

La décentralisation au Bénin, entre réalisme et utopisme : réflexions sur les dispositions pratiques pour une décentralisation efficace et efficiente¹

Introduction

Corollaire indispensable de la démocratie, la décentralisation de l'administration territoriale se comprend comme la volonté des gouvernants au niveau national, de partager le pouvoir avec des autorités locales qui s'occupent de la gestion des affaires des communautés qui les ont choisies.

Décentraliser, c'est créer des collectivités territoriales qui sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion avec des organes élus. Il n'est alors pas véritablement convenable de parler de démocratie sans aller à la décentralisation. Si la démocratie est le pouvoir par le peuple, sa manifestation au niveau local se traduit par la décentralisation. C'est ce qui a fait dire à Tocqueville que « c'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple, elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir ».

La décentralisation est donc un choix politique. C'est pour cela qu'après les années de centralisme démocratique qu'a connu le Bénin, les participants à la Conférence des forces vives de la Nation de février 1990 ont choisi d'affirmer à travers le projet de constitution qui sera adopté par le peuple béninois, le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Le titre X de la constitution est entièrement consacré à l'affirmation des principes de la décentralisation, preuve que le Bénin a fait le choix de populariser l'esprit de 'liberté politique'.

Il importe ici de rappeler les fondamentaux énoncés par la constitution du 11 décembre 1990 en ce qui concerne la décentralisation.

Les collectivités territoriales sont créées par la loi. Cette affirmation constitutionnelle met à la charge de l'organe législatif, la création ou la suppression des collectivités territoriales mais n'en fait nullement une obligation. En comparaison, la constitution du Sénégal comporte une formulation plus expressive même si on peut lui reprocher de ne consacrer que ce seul article à la décentralisation. Le texte constitutionnel de la République sénégalaise est ainsi libellé : « les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues ». Dans tous les cas, il est clair que pour le Bénin, c'est la loi qui règle toutes les questions relatives à la création et à la vie des collectivités territoriales.

Les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus. Trois principes sont contenus dans cette déclaration : il s'agit de la libre administration, de l'élection de l'organe dirigeant et de l'exercice collégial du pouvoir. En effet, il apparaît à travers cet article constitutionnel qu'aucune institution de la République ne devrait interférer dans la gestion d'une collectivité locale. Par ailleurs, les titulaires du mandat d'administration d'une collectivité locale doivent avoir été élus. Enfin, le pouvoir à la base est confié à un conseil et non à un individu. C'est ce qui explique le fait que le conseil peut à tout moment retirer sa confiance à son président qu'est le Maire en le destituant de son poste sans avoir à motiver d'une manière particulière sa décision.

Aucune dépense de souveraineté de l'Etat ne doit être imputée aux collectivités territoriales. Il est constitutionnellement interdit à l'Etat de faire financer ses compétences sur les ressources des collectivités territoriales. C'est un principe qui milite en faveur du développement local.

¹ Elaborée et présentée par Sègla LIHOUSSOU, Administrateur Civil, Expert en gouvernance territoriale en charge du volet Décentralisation et Eau à l'ANCB, chargé de cours à l'ENAM

L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales. Ce principe constitue en quelque sorte, la réaffirmation de notre unité nationale. En effet, s'il est vrai que la décentralisation libère les initiatives locales et crée une saine compétition entre les territoires, l'Etat doit veiller à corriger les grands déséquilibres afin de garantir la fourniture des services publics à tous les citoyens quelque soit leur localisation géographique sur le territoire national.

Pour jouer le rôle qui lui est assigné par la constitution, l'Assemblée Nationale du Bénin a voté en 1999, une série de cinq lois qui fixent le cadre juridique de la décentralisation. Ces textes seront complétés plus tard par deux autres lois et une trentaine de décrets d'application. Mais ce n'est qu'en décembre 2002 et janvier 2003 que notre pays a connu ses premières élections communales et municipales de l'ère du renouveau démocratique. De nouvelles élections ont eut lieu en mars 2008 pour le renouvellement des organes délibérants au niveau des 77 communes que compte le pays. Après une bonne décennie de décentralisation, l'on peut aujourd'hui esquisser un regard dans le rétroviseur et questionner les pratiques qui ont eu cours jusque là.

C'est pourquoi la présente réflexion se propose de parcourir à grands traits les principaux acquis des deux mandatures de gestion communale avant d'explorer quelques pistes qui pourraient sortir la décentralisation des discours – là où c'est le cas – pour la mettre à la portée de la population selon l'expression de Tocqueville.

I. Le Bénin après dix ans de décentralisation

Après dix années d'existence, une personne n'est que partiellement sortie de l'enfance. Il en va davantage pour une institution dont la maturité dépend de l'action collective. Toutefois, en dix ans, des progrès remarquables ont été enregistrés avec la gestion locale du pouvoir. Nous aborderons dans une première partie les mutations positives observées au niveau national avant de nous intéresser dans la seconde partie aux transformations survenues dans les communes.

A- Au niveau national

Le visage de l'Etat a visiblement changé aussi bien au niveau du pouvoir exécutif que législatif.

Pour ce qui concerne l'exécutif, des structures étatiques d'accompagnement de la décentralisation ont été créées (Mission de décentralisation, Maison des Collectivités Locales, ...) et d'importantes réformes ont été engagées. Un département ministériel a même été créé spécifiquement pour s'occuper de la décentralisation. La Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) a été adoptée en conseil des ministres et connaît un début de mise en œuvre. Le Fonds d'appui au développement communal (FADeC) a été créé et rendu opérationnel. Il a permis de transférer chaque année, plusieurs milliards pour le financement du développement local. Des réformes sectorielles sont également engagées (enseignement maternel et primaire, eau et assainissement, environnement, ...) pour arrimer les politiques sectorielles aux nouvelles données de la décentralisation. L'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) est aujourd'hui reconnue au plan national comme le porte-voix du mouvement municipal dans le pays et sa participation est sollicitée à tous les grands rendez-vous nationaux.

Quant à l'Assemblée Nationale, non seulement elle a joué sa partition en dotant la République du cadre juridique de base de la décentralisation mais en plus, elle s'intéresse de prêt à la gestion municipale en dépêchant souvent des missions parlementaires pour vérifier le bon fonctionnement des collectivités territoriales et en prenant des initiatives d'évaluation du cadre légal de la

décentralisation. Par ailleurs, la commission budgétaire de l'Assemblée Nationale reçoit chaque année, une délégation de l'ANCB pour des échanges autour du projet de budget général de l'Etat et les observations de la faitière des communes béninoises figurent souvent dans les rapports produits par la commission parlementaire. Il a été également avancé l'idée de la mise en place d'un cadre de concertation Elus nationaux – Elus locaux.

B- Au niveau local

L'avènement de la décentralisation a entraîné des changements notables au niveau de nos 77 sous-préfectures et circonscriptions urbaines devenues des communes.

Comme indiqué plus haut, les nouvelles autorités politico-administratives au niveau local sont des élus. Le Bénin a enregistré déjà deux élections communales et municipales et de nouvelles élections sont envisagées pour cette année 2013.

Avec la mise en place des conseils communaux et municipaux, plusieurs habitudes ont changé au niveau local. Désormais, les grandes décisions concernant la vie des collectivités territoriales sont effectivement prises par les autorités élues. Les rapports entre le citoyen et l'administration locale sont transformés dans ce sens que la population sait désormais que sa contribution est déterminante dans la dévolution du pouvoir. La pression politique d'une part et l'émulation créée par la présence d'autres communes d'autre part obligent chaque maire à faire preuve d'ingéniosité afin d'attirer le maximum de ressources vers sa communes pour le financement de son développement.

Plusieurs autres mutations positives peuvent être mentionnées et se rapportent à l'émergence d'une société civile locale, aux initiatives de reddition des comptes qui ont commencé dans certaines communes, à la rationalisation des moyens, à la modernisation de l'administration locale, ...

Il se dégage de ce tableau sommaire que la décentralisation a marqué de façon indélébile, la vie sociopolitique du Bénin depuis 2003. La question sera alors de savoir si cette réforme d'importance enclenchée par le Bénin est profitable à la population ou s'il y a des pesanteurs qui lui plombent les ailes et l'empêchent d'être véritablement au service des citoyens.

II. Les limites de la décentralisation au Bénin

Comme précédemment, nous essayerons d'analyser les faiblesses et les perspectives au deux niveaux national et local.

A- Au niveau national

La décentralisation est une réforme transversale ; c'est l'une des réformes majeures entreprises par l'Etat béninois parce qu'elle touche non seulement aux fondements des droits de la personne, mais en plus, elle ne concerne pas un secteur mais touche presque tous les domaines de la vie publique. Par conséquent, l'Etat devrait y accorder toute l'importance requise et prendre les dispositions pour sa traduction effective dans les politiques de tous les ministères sectoriels. Mais le constat aujourd'hui est que même si les discours politiques sont en faveur de la décentralisation, les faits quotidiens ne lui sont pas toujours favorables. Plusieurs ministères continuent de garder dans leur budget, une quantité importante de ressources devant servir à financer des compétences communales. Même le ministère en charge de la décentralisation continue d'exécuter une ligne

budgétaire relative à la construction des marchés dans les communes, ce qui est une aberration juridique dans le contexte actuel.

Sur le budget général de l'Etat exercice 2013, les ressources que l'Etat prévoit d'envoyer au niveau local font 2,02% du budget. Or, les normes au niveau de l'UEMOA demandent entre 10 et 15% de transfert au profit des collectivités territoriales. L'on se demande alors si la volonté politique existe réellement au niveau national malgré la création du MDGLAAT.

B- Au niveau local

Le premier souci que l'on peut se faire concernant le niveau local est le caractère un peu trop institutionnel de la décentralisation.

En effet, s'il est vrai que ce sont les populations qui désormais choisissent leurs dirigeants, il n'en demeure pas moins vrai que les élus sont beaucoup plus dans une situation réglementaire qui les éloigne de la population. La manifestation de cet éloignement s'observe d'abord par le caractère indirect de l'élection du maire. Les populations n'élisent pas directement le maire alors qu'il est en réalité, le premier responsable de la satisfaction des besoins collectifs. L'exécutif communal étant élu par ses pairs, se sent naturellement redevable devant ces derniers plutôt que devant la population.

Par ailleurs, le principe de gestion collégiale énoncée par la constitution ne résiste pas à l'analyse et apparaît comme un paillason. En effet, si c'est au conseil communal de donner à la commune les grandes orientations de son développement et de voter le budget chaque année, c'est le maire qui dans les faits administre au quotidien la commune. C'est lui qui est responsable de la promotion du développement de la commune. D'ailleurs, en dehors des attributions qu'il exerce par délégation du conseil communal, il existe des attributions qui lui sont propres et d'autres qu'il exerce par délégation de l'Etat central. C'est dire que quelque part, le maire échappe au principe de la collégialité et se retrouve cavalier solitaire, parfois maître imposant du navire communal. Ce n'est donc pas étonnant si le motif évoqué souvent par les conseils communaux pour destituer les maires est celui de 'gestion solitaire'.

La préoccupation essentielle de la présente communication étant de donner des pistes pour une décentralisation plus efficace et plus efficiente, nous aborderons dans une troisième partie, les perspectives pour que la décentralisation au Bénin soit plus performante.

III. Perspectives pour une décentralisation davantage au service du développement local

La démarche classique consistant à distinguer le niveau national du niveau local sera une fois encore utilisée afin de situer clairement les niveaux d'opération et les acteurs interpellés.

Au niveau national

L'histoire récente du Bénin (notamment les années de confiscation des libertés individuelles et collectives) doit inspirer les dirigeants actuels pour qu'ils se remémorent les fondements politiques des choix opérés par le peuple béninois à la Conférence nationale de 1990. Tout le monde a été d'accord pour reconnaître la soif de démocratie exprimée par les béninois après les dures années de totalitarisme. Ne pas appliquer cette démocratie à l'échelon territorial enlèverait certainement quelque chose aux aspirations de liberté fortement exprimées par le peuple béninois en 1990. Il

serait utile qu'un organe de la République (ce pourrait être un conseil des anciens Chefs d'Etat ou le Médiateur de la République) veille à la préservation des acquis démocratiques de cette Conférence. Les faitières de la Société civile et des confessions religieuses sont également ici interpellées pour jouer ce rôle de 'watch dog' indispensable à la sauvegarde des acquis.

Une coalition en faveur de la décentralisation regroupant des personnalités de la Société civile, les élus locaux avec l'accompagnement de certains partenaires techniques et financiers doit se mettre en mouvement et jouer un rôle de groupe de pression afin que l'exécutif et son chef fassent de la décentralisation, une priorité de l'action gouvernementale.

Les partenaires techniques et financiers du Bénin devraient également jouer leur partition pour que les dirigeants au plan national utilisent convenablement les ressources qui sont allouées au pays. 30% de l'aide au développement dont a bénéficié le Bénin en 2006 suffisaient pour financer les PDC des 74 communes ordinaires. S'il est vrai que les Déclaration de Paris, d'Accra et récemment de Busan obligent les partenaires à s'aligner, il leur est quand même reconnu un droit d'initiative puisque l'un des principes de Paris établit la coresponsabilité.

Avec les 1044 milliards de budget pour l'exercice 2013, le Gouvernement béninois pourrait prendre la décision de transférer un milliard à chaque commune pour financer son développement. On pourrait demander qu'un décret soit pris pour organiser le transfert de ressources aux communes mais en l'absence d'une véritable volonté politique, un texte pareil ne serait qu'un écrit supplémentaire.

Par ailleurs, l'Assemblée Nationale qui a effectué récemment une évaluation du cadre juridique de la décentralisation devrait prendre les initiatives nécessaires en vue de son amélioration. Après 10 années d'exercice, des faiblesses ont été notées au niveau de nos textes et il importe de les corriger. Il s'agit entre autre de rendre notre décentralisation plus participative en créant légalement des plateformes d'échanges, de reddition de compte entre élus locaux et habitants. L'expérience du budget participatif pourrait être introduite avec des variantes qui s'adaptent à notre contexte béninois. Le mode d'élection de l'exécutif local devra également être revisité afin de rendre le maire redevable devant la population et non seulement devant le conseil communal. La question des unités infra communales méritent aussi une attention nouvelle. Il est indispensable qu'au plan national, la décentralisation devienne une préoccupation de chaque citoyen.

Au niveau local

Les enjeux de la décentralisation sont essentiellement la démocratie locale et le développement local. Il est par conséquent impropre que le jeu démocratique local soit pris en otage par des politiciens véreux, plus soucieux de leurs intérêts égoïstes que de l'intérêt général. La politisation à outrance de la décentralisation est un handicap sérieux pour son effectivité au Bénin. Des critères plus sélectifs devraient être proposés pour exclure du scrutin au niveau local, les kamikazes politiques qui se soucient très peu de la population. Le premier défi au niveau local est donc la dépolitisation de la décentralisation.

L'autre défi et de loin le plus important est celui de la gouvernance locale qui nous impose d'inventer de nouvelles manières de gérer les affaires publiques. La décentralisation suppose une présence plus accrue des habitants sur la scène du développement de leur localité. Les élus, bien que désignés pour

représenter le reste de la population, ne doivent pas couper les ponts avec leurs mandants. Chaque conseiller communal provient d'un arrondissement mais combien sont-ils à retourner vers leurs électeurs à la veille de chaque session du conseil communal pour aller discuter des points inscrits à l'ordre du jour et combien reviennent informer leurs mandants des décisions prises par le conseil ? Les formations à l'endroit des prochains conseillers communaux et municipaux devraient inclure ces aspects de la gouvernance locale.

Par ailleurs, chaque maire doit inscrire dans son agenda, une tournée annuelle au niveau de chaque village ou quartier de ville pour aller rendre compte de sa gestion à la population et recueillir les préoccupations de cette dernière. En dehors de toute exigence légale, les maires feront d'une telle séance de reddition de compte, la dernière priorité de leur mandat alors qu'ils sont au service de la population. Des cadres de concertations thématiques incluant des élus et des habitants faciliteront la communication entre tous les acteurs au niveau de la commune.

L'administration communale devra changer de paradigme et passer d'une administration de commandement à une administration de développement. Dans la plupart des mairies, les agents continuent d'ignorer que leurs salaires sont payés par la contribution de chaque habitant de la commune. Il n'est pas rare de voire des agents des mairies rudoyer les clients de l'administration communale parce qu'évoluant malheureusement encore dans la mentalité de l'administration coloniale. Les nombreuses formations dispensées aux personnels des collectivités territoriales touchent très peu malheureusement ces aspects qui sont fondamentaux dans le nouveau schéma que nous voulons donner à notre développement local.

De même, la gestion matérielle et financière au niveau locale doit être sans reproche, ce qui n'est pas encore acquis aujourd'hui. Si l'institution communale veut être respectée, elle devra commencer par s'inscrire dans une logique de gestion saine et transparente des ressources (matérielles, humaines et surtout financières). Chaque maire devrait viser la certification ISO pour sa commune, ce qui le rendrait davantage crédible auprès des partenaires et de l'Etat. De bonnes pratiques existent dans le pays et devraient être mises en lumière pour servir de sources d'inspiration.

Enfin, il est indispensable que les communes envisagent sérieusement la question des regroupements connu sous l'appellation d'intercommunalité car l'exercice efficient de certaines compétences à elles transférer nécessite la mutualisation des moyens. Il est vrai que chaque commune est jalouse de son autonomie mais elles devront intégrer le fait que prises individuellement (en dehors de quelques grandes communes), elles ont des ressources ne leur permettant pas de tout gérer directement et même si elles en avaient les moyens, il serait improductif de gérer certaines compétences en solitaire. L'intercommunalité devra être explorée et mise en œuvre pour les compétences qui le requiert (fourniture de l'eau, gestion des déchets, ...)

Conclusion

La décentralisation au Bénin bien que vieille de 10 ans est encore bien jeune. Nous n'avons connu jusque là que deux mandatures d'élus locaux. Faire un bilan à l'heure actuelle est donc un exercice difficile mais des observations pertinentes peuvent permettre de tirer quelques leçons et d'appeler l'attention sur des imperfections contenues dans le système.

De grandes avancées ont été notées surtout au niveau local mais le statut juridique de notre démocratie (la représentation) ne permet pas encore à la population de toucher du doigt l'effectivité de cette dévolution du pouvoir au niveau local. Cette situation commence par laisser certains habitants qui s'interrogent sur le bien-fondé de la décentralisation. Des actions urgentes doivent être envisagées pour redresser la barre afin que la population ne perde pas confiance en l'institution communale. Après l'échec de la planification des années 60, des économies planifiées des années 80 et du renouveau de la planification des années 90, la décentralisation apparaît comme une alternative crédible pour impulser le développement des pays en voie de développement notamment en Afrique au Sud du Sahara. Rater ce coach pour le Bénin nous plongerait dans une incertitude forte et annihilerait sérieusement l'espoir d'un lendemain meilleur.

Chaque acteur ici interpellé est appelé à changer de fusil d'épaule afin de laisser des traces d'or dans le livre du développement de la nation.