

« Décentralisation, Action publique et Pouvoir : cas de deux Communes du Bénin », Thèse de doctorat

Défendue par

Dossa AGUEMON

11 septembre 2013, Université Catholique de Louvain

Résumé

Le Bénin s'est engagé dans un processus de décentralisation qui s'est concrétisé avec la mise en place de Conseils Communaux démocratiquement élus en février 2003. Caractérisée par un seul niveau de décentralisation (la commune) et deux niveaux infracommunaux (Arrondissement et Village), cette décentralisation intervient dans un contexte préalablement polyarchique et repose sur deux organes de pouvoir à savoir le Conseil Communal, l'organe délibérant et le Maire, responsable de l'exécutif communal. Les compétences de ces organes dans le cadre de cette réforme ont trait aux domaines ci-après : développement local, aménagement de l'habitat et de l'urbanisme, environnement, hygiène et salubrité, enseignement primaire et maternel, alphabétisation et éducation des adultes, santé, action sociale et culturelle, services marchands et investissements économiques, infrastructures d'équipements et de transports. Paradoxalement, la décentralisation au Bénin, contrairement à d'autres pays comme le Mali, accorde peu de place aux acteurs non étatiques alors que certains de ces domaines de compétences étaient jusque-là aux mains de ces derniers. Dans cette perspective, il apparaît que la décentralisation au Bénin ambitionne d'hierarchiser le contexte local. La question qui se pose dès lors est de savoir comment les nouveaux organes de pouvoir décentralisés et les acteurs préexistants interagissent et quelles sont les transformations de pouvoir qui en résultent. C'est à cette question que répond la présente thèse à travers une analyse comparative d'actions publiques suivant une approche globale du pouvoir. Celle-ci articule décision et mise en œuvre et repose sur un séquençage de l'action publique suivant des épisodes.

Certes, de nombreuses analyses de politiques publiques suivant la perspective du pouvoir ont été réalisées en Occident (Europe et Amérique du Nord). Longtemps centrées sur les processus décisionnels, elles ont été élargies à la mise en œuvre. Mais l'articulation entre la décision et la mise en œuvre est encore peu abordée.

En outre, nous avons fait le choix d'une typologie des acteurs des politiques publiques suivant les rôles effectivement joués par les participants et au détriment de celle reposant sur les catégories administratives. L'entrée par les rôles a permis d'appréhender les modalités de participation au processus d'action publique, ses effets sur l'action publique elle-même, sur ses participants et sur les institutions communales, infracommunales et supracommunales.

Cette recherche a été conduite à partir de la perspective du pouvoir basée sur l'activation des ressources politiques de pouvoir, y compris les ressources dissuasives et les ressources spécifiques. Elle repose sur deux hypothèses à savoir :

- (i) L'action publique décentralisée augmente les dépendances et interdépendances horizontales entre acteurs et réduit certaines dépendances verticales.
- (ii) L'action publique décentralisée offre une opportunité de renforcement ou d'émergence de pouvoir.

Elle a porté sur quatre actions publiques locales choisies dans Bohicon et Sèmè-Podji, deux communes du Bénin présentant certaines similitudes et dissemblances. Menées pour la plupart à la faveur de la décentralisation, ces actions apparaissant comme celles ayant soulevé le plus de défis dans les contextes de recherche. Il s'agit de l'action de transfert du parc à bétail et celle de lutte contre le stationnement anarchique des gros-porteurs dans Bohicon puis l'action de lotissement du village de Djèrègbé et celle d'Ekpè-Nord dans Sèmè-Podji. A la différence des actions de lotissement qui ont une assise a priori locale, celles retenues dans Bohicon ont une dimension internationale en raison des échelles qu'elle implique chacune. Elles ont été choisies à l'aide de l'échelle des défis, un outil élaboré dans le cadre de ce travail de thèse. Certes, ces actions sont nominalement de nature différente. Mais elles sont apparues comme celles menées au sein de chacune des deux communes entre février 2003 et février 2011 et ayant soulevé le plus de défis, aspect qui nous est paru important dans une analyse à partir de la perspective du pouvoir.

Chacune de ces actions a été analysée suivant une grille articulant enjeux, parties prenantes, défis, stratégies (activation des ressources), *outcomes* et transformations du pouvoir au cours d'un même épisode d'action publique et intégrant les liens entre épisodes. Cette grille a été élaborée sur la base des conclusions issues du croisement des analyses de politiques publiques à partir de la perspective du pouvoir en Occident et en Afrique, des liens entre décentralisation, action publique et pouvoir et des premières tendances rapportées dans la littérature sur la décentralisation et sur l'action publique au Bénin.

Fruit d'une démarche qualitative et comparative, cette recherche révèle que l'action publique locale est multi-acteurs et multi-niveaux. Les parties impliquées varient légèrement d'un contexte à un autre et d'une action à un autre dans un même contexte et même au niveau de deux actions nominalement identiques dans une même commune. A cela s'ajoute la faible présence des bailleurs de fonds et des organisations non gouvernementales, acteurs présentés comme prépondérants dans les politiques publiques en Afrique. Ces différences résultent des spécificités des contextes communaux et infracommunaux, des écarts de degré d'activisme entre participants relevant des échelles communales et infracommunales et des asymétries de dimensions entre actions publiques.

L'entrée par les rôles effectivement joués par les participants à l'action publique laisse transparaître que chaque action résulte d'un jeu de pouvoir entre partisans, opposants, prestataires, opportunistes, lobbyistes, facilitateurs, régulateurs et attentistes. Il n'y a pas de lien étroit entre catégorie administrative d'appartenance d'un participant et son rôle. A cela, il faut ajouter l'ubiquité de rôles au niveau d'un même participant dans le

temps en raison de l'évolution des intérêts. Quant aux mécanismes d'accès à l'action publique, ils observent une grande convergence au travers des actions publiques. Il s'agit notamment des défis de l'action et les besoins en stratégies pour y faire face, l'auto-invitation, l'exclusivité de détention de certaines ressources politiques de pouvoir pertinentes, la décentralisation et la proximité avec les principaux protagonistes de l'action, en l'occurrence la proximité avec les élus locaux. Il convient néanmoins de distinguer les mécanismes principaux et secondaires. Les défis d'action publique apparaissent comme le principal facteur à l'origine de l'enrôlement par les principaux protagonistes de l'action. Mais n'est pas sollicité dans l'action publique qui veut. Les ressources politiques de pouvoir que détient le participant pressenti ou perçues en ce dernier paraissent déterminantes. Il s'en suit que l'intervenant fait partie intégrante du mécanisme. Le degré élevé de convergence précédemment relevé à propos des mécanismes d'accès mérite donc d'être relativisé.

Quant aux relations entre action et pouvoir, elles sont de divers ordres. L'action publique s'accompagne de dépendances et d'interdépendances de types horizontales et verticales, relations essentiellement structurées par les défis d'action. Dépendances et interdépendances horizontales entraînent dépendances et interdépendances verticales et vice-versa. En outre, l'action publique conduit à de nouvelles stratifications sociales, fournit des ressources politiques de pouvoir, concourt à l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles règles puis à la démocratisation de l'espace communal et infracommunal. Certes, certains de ces changements sont par nature ad hoc en raison des incertitudes sur les futurs épisodes d'action publique et des dynamiques de dépendances et d'interdépendances entre participants. Mais ils bousculent à certains égards l'ordre établi par l'esprit de la décentralisation.

Quant aux liens entre décentralisation et action publique et entre pouvoir et action publique, ils demeurent ambigus. Mais la situation varie d'une commune à l'autre en raison de facteurs contextuels et d'une action publique à une autre à cause des spécificités liées à celle-ci.

L'approche globale d'analyse des politiques publiques à partir de la perspective du pouvoir apparaît fructueuse. Certes, l'étape de la mise à l'agenda a résisté au séquençage de l'action publique suivant les épisodes. Mais des participants ayant intervenu après cette séquence figurent dans ceux considérés comme ayant le plus influencé l'action, un résultat difficile à envisager sans l'approche globale. De la même manière, des *outcomes* de la séquence de mise à l'agenda ont été remis en cause ou redessinés par ceux de certains épisodes post-agenda, des liens inter-épisodes qui ne peuvent être pris suffisamment en charge qu'à travers l'approche globale.

Cette complexité de l'action publique décentralisée invite à plus de flexibilité institutionnelle dans l'élaboration des politiques publiques en matière de décentralisation.

Mais ces résultats ne peuvent être généralisés, notamment en raison de l'entrée par le défi dans le choix des actions publiques analysées.

Mots clé : décentralisation, participation, action publique, dépendance, interdépendance, pouvoir.