ensemble des parties prenantes (ateliers, fora communautaires, émissions radio, presse écrite...)**



Élaborer des arguments adaptés aux contextes

Pour convaincre les autorités, il est important de mobiliser des arguments adaptés à leurs préoccupations, priorités et de degré de sensibilité aux DSSR, mais aussi à la situation prévalant dans leurs communes. Par exemple, dans une commune faisant face aux défis d'une rapide urbanisation, les arguments démographiques peuvent être à privilégier. Dans ce sens, tout plaidoyer communal nécessite un argumentaire solide et adapté au contexte (voir outil 3).

Le Maire de Ouagadougou rend visite à Equilibres & Populations aux Assises Nationales de la Coopération Décentralisée au Burkina Faso.



Étude de cas au Burkina Faso

Au Burkina Faso, Équilibres & Populations a plaidé avec succès auprès de la mairie centrale de la commune de Ouagadougou pour que cette dernière alloue des ressources significatives à la PF. Les arguments ayant contribué à convaincre la mairie reposaient sur des données locales précises :

- **Argument démographique** : l'argumentaire évoquait la croissance démographique et ses conséquences pour le développement de la ville de Ouagadougou, mettant en avant le rôle que peut jouer la PF pour maîtriser cette croissance démographique.
- **Argument de santé** : l'argumentaire établissait un lien clair entre PF et santé maternelle. Il fournissait des données chiffrées sur la mortalité maternelle, les grossesses à risque et les avortements clandestins pour les districts sanitaires de la ville de Ouagadougou. Il utilisait des chiffres sur le nombre de décès maternels évitables grâce à une utilisation optimale de la PF.
- **Argument économique et financier** : l'argumentaire rappelait que la PF, en contribuant à maîtriser la croissance démographique, permet de réduire les dépenses en santé, éducation, logement et infrastructures de base et donc de faire des économies. Cet argument peut trouver écho dans un contexte où la mobilisation des ressources notamment endogènes est un défi.
- **Argument écologique** : l'argumentaire montrait que la PF permet enfin de ralentir la dégradation de l'environnement dans un contexte de croissance démographique.

Points à retenir

- ▶ Apprendre à connaître les décideur·euse·s, leurs préoccupations et leurs valeurs pour orienter le choix des arguments ;
- ▶ Privilégier des arguments reflétant les priorités et préoccupations de ceux·celles-ci ;
- ▶ Faire le lien entre DSSR/PF et enjeux liés au développement local (démographie, environnement, développement économique, retour sur investissements etc) ;
- ▶ Mobiliser des données et évidences adéquates pour soutenir les arguments choisis.



Mobiliser des porte-paroles influent·e·s

Pour porter les messages de plaidoyer auprès des décideur·euse·s, il peut s'avérer utile de mobiliser des porte-paroles influent·e·s. Ce sont des personnes écoutées et respectées au sein de leurs communautés et qui peuvent renforcer le plaidoyer en relayant les messages et les revendications. Elles doivent au préalable être identifiées à travers une analyse des dynamiques institutionnelles locales (voir outil 4), puis sensibilisées et formées afin qu'elles puissent porter efficacement les messages de plaidoyer.

Le Maire de Pikine (Sénégal) s'engage pour la PF aux côtés de maires de Côte d'Ivoire.



Étude de cas au Sénégal

Depuis 2013, le Réseau Siggil Jigéen (RSJ) a mobilisé 41 mairies sur l'ensemble du territoire sénégalais pour qu'elles allouent davantage de ressources à la PF.

Afin de porter les messages de plaidoyer auprès des autorités communales, le réseau fait appel à des porte-paroles sélectionné-e-s grâce à leur niveau d'influence. Ces porte-paroles sont identifié-e-s grâce aux suggestions des maires, de leurs conseiller-e-s ou des comités de santé communaux, et peuvent inclure en fonction des contextes :

- Des représentant-e-s des cabinets des maires ;
- Des élus locaux, ;
- Des représentant-e-s des groupements de femmes de la commune ;
- Des leaders religieux ou coutumiers ;
- Des agent-e-s de santé communautaires influent-e-s etc

Ces porte-paroles sont formé-e-s pour porter efficacement les messages de plaidoyer à diverses occasions : rencontres de plaidoyer, sessions des conseils communaux pour l'élaboration des plans et budgets, mais aussi sensibilisations au niveau communautaire.

Par exemple, à Djidah Thiaroye Kao (DTK), l'implication de femmes influentes formées pour promouvoir la santé maternelle (Bajenu Gox) et des agent-e-s de santé communautaires) s'est avérée déterminante pour convaincre les autorités. À l'issue d'un atelier de plaidoyer sur la PF au niveau communal impliquant l'ensemble des parties prenantes de DTK, une Bajenu Gox a été choisie comme porte-parole. Après une formation aux techniques de plaidoyer et aux enjeux liés aux DSSR/PF, elle a mené une séance de plaidoyer auprès du maire de DTK et est parvenue à le convaincre de s'engager en faveur de la PF.

Points à retenir

- ▶ Identifier et choisir de manière consensuelle les personnes influentes au sein de la communauté ;
- ▶ Former les porte-paroles ainsi désigné-e-s à porter les messages de plaidoyer et communiquer les évidences aux autorités ;
- ▶ Adapter les profils des porte-paroles aux contextes : agent-e-s de santé communautaires, représentant-e-s des districts sanitaires, élu-e-s locaux-les, femmes influentes, leaders communautaires etc.



Utiliser des intermédiaires pour atteindre les décideur·euse·s

Il est parfois difficile d'atteindre directement les personnes ayant le pouvoir décisionnel (maires notamment). Afin de maximiser les chances de les convaincre, il peut être nécessaire de passer par des cibles intermédiaires pouvant servir de portes d'entrée et porter les messages de plaidoyer. Ces cibles intermédiaires sont à identifier en fonction des contextes.

En septembre 2017, Equilibres & Populations a réuni 33 maires prêt·e·s à s'engager pour la planification familiale.



Étude de cas au Burkina Faso

Le rôle des secrétaires généraux : Au Burkina Faso, l'insurrection populaire de 2014 puis le coup d'État de septembre 2015 ont pu ralentir les efforts de plaidoyer auprès des communes. Pendant cette période d'instabilité, les conseils municipaux ont été dissous et des autorités communales de transition (délégations spéciales) mises en place. Dans ce contexte changeant, il s'est avéré crucial de solliciter les secrétaires généraux des délégations spéciales, garant-e-s de la continuité dans la gouvernance locale. En effet, la majorité des président-e-s des délégations spéciales (maires de transition) ont été muté-e-s après la phase de transition. Les secrétaires généraux, de par leur contribution aux processus de planification y compris après la phase de transition, pouvaient alors contribuer à relayer les revendications de la société civile. Plus largement, et en-dehors des phases d'instabilité, les secrétaires généraux des mairies représentent souvent une forme de continuité car non élu-e-s et affecté-e-s par l'État.

Le rôle de l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF) : celle-ci a été une porte d'entrée cruciale pour permettre à Équilibres & Populations et ses allié-e-s de convaincre les maires de 33 communes de s'engager pour la PF. À la suite des difficultés rencontrées pour approcher directement les mairies, le Secrétariat Permanent des ONG, plateforme d'ONG alliée dans ce plaidoyer, a suggéré d'approcher l'AMBF. Ainsi, un collectif d'OSC burkinabè (Groupe Technique Santé de la Reproduction / Planification Familiale) dont fait partie Équilibres & Populations a obtenu une audience avec son secrétaire général. Convaincu, ce dernier a transmis les préoccupations des OSC au président de l'AMBF. À travers cette dernière, l'accès aux communes membres a été facilité, ouvrant la voie à l'engagement de ces dernières en faveur de la PF.

Points à retenir

- ▶ Identifier les bonnes cibles intermédiaires à travers une analyse fine des parties prenantes au niveau des communes cibles ;
- ▶ Mobiliser ces cibles intermédiaires pour influencer indirectement et informellement les décideur-euse-s ;
- ▶ Ne pas oublier les associations de maires ou de communes qui peuvent être mobilisées avec succès pour atteindre un maximum de communes ;
- ▶ Penser à identifier des allié-e-s non élu-e-s pouvant garantir la continuité et la durabilité du plaidoyer (secrétaires généraux, services techniques...).



Allier mobilisation sociale et mobilisation politique

Allier mobilisation à la base (des citoyen·ne·s) et mobilisation politique (des décideurs·euse·s) s'avère une stratégie porteuse pour une meilleure prise en compte des DSSR/PF dans les communes. En effet, la mobilisation des citoyen·ne·s donne du poids au plaidoyer et démontre l'engagement d'une large base sociale (habitant·e·s, électeurs·rices, personnes influentes). Les activités de mobilisation à la base permettent d'interpeller directement les décideur·euse·s et favorisent la redevabilité : les engagements pris par les autorités sont en effet connus et suivis par celles et ceux directement concerné·e·s.

Après une pièce de théâtre, discussion avec la société civile locale pour leur présenter le plaidoyer.



Étude de cas au Bénin

À Savalou (Bénin), Le Bacar a mobilisé une large base sociale pour obtenir la création d'une ligne budgétaire dédiée à la PF dans le budget communal. Le processus a suivi plusieurs étapes :

- **Participation active du Bacar** à l'évaluation du précédent PCD à travers le comité de santé de la zone sanitaire concernée ;
- **Mise en place d'un forum de concertation** pour impliquer les femmes dans l'élaboration et l'évaluation du troisième PCD, avec préparation de recommandations à l'encontre du conseil communal ;
- **Mobilisation d'allié-e-s de la société civile** locale (groupements de femmes, mouvements de jeunes, leaders religieux etc) pour leur présenter le plaidoyer et solliciter leur participation à un événement mobilisateur ;
- **Tenue d'un événement mobilisateur** avec défilé de groupements de femmes, débat interactif, sketches et jeux concours, en présence des autorités communales.
- **Pendant l'événement, prise d'un engagement** à inscrire la PF au budget par les autorités ;
- **Suivi de l'engagement pris à travers un communiqué radiodiffusé** et des rencontres de suivi ;
- **Intervention d'un porte-parole influent** pendant une session du conseil communal dédiée à l'élaboration du budget annuel aboutissant à l'inscription de la PF au budget communal

Points à retenir

- ▶ Approcher et mobiliser l'ensemble de la société civile locale et les citoyen-ne-s afin d'en faire des allié-e-s dans le plaidoyer ;
- ▶ Ne pas hésiter à utiliser divers outils et activités pour créer le dialogue entre citoyen-ne-s et décideur-euse-s : émissions radiophoniques ou télévisées, publications dans la presse, pièces de théâtre ou débats, jeux-concours, fora de discussion, défilés etc.



Prioriser le suivi des engagements

Le plaidoyer communal ne s'arrête pas à l'obtention d'engagements ou encore à l'inscription de la PF dans les plans et budgets communaux. La société civile a pour rôle d'assurer le suivi de ces derniers, et veiller ainsi à la mise en œuvre effective des activités programmées et à la pérennisation des acquis. Elle est ainsi garante de la redevabilité des décideur·euse·s au niveau des communes.

Des maires de la sous-région s'engagent pour la PF.



Étude de cas au Burkina Faso

Au Burkina Faso, depuis 2015, Équilibres & Populations assure le suivi des engagements pris par les maires des communes ciblées dans le cadre du projet Advance Family Planning. À ce jour, le suivi des montants effectivement alloués à la PF a montré un total cumulé de 49 200 000 de FCFA. Il s'agit désormais de poursuivre le suivi afin de s'assurer que la PF reste priorisée dans les budgets d'une année sur l'autre.

Étude de cas au Sénégal

Au Sénégal, le RSJ fait aussi du suivi des engagements une priorité. Celui-ci est effectué à travers des comités de suivi créés par arrêté préfectoral qui agissent à plusieurs niveaux :

- **Propositions d'activités** (activités de sensibilisation, consultations foraines gratuites) à mettre en œuvre grâce aux budgets dégagés ;
- **Appui aux mairies engagées** pour la mise en œuvre des activités identifiées sur le terrain ;
- **Participation à la collecte de données** sur le nombre d'utilisatrices de PF additionnelles recrutées pour faciliter le suivi des avancées en matière de PF.

Le RSJ se positionne ainsi en force de proposition pour orienter la programmation communale mais aussi en partenaire de mise en œuvre auprès des mairies. On peut parler de « plaidoyer 2.0 » pour désigner cette approche qui va au-delà du plaidoyer classique pour faire le lien avec l'opérationnel.

Points à retenir

- ▶ Faire du suivi des engagements pris une priorité pour garantir leur effectivité et leur concrétisation ;
- ▶ Ne pas hésiter à se positionner en partenaire du développement local en participant à l'élaboration et la mise en œuvre d'activités dédiées aux DSSR/PF ;
- ▶ Penser à poursuivre le plaidoyer pour pérenniser les acquis et notamment s'assurer que les budgets alloués soient reconduits et que les lignes budgétaires créent soient approvisionnées d'année en année.



Conclusion

Dans les systèmes de gouvernance décentralisée où les collectivités territoriales, et en particulier les communes, assument de plus en plus de responsabilités dans la planification du développement, la prise en compte des DSSR et de la PF est une nécessité. Celle-ci permet de garantir une réponse adaptée aux besoins des usager·e·s et de contribuer à la réalisation de leurs droits sexuels et reproductifs.

En Afrique de l'Ouest francophone, le rôle de la société civile n'est plus à démontrer. Les expériences des membres d'Alliance Droits et Santé témoignent de la diversité des stratégies et outils pouvant être mobilisés pour convaincre les autorités communales de l'importance de prioriser les DSSR/PF dans les exercices de planification et de budgétisation communaux. Au-delà de ces succès, la route reste longue pour accompagner les autorités communales - et plus largement les collectivités territoriales - dans la mise en œuvre de leurs nouvelles prérogatives. La société civile ouest africaine doit rester mobilisée pour faire des droits sexuels et reproductifs une réalité sur le terrain.

Enjeu clé 1

Pérenniser les acquis

Obtenir l'engagement des communes en faveur des DSSR/PF est une première étape cruciale. Cet engagement doit cependant se matérialiser à travers l'inscription dans les PCD, mais aussi, au-delà, dans les exercices de budgétisation annuels afin de garantir la prise en compte des DSSR/PF d'une année sur l'autre. De même, l'inscription des DSSR/PF dans les budgets annuels ne garantit pas la mise en œuvre effective d'activités dédiées sur le terrain. Le suivi des budgets et des activités est donc primordial pour concrétiser les engagements. Le plaidoyer doit s'inscrire dans la durée afin que les DSSR et la PF restent une priorité dans les communes, et ce y compris au-delà des changements d'administration.

Enjeu clé 2

Capitaliser pour mieux plaider

À travers l'Afrique de l'Ouest francophone, des OSC mènent des plaidoyers forts pour renforcer la prise en compte des DSSR et de la PF au niveau des communes et des collectivités territoriales, avec l'appui des partenaires techniques et financiers. Il est capital de documenter et partager ces expériences y compris entre OSC et entre les pays. Au-delà du travail de documentation et d'échange d'expériences, la *capitalisation* est un enjeu majeur pour identifier les stratégies et tactiques porteuses, les leçons apprises et les « recettes du succès » pour le plaidoyer communal.

Enjeu clé 3

Passer à l'échelle pour réaliser les droits sexuels et reproductifs

À ce jour, dans la sous-région, les plaidoyers portés par la société civile ne ciblent qu'un nombre limité de communes, et ne permettent pas de couvrir l'étendue des territoires nationaux et donc des besoins existants. La question du passage à l'échelle est primordiale, et permettra notamment de toucher les communes isolées où les besoins les plus pressants se font sentir. Pour cela, les associations de maires et de communes mais aussi les réseaux et coalitions de la société civile sont amenés à jouer un rôle de premier plan. Les autres échelons de la gouvernance décentralisée - au-delà des collectivités territoriales de base que sont les communes - sont également à mobiliser pour passer à l'échelle.

03

Outils pratiques



Outil 1



Trucs et astuces pour un plaidoyer communal réussi

a. Impliquer l'ensemble des parties prenantes dès les premières étapes

- ▶ Construire des alliances avec les décideur·euse·s afin de positionner la société civile comme partenaire et alliée du développement local
- ▶ Faire participer les décideur·euse·s et cibles aux activités de mobilisation à la base
- ▶ Favoriser des activités permettant aux citoyen·ne·s de faire remonter leurs besoins auprès des décideur·euse·s
- ▶ Associer les parties prenantes à la conduite d'analyses situationnelles et études de base
- ▶ Sensibiliser et informer les cadres techniques à toutes les étapes

b. Collecter et diffuser des évidences

- ▶ Collecter des données localisées préexistantes (statistiques des districts sanitaires, études menées par des ONG/OSC) pour alimenter les argumentaires de plaidoyer
- ▶ Si besoin, privilégier la conduite d'études spécifiques pour générer des données supplémentaires
- ▶ Partager des évidences fiables et propres aux communes cibles avec les décideur·euse·s afin de susciter leur adhésion
- ▶ Multiplier les canaux de diffusion des évidences pour informer l'ensemble des parties prenantes

c. Élaborer des argumentaires adaptés aux contextes

- ▶ Apprendre à connaître les décideur·euse·s, leurs préoccupations et leurs valeurs pour orienter le choix des arguments
- ▶ Privilégier des arguments reflétant les priorités et préoccupations de ceux·celles-ci
- ▶ Faire le lien entre DSSR/PF et enjeux liés au développement local
- ▶ Mobiliser des données et évidences adéquates pour soutenir les arguments choisis

d. Mobiliser des porte-paroles influent·e·s

- ▶ Identifier et choisir de manière consensuelle les personnes influentes au sein de la communauté
- ▶ Former les porte-paroles désigné·e·s à porter les messages de plaidoyer et communiquer les évidences
- ▶ Adapter les profils des porte-paroles aux contextes : agent·e·s de santé communautaires, représentant·e·s des districts sanitaires, élu·e·s locaux·les, femmes influentes, leaders communautaires, etc.

e. Utiliser des intermédiaires pour atteindre les décideur·euse·s

- ▶ Identifier les bonnes cibles intermédiaires à travers une analyse fine des parties prenantes
- ▶ Mobiliser ces cibles intermédiaires pour influencer indirectement et informellement les décideur·euse·s
- ▶ Ne pas oublier les associations de maires ou de communes qui peuvent être mobilisées avec succès pour atteindre un maximum de communes
- ▶ Penser à identifier des allié·e·s non élu·e·s pouvant garantir la continuité et la durabilité du plaidoyer

f. Allier mobilisation sociale et mobilisation politique

- ▶ Approcher et mobiliser l'ensemble de la société civile et les citoyen·ne·s afin d'en faire des allié·e·s
- ▶ Ne pas hésiter à utiliser divers outils et activités pour créer le dialogue entre citoyen·ne·s et décideur·euse·s : émissions radiophoniques ou télévisées, publications dans la presse, pièces de théâtre ou débats, jeux-concours, fora de discussion, défilés etc.

g. Prioriser le suivi des engagements

- ▶ Faire du suivi des engagements pris une priorité pour garantir leur effectivité et leur concrétisation
- ▶ Ne pas hésiter à se positionner en partenaire du développement local en participant à l'élaboration et la mise en œuvre d'activités dédiées aux DSSR/PF
- ▶ Penser à poursuivre le plaidoyer pour pérenniser les acquis et notamment s'assurer que les budgets alloués soient reconduits et que les lignes budgétaires créées soient approvisionnées d'année en année

Outil 2



Les grandes étapes d'un plaidoyer communal réussi

Étape 1 : Collecte, analyse et partage d'évidences

- ▶ Collecte et consolidation de données (districts sanitaires, rapports d'études, enquêtes statistiques) existantes ; conduite d'études spécifiques ; analyse de plans et politiques locaux ; comptes-rendus de conseils communaux ; histoires vécues)
- ▶ Préparation d'argumentaires adaptés aux contextes locaux sur la base des données et évidences collectées
- ▶ Déclinaison des argumentaires sous des formes adaptées aux cibles de plaidoyer (notes, briefings, communiqués de presse, courrier, ateliers, fora, radio, télévision, vidéo)
- ▶ Adaptation du langage utilisé aux cibles de plaidoyer concernées

Étape 2 : Mobilisation des allié-e-s

- ▶ Identification et rencontre des allié-e-s et porte-paroles potentiel-le-s (leaders religieux et coutumiers, groupements de femmes, associations de jeunes, districts sanitaires, personnels des mairies)
- ▶ Renforcement des capacités des allié-e-s et porte-paroles potentiel-le-s pour qu'ils puissent jouer leur rôle d'agent-e-s de plaidoyer

Étape 3 : Phase de plaidoyer

- ▶ Rencontres bilatérales avec les cibles directes ou intermédiaires pour les informer du plaidoyer en cours, partager arguments et évidences, susciter leur adhésion voire leur prise d'engagement
- ▶ Ateliers et espaces d'échange autour de l'objectif de plaidoyer
- ▶ Activités de mobilisation sociale soutenant le plaidoyer

Étape 4 : Participation aux sessions d'élaboration ou correction des plans et politiques communaux

- ▶ Celle-ci peut se faire directement ou à travers des porte-paroles désigné-e-s
- ▶ ...en vue d'influencer notamment le contenu des plans et budgets et/ ou le vote du budget communal

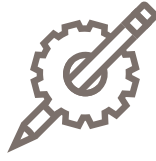
Étape 5 : Suivi et mise en œuvre

- ▶ Suivi des engagements, des budgets alloués (montants, décaissement effectif), et de la mise en œuvre des activités dédiées aux DSSR et à la PF
- ▶ Participation à la définition et mise en œuvre d'activités dédiées à la PF
- ▶ Priorisation du passage à l'échelle à travers le partage d'expériences de commune à commune et la mobilisation d'autres échelons de collectivités territoriales et des associations de maires et de communes

Étape 6 : Capitalisation en continu

- ▶ À travers : recherche-action, documentation des résultats, ateliers de partage d'expériences (entre communes, entre pays, entre OSC menant des plaidoyers communaux)
- ▶ Elle peut donner lieu à différents types de support à diffuser : publications, articles, émissions radio

Outil 3



Développer un argumentaire de plaidoyer communal efficace

L'argumentaire, qu'est-ce que c'est ?

L'argumentaire est un enchaînement d'arguments adaptés à un objectif, une cible et une situation donnés...

- ▶ ...qui permet de disposer des éléments susceptibles de sensibiliser les cibles, de **les convaincre** du bien-fondé des revendications et de les encourager à l'action.
- ▶ ...qui mobilise des arguments de **plusieurs types**
 - **Arguments rationnels** (preuves quantitatives ou qualitatives)
 - **Arguments émotionnels** (histoires vraies, anecdotes, récits de vie)
 - **Arguments éthiques** (références aux cadres institutionnels et textes de lois)
- ▶ ...qui peut prendre plusieurs formes : discours rédigé, article de presse, courrier motivé, vidéo, notes synthétiques préparées en amont d'une rencontre de plaidoyer etc.

Quelques arguments à mobiliser à profit dans un plaidoyer auprès des communes

- ▶ **Argument de santé maternelle** : investir dans la PF contribue à sauver les vies des filles et des femmes de vos quartiers.
- ▶ **Argument démographique** : investir dans la PF permettra de maîtriser la croissance démographique dans votre commune.
- ▶ **Argument du développement économique** : maîtriser la croissance démographique permet de soutenir réalisation du dividende *démographique* et donc le développement de la commune.
- ▶ **Argument de rentabilité financière** : investir dans la PF dans votre commune offre de nombreux retours sur investissement (réduction des coûts liés aux services de santé materno-infantile, possibilité d'un investissement renforcé dans l'éducation et la santé etc)
- ▶ **Argument d'électorat** : les DSSR et la PF sont prioritaires pour les citoyen-ne.s. Investir dans les DSSR et la PF, c'est répondre aux attentes de votre électorat.

Exemple : Inclusion de la PF dans les plans d'investissement annuels communaux au Niger

RAISON

Il y a d'importants besoins non satisfaits et un taux de mortalité maternelle importants dans votre commune (données locales), ce qui engendre d'importants coûts sanitaires.

ÉMOTION

Histoire vraie d'une fille habitant dans la commune qui, faute d'accéder aux soins à temps, est décédée des suites d'une grossesse à complications.

ÉTHIQUE

La santé y compris sexuelle et reproductive fait partie des prérogatives de votre commune (décentralisation).

Outil 4



Outil d'analyse des dynamiques sociales et institutionnelles

Pourquoi une analyse des dynamiques sociales et institutionnelles ?

Cette analyse permet de...

► **...cartographier les détenteur·rice·s d'enjeux** sur les DSSR/PF au niveau communal, et d'en synthétiser les attitudes, niveaux de connaissance et niveaux d'influence ;

► **...identifier les allié·e·s** potentiel·le·s, les cibles intermédiaires et les forces d'opposition possibles pour adapter les stratégies d'approche aux personnes concernées.

Elle peut être réalisée en utilisant un tableau comme ci-dessous. Pour plus d'efficacité, être le plus possible en listant les acteur·rice·s afin d'obtenir l'analyse la plus fine et spécifique au contexte possible.

Acteur·rice	Attitude vis-à-vis de DSSR/PF	Niveau de connaissances sur les DSSR/PF	Niveau d'influence
<i>(exemples en italique)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Très contre • Contre • Neutre • Pour • Très pour 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune connaissance • Faibles connaissances • Bonnes connaissances • Expert·e·s 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible capacité à influencer sur la prise en compte des DSSR/PF • Capacité moyenne • Forte capacité • Pouvoir de décision
<i>Maire</i>			
<i>Adjoint·e·s au maire 1</i>			
<i>Secrétaire général</i>			
<i>Commission Santé et Affaires Sociales du conseil communal</i>			
<i>Leader religieux 1</i>			
<i>Leader religieux 2</i>			

Outil 5



Fiche d'analyse des cibles de plaidoyer

Pourquoi analyser les cibles plus en profondeur ?

Pour choisir la meilleure stratégie d'approche et élaborer des argumentaires à même de convaincre les cibles, il est crucial d'apprendre à connaître celles-ci. Cela implique de s'intéresser dans le détail à leurs préoccupations, aux valeurs qu'elles défendent, voire aux réticences qu'elles peuvent avoir par rapport à la thématique DSSR/PF.

À cet effet, cet outil permet...

► ... de compléter et renforcer **l'analyse des parties prenantes** (outil 4) tout au long du processus de plaidoyer, tout en documentant ce dernier.

► ... de développer une **compréhension plus fine du contexte local** et des obstacles ainsi que des leviers du changement.

Cet outil peut être mobilisé pour préparer les rencontres de plaidoyer mais aussi, a posteriori, pour analyser à chaud l'attitude, les réticences et la volonté d'agir de la cible rencontrée.

Nom de la personne rencontrée :

Titre :

Institution :

Analyse de l'acteur-riche

• **Background (qualifications, formation, profession initiale de la personne rencontrée...)**

• **Attitude envers les DSSR et la PF**

Cette personne est-elle a priori favorable à la thématique ? Au contraire exprime-t-elle un désaccord de fond ou n'a-t-elle pas d'opinion a priori ?

• **Niveau de connaissances sur les DSSR et la PF**

Quel niveau de connaissances cette personne a-t-elle sur les DSSR et la PF ? Exprime-t-elle des besoins d'informations ? Lesquels ? Quel type d'informations est le plus à même de la convaincre ?

• **Volonté d'agir**

Cette personne est-elle prête à agir pour notre cause ? Si oui, comment peut-elle nous aider ? Si non, pourquoi ?

• **Réticences et préoccupations**

Si cette personne ou institution ne sont pas prêts à agir pour notre cause (si elles ne sont pas « favorables »), alors quelles sont leurs préoccupations spécifiques ? À quel niveau se situent leurs réticences ?

Résultats de plaidoyer communal d'Alliance Droits et Santé

OSC	Pays	Projet	Objectif	Résultats à ce jour
Équilibres & Populations	Burkina Faso	Advance Family Planning (AFP)	Création de lignes budgétaires PF	<ul style="list-style-type: none"> • 33 communes engagées • Total cumulé de 49 200 000 CFA mobilisés • Par exemple: 20 millions CFA pour Ouagadougou, 23 millions CFA pour Bobo Dioulasso, 500 000 CFA pour la commune rurale de Korsimoro
SOS Jeunesse et Défis (SOS JD)	Burkina Faso	Plaidoyer pour un accès accru aux services de santé sexuelle et reproductive des jeunes dans huit communes du Burkina Faso (PASRAJ)	Création de lignes budgétaires DSSR/PF	<ul style="list-style-type: none"> • Six communes formellement engagées à ce jour • Cinq communes ont créé des lignes budgétaires PF (Diabo, Pissila, Kaya, Tansarga, Namounou)
Lafia Matassa, CONGAFEN, Scouts du Niger	Niger	Divers	Intégration d'activités DSSR dans les PCD et les PIA	<ul style="list-style-type: none"> • Activités DSSR/PF incluses dans les PCD de deux communes (Loga, Mayahi) • Trois communes (Mayahi, Falwel, Tagazar) formellement engagées pour inscrire la PF au budget communal
Le Bacar	Bénin	Mobiliser en faveur des DSSR des filles et des femmes d'Afrique de l'Ouest	Création de lignes budgétaires PF	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'une ligne budgétaire PF à Savalou • Processus en cours dans la commune de Bantè
Réseau Siggil Jigéen (RSJ)	Sénégal	AFP	Allocation de financements additionnels à la PF	<ul style="list-style-type: none"> • 41 communes engagées à allouer des financements à la PF entre 2014 et mars 2017 pour un total de 21,5 millions FCFA • Quatre mairies ayant précédemment alloué des financements à la PF ont renouvelé leurs engagements pour 2018 (Tivaouane Diacksao, Pout, Golf Sud, Pikine Nord)

La parole aux acteur·rice·s !

Aurélie Gal-Régniez,
Directrice Exécutive
d'Équilibres &
Populations (France)

Équilibres & Populations est convaincue du rôle stratégique des collectivités locales dans le financement de la santé sexuelle et reproductive et la PF. Au Burkina Faso, Bénin, Mali, Niger et Sénégal, nous apportons depuis plusieurs années notre appui à des associations de la société civile pour convaincre les collectivités territoriales de prioriser les DSSR et la PF. En tant que partenaire technique, nous avons pour vocation d'accompagner ces actrices de terrain dans leurs plaidoyers au plus près des réalités locales.

Célestin Compaoré,
Coordonnateur de
SOS Jeunesse et
Défis (Burkina Faso)

Les succès de nos plaidoyers ont été [rendus] possibles grâce à nos actions à la base, qui ont permis de démontrer l'importance et les avantages de la PF aux élu·e·s locaux, leaders d'opinion, leaders communautaires, et cela nous a permis d'avoir leur consensus.

Monsieur SEYNI
Moctar, maire de
Balleyara (Niger)

L'information sur la PF est essentielle, et elle manque, donc l'accent est mis par ma commune sur la sensibilisation. Il faut [...] déconstruire la mentalité pro-nataliste. [...] Les gens ignorent tout de la PF en milieu rural. Il faut donc les sensibiliser, et nous le faisons en nous basant sur les problèmes quotidiens qu'ils rencontrent : le manque de terres face à l'accroissement de la population, et le problème d'éducation, notamment des jeunes filles.

Monsieur IROUKORA
Prospère Yao, maire
de Savalou (Bénin)

Nous avons créé une ligne budgétaire Genre et PF fin 2016. Nous avons alloué un budget de 300 000 FCFA en 2017, et nous avons prévu de l'approvisionner avec 700 000 FCFA dans le budget 2018. [...] Nous allons également prendre en compte cette thématique dans le PCD 3ème génération en cours d'élaboration.

Glossaire

Argumentaire : L'argumentaire est un ensemble d'arguments adaptés à un objectif, une cible et une situation donnée-s. Il permet de disposer des preuves et informations susceptibles de sensibiliser les cibles, de les convaincre du bien-fondé des revendications et de les encourager à l'action.

Arrondissement : Subdivision d'une commune qui dispose d'organes décisionnels similaires sans cependant disposer de l'ensemble des compétences et de la personnalité juridique de celle-ci.

Capitalisation : La capitalisation consiste à extraire, analyser, formaliser et diffuser, les connaissances, les savoir-faire et les bonnes pratiques acquis au cours d'un projet, d'une activité ou d'une expérience au sein même d'une organisation.

Collectivité territoriale : Subdivision du territoire national dotée d'une personnalité juridique, d'une forme d'autonomie financière et de la capacité à s'administrer librement via des autorités élues. Les collectivités territoriales jouent un rôle clé dans la planification du développement local.

Commune : Échelon de gouvernance décentralisée de base (collectivités territoriales de base). On note une distinction entre communes urbaines et rurales dans certains pays, en fonction du nombre d'habitant-e-s et des ressources financières propres à disposition. Certaines communes urbaines d'envergure sont subdivisées en arrondissements pour en faciliter la gestion.

Coopération décentralisée : Forme de collaboration technique et financière entre des collectivités territoriales du Nord et du Sud dans divers domaines de compétence (santé, infrastructures et services de base etc).

Circonscription administrative : Subdivision du territoire national dépourvue de personnalité juridique et d'autonomie financière qui vise à faciliter l'administration du territoire national. Les circonscriptions peuvent recouper les collectivités territoriales, mais pas nécessairement.

Décentralisation : Processus par lequel une forme d'autonomie administrative, politique et financière est conférée à de nouvelles structures appelées collectivités territoriales. À travers ce processus, les collectivités territoriales se voient transférer des compétences et responsabilités additionnelles, ce qui suppose également un transfert de ressources (humaines, financières).

Déconcentration : Processus d'aménagement de l'État qui repose sur l'installation d'autorités administratives représentant l'État au niveau de subdivisions du territoire appelées circonscriptions administratives. La déconcentration n'engendre pas de dévolution de pouvoir ou d'autonomie, c'est un mode d'administration du territoire national.

Département : Subdivision du territoire national pouvant être soit une collectivité territoriale (Sénégal) soit une circonscription administrative (Burkina Faso, Niger).

Région : Subdivision du territoire national pouvant être soit une collectivité territoriale, soit une circonscription administrative, soit les deux (Burkina Faso, Niger). Dans les pays où elle est une collectivité territoriale, elle représente un espace économique et un cadre pour l'aménagement du développement.

Références

Province : Subdivision du territoire national pouvant être soit une collectivité territoriale, soit une circonscription administrative, soit les deux. Dans la plupart des contextes où elles existent, les provinces sont des circonscriptions administratives.

Plaidoyer : Ensemble d'activités stratégiques visant à convaincre des décideur·se·s à prendre une décision ou action sur un problème spécifique. L'objectif est d'influencer les décisions politiques et d'informer les processus décisionnels en vue d'un changement politique et social. Au niveau décentralisé, il s'agit principalement d'influencer les plans et budgets au niveau des collectivités territoriales, mais aussi de suivre leur mise en œuvre.

Politiques, lois et documents officiels

- Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de la Décentralisation et des Affaires Coutumières et Religieuses ; Direction Générale de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales du Niger (2015). Brochure d'information sur la décentralisation au Niger. Niamey : ibid.
- Ministres de la Santé des neuf pays d'Afrique de l'Ouest francophone (2017). Déclaration d'engagements régionaux des pays du Partenariat de Ouagadougou au Sommet de Londres pour la Planification Familiale. Londres : Partenariat de Ouagadougou/Family Planning 2020.
- République du Bénin / Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (2010). Recueil de lois sur la décentralisation - inclut la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.
- République du Burkina Faso (2004). Loi n°055-2004/AN portant Code général des collectivités territoriales.
- République du Burkina Faso (2015). Loi n° 016-2015/CNT portant modification de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.
- République du Niger (2010). Ordonnance 2010-54 portant Code général des collectivités territoriales de la République du Niger.
- République du Sénégal (2013). Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

Contexte et théorie de la décentralisation

- Bossert, T. (date inconnue). Decentralization of health systems: decision space, innovation and performance. Cambridge MA: Harvard School of Public Health.
- Ki, J.-M., (2007). État des lieux de la décentralisation au Burkina Faso. Ouagadougou : Laboratoire Citoyennetés (ACE-RECIT).
- Mottet, M. (2015). Le droit de la décentralisation au Burkina Faso - manuel pratique de droit des collectivités territoriales. Disponible en ligne.
- Rossi, E. E. (2000). Meeting the growing demand for quality reproductive health services in Urban Africa: partnerships with municipal governments. Arlington : John Snow, Inc.
- Syll, O. (2005). La décentralisation en Afrique sub-saharienne (cas du Bénin et du Burkina Faso). Mémoire de master/ Université de Franche Comté.

Études de cas de plaidoyer communal en Afrique de l'Ouest et ailleurs

- Advance Family Planning (2014). Étude de cas - les maires indonésiens s'investissent dans la planification familiale. Baltimore: Bill & Melinda Gates Institute for Population and Reproductive Health.
- Advance Family Planning (2015). Four Kenyan Counties Develop Costed Family Planning Strategies. Baltimore: Bill & Melinda Gates Institute for Population and Reproductive Health.
- Advance Family Planning (2015). Mobilizing Mayoral Support in Senegal. Baltimore: Bill & Melinda Gates Institute for Population and Reproductive Health.

- Advance Family Planning (2017). Door opens to increase access to contraception: first-time contributions from 64 mayors total USD 125,000. Baltimore: Bill & Melinda Gates Institute for Population and Reproductive Health.
- Baltissen, G. & Hilhorst, T. (dir) (2007). Genre et planification communale : expériences au Bénin, Mali et Niger. La Haye : SNV/KIT. Family Care International (2015). Rural communes commit to promoting family planning in Burkina Faso. Washington DC: PAI
- Hernandez, E. (2006). FROM ROADBLOCK TO CHAMPION PHE Advocacy and Local Government Executives. Washington DC: Population Reference Bureau.

Guides pratiques

- Advance Family Planning (2015). Advocate for Family Planning - Introducing the AFP Advocacy Portfolio. Baltimore: John Hopkins School of Public Health / Bill & Melinda Gates Institute for Population and Reproductive Health / AFP.
- Brearley, L., Dolan, J., Turrent, V., Dillon, McLoughlin, S., Brikci, N. & O'Neill, K. (2012). Plaidoyer budgétaire dans le domaine de la santé - guide pour les organisations de la société civile. Londres : Save the Children.
- Stickers, B., & Sloom, H. (2009). Module and toolkit - TB advocacy at decentralized level. La Haye: KNCW Tuberculosis Foundation/BBO.

Équilibres & Populations

www.equipop.org
info@equipop.org

Siège

6 rue de la Plaine
75020 Paris - France
Tél : +33 (0)1 74 01 71 24
Fax : +33 (0)1 74 01 71 25

Bureau Afrique de l'Ouest

09 BP 1660 Ouagadougou 09
Burkina Faso
Tél / Fax : (+226) 25 40 88 02

