

Analyse et synthèse de collectes et d'expériences sur la Gouvernance, la Décentralisation et le développement local au Bénin

INTRODUCTION

L'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, a bouclé le 31 décembre 2006, la première année de son plan stratégique 2006-10 décrit autour de trois axes stratégiques d'intervention que sont:

- 1) L'émergence et l'animation de groupes d'initiatives thématiques pour contribuer à l'amélioration des connaissances et des pratiques sur différents sujets de gouvernance en Afrique
- 2) l'appui à l'animation d'espaces de dialogue et de proposition entre les acteurs sociaux et institutionnels, notamment l'Union Africaine, les organisations régionales et les partenaires au développement
- 3) le développement du cadre d'organisation et de fonctionnement de l'Alliance et la promotion d'initiatives similaires dans les autres régions du continent

Le Plan d'actions 2006-07, sur chacun des axes stratégiques ci-dessus, a visé particulièrement les aboutissements suivants :

- a) L'émergence de Groupes d'initiatives thématiques, constitués d'organisations et de personnes ressources, capables d'animer, dans les pays et au niveau des régions, des débats et des processus d'élaboration et d'expérimentation de propositions alternatives sur principalement quatre champs thématiques de concentration : 1°) gouvernance, prévention et gestion des conflits ; 2°) gouvernance et pluralisme juridique ; 3°) gouvernance, décentralisation et développement local ; 4°) gouvernance et politiques économiques ;
- b) Le lancement de certaines initiatives contenues dans le plan d'actions issu du Forum sur les enjeux de gouvernance en Afrique (Addis Abeba, novembre 2005), en partenariat avec l'Union Africaine et les organisations régionales (CEDEAO, CEMAC, NEPAD...) ;
- c) La consolidation du Pôle Afrique de l'Ouest, l'émergence d'un Pôle Afrique centrale et le renforcement du dispositif de portage politique et de coordination technique de l'Alliance.

Le premier objectif de cet appui, la consolidation du Pôle Afrique de l'Ouest, s'est axé principalement sur le renforcement de l'Alliance dans les pays où jusqu'ici elle est intervenue (Bénin, Burkina Faso, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Togo, Sénégal) et son expansion vers de nouveaux pays de la région (Ghana, Niger, Nigeria, Mauritanie, Sierra Leone, Liberia). Cette composante du soutien intègre aussi, le renforcement du dispositif de coordination interrégionale et la mise en place d'un Conseil de l'Alliance.

Le second objectif, le lancement du Pôle Afrique Centrale, devait contribuer à l'élargissement de l'Alliance en Afrique Centrale, par l'intégration du Burundi, du Congo, de la RDC, du Rwanda et du Tchad, en plus du Cameroun, qui constituait l'unique pays d'implantation dans cette région.

I - Du cadre de réflexion

Au Bénin, l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique à travers la Médiation Nationale est le cadre de mise en œuvre des actions retenues au niveau régional. Elle se veut un creuset où seront élaborées les principes et les pratiques d'une gouvernance adaptée aux réalités africaines et aux défis du 21ème siècle. Pour ce faire, la nécessité de décloisonner les espaces de débat et de proposition sur la gouvernance s'impose de façon impérieuse afin de relier les initiatives provenant de plusieurs horizons.

En effet, 2006 a été une année préparatoire, devant permettre de mettre en place les conditions initiales de mise en œuvre du programme au niveau des trois axes stratégiques rappelés plus haut.

Tenant compte du Groupe d'Initiative Gouvernance, Décentralisation et développement local, nos réflexions ont tourné autour des axes suivants :

- a- faire de la construction du consensus le fondement de la démocratie locale ;
- b- inverser l'approche de l'organisation des compétences en partant de la légitimité du locale ;
- c- sortir les délibérations sur les affaires locales du cadre exclusif des assemblées des collectivités locales ;
- d- prémunir l'action publique contre les risques de dérive et d'abus de pouvoir ;
- e- créer un conseil national des communautés et des collectivités territoriales ;
- f- gérer collectivement les biens communs matériels et immatériels.

Notre approche consistera à passer en revue toutes nos réflexions communes, en réseau avec les expériences vécues sur le terrain et en adéquation avec le pan d'action de l'alliance au bien. Notre finalité étant de coordonner nos idées, de perfectionner les propositions et de faire émerger de véritables raisons d'espérer en un avenir radieux de la gouvernance locale déconcentrée et décentralisée à travers des actions concrètes sur le terrain.

II- l'état de la question

Depuis l'enclenchement du processus démocratique au Bénin le 1er mars 1990, il a fallu attendre décembre 2002- janvier 2003 pour organiser les premières élections législatives et communales. Trois années après, où en sommes nous et quel bilan pouvons-nous en dresser?

De l'avis des acteurs réunis par les initiateurs du municipal avec le soutien de la DANIDA le 17 Août 2006, il a été fait le constat que la décentralisation reste un chantier inachevé. Le processus engagé est corrompu par :

- des querelles politiciennes ;
- des scandales financiers ;
- la résistance de certains acteurs étatiques ;
- la confusion des rôles ;
- l'ineffectivité des transferts de compétences et de ressource.

Outre ces éléments révélateurs à plus d'un titre du piétinement du processus de décentralisation au Bénin, ces trois premières années ont été une période de doute, de hantise pour les maires élus.

Depuis le 31 octobre 2003 où le maire de Covè, Pierre FANOU a été destitué, une série noire de 13 destitutions et d'une dizaine de procédures engagées et de négociations réussies s'en sont suivies.

Cependant, l'expérience de la décentralisation n'a pas connu que des blocages. Des acquis sont réalisés et méritent d'être consolidés. Nous pouvons citer pêle-mêle :

- le bon fonctionnement des conseils communaux ;

- l'adoption des plans de développement communaux ;
- la mise en place d'outils techniques et financiers de gestion ;
- le renforcement des capacités des acteurs locaux ;
- et la participation active des organisations de la société civile.

III- Synthèse des expériences collectées

A- synthèse des collectes

La somme de collectes de paroles que nous présentons repose sur le plan d'action du groupe au titre de l'année 2006.

Cette synthèse consiste à faire l'état des lieux de la décentralisation au Bénin, à construire une parole collégiale, à mutualiser les expériences, à construire une vision et à formuler des propositions novatrices puis à disposer d'une stratégie de mise en œuvre et d'expérimentation des propositions.

Le groupe d'initiative, gouvernance, décentralisation et développement a œuvré ardemment et a émis une somme de réflexions qui mériteraient d'être capitalisées.

Le collègue des jeunes, des médias, des ONG et des femmes a enregistré une collecte abondante de données.

Des personnes ressources ont également contribué à la réflexion.

De toutes ces collectes, nous pouvons retenir d'une façon générale que les conclusions suivantes ont été tirées :

- la décentralisation est bien amorcée mais elle a besoin d'être soutenue par une volonté politique et publique accrue ;
- Elle est confrontée à une série de difficultés auxquelles il est urgent de remédier. Il s'agit notamment de :
 - . Manque d'outils de gestion adéquats ;
 - . Préparation insuffisante des acteurs ;
 - . Caducité des réglementations élaborées et en vigueur ;
 - . Transfert de charges non suivis des ressources correspondantes.

Des actions concrètes doivent être accomplies pour remédier à cet état de choses à savoir :

- développer une stratégie de changement des mentalités par la promotion de la solidarité dans l'action à tous les niveaux ;
- rendre effectif le pouvoir à la base ;
- apporter des corrections aux textes de lois qui existent
- renforcer les capacités des acteurs
- élaborer des règles d'une gestion saine afin d'amener les autorités locales à faire la reddition des comptes

B- les résultats de la somme de réflexions

Les différentes réflexions suscitées par la présentation de la thématique sur la gouvernance et la décentralisation au Bénin au cours de la journée de réflexion organisée par l'alliance ont d'une part corroboré les résultats des expériences menées, d'autre part, elles ont émis des réserves quant à l'effet que produisent nos réflexions et enfin ont ouvert des pistes d'orientation nouvelles. Elles portent sur : :

- les inquiétudes.

Elles sont portées par la kyrielle des questions exprimées par les uns et les autres qui et se rapportent à la légitimité de notre action, son impact et sa portée.

Elles se résument à ceci :

- . y a-t-il vraiment décentralisation au Bénin ?
- . quelle compréhension avons-nous de la décentralisation et de la déconcentration ?
- . où allons-nous ?
- . l'Etat dispose-t-il des documents produits par l'Alliance ?
- . quelle suite donnera l'Alliance aux assises de ce jour vis-à-vis des journaux et medias audiovisuels ?

L'ensemble de ces questions nous appelle à faire le lien dialectique entre les activités de l'Alliance, l'exploitation qu'en font les principaux commanditaires et le suivi des actions engagées.

- les certitudes

Elles ont pris en compte les acquis du processus de décentralisation amorcé depuis décembre 2002 et se présentent comme suit.

Au Bénin, la Décentralisation est un processus engagé et irréversible. C'est une expérience qui mérite un renouvellement quotidien des ressources à tous les niveaux. Les maires sont ignorants des textes de lois sur la Décentralisation. Le fonctionnement de la décentralisation est mal engagé même si les maires sont de très bonne volonté et s'ils ont le souci de capitaliser les instructions qu'on leur dispense. Les élus locaux sont initiés aux règles de bonne gestion et en matière de confection des budgets même si l'on observe de la part de l'autorité, une réticence dans la mise en œuvre des textes sur la Décentralisation.

Les cas de la gestion du marché international Dantokpa, le transfert des ressources et la gestion du domaine sont pour rappeler s'il en est encore besoin du piétinement de l'Etat dans le respect des textes qu'il a lui-même promulgués.

- Les actions à mener

Au bout de trois années de décentralisation, il convient de procéder à un réajustement et recentrer les actions que l'Alliance pourrait être amenée à initier.

Au prime abord, il conviendrait, de faire le bilan de la décentralisation à travers ses préparatifs, ses résultats et ses insuffisances en 2002 ; dans le cas d'espèce, l'on pourrait s'intéresser aux résultats du forum de restitution – évaluation organisé par la Fondation Konrad Adenauer courant février 2007.

La décentralisation est une question capitale pour qu'on lui prête toute l'attention requise. Des actions fortes doivent être engagées autour des questions suivantes :

- . Association et prise en compte des femmes dans le processus de décentralisation ;
- . Susciter la volonté politique au niveau des pouvoirs exécutif, législatif et municipal ;
- . Tendre vers l'association de la triptyque : recherche- action- recherche, plutôt que de marquer une pose à chaque étape de la mise en œuvre de la stratégie de l'alliance ;
- . Produire des documents d'information, d'éducation et de communication et les ventiler dans le but d'obtenir des populations un engagement plus citoyen ;
- . Associer les universitaires à la conception de supports devant amener les gouvernants à changer de comportement dans la gestion de la cité;

. Aller au-delà des plaidoyers et lobbying et initier des actions impliquant l'Etat dans l'assistance et l'expertise à apporter aux élus locaux. Dans le cas d'espèce, certains ministères devront être restructurés ;

. Initier un processus de revue des conditions et des contextes de la rédaction des textes sur la décentralisation en y introduisant les spécificités locales ;

. Ouvrir par des initiatives ingénieuses, le débat au niveau local, sur la gouvernance concertée et donner l'opportunité aux citoyens de s'intéresser à la gestion de la cité par l'interposition des radios locales ;

. Amener l'Etat, dans la revue des textes à revoir les critères d'éligibilité des maires, les langues de travail et la réadaptation des textes à nos réalités;

- contribuer à la consolidation et à la généralisation des processus de décentralisation et de développement local ;

- enrichir la charte de l'union africaine sur la gouvernance ;

- mobiliser tous les acteurs locaux dans une entreprise de construction d'une vision et d'une stratégie collective ainsi que des mécanismes de mise en œuvre des politiques locales.

CONCLUSION

Comme vous pouvez bien le constater, réussir la décentralisation est un objectif vital pour le Bénin et l'Afrique. Et nous devons la réussir. Nous y sommes engagés et nous ne devons pas fléchir. Travaillons et luttons, soutenons nous les uns les autres.

Amenons nos pairs à nous emboîter le pas. Dans un puissant plaidoyer convainquons les décideurs politiques à nous prêter une oreille attentive. Nous n'en serons que trop récompensés par la satisfaction d'avoir été des pionniers du véritable pouvoir redonné au peuple.