



La décentralisation comme politique publique

samedi 6 mars 2021

La décentralisation comme politique publique renvoie à deux préoccupations :

- **D'abord l'articulation des cadres de production et des résultats de l'action publique ;**
- Ensuite la question de **l'identification du niveau optimal de déploiement de l'action publique en vue d'un développement effectif et durable des Etats et peuples d'Afrique.**

1/. La première préoccupation traduit **la reconnaissance de l'existence de pré-requis politiques et sociaux spécifiques nécessaires au succès des programmes et actions déployés pour parvenir à un développement humain** ; lesquels relèvent de la nature des régimes politiques, des types de relations qu'ils entretiennent avec leurs sociétés, des modalités d'offre de biens publics.

Les deux thématiques ont longtemps été étrangères l'une à l'autre. Rares étaient dans les années 60 et 70 les voix qui tentaient d'établir une possible causalité entre elles ; les réussites économiques de plusieurs pays asiatiques ignorant la démocratie ainsi que la persistance de thèses nationalistes et marxistes servaient de justification à cet inanalysé. La tendance générale de cette manière de penser le "développement" consistait à sacrifier l'institutionnalisation du politics (en fermant les yeux sur les dysfonctions de l'autoritarisme) au profit d'un cadre supposé efficace pour l'application des politiques (Huntington, 1968).

C'est à partir du milieu des années 80 que différents travaux, réfutant tout ethnocentrisme ou normativisme et résolument décomplexés, s'accordent sur l'idée que l'analyse contemporaine de la réalité de l'Etat en Afrique subsaharienne ne saurait se réduire à une recherche de singularités ou/et une simple investigation de ses carences ou lacunes – éventuellement habillées par des apories culturalistes, mais doit résolument se poser la question du rapport entre cadres de production des biens publics et résultats des interventions qui en résultent. La crise économique qui frappe dans un mouvement d'ensemble les Etats africains au tournant des années 80 relance ces interrogations avec d'autant plus d'acuité que leurs régimes politiques font la preuve de leur incapacité à dégager des solutions partagées face aux difficultés. La fin de la bipolarisation et l'émergence de nouvelles organisations issues de la société civile renforcent la dialectique Gouvernance démocratique/ décentralisation au cœur de la communauté de développement. La vague des coups d'Etats de la troisième génération (Burundi, Congo- Brazzaville, Niger, Nigeria), et l'absence de performances des régimes hybrides qui en sont issus, confirment encore l'indissociabilité de ce lien. C'est dans ce contexte qu'un courant de réflexions sur le State Failure va prendre corps : inspiré par certains aspects de l'école de la modernisation politique, mais dépouillé de sa naïveté développementaliste et en inversant le sens de l'évolution attendue, il reprend l'option de l'accent sur le degré de gouvernement pour mesurer comment un Etat acquiert ou perd son aptitude à gouverner une société et finit par devenir capable ou non de mettre en œuvre des politiques de développement humain. Cette approche invite à concevoir l'aptitude des régimes dans ce domaine à partir de leurs capacités de gouvernementalité (Foucault).

2/. S'agissant du second point, il faut souligner l'importance d'un principe mis en avant par l'IAG dans la cadre de sa réflexion proactive pour une gouvernance de développement en Afrique : le **principe de subsidiarité**, selon lequel l'action publique doit être déployée à l'échelon de gouvernance où elle a le plus

de chance d'avoir un résultat effectif et optimal.

Sur la base de ce double constat, j'articulerai mon propos autour de deux points : le fait que le niveau local soit le plus pertinent pour une action publique effective et durable (I) ; la nécessité de partir du local pour une meilleure atteinte des OMD's et pour un développement humain effectif des Etats et peuples d'Afrique (ii) ;

I- De la pertinence du cadre local pour une action publique effective et durable

L'analyse critique du principe de subsidiarité permet de montrer, à partir de trois éléments que le cadre local est le meilleur pour une action publique effective et durable.

L'Etat doit être dépassé par le bas à travers la décentralisation et par le haut à travers l'intégration. Car il y a trois niveaux de gouvernance publique : niveau local, niveau national, niveau régional. D'où la notion de subsidiarité en tant que principe de gestion des compétences partagées. Le niveau local est le niveau critique de transformation de la gouvernance en Afrique pour trois raisons au moins :

- 1) la possibilité de renégocier la confiance entre les institutions publiques avec les populations sur les questions de souveraineté, d'accès aux ressources, de l'implication du genre et des jeunes ;
- 2) L'appropriation des processus de développement humain, car l'économie nationale doit être en congruence avec les dynamiques locales - notamment économiques ;
- 3) le fait que les collectivités territoriales soient le centre de l'intégration par la base et non par le haut et le site par excellence de la gestion des conflits locaux - notamment fonciers ; Les collectivités territoriales sont au cœur de la crédibilité de l'Etat. Mais cela ne pourra se faire qu'à certaines conditions, notamment la vigilance sur le respect de la loi, la résolution du problème du financement des collectivités locales par la fiscalité, et la planification de l'avenir de ces collectivités par rapport à la dynamique urbaine.

Sur un autre plan complémentaire, la démocratie locale est désormais consacrée dans une perspective fonctionnelle par les Etats et peuples d'Afrique ainsi que leurs partenaires au développement : le 'local' est ainsi considéré comme l'espace pertinent d'apprentissage et d'exercice des règles du jeu démocratique, lieu naturel d'une véritable participation et implication des populations à leur développement humain. Les principes de 'proximité', 'délibération' et 'consultation' sont consubstantiels à cette approche.

L'articulation des échelles de gouvernance (continentale, régionale et locale) à partir du local, de la base, doit enfin être vue comme une opportunité de renforcer l'**ownership africain**, d'établir une coordination entre les instances et niveaux de gouvernance de consolider l'appropriation par les Peuples et sociétés d'Afrique des cadres et politiques de développement qui leurs sont proposés - notamment par les partenaires internationaux.

Quid en matière de développement humain ?

II- Partir du local pour une meilleure atteinte des objectifs du millénaire pour le développement et pour un développement humain effectif des Etats et peuples d'Afrique

De manière similaire à la plupart des cadres et stratégies de développement, le développement humain se trouve dans nombre de pays Africains confrontés à la mise en œuvre effective des politiques et programmes d'action qui le portent et le structurent.

A- Si on rejoint l'agenda en la matière de l'Union Africaine (AMCOD), force est de reconnaître et réaffirmer que **'la mise en œuvre' (implementation) des politiques et programmes de développement humain n'est pas seulement un acte technique dont l'analyse pourrait être réduite à une approche en termes de séquence, application de modèles importés ou de qualité. Elle est surtout un processus politique endogène, initié à partir du local, qui participe de la (re)création du lien social, de l'établissement et/ou la restauration de la confiance (Trust) entre les citoyens et leurs pouvoirs publics, de la production de l'ordre politique dans des contextes de gouvernance de développement. En ce sens, 'la mise en œuvre des politiques de développement humain' est un élément central de la refondation de l'Etat en Afrique.**

Trois pré-conditions peuvent être identifiées comme susceptibles de permettre une mise en œuvre

effective et optimale des stratégies et politiques de développement humain :

- L'existence d'une réelle volonté politique dans les pays Africains (y compris la qualité du leadership politique) ;
- La participation citoyenne dès la formulation des politiques de développement humain (intégrant leur appropriation citoyenne, le genre, leur trans-sectorialité potentielle, la routinisation de l'évaluation et de la redevabilité, l'articulation des échelles d'action) ;
- L'existence de capacités de mise en œuvre non seulement au niveau du 'haut' (administrations, agents publics, ...) mais également en 'bas' (société civile, acteurs locaux,) ; couplée à la préférence par les partenaires au développement (multilatéraux et bilatéraux) pour un développement/renforcement de ces capacités plutôt qu'à la substitution ou un retour à une relation asymétrique (et faussement partenariale) justifiées par les nouvelles exigences de la crise économique et financière contemporaine dont les origines ne sont pas Africaines.

Partir du local a de ce point de vue un **effet cognitif immédiat : inverser la perspective d'une logique top down (imposée par le haut) à une dynamique bottom up (construite à partir de la base et des demandes des ressortissants de l'impact).**

Dans cette perspective, le développement humain ne résulte pas d'un packaging de règles ou programmes imposés de l'extérieur. Il procède d'un travail endogène de formulation de solutions spécifiques aux problèmes particuliers qui se posent à chacun de ces Etats et sociétés fragiles.

Il ne s'agit par conséquent pas seulement à travers cette approche de réformer les institutions des premiers pour parvenir au développement humain mais surtout d'aider leurs sociétés à repenser leurs propres modes de gestion et à définir elles-mêmes des modèles de régulation qui correspondent le mieux à leurs propres défis en matière de régulation de l'espace public, lutte contre la pauvreté et sortie des fragilités. Basées sur le respect de l'idéal démocratique et la défense des libertés fondamentales, **ces solutions sont le produit d'un processus négocié et inclusif au centre duquel se trouvent l'être humain, un Etat refondé - garant, arbitre et régulateur de l'intérêt général - et une société réhabilitée.**

Leur recherche impose la mise en question des lignes de fracture qui ont coupé cet Etat de ses citoyens et de son environnement international, par son ouverture à ces acteurs ainsi que le développement d'interfaces de dialogue et passerelles d'intermédiation avec eux ; l'établissement et/ou la restauration de la participation, de la transparence, de l'accès à l'information, de la redevabilité et la responsabilité des pouvoirs publics. De plus, la prise en compte de la dimension locale est ici essentielle pour favoriser un effet d'engrenage de deux dynamiques qui se renforcent mutuellement en vue d'un développement humain pérenne : renouer un contrat social et re-dynamiser le tissu social ; re-légitimer l'Etat.

L'enjeu est également d'y donner tout son sens au concept d'appropriation ; de réfléchir à la part qu'y tiennent les médiations, le genre et le capital social.

La combinaison et l'effectivité de ces trois pré-conditions doit être considérée comme un nouveau paradigme permettant de spécifier le développement humain des différents 'modèles' (marxiste, libéral, auto-centré, ...) qui l'ont précédé.

Ces pré-conditions sont enfin des composantes dirimantes des 'valeurs communes' Africaines dont l'Union Africaine a fait le thème du sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenu fin Janvier 2011.

Thierry Sanzhie BOKALLY

Institut Africain de la Gouvernance (IAG),

2011