

Défense d'Intérêts et Lobbying par une Association de Gouvernements Locaux (AGL)

UN PRODUIT DE VNG INTERNATIONAL

Ce document veut offrir un guide pour le lobbying d'une AGL. En plus de fournir des orientations pratiques, ce document attirera aussi l'attention du lecteur sur les tâches et le fonctionnement typiques d'une Association des Gouvernements Locaux pour la défense d'intérêts, la fonction de plate-forme et la prestation de services aux membres. Nous espérons que ce document vous aidera à définir votre propre approche, qu'il vous fournira des suggestions concrètes et enfin, qu'il vous inspirera dans vos premiers pas!



Défense d'Intérêts et Lobbying
par une Association de
Gouvernements Locaux (AGL)



Colophon

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre du programme LOGO South VNG Association Capacity Building 2003-2010.

Principal auteur de l'ouvrage

Peter Kramer (expert VNG International)

Ont également participé à la rédaction

Jorge Calderón (expert VNG International)

Tony du Sautoy (expert associé VNG International)

Arthur Wiggers (directeur adjoint VNG International)

Anne-Lies Risseeuw (chef de projet VNG International)

Conception

Bertine Colsen

[©] 2008 VNG International

La présente publication fait partie d'une série de documents s'adressant aux Associations de Gouvernements Locaux. Elles sont disponibles auprès de VNG International. Cette série a été rendue possible grâce aux contributions du Ministère pour la Coopération au Développement des Pays Bas et de la VNG, Association des Communes Néerlandaises.

VNG International

La Haye, Pays-Bas

courriel : vng-international@vng.nl

tél : +31 (0)70 373 8401

fax : +31 (0)70 373 8660

www.vng-international.nl

Table des matières

Introduction 5

1 Défense d'intérêts et lobbying par une Association de Gouvernements Locaux 7

- 1 Objectif de la défense d'intérêts et du lobbying
- 2 Défense d'intérêts et lobbying: deux composantes d'un même processus
- 3 Impliquer les membres dans le processus
- 4 La persuasion, la communication et la planification stratégique
- 5 Une Association de Gouvernements Locaux n'a qu'un visage . . .
- 6 Plusieurs Associations de Gouvernements Locaux dans un pays?
- 7 Comprendre la dynamique et l'arène politiques
- 8 Etablir la légitimité
- 9 Partenariat avec le Gouvernement central
- 10 Coalitions de défense d'intérêts

2 La Stratégie de défense d'intérêts 20

- 1 Contenus de la Stratégie
- 2 Orientation vers l'extérieur et vers l'intérieur
- 3 Suivi du processus
- 4 Recherche
- 5 Analyser l'arène
- 6 Programme de contacts stratégiques
- 7 Contenus des contacts
- 8 Choisir le bon moment pour le travail de terrain
- 9 Responsabilité
- 10 Modèle de stratégie de défense d'intérêts

Messages clé 30

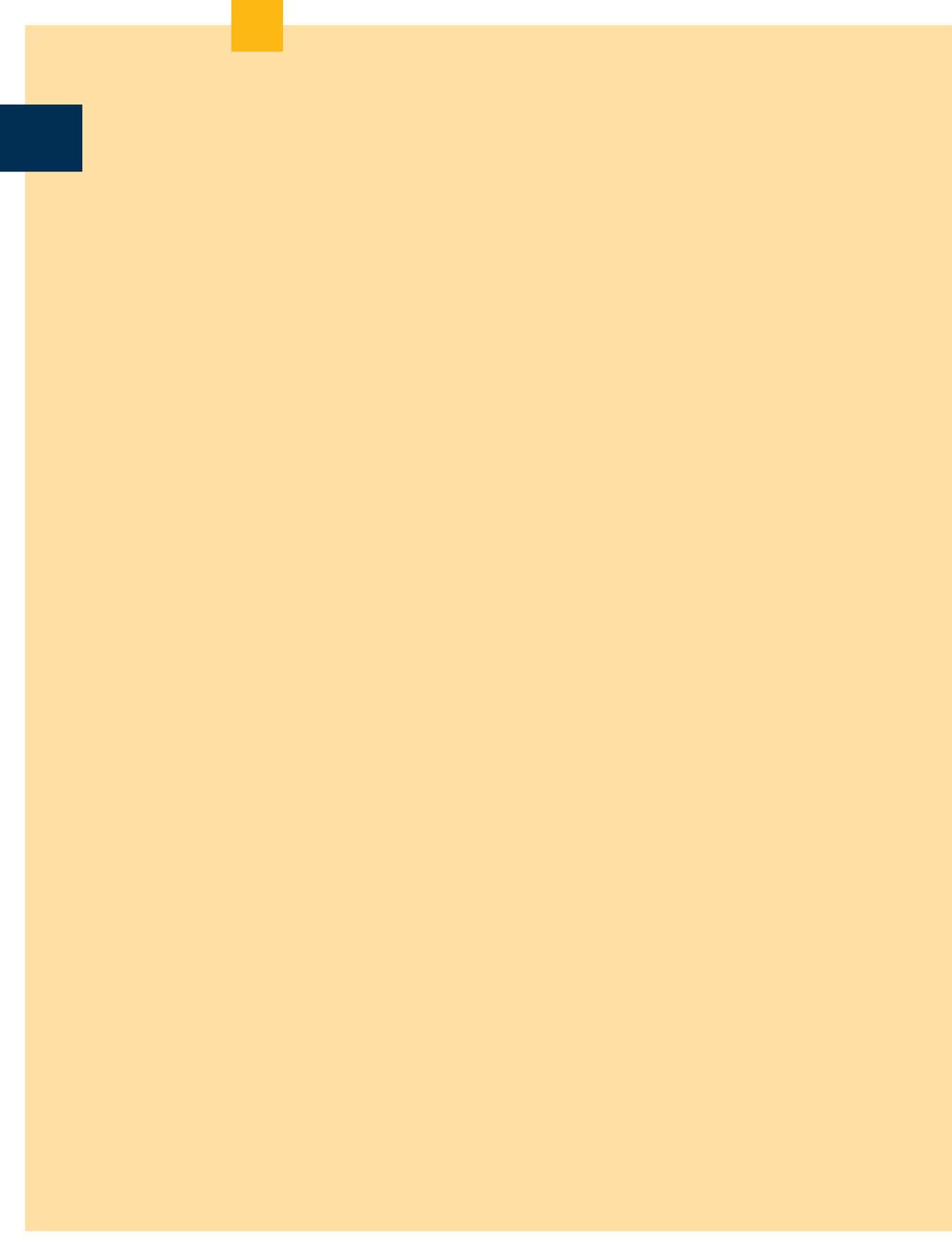
Les Règles d'Or de la défense d'intérêts et du lobbying 31

Les pièges de la défense d'intérêts et du lobbying / autoévaluation 32

Liste de contrôle et modèle 33

Objectiver stratégiques 34

VNG International 35



Introduction

La décentralisation des fonctions et ressources publiques rapproche les gouvernements de leurs citoyens. La décentralisation leur permet d'exercer une plus grande influence sur l'exercice local du pouvoir gouvernemental.

Où doit se situer l'équilibre entre la centralisation et la décentralisation? La réponse à cette question dépend des circonstances nationales. Certains pays ont une longue tradition de gouvernement fortement centralisé; d'autres ont traditionnellement dévolu davantage de pouvoirs aux Gouvernements Locaux. Toutefois, il est généralement admis que plus la décentralisation sera importante et plus l'exercice du pouvoir répondra aux besoins et attentes locaux.

La norme européenne pour la décentralisation a été définie par le Conseil de l'Europe dans la **Charte de l'Autonomie locale**¹. Cette charte stipule que '*les Gouvernements Locaux sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique*' et que les Gouvernements Locaux devraient '*gérer [...] sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques*'.

La décentralisation ne s'établit pas d'un seul mouvement. Son développement dure des années. Le gouvernement central doit être disposé à décentraliser des fonctions et des ressources (décentralisation fiscale). Il doit être confiant que les Gouvernements Locaux pourront faire du bon travail. Les Gouvernements Locaux doivent apporter la preuve de leur compétence.

De ce fait, il existe toujours une tension entre la disposition du gouvernement central et les demandes des Gouvernements Locaux. Les deux camps ont leurs propres perceptions et priorités. Le gouvernement central et les Gouvernements Locaux doivent négocier les modalités de la décentralisation et le renforcement des Gouvernements Locaux.

Pour s'acquitter dûment de cette tâche, **les Gouvernements Locaux doivent bénéficier du soutien d'une Association des Gouvernements Locaux (AGL) suffisamment forte**. Les AGL jouent un rôle particulièrement important dans la promotion d'une (future) décentralisation. Une AGL forte fera la différence:

- Le Gouvernement doit voir dans l'AGL un partenaire pour le renforcement de la décentralisation.

¹ La *Charte de l'Autonomie Locale* est un accord non pas volontaire mais contraignant entre les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans les litiges opposant le gouvernement national aux Gouvernements Locaux, ces dernières peuvent saisir la Cour Européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg.

- Les Gouvernements Locaux membres de l'AGL verront leur AGL comme une source de services et un outil de représentation.
- Les organisations nationales et internationales verront l'AGL comme une source d'information et un partenaire pour la promotion de programmes.

L'un des rôles clé de l'AGL sera de communiquer les besoins et préoccupations des Gouvernements Locaux au gouvernement central. Les enquêtes sondant les besoins des membres placent toujours la défense d'intérêts et le lobbying en tête des principales activités de l'AGL. De ce fait, l'AGL porte la responsabilité du lobbying pour le compte des Gouvernements Locaux. Elle doit défendre les politiques et positions légitimes servant les intérêts des Gouvernements Locaux. Elle doit pouvoir communiquer et convaincre. L'AGL doit appliquer les meilleures techniques de défense d'intérêts et de lobbying et doit présenter ses principes et ses projets dans une Stratégie de défense d'intérêts. Une AGL forte assurera une défense forte et fera montre d'une grande capacité de lobbying de qualité.

Une AGL doit être transparente. Toujours! Dans une démocratie, les structures gouvernantes, à l'inclusion des Gouvernements Locaux, doivent faire preuve de transparence et doivent rendre publics leurs objectifs, méthodes et actions. Le non respect de l'impératif de transparence entraîne des conséquences graves. Dès lors, toute AGL a l'obligation d'établir des lignes directrices et des cadres clairement définis pour la communication.

Le présent manuel a pour objectif d'aider les AGL à développer leur stratégie de défense d'intérêts et de lobbying, alors n'hésitez pas à l'utiliser comme un guide!

1 Défense d'intérêts et lobbying par une Association de Gouvernements Locaux

1 Objectif de la défense d'intérêts et du lobbying

La *défense d'intérêts et le lobbying* ont pour objectif d'aider une AGL à développer son influence sur des sujets particuliers dans l'intérêt de Gouvernements Locaux plus efficaces. La *défense d'intérêts et le lobbying* ont pour but de représenter les intérêts des Gouvernements Locaux auprès des autorités centrales et autres parties intéressées, et visent à défendre les droits des Gouvernements Locaux. Il s'agit en l'espèce d'une fonction essentielle des AGL.

Les objectifs poursuivis par l'AGL pourront être réalisés plus efficacement si l'AGL mène du lobbying auprès des bons interlocuteurs et constitue des coalitions de personnes et d'organisations partageant des intérêts communs. Cela peut aller d'une lutte concertée contre l'absentéisme scolaire à la protection d'une zone géographique déterminée.

L'AGL doit faire valoir ses arguments en se fondant sur la connaissance et la compréhension: connaissance des besoins, capacités et limites réels des Gouvernements Locaux, et compréhension des perceptions des autorités centrales et autres parties intéressées, ainsi que les raisons qui fondent ces perceptions.

Dans un processus de décentralisation, la *défense d'intérêts et le lobbying* doivent être développés comme une fonction de premier plan. Les Gouvernements Locaux doivent avoir des compétences et des ressources pour fonctionner correctement. Elles doivent être perçues et entendues. Il s'agit d'un processus continu. Les autorités centrales n'abandonnent pas volontiers leurs pouvoirs, leurs compétences et ... leurs budgets.

Il est important de convaincre les autorités centrales; elles ne se laisseront pas intimider; les arguments trop faibles et les revendications se heurteront à une fin de non recevoir. La défense d'intérêts et le lobbying sont affaire de connaissance et de persuasion.

2 Défense d'intérêts et lobbying: deux composantes d'un même processus

Bien que la plupart des personnes confondent les termes *défense d'intérêts et lobbying*, les deux sont des composantes d'un même processus visant un objectif précis. Il est important de comprendre que l'on ne peut pas faire du lobbying sans avoir une position de défense d'intérêts ou une cause. Mais il existe une distinction qu'il est utile de comprendre.

Nous pouvons définir la **défense d'intérêts** comme un acte ou un processus visant à faire avancer une cause. Il s'agit également d'une manière de plaider pour une action ou un mouvement particulier, de soutenir un mouvement d'autonomie locale ou de promouvoir la notion de responsabilité politique.

Le **Lobbying** peut être défini comme la conduite d'activités visant à influencer la législation. Dans l'intérêt des AGL, le lobbying s'adressera dans ce cas aux membres d'un organe législatif, afin d'influencer les législateurs et fonctionnaires afin d'obtenir des actions ou résultats souhaités. L'influence du processus législatif ne se limite pas à faire avancer les volontés de l'AGL (*lobbying actif*). Il est parfois nécessaire au cours d'une procédure législative de changer l'orientation de certains développements, voire même de les arrêter (*lobbying réactif*).

Nous pouvons dire de manière générale que la défense d'intérêts est **stratégique**, alors que le lobbying est **tactique**.

Il n'est pas toujours aisé de décrire la distinction entre la défense d'intérêts et le lobbying, et dans la plupart des cas cela importe peu. Mais il est important de garder les définitions à l'esprit dans les pays où la loi impose des limites aux activités de lobbying d'une AGL.

EXEMPLE GOUVERNEMENTS LOCAUX ET NOUVELLE CONSTITUTION AU KENYA

Lorsque le gouvernement central du Kenya a lancé un processus de révision constitutionnelle en 2002, l'ALGAK, Association des Gouvernements Locaux du Kenya, a commencé son travail de lobbying en étant bien préparée et en ayant déjà développé ses positions sur les Gouvernements Locaux, avec l'approbation de ses membres, et en ayant mené des recherches sur le coût de la décentralisation. L'ALGAK a présenté ses positions au Ministère des Gouvernements Locaux et au Comité de Révision de la Constitution. Vers le milieu de 2005, un long processus de participation a abouti à une première version de la nouvelle Constitution. Cette version prenait intégralement en compte la position défendue par l'ALGAK. Lorsque cette première version a été présentée au Parlement, elle a été retravaillée à la hâte par un consultant externe, et la mouture révisée ne contenait que peu, voire aucun élément de la position de l'ALGAK. Plus tard cette année, la proposition de nouvelle Constitution du Kenya a été rejetée par un référendum national. Depuis lors, l'ALGAK a poursuivi son lobbying pour obtenir une Loi amendée sur les Gouvernements Locaux. Bien que le Ministère des Gouvernements Locaux ait refusé dans un premier temps la contribution de l'ALGAK, il a ensuite invité l'ALGAK à présenter ses propositions, identiques à celles défendues pour la nouvelle Constitution. Cette Loi Préliminaire à la Loi sur les Gouvernements Locaux sera probablement soumise au Parlement avant les élections de décembre 2007. Le fait que l'ALGAK ait présenté une position bien préparée incluant les conséquences financières de la décentralisation a convaincu des politiciens du pouvoir central à reconsidérer les propositions.

3 Impliquer les membres dans le processus

L'implication des membres de l'AGL dans la défense d'intérêts et le lobbying peut améliorer le travail. L'AGL peut tirer avantage de l'implication de ses membres tant dans la définition des positions en interne que dans le travail avec les parties intéressées en externe.

Le fait de tirer profit des réseaux et des relations de confiance des membres peut multiplier l'impact des campagnes de l'AGL. Cela peut être réalisé en utilisant un éventail d'expériences et d'expertise pour approfondir et rendre plus concrets les exemples sur le contenu et le positionnement de l'AGL dans le processus de défense d'intérêts et de lobbying.

Lorsque l'AGL a lancé des propositions pour une nouvelle politique ou législation, elle doit montrer que ces propositions ont été élaborées en collaboration avec les membres de l'AGL. Cela reflètera fortement les intérêts réels des Gouvernements Locaux et accroîtra la légitimité des propositions. Pour réunir les différentes perspectives de ses membres, l'AGL peut recourir à divers mécanismes. Citons par exemple les Comités de Politique, la recherche, les procédures de consultation et la participation des membres dans les procédures formelles.

Prenez en compte les divergences d'opinion au sein de l'association! Il faut les régler autant que possible avant qu'elles ne deviennent un élément du dialogue avec les autorités centrales ou d'autres. Lorsque le consensus n'est pas possible, la direction de l'AGL devra trancher dans l'intérêt public. Parfois, il est même préférable de laisser le gouvernement trancher de telles questions.

Des avantages complémentaires découlent du surcroît de cohérence et de concertation qu'apporte l'engagement avec les membres.

EXEMPLE ADKASI: RÉGLEMENTATION DES INDEMNITÉS DES MEMBRES DU CONSEIL

ADKASI est une association de Gouvernements Locaux qui représente les intérêts des membres élus des conseils des Kabupaten – les districts ou zones rurales. Ces conseils sont au nombre de 351. ADKASI est l'un des cinq associations de Gouvernements Locaux (AGL) que compte l'Indonésie, et dont 3 représentent les pouvoirs exécutifs (gouverneurs de provinces, maires des villes et bupati des Kabupaten) et deux sont constituées de conseillers élus. Les conseillers bénéficient d'indemnités et défraiements au titre du Règlement PP2000/11. Certains conseillers estimaient cette réglementation trop obscure et insuffisante, d'autres la trouvant tout aussi obscure mais excessivement généreuse.

Les membres d'ADKASI ont décidé de clarifier la réglementation et de veiller à ce qu'elle définisse une indemnisation équitable du travail d'un conseiller.

Les AGL ont réuni un comité rédactionnel commun qui a préparé un nouveau projet de réglementation et envoyé des délégations au Ministère de l'Intérieur compétent en Indonésie pour les Gouvernements Locaux. Le Ministère de l'Intérieur a préparé un projet de décret fondé sur les projets présentés par les AGL. Le résultat a été l'adoption du Règlement 37 de 2006 prévoyant de nouvelles indemnités 'généreuses' pour les conseillers, avec effet rétroactif au début de 2006. Cet aboutissement a été un succès du travail de défense d'intérêts par ADKASI et ses partenaires.

Toutefois, le public a réagi avec colère et des débats animés ont eu lieu dans les médias, entraînant un risque d'abrogation de la réglementation.

C'est à cette époque qu'ADKASI a renforcé son lobbying actif. L'Association est parvenue à mener un lobbying auprès des médias pour assurer une couverture plus équilibrée avec la publication des perspectives des membres de l'ADKASI, l'organisation de manifestation avec invitation d'intervenants hostiles, et la publication des avis des activistes dans son bulletin d'information dans le but de partager des positions divergentes. L'Association a également mené un lobbying massif auprès du Parlement indonésien (DPR) afin d'exprimer les positions des conseillers, avec une attention importante des médias. Tout en traitant d'un sujet ayant soulevé une vague d'hostilité, elle est parvenue à redorer son blason et à 'défendre sa position'.

Finalement, le Règlement a été abrogé et remplacé par une alternative acceptable, le Règlement 21 de 2007. Ce Règlement créait différentes catégories d'indemnités et annulait l'effet rétroactif. Toutefois, l'objectif initial d'éclaircissement de la réglementation et d'augmentation des indemnités était atteint.

Les actions clé menées ont été:

- Passage de la défense d'intérêts au lobbying actif en réaction aux événements;
- Persuasion et communication;
- Implication de différentes associations de Gouvernements Locaux;
- Compréhension de la dynamique politique et recours à l'arène appropriée; et
- Utilisation de coalitions de défense d'intérêts.

Pour plus d'informations, contactez: www.adkasi.org

4 La persuasion, la communication et la planification stratégique

Comme indiqué précédemment, les autorités centrales doivent être convaincues et influencées. Les arguments faibles et les revendications se heurteront à une fin de non recevoir: la *défense d'intérêts* et le lobbying sont affaire de connaissances et de persuasion. La persuasion dépend d'une bonne communication.

Une bonne **Stratégie de défense d'intérêts** identifie les questions pour lesquelles il est important que l'AGL défende les intérêts et quelles sont les tactiques à mettre en œuvre. Une bonne **stratégie de communication** renforcera la capacité d'une ALC à communiquer sa défense d'intérêts. À présent que nous avons reconnu la communication comme un élément clé de la gestion d'une AGL, il est important de comprendre qu'une communication efficace a au-delà de la transmission d'informations. La communication doit être à double sens et doit être ouverte aux échanges et retours d'informations. Les stratégies de défense d'intérêts et de communication renforceront ensemble la capacité de l'AGL à exercer son influence nationale².

Les stratégies de défense d'intérêts et de communication sont non seulement reliées entre elles, mais toutes deux sont aussi des outils de gestion liés à la **planification stratégique** générale de l'AGL. La planification stratégique spécifie les tâches et les objectifs que l'organisation veut réaliser (la vision et la mission de l'organisation), qui doivent être réalisés graduellement. De manière générale, une AGL ne peut être efficace que moyennant un accord clair et partagé sur la planification stratégique³.

Si une AGL parvient à combiner de manière cohérente ces trois aspects de son travail de proximité, en utilisant toutes les connaissances et toute la persuasion à sa disposition, les résultats seront sensiblement plus forts. La cohérence et la coopération sont essentielles, comme le décrivent les chapitres suivants.

5 Une Association de Gouvernements Locaux n'a qu'un visage

La politique et les décisions sur la défense d'intérêts sont réservés à la direction de l'AGL. Les responsabilités opérationnelles de réalisation des objectifs stratégiques doivent être confiées au Directeur Exécutif et à son personnel.

Dès lors, il est primordial que l'AGL présente un seul visage au monde extérieur. Il appartient à la Direction et au Directeur Exécutif de s'en assurer.

Pour les personnes confrontées aux divers représentants d'une AGL, il ne peut faire aucun doute que le message provient d'une seule et même entité. Dès lors, il est indispensable de mettre en place une 'politique du visage unique'. Cette '*politique du visage unique*' doit être la responsabilité de la direction de l'AGL et de la direction exécutive.

² Voir la publication VNG International: *Comment développer une Stratégie de Communication pour une Association de Gouvernements Locaux*.

³ Voir la publication VNG International: *La Programmation Stratégique dans une Association de Gouvernements Locaux*.

6 Plusieurs Associations de Gouvernements Locaux dans un pays?

Lorsque plusieurs AGL dans un même pays font du lobbying avec des positions divergentes et sans coordination, leur efficacité en sera considérablement affectée. Ces voix discordantes peuvent représenter des partis politiques différents, des personnalités différentes, des zones géographiques différentes ou des entités de taille différente (p.ex. villes / villages). Laisser aux autorités centrales le soin de faire la distinction entre les différentes voix revient à offrir à ces autorités centrales une excuse pour ne rien faire.

Lorsqu'il y a plusieurs AGL dans un pays, il faut envisager sérieusement de les réunir, que ce soit au sein d'une organisation unique ou d'une fédération, dans l'intérêt commun des Gouvernements Locaux. Les Gouvernements Locaux doivent parler d'une voix unique et puissante!

EXEMPLE AMÉLIORATION DES RELATIONS EN MOLDAVIE

Les relations entre le gouvernement central et les Gouvernements Locaux en Moldavie rencontraient divers obstacles entraînant des malentendus. Cela trouvait également son reflet dans la législation régissant les Gouvernements Locaux. Une situation politique complexe devait être réglée.

Le **premier** objectif consistait à améliorer la communication et la coopération entre les six Associations de Gouvernements Locaux en Moldavie, dans le but d'adresser 'un seul message clair' au gouvernement et au parlement nationaux. Après des réunions entre des représentants des associations et deux commissions parlementaires, un groupe de coordination des associations a été constitué. Un contact régulier pouvait désormais s'établir entre le parlement et le groupe directeur. La phase suivante, bien plus difficile, visait à établir une relation similaire avec le gouvernement.

Le **deuxième** objectif du groupe de coordination était de délibérer pour améliorer la communication entre les AGL et leurs membres. Cela a demandé un effort considérable et une planification à long terme, parce que les associations étaient loin de constituer des organisations fortes. Elles souffraient non seulement d'un manque de ressources et d'effectifs, mais le fait que de nombreux maires étaient membres de plusieurs associations pour des motifs politiques et régionaux a conduit à une dispersion des efforts consentis par les associations.

7 Comprendre la dynamique et l'arène politiques

Bien comprendre la dynamique politique, sociale et économique est essentiel pour développer un effort de défense d'intérêts et de lobbying efficace. Il est essentiel de comprendre tous les aspects des procédures, des intérêts en cause, des responsabilités et des voies d'influence et les relations entre eux. Cela vaut non seulement pour l'environnement interne, mais également au sein même de l'AGL, où il peut être nécessaire de concilier diverses positions découlant d'intérêts politiques ou autres.

Une bonne compréhension de ces interdépendances permet de concentrer les efforts de l'AGL et d'optimiser les résultats. La politique moderne ne se conduit plus de manière linéaire. Pour être vraiment efficace, l'AGL devra prendre en compte les intérêts de l'ensemble des parties intéressées et recourir à des approches multiples.

EXEMPLE L'IMPORTANCE DE L'ANALYSE DU CONTEXTE POLITIQUE: LA DECENTRALISATION ET LE PACTE DE DEVELOPPEMENT LOCAL AU PANAMA

ETUDE DE CAS D'UNE ALLIANCE REUSSIE AVEC LA SOCIETE CIVILE

Un outil utile dans les négociations politiques, et qui renforce l'influence d'une association de Gouvernements Locaux, consiste à établir des alliances stratégiques avec d'autres acteurs qui bénéficient d'une crédibilité et poursuivent les mêmes objectifs. Toutefois, pour que cela se réalise, il est essentiel que l'Association de Gouvernements Locaux soit en mesure d'analyser continuellement le contexte politique, d'utiliser des outils tels que la 'cartographie des acteurs' et de préparer des stratégies et plans politiques et de lobbying.

La décentralisation au Panama a commencé vers 1997. Au cours de cette année, l'Assemblée de la Société Civile, en collaboration avec les représentants du PNUD au Panama, ont convenu de préparer une 'Vision pour la Nation' à long terme. Les partis politiques se sont ralliés à cette initiative par la suite. Le processus a abouti à l'établissement d'un plan baptisé 'Vision Nationale 2020', définissant une vision consensuelle sur de nombreux sujets incluant la décentralisation. L'aspect intéressant de ce pacte est qu'il permettait à la société civile de s'approprier la question et, de concert avec les politiques, de signer l'accord national établissant les bases pour le lancement du processus de décentralisation.

Toutefois, en juin 2001 un Congrès National des Maires et Conseillers municipaux a mis en exergue les maigres progrès réalisés par rapport aux engagements pris pour la mise en oeuvre de la Vision Nationale 2020. Mais en 2004, la pression de l'Association des Gouvernements Locaux et de la société civile a conduit à la

préparation d'une réforme de la constitution qui a finalement été adoptée. Cette réforme incluait la décentralisation dans le cadre du programme de gouvernement. En liaison avec d'autres changements apportés à la structure des Gouvernements Locaux et au développement et la mise en œuvre, par le Ministère de l'Economie et des Finances, du Programme de développement des capacités municipales et de la décentralisation, cette réforme a clairement démontré que le pays a finalement trouvé sa voie vers la décentralisation politique.

L'Association de Gouvernements Locaux AMUPA et la Coordination Nationale pour la Décentralisation et le Développement Local continuent de jouer un rôle important pour faciliter la décentralisation politique. Ces organisations jouent un rôle de médiateurs entre les pouvoirs central et locaux sur les questions liées à la décentralisation.

8 Etablir la légitimité

Lorsqu'une AGL a lancé des propositions pour une nouvelle politique ou législation, elle doit pouvoir démontrer comment ses propositions ont été mises en œuvre afin de refléter les intérêts réels des Gouvernements Locaux. Cette approche confèrera une plus grande légitimité aux propositions. Et la légitimité conduit aussi à l'autorité!

La fonction de recherche de l'AGL peut être particulièrement importante pour éviter que la légitimité soit compromise par des arguments trop peu étayés par la recherche. La légitimité est également renforcée par le sens des responsabilités dont il est fait preuve lors de la négociation sur de telles questions. Lorsque l'AGL atteint ses objectifs de négociation, elle doit assumer la responsabilité des résultats. Pour que les négociations soient efficaces, il faut faire preuve de bonne foi de part et d'autre. Rien n'est pire que de l'emporter dans la confrontation et de ne pas tirer profit de sa victoire ensuite.

EXEMPLE L'ASSOCIATION DE GOUVERNEMENTS LOCAUX DE ZAMBIE (LGAZ) PARTICIPE AU 10 PROGRAMME EUROPÉEN DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Le texte révisé de l'Accord de Partenariat de Cotonou (APC) signé par les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union Européenne (UE) en 2005 reconnaît aux Gouvernements Locaux un rôle clé d'agents de développement qui doivent participer à tous les aspects de la coopération au développement, dont la programmation, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de développement ACP-UE.

L'exemple de l'Association des Gouvernements Locaux de Zambie (LGAZ) a commencé au début de 2006 au lancement du dixième programme européen de financement du développement. A ce moment, la Plateforme Gouvernements Locaux des ACP a conseillé aux AGL de prendre contact avec l'Agent National d'Autorisation (ANO) et avec la Délégation de la Commission Européenne (CE) de leur pays afin de participer au dialogue organisé dans chacun des pays ACP pour débattre des stratégies et des programmes de la coopération ACP-UE dans le cadre du dixième programme de financement du développement (2008-2013). L'Association LGAZ a adressé un premier courrier à l'ANO pour manifester sa volonté de participer à la programmation. Elle a reçu une réponse négative expliquant que bien que les Gouvernements Locaux soient reconnues comme agents importants du développement, aucune disposition ne leur attribuait un rôle dans les futurs programmes européens de développement. La Plateforme ACP a ensuite contacté les autorités européennes et le secrétariat des ACP pour protester contre le fait que les Gouvernements Locaux soient encouragées en théorie à participer à la coopération mais qu'elles sont toujours exclues en pratique de ce processus. Dès lors, la Plateforme a demandé que les partenaires officiels informent les ANO et les délégations de la Commission Européenne de la nouvelle disposition en faveur des Gouvernements Locaux, et d'adresser un message politique fort à ces dernières pour parvenir à une évolution des attitudes. Entre-temps, LGAZ a adressé un courrier formel à la délégation de la CE. Peu de temps après, LGAZ était formellement invitée par la Délégation CE pour une première réunion.

Au cours de cette réunion, des accords ont été conclus sur plusieurs points, dont: LGAZ participera à toutes les réunions futures dans le cadre du dixième programme; l'extension de l'aide du programme de développement aux Gouvernements Locaux sera étudiée, par le biais des projets liés à l'infrastructure locale et aux secteurs non centraux de l'agriculture et de la sécurité alimentaire; il sera également envisagé de soutenir des Gouvernements Locaux sélectionnées pour la planification et l'amélioration de l'infrastructure routière; de même, la CE soutiendra la bonne gouvernance et plus particulièrement la décentralisation. Enfin, les deux parties ont convenu que LGAZ bénéficiera d'un soutien afin de mener des activités de lobbying pour que des budgets supplémentaires soient alloués aux Gouvernements Locaux grâce au soutien budgétaire direct de l'UE.

Il s'ensuit que LGAZ est à présent parfaitement impliquée dans toutes les réunions portant sur le dixième programme de développement européen. Les commentaires de LGAZ sur le Plan Stratégique National ont été pris en compte dans la finalisation du document. LGAZ sera prochainement invitée à une nouvelle réunion avec la Délégation afin de discuter des domaines d'assistance spécifiques dont les Gouvernements Locaux pourront bénéficier dans le cadre du processus de mise en œuvre de la décentralisation.

L'exemple LGAZ a encouragé d'autres associations nationales, qui ont pris contact avec la Plateforme ACP pour obtenir un soutien similaire. Certaines ont déjà lancé le processus et sont en bonne voie d'obtenir des résultats similaires.

9 Partenariat avec le Gouvernement central

Une AGL doit développer ses propositions de politique et de législation de manière à influencer le gouvernement central. Cela peut inclure notamment:

- Les phases suivantes dans la décentralisation des compétences et ressources;
- Des propositions de nouvelle législation;
- L'emploi des agents des Gouvernements Locaux;
- L'amélioration de la qualité des services prestés;
- Des actions conjointes (p.ex. lutte contre la pauvreté).

Une AGL doit comprendre les perspectives des autorités centrales afin de rendre le dialogue aussi constructif que possible. La plupart des gouvernements seraient favorable à l'idée d'un partenariat avec l'AGL afin d'améliorer les Gouvernements Locaux. En partenariat avec une bonne AGL, un gouvernement pourra réaliser davantage d'objectifs que tout seul.

Il y a un intérêt mutuel à lancer de nouvelles politiques et législations de manière plus efficace, lorsque cela sert les intérêts des Gouvernements Locaux. Alors que les autorités centrales et l'AGL ne poursuivent pas les mêmes objectifs, il est important de trouver un terrain d'entente.

Ainsi, par exemple, une nouvelle politique ou un nouvel instrument législatif peut être précédé d'une formation ciblée pour les personnes chargées dans les Gouvernements Locaux de sa mise en oeuvre. Cela sera plus aisé à réaliser s'il existe un bon dialogue entre les parties.

Une consultation dès les premiers stades de la rédaction de nouvelles propositions de politique ou de législation de part et d'autre témoigne d'un dialogue efficace. Dans certains pays, ces partenariats fonctionnent bien et sont parfois établis sur un Accord de Coopération.

Ces partenariats peuvent fonctionner notamment par des réunions bimensuelles, une participation de l'AGL aux commissions de décentralisation et aux commissions parlementaires, et une participation du gouvernement à l'Assemblée Générale de l'AGL et aux commissions pertinentes.

Il convient de saluer le partenariat entre les autorités locales et centrales dans l'intérêt d'une meilleure gestion des Gouvernements Locaux.

EXEMPLE L'IMPORTANCE DU RECOURS AUX ELECTIONS POUR PROMOUVOIR UNE CAUSE: LE PACTE NATIONAL DU DEVELOPPEMENT LOCAL AU GUATEMALA

Le recours aux élections pour promouvoir une cause constitue une véritable forme d'art, et l'exemple ci-après démontre comment un plan de négociation stratégique soigneusement préparé peut tirer profit des fenêtres d'opportunité qu'offrent les élections.

En 2006, l'Association Nationale des Municipalités du Guatemala (ANAM) a commencé un travail de lobbying en faveur de l'adoption d'un **Pacte National de Développement Local**. En février 2007, VNG International a constitué une alliance stratégique avec ANAM, puisque les deux partenaires voulaient promouvoir des conditions politiques favorables à l'obtention du soutien des partis politiques pour les Gouvernements Locaux et la décentralisation. A cette fin, ils ont rédigé un plan stratégique de négociation politique. VNG/ANAM a commencé par établir le contact avec les structures de niveau moyen et les activistes de tous les partis politiques, afin d'élargir leur champ d'action pour formuler des propositions pendant la campagne électorale. Cela a finalement trouvé son reflet dans le nombre de programmes de gouvernement pour la gestion municipale présentés aux élections (11 des 15 partis). Ce lobbying politique et la constitution d'enceintes de négociation ont également conduit à évoquer la question de la décentralisation dans les enceintes spécifiques entre les partis politiques.

En novembre 2007, VNG/ANAM est parvenue à convaincre les deux candidats restants de signer une **Charte de Développement Local et Municipal** s'adressant aux représentants des Gouvernements Locaux élus au premier tour des élections.

Dans le cadre des engagements définis dans la Charte, la victoire d'Alvaro Colóm aux élections présidentielles était suivie par un lobbying intense auprès de l'équipe du nouveau président pour le convaincre d'annoncer publiquement un Pacte Guatémaltèque de Développement Local comme une initiative conjointe entre le gouvernement central et l'ANAM.

La **Déclaration d'Engagement pour le Développement Local** a été l'expression historique de la volonté politique affichée par les forces politiques principales du pays, le gouvernement et les représentants des municipalités, qui jouent un rôle déterminant dans la gouvernance démocratique du Guatemala.

Nous pouvons tirer plusieurs enseignements de cette expérience guatémaltèque:

- a Les élections constituent une fenêtre d'opportunité inégalable pour exercer une pression publique sur les candidats afin qu'ils signent des accords de promotion de la décentralisation et du développement municipal (l'importance de choisir le bon moment politique).
- b Les partis politiques doivent se voir confier un rôle essentiel. Dans la mesure du possible, nous devons trouver des moyens pour établir un dialogue permanent avec eux.

- c Un objectif politique ne peut pas être réalisé à court terme, et ce n'est pas une question de 'tout ou rien'. Au contraire, le pacte conclu au Guatemala a demandé un investissement constant pendant 18 mois, par un travail commencé auprès des partis politiques, puis des candidats, et enfin des finalistes au deuxième tour et enfin du président élu. Il est important d'exercer une pression constante et d'assurer une présence solide au cours de cette période.
- d Il est impossible de suivre un chemin 'individuel' en politique. Le pacte au Guatemala a pu être conclu parce qu'ANAM a finalement accepté de le promouvoir comme un effort conjoint avec le gouvernement central, les deux partenaires 'se partageant la gloire'. Avant 2008, tous les efforts d'ANAM d'obtenir la signature du pacte comme une action exclusivement municipale ont échoué.
- e Il est important de tenir compte du fait que les sujets de négociation changent constamment au gré des évolutions politiques. Au cours de la campagne, il n'y avait pas de négociations avec le candidat à la présidence, mais aussitôt qu'il était élu, les négociations ont eu lieu avec les conseillers les plus influents de son entourage. Il serait difficile pour le président de participer directement à ces négociations, non par manque d'intérêt mais simplement pour des raisons politiques pratiques.
- f Il est important de s'appuyer sur l'assistance d'un 'acteur objectif extérieur' qui peut apporter un élément 'd'impartialité' au processus. En fin de parcours, le pacte au Guatemala a été signé grâce aux efforts, à la médiation et au soutien constants de VNG. VNG présentait un certain degré de 'neutralité' qui a permis de gagner la confiance des acteurs et les a encouragés à s'asseoir autour de la table pour négocier et finalement signer.

10 Coalitions de défense d'intérêts

Les coalitions avec d'autres organisations peuvent être précieuses pour soutenir des objectifs particuliers de la stratégie de défense d'intérêts. Pour influencer les législateurs, une coalition peut contribuer utilement au dégagement d'accords et au renforcement de la voix de l'AGL. Les coalitions peuvent être constituées pour un processus de courte ou de longue durée.

Une question importante posée par une coalition au début est la suivante: le pouvoir de la coalition est-il sensiblement plus fort que la somme des pouvoirs individuels des partenaires envisagés?

Des tensions peuvent rapidement apparaître au sein d'une coalition, chacun des membres ayant ses propres intérêts et priorités. Les tensions doivent être gérées plutôt qu'ignorées; les problèmes peuvent être abordés de manière constructive afin d'éviter le conflit ou du moins l'empêcher de dominer.

Les coalitions peuvent fonctionner à un niveau plus ou moins formel; les structures moins formelles atteignent souvent une plus grande efficacité:

- *Réseaux* – les organisations ne se rencontrent pas mais partagent des informations
- *Structure ad hoc* – une organisation est chef de file mais sans structure formelle.

Dans une structure plus formelle, il y a des critères d'affiliation, des réunions et même des membres du personnel faisant partie de la coalition.

Les coalitions peuvent aussi assurer une image publique plus forte, peuvent rassembler les idées et les ressources, éviter les doublons et économiser l'énergie. Ils peuvent réunir les défenseurs plus récents et les plus expérimentés afin de permettre un partage de l'expertise et de l'engagement.

EXEMPLE ACTION VISANT À RENFORCER LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE DES MUNICIPALITÉS EN SERBIE

En Serbie, en vertu de la Loi sur les Actifs, la plupart des biens fonciers des municipalités sont encore propriété de l'Etat. Cela réduit les capacités des municipalités pour la promotion du développement économique local.

La Conférence Permanente des Villes et Municipalités (SCTM) a travaillé avec le secteur privé local pour lancer une campagne de recherche pratique et innovatrice ainsi qu'une campagne de défense d'intérêts. Les recherches ont démontré l'étendue des pertes économiques, chiffrés à quelque 1,3 milliards d'Euros pour tout le pays sur une période de 10 ans. Les recherches ont également annoncé des pertes continues de 100 millions d'Euros chaque année tant que la loi ne sera pas modifiée.

Il était difficile d'ignorer ces chiffres. Les parties intéressées locales et les médias ont manifesté leur intérêt. Lors de la Conférence Annuelle suivante de la SCTM, un grand compteur placé dans le hall ajoutait 4 Euros par seconde aux 1,3 milliards d'Euros pour montrer l'importance des pertes continues. Cet affichage a constitué un véritable pôle d'intérêt et plusieurs intervenants ont attiré l'attention sur ce problème longtemps négligé.

Alors que la SCTM attendait des amendements législatifs, la Conférence était consciente de s'être engagée sur un terrain nouveau. Le problème n'est pas tombé dans l'oubli et les pressions se sont accentuées pour que des actions soient entreprises. Des amendements ont été proposés et adoptés avec succès par le Parlement un an plus tard.

2 La stratégie de défense d'intérêts

1 Contenu de la stratégie

Une stratégie de défense d'intérêts pour une Association de Gouvernements Locaux implique les éléments suivants:

- 1 Buts et objectifs
- 2 Initiatives à lancer
- 3 Public cible
- 4 Ressources existantes, expérience et contacts de l'AGL
- 5 Quel message à destination de quel public
- 6 Qui délivre le message et de quelle manière
- 7 Bien choisir le moment pour délivrer les messages
- 8 Comment lancer la stratégie
- 9 Suivi permanent des progrès
- 10 Evaluation permanente des résultats du monitoring
- 11 (Si nécessaire) modification de l'approche

2 Orientation vers l'extérieur et vers l'intérieur

Une stratégie de défense d'intérêt présente une dimension orientée vers l'extérieur et une autre tournée vers l'intérieur:

- La **dimension orientée vers l'extérieur** précise les buts et objectifs que l'AGL poursuit par la défense d'intérêts et par le lobbying et les méthodes pour les réaliser. Pour quels sujets l'AGL doit-elle diriger la défense d'intérêts?

La stratégie doit indiquer comment l'AGL lancera des initiatives, impliquera des personnes et soutiendra l'effort au fil du temps. Le public cible doit être clairement identifié et les tactiques pour le convaincre doivent être clairement définies. Quels messages faut-il leur adresser? Qui est le plus à même de passer les messages? Quelle est la meilleure méthode?

- La **dimension orientée vers l'intérieur** de la stratégie de défense d'intérêts prendra en considération les ressources existantes de l'AGL, son expérience et ses contacts. Ne commencez pas à zéro; fondez-vous sur ce que vous avez déjà. Comment lancer la stratégie? Comment définir le consensus? Comment assurer le suivi des progrès? L'évaluation est importante. Il peut être nécessaire d'apporter des modifications à l'approche si la stratégie ne fonctionne pas correctement.

3 Suivi du processus

Il est essentiel de suivre de près les procédures politiques et les publics extérieurs à l'arène politique.

Le suivi:

- Offre des possibilités de contribuer à l'élaboration des politiques;
- Permet de réagir aux déclarations au sujet de l'AGL qui peuvent avoir un impact sur sa renommée;
- Vous tient informé des développements intéressant votre stratégie; et
- Garde en mémoire les décisions adoptées par le parlement, le gouvernement et d'autres parties intéressées.

Il est important de mettre en place des systèmes d'alerte rapide. Grâce à un système de suivi complet, l'AGL peut identifier la politique ou la législation qui affecte la collectivité locale. Plus cette détection est précoce, plus tôt il est possible d'en évaluer l'impact et d'y opposer une réaction.

Le suivi, les yeux et les oreilles de l'organisation, inclura les sites Internet, les médias, les communiqués de presse, discours et autres et fournit la matière première pour fonder une défense d'intérêts et des activités de lobbying couronnées de succès.

EXEMPLE L'IMPORTANCE DU SUIVI POLITIQUE PERMANENT: L'EXEMPLE DE VISION COLOMBIA 2019

Une Association de Gouvernements Locaux doit être prête à tirer avantage des chances qui s'offrent à elle pour faire avancer son projet politique.

En Colombie, un processus de décentralisation annonce depuis les années 1960 l'évolution d'un Etat centralisé vers un Etat décentralisé, et des progrès importants ont été enregistrés en matière de décentralisation. Mais en dépit de ces progrès, les collectivités territoriales présentent des capacités très variables pour l'exploitation de leurs compétences. De nombreux obstacles les empêchent de tirer profit des économies d'échelle, ce qui barre la route aux processus de développement local.

C'est précisément pour ces raisons que le gouvernement du Président Alvaro Uribe a posé les fondations pour le lancement d'un ambitieux plan national de développement baptisé 'Vision Colombia 2019: le Centenaire'. Ce plan visait à délimiter le cadre pour une négociation et un consensus politiques permettant au pays d'atteindre à un modèle politique profondément démocratique et à un modèle socio-économique inclusif.

Mais en dépit de la volonté politique du gouvernement d'étendre le processus de décentralisation et malgré les avancées politiques et opérationnelles majeures, le

pays accuse un retard dans le domaine de la décentralisation économique, portant l'intention première du plan.

La Fédération des Municipalités de Colombie a saisi l'occasion pour proposer des amendements au plan et a pleinement participé aux négociations politiques qui ont eu lieu au cours de la période de consultation. La Fédération a été reconnue en qualité d'interlocuteur valable, même si l'initiative émanait du gouvernement central et non des municipalités. De cette manière, les actions municipales visaient à inclure un accent majeur sur les Gouvernements Locaux dans les propositions gouvernementales pour un plan de développement national.

Cet exemple démontre que la politique offre souvent des chances pour faire avancer des projets fondamentaux dans le domaine municipal, et ce au plus haut niveau politique, mais qu'il est souvent difficile pour une Association de Gouvernements Locaux d'être en position de négocier avec succès.

4 Recherche

La stratégie et les activités de défense d'intérêts doivent être fondées sur une recherche de qualité. Les arguments en soutien des positions doivent être objectifs, complets et robustes. L'AGL doit savoir de quoi elle parle et doit pouvoir défendre sa cause au plus haut niveau et dans des circonstances difficiles.

L'AGL doit être en mesure de préparer et de réviser des projets de législation. Elle peut, notamment, analyser l'impact des Gouvernements Locaux sur les flux de ressources publiques, ou définir les implications en termes de formation des législations à venir. Pour ce faire, l'AGL doit disposer d'une capacité d'analyse, d'évaluation des options en présence et de préparation de recommandations.

La recherche ajoute la légitimité nécessaire aux politiques et législations proposées. Une bonne AGL doit savoir exploiter ses capacités de recherche afin de:

- Identifier et comprendre les bonnes pratiques;
- Consulter les Gouvernements Locaux par des enquêtes et des entretiens ciblés afin de développer ses conclusions quantitatives et qualitatives;
- Recourir à des comités formels de l'AGL pour examiner des documents de politique et formuler des recommandations;
- Consulter systématiquement les ONG et autres parties intéressées.

L'AGL doit développer sa propre capacité de recherche afin d'apporter un soutien intellectuel à tous les maillons de l'organisation. Elle doit aussi chercher à établir des liens avec d'autres institutions de recherche, comme les universités et les centres de politique, afin d'étendre ses capacités de recherche et d'impliquer des partenaires susceptibles de les aider à relever les défis de la décentralisation.

EXEMPLE INITIATIVE DE PROPOSITION DE LOI SUR LE FINANCEMENT DES GOUVERNEMENTS LOCAUX EN SERBIE

La Conférence Permanente des Villes et Municipalités (SCTM) a pris l'initiative de préparer et de proposer une loi sur le financement des Gouvernements Locaux et de négocier avec le Ministère des Finances afin de faire adopter sa proposition dans le cadre d'un paquet législatif. La proposition a été par la suite adoptée par le gouvernement central.

La SCTM a commencé par mener une série d'études détaillées sur des questions telles que les taux d'imposition, redevances et charges. Ces études ont constitué la base de la proposition de loi; la SCTM a été consultée à chaque phase de l'adoption et a mené une liaison intensive avec le gouvernement central et ses membres, et notamment avec les membres de la Commission budgétaire et financière.

La loi constitue un changement important dans le système des relations financières intergouvernementales. Elle renforce sensiblement le caractère prévisible, la transparence et l'équité du financement des Gouvernements Locaux. L'innovation la plus importante était la transformation de l'impôt foncier en une importante source de revenus pour les Gouvernements Locaux et le transfert des fonctions de collecte au niveau local. La taxe deviendra un outil efficace pour le développement économique local.

La leçon à en retenir est que la SCTM n'a pas attendu pour formuler des commentaires sur les projets législatifs du Ministère des Finances, mais a présenté d'abord un projet au Ministère comme plateforme pour les négociations futures. Cela montre qu'une association de Gouvernements Locaux proactive peut produire un impact déterminant sur des législations affectant les Gouvernements Locaux.

5 Analyser l'arène

Une bonne compréhension de la dynamique politique, sociale et économique est essentielle à la définition d'un bon effort de défense d'intérêts ou de lobbying. Il est essentiel de voir l'ensemble des procédures, intérêts, responsabilités et canaux d'influence et les relations existant entre eux.

La compréhension de cette structure complexe permet de cibler les efforts et d'optimiser les résultats. Pour être vraiment efficace, l'AGL doit reporter sur sa politique tout l'éventail des intérêts des parties intéressées et utiliser des points d'accès multiples.

Pour chaque but sélectionné dans le processus de défense d'intérêts et de lobbying, l'AGL doit identifier les parties intéressées pertinentes avant de commencer son action. Il faut dresser un inventaire complet de l'organisation propre, des responsables du gouvernement, des parlementaires, des autres organisations, groupes de défense d'intérêts etc. La liste ne peut pas être focalisée seulement sur les amis ou ennemis ou sur des entités exclusivement formelles.

Envisagez d'établir une liste de contrôle des parties concernées et actions requises. Nous avons joint en annexe un modèle d'une telle liste, avec un modèle de planification.

Il convient d'évaluer la pertinence des parties intéressées identifiées. Etre pertinent signifie en l'occurrence 'susceptible d'intervenir activement et de disposer d'une capacité d'influence suffisante pour devenir efficace'. Les parties intéressées sont placées selon deux lignes: l'une pour les attentes en termes d'activité ou de passivité, et l'autre pour la force ou la faiblesse des capacités à agir. Découvrez l'intérêt qui motive chaque partie intéressée et la position qu'elle occupe probablement dans l'arène.

L'analyse indiquera clairement les forces (ou faiblesses) de la position de l'AGL et montrera également qui peut être un partenaire (ou opposant) potentiel.
(Voir également le paragraphe 10 sur les Coalitions de défense d'intérêts dans le premier chapitre.)

6 Programme de contacts stratégiques

L'AGL doit préparer un programme de contacts afin d'entrer dans l'arène et d'entrer en contact avec les autres parties intéressées. Grâce à une analyse approfondie des acteurs dans l'arène de la défense d'intérêts et du lobbying, des indications seront fournies pour le programme de contact.

Si les circonstances semblent favorables, l'AGL peut se borner à maintenir les parties intéressées favorables à bord et, si possible, d'organiser même un 'voyage gratuit'. D'autre part, si les circonstances sont défavorables, il est préférable d'approcher les opposants les plus importants afin, dans la mesure du possible, de diviser l'opposition, et d'approcher certains indécis pour les convaincre.

Si l'arène est minée, il se recommande d'approcher les parties intéressées de premier plan, qu'elles soient indécises ou indifférentes (ou donnent seulement cette impression). Quelques arguments et négociations peuvent assurer un soutien à vos objectifs.

7 Contenus des contacts

Pour l'essentiel, vous établissez le contact avec ceux qui adoptent ou peuvent influencer un résultat ou une décision. Avant d'entrer sur le terrain, préparez votre réponse aux questions fondamentales suivantes:

- Quel est précisément le changement proposé par l'AGL à la politique actuelle?
- Où se situe, dans le processus décisionnel, l'orientation politique pertinente? Savoir où elle se trouve vous aide à déterminer avec qui vous engager.
- Quel est l'objectif de l'AGL?
- Quel résultat souhaitez-vous réaliser?
- Comment convaincre qu'un changement est nécessaire?
- Que vous faut-il pour établir que l'AGL a raison?
- Quel est votre message?

Soyez toujours préparé aux conséquences potentielles de vos efforts!

EXEMPLE AMÉLIORATION DU LOBBYING DE VNG AUPRÈS DU PARLEMENT NÉERLANDAIS

Jusqu'en 2006, l'Association des communes néerlandaises (VNG) a communiqué avec le Parlement néerlandais principalement par lettre. En 2006, VNG est arrivée à la Conclusion que ce mode de communication était insuffisant et trop anonyme. Cette méthode permettait d'établir auprès des membres du Parlement une notoriété suffisante de l'organisation, mais les capacités et activités de VNG restaient largement inconnues. De ce fait, VNG a laissé échapper des chances, par manque de contacts appropriés avec des parlementaires, le pilier politique, nécessaires pour renforcer la position de VNG dans les négociations avec les fonctionnaires, le pilier exécutif des départements ministériels. VNG devait donc s'engager davantage dans le lobbying auprès du Parlement et rédiger moins de rapports. Le lobbying est la clé d'un plus large succès.

Dans le même temps, les collaborateurs de VNG devaient se rendre compte qu'il est important d'approcher des parlementaires pour essayer de faire du lobbying. Ces contacts sont plus faciles à établir et à maintenir que nous le pensons. Il est important de connaître les personnes concernées et de leur faire savoir qui elles peuvent contacter auprès de VNG pour certaines questions liées aux Gouvernements Locaux. Il est également important de savoir quels sont les centres d'intérêt de chaque parlementaire, afin d'adresser un dossier déterminé à la bonne personne au Parlement. Pour lancer une activité de lobbying sur un sujet déterminé, la meilleure manière d'approcher un membre du Parlement consiste à passer par son assistant personnel. Lors d'un premier contact, essayez d'obtenir cette information indispensable du Parlementaire: quelles sont les matières sur lesquelles le membre souhaite se profiler? Après ce premier contact, le collaborateur de VNG n'hésitera plus à contacter un membre du parlement lors d'événements parlementaires intéressant VNG. De même, VNG offre aux parlementaires un petit-déjeuner de travail le lendemain de la présentation du budget annuel par le gouvernement, une autre excellente occasion informelle de lobbying pour les collaborateurs de VNG.

8 Choisir le bon moment pour le travail de terrain

Entrez dans l'arène le plus tôt possible pour préparer le terrain et prendre les devants, c'est un vieil adage qui reste cependant de bon conseil. Mais un joueur précoce est aussi visible très rapidement et peut se faire dépasser par des joueurs au démarrage plus tardif.

Choisir le bon moment consiste à établir le bon équilibre entre deux extrêmes: ne pas arriver trop tôt, ni trop tard. Le choix du moment dépend de la situation et doit être étudié avant chaque action. Les calendriers des procédures peuvent évoluer au gré de l'évolution politique ou ralentir pour des raisons pratiques.

Soyez toujours flexible et prêt à corriger votre planification.

EXEMPLE MUAN: DÉFENSE D'INTÉRÊTS ET LOBBYING POUR LA RESTRUCTURATION DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DANS LE CONTEXTE D'UNE RÉFORME DE L'ÉTAT

L'Association des Municipalités du Népal (MuAN) est l'une des trois associations de Gouvernements Locaux (AGL) au Népal. Elle représente les intérêts de ses cinquante-huit membres, qui incluent les municipalités urbaines du Népal. Les deux autres AGL sont NAVIN, qui représente les villages ruraux, et ADDCN, qui représente les districts ruraux.

Après une période de conflit armé, des élections ont désigné une Assemblée Constituante chargée de réviser et de rédiger une nouvelle constitution pour la République du Népal. En raison de la portée considérable de sa tâche, il était peu probable que l'Assemblée Constituante consacre beaucoup d'attention aux questions de Gouvernements Locaux dans les premiers temps suivant son inauguration. Toutefois, en raison de la longue période pendant laquelle les Gouvernements Locaux ne bénéficiaient pas de la légitimité conférée par les élections locales, et la nécessité de protéger les intérêts des Gouvernements Locaux pendant cette période, les trois associations de Gouvernements Locaux ont plaidé pour l'adoption d'une loi provisoire d'autonomie des Gouvernements Locaux afin d'assurer la sécurité de la gestion locale pendant la période transitoire.

Les mécanismes incluaient notamment:

- Une session de consultation nationale, présidée par MuAN et réunissant des représentants des partis politiques, du gouvernement, des trois AGL et des parties intéressées dans le domaine de la gouvernance. Cette session a évalué les réalisations et faiblesses du passé et a formulé des propositions pour les dispositions relatives aux Gouvernements Locaux dans une constitution transitoire, de même que sur la structure future des Gouvernements Locaux.

- Une session sur l'Assemblée Constituante et la réforme de l'Etat organisée par NAVIN, mais impliquant ADDCN et MuAN, dans le but de préparer des propositions communes sur le rôle de l'Assemblée et sur la réforme de l'Etat.

Ce travail en commun a conduit à un document conjoint des trois AGL, soumis au comité de rédaction de la constitution transitoire, un groupe parlementaire, et les recommandations ont été incluses dans la Partie 17 de la constitution transitoire du Népal adoptée en 2007.

Cet exemple montre l'importance de:

- Impliquer tous les membres de l'AGL dans le processus
- Créer une coalition de toutes les AGL d'un même pays
- Travailler en partenariat avec le gouvernement central
- Former des coalitions de défense d'intérêts.

Pour plus d'informations, contactez: muan@ntc.net.np

9 Responsabilité

La responsabilité du développement et de la mise en oeuvre de la stratégie de défense d'intérêts doit être clairement établie. Le Directeur Exécutif jouera un rôle essentiel, puisque les objectifs de la stratégie seront le reflet des questions jugées importantes par la Direction de l'AGL. Les messages doivent être perçus comme venant tout droit des Gouvernements Locaux elles-mêmes et doivent également répondre aux intérêts propres du public.

Aucun doute ne peut exister au sein de l'AGL quant aux porte-parole autorisés qui peuvent parler ou négocier pour le compte de l'AGL. Il est essentiel de les identifier afin d'assurer l'unité d'objectif et la clarté du message. De manière générale, ces personnes seront choisies notamment parmi les membres expérimentés, avec les responsables pertinents qui devront être nommés d'emblée.

Il appartient à la responsabilité du Directeur Exécutif de fonder sa stratégie de défense d'intérêts sur les plans stratégiques de l'AGL et d'établir le lien entre cette stratégie et la stratégie de communication de l'AGL.

10 Modèle de stratégie de défense d'intérêts

ORIENTATION VERS L'EXTERIEUR

Objectifs

- Distinction entre objectifs à court et long terme
- Quels changements de politique sont souhaités?
- Comment réaliser le consensus autour des initiatives?

Publics

- Qui a l'autorité nécessaire pour induire le changement?
- Qui peut influencer les personnes investies de l'autorité?

Messages

- Comment concevoir les messages pour les rendre convaincants?
- Les messages sont-ils ancrés dans la même vérité fondamentale?
- Les messages sont-ils adaptés à différents publics?

Messagers

- Un même message peut produire un impact différent selon le messager.
- Quels sont les messagers les plus crédibles pour divers publics?
- Quels messages requièrent une expertise technique ou expérience personnelle?
- Quelles informations ou formations sont nécessaires aux messagers?

Transmission

- Quelle est la meilleure combinaison de méthodes pour transmettre le message dans une situation spécifique?
- Les tactiques peuvent aller du lobbying modéré à l'action directe.
- Quelle est la meilleure combinaison de méthodes dans une situation donnée?

ORIENTATION VERS L'INTERIEUR

Ressources

- Quelles sont les ressources disponibles d'anciens travaux de défense d'intérêts, personnels et autres capacités humaines, informations et renseignements politiques?
- Le budget est-il adapté aux ambitions?

Lacunes

- Dressez l'inventaire des ressources actuelles
- Identifiez les ressources complémentaires nécessaires – alliances à former, capacités à développer, comme les liens avec les médias ou les recherches à entreprendre.

Premiers efforts

Fixez des objectifs qui réuniront les personnes appropriées
Efforcez-vous de réaliser un succès rapide: un objectif réalisable posant la fondation pour la phase suivante.

Suivi

Les messages atteignent-ils le public cible? Faut-il modifier les messages?
Chaque alliance apporte-t-elle une contribution?
Les médias sont-ils à l'écoute?

Evaluation

Des corrections sont-elles nécessaires? Ecartez ce qui ne fonctionne pas.

Messages clé

- L'AGL doit développer avec la même intensité ses fonctions d'information, de réseau et de service afin de développer une compréhension largement diffusée et un soutien pour les Gouvernements Locaux et pour développer les capacités entre Gouvernements Locaux.
- La défense d'intérêts est affaire de connaissances et de persuasion; les autorités centrales doivent être convaincues et non suppliées.
- La défense d'intérêts n'est pas à sens unique; c'est une négociation. Les négociations entraînent des obligations futures pour les deux parties; l'AGL doit également assumer les responsabilités des résultats des négociations.
- La défense d'intérêts la plus puissante émane des coalitions constituées par l'AGL en soutien des Gouvernements Locaux.
- Une bonne défense d'intérêts requiert une bonne communication. Dès lors, la stratégie de défense d'intérêts doit être soutenue par la stratégie de communication. Les deux stratégies doivent être reliées à la planification stratégique globale de l'AGL.
- Parler d'une seule voix aux autorités centrales sera plus efficace que les voix discordantes; l'AGL doit adopter des mécanismes transparents pour créer sa voix légitime.
- La stratégie de défense d'intérêts doit être fondée sur une bonne recherche et une analyse des politiques.
- L'AGL doit également comprendre les positions des autorités centrales.
- L'AGL doit être suffisamment respectée pour travailler en partenariat avec les autorités centrales afin d'assurer une bonne gouvernance locale.
- Une bonne AGL aura ses propres mécanismes pour rapprocher les différentes perspectives de ses membres.

Les Règles d'Or de la défense d'intérêts et du lobbying

- Savoir comment les décisions et les politiques sont adoptées.
- Etudiez vos alliances et coalitions.
- Mettez en place un système de suivi permanent pour savoir ce qui se passe.
- Participez très tôt au processus.
- Explorez l'arène et assurez-vous de savoir qui sont les personnes clé.
- Formulez clairement vos demandes.
- Anticipez les arguments qu'on peut vous opposer et construisez votre défense.
- Préparez vos messages sur mesure selon la personne que vous approchez.
- Soyez flexible dans votre planification.

Les pièges de la défense d'intérêts et du lobbying

Autoévaluation

Vérifiez dans quelle mesure votre AGL est confrontée aux pièges ci-après. Pour chaque échec, envisagez l'action à entreprendre pour y remédier.

20 pièges de la défense d'intérêts et du lobbying par une AGL	Cela se produit-il couramment (O/N)	Action...
<ul style="list-style-type: none"> • Incapacité de définir clairement une question politique • Incapacité d'identifier le public spécifique • Formulation dominante des politiques par des membres plus francs • Division par politisation des questions • Attitude agressive envers les autorités centrales • Les positions politiques sont seulement réactives et n'avancent pas d'idées nouvelles • Isolement de l'AGL par manque de consultation des parties intéressées • Implication insuffisante des Gouvernements Locaux affiliés • Manque d'intérêt de la Direction et des Directeurs pour les activités de défense d'intérêts et de lobbying • Incapacité à établir des stratégies de défense d'intérêts et de communication • Laisser la politique devenir obsolète • Laisser la politique 'dans un tiroir' sans la mettre en oeuvre • Manque de coordination des contacts extérieurs par le personnel de l'AGL • Tentative de tout faire en même temps en perdant l'orientation • Non disponibilité de canaux de communication permanents avec le ministère en charge des Gouvernements Locaux et avec le parlement • Trop d'accent sur la perspective propre sans viser un résultat 'tous gagnants' • Recours à une approche de 'liste de revendications' sans la confiance d'être un partenaire fort du gouvernement • Absence de travail avec des alliés stratégiques • Trop de temps consacré aux discussions plutôt qu'à l'action • Certains membres sont autorisés à utiliser l'AGL pour promouvoir leurs propres intérêts 		

Liste de contrôle

- Quel est le problème?
- Quel est l'objectif de l'Association?
- Quel est le résultat escompté?
- Que résultat est acceptable?
- Quelle Commission?
- Quels experts?
- Besoins de données et de recherche?
- Qui sont les partenaires potentiels?
- Quelles ressources sont nécessaires?
- Cibles du lobbying
 - Primaire?
 - Secondaire?
- Contacts parlementaires?
- Contacts avec les médias?
- Retour d'informations des membres?
- Porte-parole?

Objectiver strategiques

Modèle de plan d'action

Question de lobbying

Objectif

Résultat escompté

Résultat acceptable

Exigences	Détails	Délais	Responsable	Résultat
Désigner un/des décideur(s)	Nom	Dates	Nom	Résultat enregistré
Sélectionner des experts	Noms	Dates	Nom	Résultat enregistré
Identifier les besoins de données	Liste	Dates	Nom	Résultat enregistré
Partenaires	Noms	Dates	Nom	Résultat enregistré
Ressources nécessaires	BudgetTime	Dates	Nom	Résultat enregistré
Cibles primaires	Liste	Dates	Nom	Résultat enregistré
Cibles secondaires	Liste	Dates	Nom	Résultat enregistré
Contacts parlementaires	Noms	Dates	Nom	Résultat enregistré
Contacts avec les média	Liste	Dates	Nom	Résultat enregistré
Retour d'information des membres	Spécifiez	Dates	Nom	Résultat enregistré
Porte-parole	Noms	Dates	Nom	Résultat enregistré

VNG International

Agence pour la coopération internationale de l'Association des Communes Néerlandaises

Engagée à renforcer les gouvernements locaux démocratiques à travers le monde

L'activité essentielle du VNG International est le renforcement des gouvernements locaux démocratiques. Il s'agit d'une petite société dynamique, gérant annuellement un peu plus de 60 projets et programmes centrés sur la décentralisation et le développement de capacités. Le VNG International soutient les gouvernements locaux, leurs associations et organismes de formation dans les pays en voie de développement et les pays émergents.

L'approche du VNG International

Pour le VNG International, renforcer les gouvernements locaux démocratiques signifie travailler à trois niveaux interdépendants, à savoir :

- Niveau individuel – former et motiver les employés municipaux et les élus
- Niveau organisationnel – conseiller les collectivités locales sur leurs structures d'organisation et leurs méthodes de travail
- Niveau institutionnel – adapter les relations financières, la législation et les dispositions institutionnelles

L'approche du VNG International s'appuie sur :

- Une coopération entre collègues
- Des rapports avec les institutions

Cette publication intitulée '*Défense d'Intérêts et Lobbying par une Association de Gouvernements Locaux*' peut être utilisée comme un manuel orienté vers la pratique et facile à consulter pour préparer et entreprendre le lobbying par une Association de Gouvernements Locaux. Elle s'adresse en premier lieu aux dirigeants politiques et exécutifs. Toutefois, ce document ne constitue pas un plan détaillé. Le contexte de chaque pays et les conditions de chaque initiative de lobbying d'une AGL seront différents.



United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

