

Promouvoir la Décentralisation avec Succès: Le Potentiel de l'Approche Multi-Acteurs

Résumé

L'Objectif de Développement Durable 17 accorde une importance essentielle aux approches multi-acteurs et multi-niveaux pour l'atteinte des *Objectifs de Développement Durable* (ODD). Quels avantages et quels effets une approche multi-acteurs a-t-elle dans des programmes de décentralisation?

L'approche multi-acteurs a pour objectif l'implication de toutes les parties prenantes qui sont importantes pour un processus de réforme, issus de la politique, de la société civile et de l'économie privée. Dans le cadre des programmes de décentralisation, cette approche prévoit, la plupart du temps, une coopération simultanée avec les acteurs politiques (offre) et la société civile (demande). Elle doit s'appliquer à tous les niveaux d'un Etat (donc national, régional et communal).

Il y a jusqu'à ce jour peu d'études qui indiquent la contribution qu'une approche multi-acteurs pourrait apporter au succès de la décentralisation et comment elle pourrait déployer pleinement son potentiel. Cet article défend l'argumentation selon laquelle l'approche multi-acteurs et multi-niveaux soutient l'effectivité ainsi que la durabilité de la décentralisation. Un aspect important, pour la promotion de la décentralisation, c'est une coopération horizontale et verticale dans un système multi-niveaux:

- Le renforcement simultané de l'offre et de la demande augmente l'effectivité des réformes de la décentralisation. L'exemple de la participation citoyenne montre ce qui suit: la collaboration avec la commune facilite l'accès de la société civile; la collaboration avec la société civile lui permet une participation plus effective. Si la participation

citoyenne est ainsi renforcée, elle contribue plutôt à l'amélioration des services communaux.

- Si la collaboration a lieu dans un système multi-niveaux, la décentralisation peut être promue de façon plus durable: les acteurs internationaux peuvent, par exemple, aux côtés de la société civile, intégrer des expériences du niveau communal dans la législation nationale et accompagner finalement la mise en œuvre au niveau communal.

Pour exploiter pleinement le potentiel de l'approche multi-acteurs et multi-niveaux, il est important de connaître ce qui suit:

- Les acteurs internationaux devraient trouver un équilibre quant à l'appui des acteurs étatiques et non étatiques dans les processus de décentralisation. La demande (non-étatique) retient souvent moins l'attention. En voulant appuyer les différents acteurs, il ne s'agit pas de choisir entre l'un ou l'autre, mais de prendre les deux à la fois.
- La participation citoyenne devrait mener à des résultats visibles, afin que la disposition à s'engager au plan de la société civile soit établie à long terme. C'est pourquoi le suivi de la participation citoyenne du côté de l'offre et de la demande est important.
- La continuité et l'intensité de l'appui sont importants pour un succès durable des réformes.

Ces résultats proviennent d'un projet de recherche de l'Institut Allemand de Développement / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) qui mesure l'effet des programmes de gouvernance.

Défis de la décentralisation

L'un des buts de la décentralisation consiste à déléguer certaines décisions politiques aux organes communaux et à orienter plus fortement la fourniture de prestations de services publics sur les besoins de la population locale. La décentralisation doit ainsi contribuer au progrès de la société en ce qui concerne le développement politique et renforcer les structures démocratiques au niveau communal. Cependant, les processus de décentralisation sont complexes, entre autres parce qu'ils impliquent un grand nombre d'acteurs et qu'ils concernent le système multi-niveaux dans un Etat (national, régional et communal) (Oluwu & Wunsch, 2004). De là résultent quelques défis pour un appui efficace à la décentralisation:

D'une part, la décentralisation politique change les rapports de force entre le niveau national, régional et communal. Ainsi un système déjà existant de relations (soigneusement) équilibrées – souvent clientélistes – entre partis politiques d'une part et entre partis politiques et leurs électeurs, d'autre part, se désorganise. Ces changements dans les rapports de force verticaux et horizontaux s'accompagnent souvent de conflits. En même temps, le succès de la décentralisation dépend de la coopération de tous les acteurs du système politique: les différents intérêts des parties prenantes au niveau national, régional, et communal doivent être renégociés, les lois et les directives doivent être revotées, les compétences réparties à nouveau, de nouvelles réglementations appliquées. Au Bénin, l'approche multi-acteurs et multi-niveaux a pu servir de catalyseur, étant donné que des acteurs internationaux coopèrent avec toutes les parties et connaissent ainsi différents points de vue.

Par ailleurs, la décentralisation change la plupart du temps aussi les rapports de force entre la politique, la société civile et les citoyen(ne)s au niveau communal, étant donné que des nouveaux espaces sont créés pour la participation de la société civile et des citoyen(ne)s dans la politique communale. Le rôle que la participation peut jouer dans la politique communale n'est souvent pas clair, ni au niveau étatique ni au niveau non-étatique: beaucoup de possibilités de participation ne sont pas juridiquement obligatoires et il existe peu de connaissances sur les possibilités de participation citoyenne au niveau communal. Ainsi, le potentiel de la participation citoyenne pour le développement de la commune demeure souvent inutilisé.

Les conclusions se basent sur une étude effectuée par l'Institut Allemand de Développement sur l'impact du Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) de la GIZ au Bénin en matière de participation citoyenne locale. Le programme a coopéré au cours la phase IV avec les ministères au niveau national, les préfectures au niveau départemental et 25 communes partenaires. Quatre communes partenaires GIZ et deux communes non partenaires ont été comparées entre elles. L'étude se base sur 72 interviews ainsi que 460 questionnaires renseignés par des représentants des communes, de l'administration et de la société civile locale.

La contribution de l'approche multi-acteurs au succès de la décentralisation

Les programmes de décentralisation peuvent profiter de l'approche multi-acteurs quant à l'*effectivité* et à la *durabilité* des réformes de la décentralisation. Pour réagir aux défis de la décentralisation, l'approche multi-acteurs demande une coopération simultanée avec la politique (offre) et la société civile (demande) et ce, sur tous les niveaux du système politique. Cela signifie que les acteurs internationaux coopèrent du côté de l'offre avec le gouvernement, les élus locaux et les administrations communales et du côté de la demande avec les groupes nationaux et locaux de la société civile et avec la population. Le but poursuivi est de renforcer les capacités de toutes les parties prenantes importantes de manière à ce qu'elles puissent apporter leur contribution à l'efficacité du processus de décentralisation. A travers la coopération avec les différentes parties prenantes, les acteurs internationaux peuvent jouer également un rôle important en tant que médiateurs et procurer aux acteurs moins puissants, l'accès et la possibilité de se faire entendre (par exemple aux communes près du gouvernement central, à la société civile près des communes).

L'approche multi-acteurs peut apporter plusieurs contributions positives au processus de décentralisation:

Plus de professionnalisme à travers la coopération avec la commune

L'étude faite au Bénin montre que les communes partenaires de la GIZ tendent à organiser la participation citoyenne de façon plus professionnelle et plus inclusive, à s'aligner d'avantage sur les prescriptions légales et à impliquer le représentant(e)s de la société civile plus tôt et plus substantiellement. Par ailleurs, les acteurs internationaux ont encouragé leurs communes partenaires à organiser la participation citoyenne dans une logique axée sur les résultats et à respecter les engagements pris pour la résolution des problèmes. Les acteurs internationaux peuvent, dans la coopération du côté de l'offre, apporter aux communes deux contributions importantes: à travers la coopération avec les administrations communales, ils peuvent premièrement contribuer à une meilleure compréhension du rôle de la participation citoyenne dans la politique communale. Ceci permet à la société civile de présenter ses préoccupations plus efficacement. Deuxièmement, l'accompagnement du côté de l'offre peut conduire à d'avantage de professionnalisme de chaque commune en ce qui concerne la participation de la société civile aux processus de planification et de décision.

Plus de compétence à travers la coopération avec la société civile

A travers la coopération avec la société civile, la compétence de cette dernière en matière d'effectivité de la participation citoyenne peut augmenter. Au Bénin, beaucoup d'acteurs locaux de la société civile savent très peu sur les fondements juridiques de la décentralisation et sur leurs possibilités d'influence sur la politique communale. En outre, ils disposent

souvent de très peu de moyens financiers pour leur propre travail. La qualité des contributions de la société civile dans les processus de participation en souffre également. A travers un appui technique et financier, les acteurs externes peuvent aider les acteurs de la société civile à exercer de manière plus compétente leur rôle de médiateurs d'intérêts pour les préoccupations de la population et de contrôleurs citoyens des actions de l'administration communale. Dans les communes partenaires dans lesquelles les acteurs externes ont appuyé la société civile à long terme et intensément, celle-ci agit de manière plus compétente et les administrations communales estiment davantage le travail de la société civile. Ceci favorise à son tour l'ouverture des communes à la participation des citoyen(ne)s.

Mécanismes autoreforçants de l'approche multi-acteurs

A travers l'approche multi-acteurs, les administrations communales agissent de manière plus professionnelle et plus ciblée, ce qui facilite la participation de la société civile. La société civile s'implique de manière plus compétente, ce qui, à son tour, facilite aux communes la prise en compte des suggestions de la société civile. La synergie de ces effets mène à un mécanisme auto renforçant qui a un effet direct sur l'effectivité de la participation citoyenne et un effet indirect sur la disposition à s'engager dans la société civile. L'étude effectuée au Bénin montre que la participation citoyenne dans les communes partenaires produit plutôt des succès, par exemple, en ce qui concerne les mesures d'amélioration des structures locales de gouvernance ou dans le domaine des prestations des services communales, comme par exemple, le traitement des déchets. L'approche multi-acteurs contribue donc à une plus grande effectivité de la participation citoyenne.

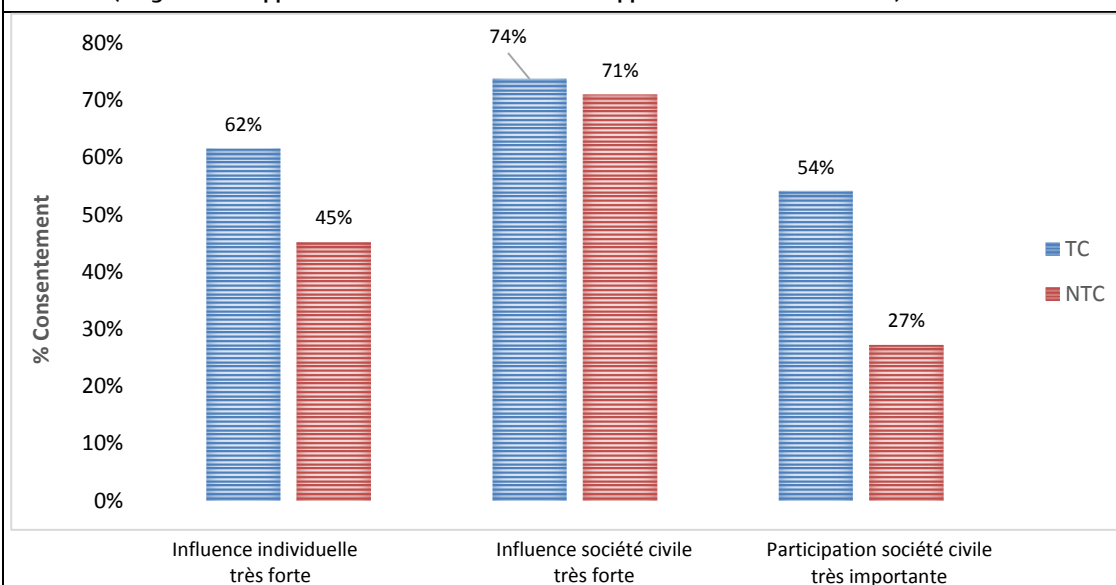
L'effectivité ainsi améliorée de la participation citoyenne peut influencer positivement à long terme la disposition à s'engager dans la société civile: dans le cas du Bénin, la part des acteurs de la société civile dans les communes partenaires qui considère son influence sur les affaires publiques communales comme «très forte» se situe autour de 61,5% contre environ 45,2% dans les communes non partenaires. Ce résultat peut s'expliquer par l'effectivité de la participation citoyenne dans les communes partenaires: la société civile estime que son influence est plus forte parce que son engagement est plus efficace.

Dans le cadre de l'approche multi-acteurs, la coopération simultanée au niveau national et communal peut par ailleurs renforcer la durabilité des réformes de la décentralisation: les acteurs internationaux peuvent promouvoir l'institutionnalisation de réformes au niveau national (lois, décrets, directives) et au niveau communal (accompagnement de la mise en œuvre). Au Bénin, lors de l'appui-conseil au niveau national sur la participation citoyenne, le programme a pu recourir aux expériences qui ont été faites lors de la mise en œuvre pratique au niveau communal. Ensemble avec la société civile, le programme a pu ainsi œuvrer à ce que les pratiques qui se sont révélées particulièrement efficaces soient intégrées dans la législation nationale. La codification au niveau national a conduit à son tour à une disposition plus grande des communes à mettre les réformes en œuvre.

Recommandations

Les programmes de décentralisation peuvent donc profiter de l'approche multi-acteurs en ce qui concerne l'effectivité et la durabilité des réformes de la décentralisation. Les acteurs internationaux peuvent par ailleurs jouer, en tant que médiateurs, un rôle important dans la stabilisation d'intérêts

Croquis 1: Estimation des acteurs de la société civile quant à l'efficacité de la participation citoyenne dans les communes partenaires (TC / treatment communities) et les communes non partenaires (NTC / non-treatment communities) au Bénin (Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal de la GIZ)



Base: 246 questionnaires. Sondage de la société civile dans 4 communes partenaires et 2 communes non partenaires du Bénin.

contradictoires entre le gouvernement central, les communes, la société civile nationale et locale.

Pour utiliser le potentiel de l'approche multi-acteurs, les éléments suivants devraient être pris en compte dans la mise en œuvre des programmes de décentralisation:

Premièrement, il devrait exister un équilibre entre l'appui à la demande et à l'offre. Au Bénin, la coopération avec les administrations des communes partenaires a été continue; Le contact avec les groupes de la société civile n'a eu lieu qu'à des occasions concrètes. Ainsi, le potentiel de la société civile locale n'a pas toujours été utilisé. Pour permettre une représentation effective des intérêts de la société civile, celle-ci devrait être appuyée à long terme. En font partie l'appui à la mise en réseau et à la coordination, mais également les ressources financières.

Deuxièmement, afin que la disposition à s'engager dans la société civile soit établie à long terme, il est important que la participation citoyenne conduise à des résultats visibles. C'est pourquoi, les acteurs internationaux devraient réserver

une place appropriée au suivi des mesures de participation citoyenne du côté de l'offre et également de la demande.

Troisièmement, la continuité et l'intensité de l'engagement international constituent des facteurs importants pour l'efficacité durable des réformes de la décentralisation. Au Bénin, le mécanisme de participation citoyenne appelé « audiences publiques de reddition des comptes », qui a été accompagné de manière continue et intense pendant plus de cinq ans, a souvent été intégré dans le travail des communes et de la société civile. Par contre, d'autres procédures promues seulement ponctuellement n'ont pas été reconduites.

Il reste à savoir dans quelle mesure les résultats du Bénin peuvent être transposés dans d'autres contextes. Le Bénin est relativement avancé dans son processus de décentralisation et possède un système multipartite stable. L'intérêt de l'élite nationale et locale aux réformes demeure une condition importante du succès de la décentralisation en général. Dans les systèmes autocratiques, cette approche et son effet auto renforçant ont des limites.

Literature

- Oluwu, D., & Wunsch, J. (2004). *Local governance in Africa: The challenges of democratic decentralization*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Groß, L. (2017). *Assessing the impact of governance programs: GIZ support to citizen participation in local governance in Benin*. Rapport inédit.



Dr. Lisa Groß

Politologue

Programme «Ordre Politique, Valeurs et Paix»

Institut Allemand de Développement / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/bp3.2018