Thème : « LES MECANISMES DE GOUVERNANCE CONCERTEE DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE AUX NIVEAUX NATIONAL ET LOCAL »

Par : Huguette AKPLOGAN DOSSA,
Coordonnatrice Social Watch Bénin,
Tél. 21 04 20 12/95 95 90 28

1. Introduction

Au cours des dernières années, l'engagement civique est considéré comme moyen d'améliorer la performance du secteur public selon un processus intitulé « responsabilisation sociale », dont l'une des étapes est la « Gouvernance concertée ».

Au Bénin, l'adoption officielle du système de gestion démocratique est le fruit d'un vaste processus de concertation avec les acteurs à tous les niveaux.

Depuis lors, la démocratie au Bénin s'est essentiellement limitée à l'organisation d'élections libres. Néanmoins, dans son souci d'améliorer la qualité du partenariat Nord-Sud, la communauté internationale a conditionné l'aide publique au développement à la participation et à l'inclusion des bénéficiaires à tous le processus de développement national.

A cet effet, l'Etat béninois a entrepris de mettre en place des structures de concertation sur toute l'étendue du territoire, mais qui n'ont pas pu fonctionner efficacement.

La Constitution du Bénin ainsi que les textes sur la décentralisation qui ouvrent de façon très limitée la voie à la concertation véritable entre populations et autorités élues.

Malgré ces limites légales, la gouvernance concertée s'est néanmoins manifestée par plusieurs actions concrètes qui ont abouti à la formalisation de cette dynamique par l'installation officielle du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée en février 2008.

Toutefois, beaucoup d'efforts restent à fournir pour que la gouvernance concertée, avec comme axe fondamental la responsabilisation sociale, entre dans les mœurs des acteurs du développement à tous les niveaux.

La présente communication entend faire un bref aperçu sur les principes qui régissent la Responsabilisation Sociale, la Gouvernance Concertée, faire la lumière sur certains dispositifs législatifs qui caractérisent ce processus sur les plans international et national, puis présenter les expériences concrètes existantes et les acteurs impliqués. Enfin, quelques résultats majeurs obtenus et les difficultés rencontrées dans l'exercice de la gouvernance concertée seront présentés, pour aboutir à des recommandations pour améliorer la mise en œuvre de cette pratique au Bénin.

2. Qu'est ce que la Responsabilité Sociale ?

Les spécialistes de la gouvernance politiques proposent l'engagement civique comme un moyen efficace pour améliorer la performance du secteur public. L'un des aspects couvert par l'engagement civique est le rôle de la société civile dans la surveillance de la gestion des ressources publiques par les autorités politico-administratives, un processus de plus en plus souvent intitulé «Responsabilisation Sociale ».

La Responsabilisation Sociale se définit comme un ***«processus proactif par lequel les pouvoirs publics informent de leurs intentions, actions et résultats, les justifient et sont sanctionnés en conséquence»***. Un moyen permettant à la société civile de participer au renforcement de la responsabilisation dans le secteur public est la « Gouvernance concertée ».

Au Bénin, avant l'installation officielle du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée, plusieurs expériences de concertations publiques, formelles ou informelles pour le développement existent, sous l'initiative des autorités politico-administratives, des Partenaires Techniques et Financiers et des acteurs non étatiques.

3. Bref aperçu sur la gouvernance concertée

La Gouvernance Concertée est un mécanisme qui demande la mise en place d'un cadre d'échanges, d'écoute et de dialogue entre les débiteurs d'obligations que sont les gouvernants et les détenteurs de droits que sont les citoyens en vue de l'exercice de compte-rendu des autorités aux citoyens tant au niveaux national que local. Elle consiste à impliquer les populations et leurs organisations dans l'élaboration, la surveillance et l'évaluation des politiques publiques. Elle se justifie par la nécessité de prendre en compte les aspirations prioritaires et les pratiques endogènes pertinentes exprimées par toutes les forces actives de la société dans les stratégies politique en vue d'un développement participatif et équilibré entre toutes les couches sociales en jeu.

En effet, depuis les indépendances jusqu'à ce jour, le Bénin ne semble pas avoir trouvé les solutions aux problèmes de la pauvreté malgré les stratégies de politiques nationales et régionales adoptées, ainsi que les engagements internationaux auxquels il est partie, notamment les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP).

4. Dispositions législatives et institutionnelles de la gouvernance concertée

4.1. Contexte mondial de la législation en matière de gouvernance concertée

Malgré les dispositions de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme relative à l'inclusion et à la participation des populations dans la mise en œuvre des politiques publiques ratifiées par un grand nombre de pays du monde, ***(Article 21-Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis…)***,la plupart des efforts en matière d'implication de la société civile pour renforcer la gouvernance concertée ont tendance à n'être que des mouvements ponctuels, initiés par des activistes de la société civile et auxquels des fonctionnaires ouverts, croyant à la valeur et au pouvoir de la participation démocratique, s'associent.

De telles stratégies sont rarement institutionnalisées au plan légal ou enracinées dans le système étatique. Comme Walter Eberlei l'a écrit, un certain type de «culture de l'événement» tend à prévaloir quand les concepts de participation sociale et d'engagement civique entrent en jeu (Eberlei, 2001: 9). De nombreux fonctionnaires semblent croire que ces concepts se limitent à l'organisation d'auditions publiques, d'ateliers, de consultations, sans l'instauration d'un dialogue interactif à long terme avec la société civile.

Les mécanismes participatifs peuvent être institutionnalisés à trois niveaux différents de l'appareil d'état.

1. Tout d'abord, ils peuvent être intégrés aux plans stratégiques des structures gouvernementales, et les règles et procédures être sous la forme de mandat (obligations) imposant aux autorités intervenant au niveau local de consulter les acteurs sociaux et de s'engager vis à vis d'eux. (cadre de l'élaboration des documents stratégiques, OSD, SCRP, PDC, Budget).

2. Ensuite, il est possible de créer des agences gouvernementales spécifiques ayant pour but de garantir la participation sociale dans les activités publiques ou d'intervenir en tant qu'agent de liaison chargés de tisser des liens avec les acteurs sociaux (Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée).
3. Enfin, les mécanismes participatifs peuvent s'inscrire dans la loi, imposant aux autorités prises individuellement ou au gouvernement en tant qu'entité, d'associer les acteurs sociaux à des moments précis du processus de politique publique.

Si le premier niveau d'institutionnalisation est plus ou moins généralisé et le second relativement courant, le troisième niveau se rencontre excessivement rarement. Il existe, bien sûr, des exceptions notoires, dont notamment la Loi sur les procédures administratives aux États Unis, la Loi sur la participation populaire en Bolivie, le cadre de Programmation budgétaire participative de Porto Alegre, la Loi sur la participation citoyenne à Mexico et la kyrielle de lois sur la liberté de l'information qui a vu le jour dans le monde au fil des deux dernières décennies. Il ne s'agit toutefois là que de quelques rares cas d'inscription légale du processus : les mécanismes participatifs sont généralement très largement sous institutionnalisés, bien trop dépendants du sens de l'innovation et de la bonne volonté des autorités en tant que personnes.

4.2. Le nouveau contexte du partenariat international

Vers la fin des années 90, la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International ont initié un nouveau concept de développement qui tienne compte des conditions de vie réelles des populations pour remplacer les Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) jusque-là imposés à plusieurs pays en développement. La nouvelle orientation appelée Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) impose à tout pays concerné, la participation des populations bénéficiaires à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre de sa politique de développement.
Cette démarche a été renforcée par la déclaration de Paris, dans laquelle les ministres de pays développés et de pays en développement, les chargés de la promotion du développement, et les responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005, ont pris la résolution de mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer leurs modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).Conçus dans un esprit de responsabilité mutuelle, ces engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience de la coopération internationale.
Les Ministres et autres chargés de la promotion du développement se sont engagés à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, entre autres, la corruption et l'absence de transparence, qui hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable. Là où elle existe, la corruption empêche les donneurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires.
Les engagements pris à cet effet sont les suivants:

APPROPRIATION

Les pays partenaires (pays en développement) exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement.
Les pays partenaires s'engagent à s'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement, dans le cadre d'un vaste processus de consultation et à assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donneurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.

ALIGNEMENT

Les donneurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies.
Les pays partenaires s'engagent à réaliser des études de diagnostic fournissant une évaluation fiable des procédures et systèmes nationaux, entreprendre, sur la base de ces études de diagnostic, des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures de gestion de l'aide et autres ressources affectées au développement en place à l'échelon national.

HARMONISATION

Les actions des donneurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective. Ils mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures.
Les pays partenaires s'engagent à progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.
Les pays partenaires et les donneurs s'engagent conjointement à unir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats et de susciter une demande plus forte à cet effet.

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donneurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement.

Tenant compte de tout ce qui précède, il est évident que pour la mis en œuvre des la SRP et l'atteinte des OMD, les Organisation de la Société Civile (OSC) sont à juste titre désignées par les partenaires au développement (PTF), comme des participants potentiels dans l'élaboration des priorités et le suivi des programmes de développement national.
De par leurs compétences diversifiées, les OSC doivent jouer un rôle complémentaire à celui des secteurs public et privé. Elles contribuent à enrichir la réflexion stratégique, en éclairant sous un jour nouveau, parfois critique, le dialogue sur les politiques publiques. Leur participation au dialogue permet donc d'assurer que les points de vue d'une pluralité d'intervenants sont pris en compte dans les stratégies et programmes nationaux de développement.

4.3. Le contexte du Bénin

Depuis l'avènement de la Démocratie au Bénin en 1990, la participation populaire aux prises de décisions s'est pendant longtemps limitée essentiellement à l'organisation des élections des représentants du peuple dans certaines Institutions de la République. La concertation des populations et de leurs organisations sur les problèmes de développement n'a pas été la priorité majeure des premiers gouvernements de l'ère de la démocratie.

Bien que la Constitution du Bénin prône comme principe sacro-saint "le Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple", elle souligne en son article 4 que "Le Peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie de référendum."
De même, aux niveaux déconcentré et décentralisé, ce principe de l'article 4 de la constitution est appliqué.
Ainsi donc, au niveau du Conseil départemental de concertation et de coordination, autour du préfet, le peuple se fait représenté par :

- Les maires des communes et leurs adjoints
- Un (01) représentant de l'union départemental des producteurs
- Un (01) représentant de la chambre consulaire départementale
- Un représentant de la fédération départementale des associations des parents d'élèves

Par ailleurs, la Loi N°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin reconnait en son article 2 que "la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales". L'article 30 de cette même loi affirme que "les séances du conseil communal sont publiques…" mais les assistants non élus n'ont pas d'office le droit d'intervenir dans les débats des conseillers.
Toutefois, toute personne a le droit de consulter sur place le procès-verbal et/ou le compte rendu des délibérations du conseil communal… et d'en prendre copie à ses frais.
Le Bénin ayant adhéré et ratifié les conventions relatives aux Droits de l'Domme, aux Droits Economiques Sociaux et Culturels et ayant accepté de mettre en œuvre les Stratégies de Réduction de la Pauvreté initiées par la Banque Mondiale et le FMI, puis enfin la Déclaration de Paris, il s'impose donc, dans le cadre de la gestion démocratique du pouvoir, de trouver les voies et moyens pour dynamiser la participation citoyenne dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques de développement.
La création du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée est l'un des résultats des efforts du gouvernement dans sa volonté de promouvoir la contribution des populations et des OSC à l'amélioration de la gestion publique.

5. - Présentation du projet ayant permis la mise en place du Haut Commissariat pour la Gouvernance Concertée

A l'issue des élections de mars 2006, le Président Boni Yayi a été élu avec plus de 75% des suffrages. Ceci a traduit une aspiration des populations à une gestion des affaires publiques, privilégiant la transparence, la reddition de compte (accountability) et l'écoute. En réponse à cette aspiration, le Président a proposé la mise en place d'une gouvernance concertée et a publié la Charte de fonctionnement du Gouvernement définissant les principes cardinaux régissant l'action de son gouvernement.

Le processus de la Gouvernance Concertée vise à soutenir la dynamique de consolidation de la démocratie au Bénin en mettant en place un forum périodique de concertation au cours duquel les différentes composantes expriment leurs préoccupations au gouvernement qui donne des explications et prend des engagements qui seront suivies lors du forum suivant.

Cette nouvelle institution de la République que dirigée par le haut fonctionnaire international, l'ancien ministre des Finances M. Moïse Mensah doit permettre de renforcer le dialogue pour une meilleure gestion dans la transparence des affaires de l'Etat.

Selon le chef de l'Etat l'opportunité de la mise sur pied de cet organe réside dans « la quête de l'intérêt général, et de l'équité sur la base d'une exigence : le dialogue qui permet une meilleure compréhension de l'autre, dans le respect mutuel et la tolérance réciproque, facteurs de paix et de cohésion nationale»,

Pour le premier magistrat de la République, le service à lui confié par le peuple nécessite l'écoute, le recueil des sentiments profonds des populations. D'où l'importance de cette institution qui servira de pont entre le peuple, l'administration et les autorités étatiques pour une meilleure gestion des affaires dans la bonne gouvernance.

Cette institution, peut-on constater, a pour mission d'entreprendre une série d'initiatives pour recueillir par le dialogue, les échanges approfondis et une concertation aussi large que possible, les propositions des populations ainsi que celles des acteurs de la vie publique sur les mesures qui leur paraissent les mieux appropriées pour satisfaire leurs aspirations légitimes à une bonne gouvernance dans tous les domaines politique, économique, social, administratif, culturel, au niveau national et local.

Le Haut Commissariat à la gouvernance concertée répond, « à l'aspiration des populations exprimée lors des présidentielles de mars 2006 à une gestion des affaires publiques qui privilégie la transparence, la reddition de compte et l'écoute.» C'est pourquoi le président élu s'est engagé à rendre compte de sa gestion directement aux populations et à promouvoir une gouvernance concertée.

Rattaché à la présidence de la République, le Haut Commissariat doit organiser chaque année un ou plusieurs forums ou d'autres formes de concertations entre forces vives de la nation et autres acteurs de la vie politique, économique, sociale et culturelle et donnera à la population la possibilité d'influencer l'action du gouvernement en exprimant leur appréciation sur la gestion des affaires publiques et le fonctionnement des institutions.

Cette initiative vise donc à :

- créer les conditions d'un dialogue fécond entre le gouvernement et les populations, par l'intermédiaire des autres composantes de la société, afin d'assurer une gouvernance concertée et le suivi par la population des engagements nationaux et internationaux.

De façon spécifique, il s'agit d'instaurer un Forum de concertation périodique qui permette aux populations d'exprimer :

- leurs appréciations sur la gestion des affaires publiques et du suivi des engagements pris par le gouvernement,
- leurs appréciations sur le fonctionnement des institutions ainsi que leurs préoccupations et propositions auxdites institutions, notamment au gouvernement.

Le gouvernement à cette occasion communique sur ses projets, sa stratégie d'amélioration de la gouvernance, ses attentes et prend des engagements dont la mise en œuvre sera évaluée lors du forum suivant.

Le Forum sert aussi de cadre de concertation entre différentes Institutions de la République.

Ses domaines d'activités thématique sont : Bonne gouvernance, Démocratie participative, lutte contre la corruption ; Développement local ;

Les principaux résultats attendus sont

- un mécanisme de contrôle et d'analyse des politiques publiques est mis en place ;
- un suivi participatif de la mise en œuvre des OMD est réalisé ;
- une gestion efficiente et un suivi-évaluation et un rapportage efficients sont assurés.

Les principaux résultats obtenus sont:

a) Élaboration d'un document de politique sur le concept de gouvernance concertée ;

b) un mécanisme de contrôle et d'analyse des politiques publiques est mis en place; c) un suivi participatif de la mise en œuvre des OMD est réalisé ; d) une gestion efficiente et un suivi-évaluation et un rapportage efficients sont assurés

Les enjeux et les perspectives du projet sont :

- Une tradition de gouvernance concertée orientée vers la reddition de compte et le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement est instituée ;
- Le renforcement de la démocratie et de l'État de Droit ;
- Accroissement du taux de participation des populations notamment les groupes vulnérables à la mise en œuvre des politiques publiques de développement

6. Rôle de la Société Civile dans la gouvernance concertée

Avant et/ou pendant les élections

Le premier champ de concertation des OSC est le scrutin électoral. Pour y réussir, les OSC doivent largement intervenir dans l'élaboration des textes de loi régissant les élections aux niveaux national et local, puis veiller à une larges diffusion de ces textes, afin de garantir des élections libres et transparentes.

Après les élections

Les OSC doivent participer au développement non seulement en jouant leur rôle de prestataire de services dans tous les secteurs d'activités, mais aussi en s'impliquant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

A cet effet, au **niveau national**, les OSC doivent dire leur mot dans l'élaboration des projets et programmes publics, participer à l'élaboration du Budget Général de l'Etat et suivre la mise en œuvre de ces politiques sur le terrain.

Les OSC doivent profiter des opportunités d'intervention que leur offre la loi pour influencer les prises de décision au niveau local telles que :

- ✓ La possibilité de présence aux sessions du CC (art 30 L.97-029)
- ✓ La participation à l'élaboration des Plan de Développement Communal (PDC)
- ✓ La lecture du relevé des décisions affiché à la Mairie (art 33 L.97-029)
- ✓ La possibilité de prendre copie de certains documents (art 34 L.97-029)
- ✓ Le suivi de l'exécution du budget communal et du PDC
- ✓ La formation et la mobilisation des populations à l'exercice du contrôle citoyen dans le contexte de la décentralisation par des canaux variés
- ✓ La réalisation et la diffusion de spots radio-TV de sensibilisation sur la veille sociale

Elles peuvent emprunter des moyens de concertation pour se faire entendre tels que:

- o La possibilité d'interpellation du/des conseiller(s) de l'arrondissement
- o La participation à l'évaluation de la gouvernance au sein de la Commune (initiative de l'ANCB)
- o La possibilité de plainte par rapport à la qualité du service public communal
- o La possibilité de mise en place d'un espace de dialogue avec les responsables de la Commune

Il faut cependant reconnaître que le contrôle social a un coût et les OSC qui y interviennent sont appuyées essentiellement par les Partenaires Techniques et financiers.

7. Quelques expériences de gouvernance concertée au Bénin

7.1. Les initiatives du gouvernement et des autres institutions de l'Etat

Nous pouvons signaler que l'adoption officielle du système de gestion démocratique au Bénin est le fruit d'un vaste processus concertation, entre pouvoir publique et acteurs non étatiques, qui a

débouché sur l'organisation historique, en février 1990, de la conférence nationale des forces vives de la nation à l'hôtel Alédjo de Cotonou.

Malgré les libertés individuelles d'association et d'expression qu'octroie la démocratie naissante, aucun texte de lois ne fait mention d'organisation de concertation directe entre les populations et les autorités, sauf par leurs représentants élus.

Toutefois, en 1996, une conférence économique a été organisée pour relancer la politique de développement national, suite aux recommandations du sommet sur le développement de 1995 à Copenhague au Danemark. Ce cas est un véritable exemple de concertation qui toutefois a souffert d'un feedback régulier des autorités en direction des populations et d'un suivi durable puisque organisé dans un contexte spécifique.

Vers la fin des années 90 et au début des années 2000, avec l'avènement de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté initiée par la banque mondiale, puis la décentralisation, l'aide publique au développement a désormais été presque conditionnée à la participation et à l'inclusion des populations bénéficiaires à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de développement.

A cet effet, des consultations ont été organisées pour l'élaborer le document de Stratégie pour la Réduction de la pauvreté. Des Comités départementaux de suivi (CDS) et des Comités Communaux de suivi (CCS) de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté ont été institués mais n'ont pas pu être opérationnels jusqu'à un passé récent. C'est seulement avec l'appui de certains partenaires techniques et financiers que ces structures sont devenues actives dans certaines communes du Pays.

L'organisation des points de presse hebdomadaires avaient été initiée pendant une période relativement courte par un ministre de la communication, au cours desquels les représentants des média, une composante non moins importante de la société civile, pouvaient interroger les ministres au sujet des problèmes d'actualité relatifs à la gestion publique.

Mais la volonté politique de l'actuel Président de la République le Dr YAYI BONI vient ouvrir grandement la voie à cet aspect des droits des citoyens. Dans l'un de ses discours il affirme sans ambages que «quand la peuple délègue son pouvoir souverain, il ne s'en démet pas. Il en demeure le premier propriétaire et le premier gardien. Délégation n'est pas démission.»

En effet depuis les élections d'avril 2006, l'élaboration du document d'Orientations Stratégique du développement 2006-2011, puis l'élaboration de la SCRP ont suivi une approche largement participative compte tenu des dispositions particulières prises par les structures gouvernementales et de l'appui des partenaires techniques et financiers.

En 2007, le gouvernement par le biais du Ministère chargé des relations avec les Institutions, Porte Parole du Gouvernement, a mis en place des cadres de concertation de la Société civile dans toutes les communes du Bénin en vue de promouvoir une collaboration entre les OSC intervenant dans la même localité, d'harmoniser leurs interventions sur l'orientation des programmes et projets puis et dynamiser le dialogue entre OSC et autorités locales.

Mettant en application ses convictions sur l'écoute des populations en vue de leur adhésion optimale aux politiques de développement initiées par le gouvernement, l'actuel chef de l'Etat et ses ministres ont initié plusieurs concertations avec les acteurs non étatiques notamment avec les femmes, les jeunes, les syndicats, les corps de métiers, les artisans, les Zémidjans (Taxi moto), les médecins, les douaniers, les chefs traditionnels, les handicapés, les enfants, les opérateurs économiques et les acteurs de la Société Civile en général. Ces concertations informelles ont permis aux membres du gouvernement de s'informer des réelles aspirations des différentes couches visées par l'écoute et le dialogue.

Par ailleurs, contrairement aux dispositions légales officielles, le parlement béninois a initié ces dernières années des journées portes ouvertes qui permettent aux députés d'écouter les acteurs non étatiques, (Société civile, opérateurs économiques, syndicats…) sur leurs besoins prioritaires à

intégrer au Budget Général de l'Etat. Cette concertation a permis d'améliorer considérablement la qualité des budgets généraux de l'Etat par rapport à la lutte contre la pauvreté.

7.2. Les initiatives de la société civile

Saisissant les dispositions favorables des autorités publiques aux niveaux local et national, et se basant sur le contexte international favorable à la préservation des droits des citoyens en ce qui concerne la participation et à l'inclusion, plusieurs organisations de la société civile se sont lancées dans la dynamique de la veille citoyenne autour des politiques publiques en vue de mettre en place des creusets d'échanges pour le développement socio-économique aux niveaux central et communal dans le but de réduire la pauvreté pour atteindre les OMD.

A cet effet, des ONG de défense des droits des femmes ont initié plusieurs concertations avec les autorités publiques, les députés de l'Assemblée Nationale et les chefs de partis politiques pour faire adopter le code des personnes et de la famille et pour promouvoir le positionnement des femmes sur les listes électorales...

L'ONG ALCRER a mobilisé dans plusieurs communes du Bénin les OSC pour le suivi de la gestion budgétaire des mairies, la reddition des comptes et l'obligation de compte rendu des autorités aux populations.

Dans les départements des Collines et du Borgou, le CIDR, avec l'appui de la Coopération Suisse et d'autres partenaires a promu la dynamique des territoires pour le développement des communes avec succès. Cette dynamique des territoires est l'une des expressions vivantes de la gouvernance concertée au niveau local entre élus locaux et OSC.

Au cours de ses émissions télévisées ENTRE NOUS, le Centre AFRIKA OBOTA en collaboration avec l'ORTB organise les jeudis par quinzaine, des émissions qui créent un cadre de concertation entre autorités et acteurs non-étatiques.

Il est important de mentionner le cadre de gouvernance concertée mis en place entre les organisations de lutte contre la corruption telles que, FONAC, Transparency International (T.I.) Bénin, Ligue pour la Défense des Consommateur du Bénin (LDCB), Association de Lutte Contre le Régionalisme, l'Ethnocentrisme et le Racisme ALCRER), Observatoire de Lutte cotre la Corruption (OLC), Social Watch Bénin et autres qui s'investissent dans la promotion de la bonne gestion des biens publics avec les membres du Gouvernement, dirigés par le Ministre de la Réforme Administrative et Institutionnelle, chaque année, dans le cadre de la commémoration de la journée nationale de lutte contre la corruption en décembre.

8. L'expérience de Social Watch Bénin

8.1. Origine

Social Watch International a été créé en 1995, après le Sommet Mondial sur le Développement Social tenu à Copenhague dans le but de contrôler l´action des gouvernements pour exécuter les engagements internationaux en vue d'atteindre l'équité de genre, l'éradication de la pauvreté, la distribution équitable de la richesse et le bénéfice complet des droits humains.

Social Watch Bénin, qui est le point focal national du Réseau Social Watch International, a été mis en place le 18 Mars 2005 par plus d'une centaine d'organisations de la société civile béninoise, pour promouvoir la participation à l'élaboration ainsi que le suivi-évaluation des politiques de développement social définies tant au plan national et international qu'au plan local, dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) auxquels le Bénin a souscrit, puis des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP). Il s'agit d'une entreprise nationale de Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP) au service du développement durable, participatif et porteur de solidarité en vue d'une gouvernance concertée effective.

8.2. Vision

La vision de Social Watch Bénin est d'aboutir à :
Un monde où les citoyens participent à la prise des décisions gouvernementales pour lutter contre la pauvreté.
Un monde où les citoyens contrôlent les avancées des gouvernements et l'efficacité des politiques mises en œuvre.
Un monde où les citoyens font part régulièrement de leurs observations aux gouvernements concernant les services fournis et où ces observations sont vraiment prises au sérieux.
Un monde où une politique inefficace peut être arrêtée et remplacée par une meilleure.
Un monde où gouvernements et citoyens dialoguent en connaissance de cause afin d'élaborer des politiques plus exhaustives, plus justes et plus efficaces pour le bénéfice de tous.

Voilà à quoi nous rêvons au sein du réseau Social Watch Bénin

8.3. Domaines d'intervention de social Watch Bénin

Le domaine principal d'intervention de Social Watch est le Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP). Celui-ci se décline à travers :

- le suivi du respect des engagements de la Déclaration du Millénaire (les OMD) au Bénin ;
- la participation à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté au Bénin
- la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance, du genre et de la citoyenneté responsable par le dialogue social et;
- le renforcement des capacités des organisations de la société civile dans le cadre du CCAP.

Pour atteindre ces objectifs, les deux composantes d'activités ci-après ont été prises en compte :

I : Participation populaire et contrôle citoyen des politiques de développement;

- ✓ Elaboration de Rapports alternatifs annuels sur les Objectif du Millénaire pour le Développement au Bénin par les OSC ;
- ✓ Formations et Réalisation d'activités de contrôle citoyen par les Groupes Thématiques de Social Watch Bénin ;
- ✓ Unité d'Analyse du Budget Général de l'Etat ;
- ✓ Implication de la société civile et des populations à la base dans le processus d'élaboration du second Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP 2, actuelle SCRP).

II : Renforcement des capacités pour améliorer le fonctionnement de Social Watch

- ✓ Mise en œuvre du Plan média de Social Watch (Communication pour le Développement du contrôle citoyen de l'action publique, de la responsabilité citoyenne dans la bonne gouvernance) ;
- ✓ Renforcement des capacités des organisations de la société civile de contrôle citoyen de l'action publique.

8.4. Réalisations de Social Watch Bénin

Les réalisations de Social Watch Bénin touchent des domaines essentiels qui englobent la surveillance des politiques par la société civile.

8.4.1. Lecture, Analyse et Suivi du Budget Général de l'Etat

Social Watch Bénin considère que les budgets sont l'un des premiers instruments politiques de lutte contre la pauvreté, et qu'à travers leur participation aux processus budgétaires, les OSC

peuvent suivre les performances des programmes inscrits dans les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP), puis contrôler la qualité des dépenses publiques.

Cette participation au processus budgétaire permet d'élargir la participation des citoyens à la gestion des finances publiques et apparaît comme une réponse possible à la mauvaise gouvernance ressentis dans les pays en développement et les économies émergentes.

La participation de la population pauvre et de ses représentants à l'élaboration du budget garantit que son contenu reflète les objectifs de lutte contre la pauvreté et de justice sociale convenus au niveau national.

La gestion participative, et en particulier l'analyse du budget permet de considérer les dépenses publiques du point de vue de certains groupes vulnérables de nos sociétés (les femmes, les jeunes, les enfants et les communautés marginalisées…), ou d'une région défavorisée, ce qui peut conduire à mieux cibler les allocations.

C'est à cet effet que les OSC membres de Social Watch ont recommandé la création d'une Unité d'Analyse du Budget de l'Etat.

Plusieurs activités ont marqué la vie de l'Unité d'Analyse du Budget :

- La conception et la rédaction d'un Guide pour la lecture et l'analyse du Budget de l'Etat.

- le suivi de la mise en œuvre du budget 2006 par les OSC membres du réseau Social Watch au niveau des Ministères par la réalisation de petites enquêtes,

- l'analyse et l'amendement du projet de loi de finance (budget) 2007

- les audiences avec le Président du CES pour présenter les recommandations de Social Watch sur les projets de Budget Général de l'Etat,

- la Participation aux concertations organisées par la commission des finances de l'Assemblée Nationale avec la société civile.

Dans le cadre du suivi budgétaire par les OSC, Social Watch a élaboré un Programme dénommé Suivi et Evaluation Citoyens de l'Action Publique (Programme SECAP) et un Programme Participation Citoyenne au Processus d'élaboration du Budget Général de l'Etat (Programme PACIP-BGE) du Réseau Social Watch Bénin.

Dans ce cadre, les OSC ont mené les activités suivantes :

- Réalisation d'un recensement exhaustif des projets et programmes de l'année en cours inscrits au budget sectoriel du gouvernement en lien avec les cibles des OMD.
- Organisation de collectes de données dans certaines communes choisies dans les 12 Départements du Bénin.
- Elaboration d'une plaquette relatant les principaux résultats issus de ces descentes de terrain pour servir de document de plaidoyer pour l'amélioration de la gouvernance budgétaire au Bénin.

Les activités de l'unité d'analyse du Budget ont suscité un vif intérêt auprès du gouvernement et des Institutions de la République comme le Conseil Economique et Social et l'Assemblée Nationale qui consultent de plus en plus les OSC comme Social Watch dans le cadre du Budget Général de l'Etat.

Le Réseau Social Watch a plusieurs fois été invité à présenté son expérience de participation au processus budgétaire dans d'autres pays comme le Niger, le Burkina Faso, le Maroc, le Kenya et le Mali, sans oublier les colloques internationaux comme au Portugal, au Japon, en Belgique, au Pays Bas, en Suisse en Arménie et plus récemment au Ghana dans le cadre du contrôle citoyen de l'action publique et de l'efficacité de l'aide publique au développement;

8.4.2. Bonne Gouvernance

8.4.2.1. Participation à la lutte contre la corruption

C'est au titre de promotion de la bonne gouvernance, que Social Watch Bénin s'est engagé à la suite d'autres organisations de la société civile à lutter contre le phénomène de la corruption à travers le projet « Contrôle Citoyen de l'Action Publique (CCAP) Au niveau des ministères de la Santé, de l'Agriculture et de l'Education et au niveau des Communes Ifangni, Lokossa et Parakou au Bénin ».

Les résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet s'observent à plusieurs niveaux.

Ainsi des cas de corruption et de mauvaise gouvernance ont été dénoncés à Parakou, à Lokossa, à Ifangni au cours de conférences publiques et de conférence de presse auxquelles ont participé certaines autorités. Les différentes enquêtes ont révélé des cas de corruption ou des tentatives.

Le plus grand résultat est la formation des organisations de la société civile et des autorités politico administratives de ces différentes localités sur le cadre juridique de la lutte anti-corruption et la nécessité du contrôle citoyen de l'action publique au niveau communal.

Il faut noter le soutien actif de certains acteurs de la vie publique tels que les directeurs chargés de l'investigation et de la vérification interne au niveau de certains ministères qui ont adhéré à l'approche initiée par Social Watch Bénin.

Des messages radiotélévisés ont été produits et diffusés sur les principales chaînes de radio et télévision partenaires de Social Watch Bénin.

8.4.2.2. Le contrôle citoyen autour des élections

Pour éclairer l'électeur béninois et lui permettre d'opérer des choix judicieux à même d'aider à mettre en œuvre la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté et de hâter l'atteinte des OMD au Bénin, de lutter contre la corruption, Social Watch Bénin a fait le contrôle citoyen des élections présidentielles de mars 2006, des législatives de mars 2007 puis des communales d'avril 2008 aux côtes de la CENA, de la Cours Constitutionnelle, de l'OLC et des autres OSC impliquées dans le suivi des élections.

Ce sont ces interventions qui ont certainement amené le gouvernement à soumettre à l'appréciation du Réseau, le travail des experts commis par le gouvernement pour évaluer le système électoral du Bénin.

8.4.3. Suivi des OMD et de la stratégie de réduction de la pauvreté

Dans le cadre de la revue du sommet du Millénaire en septembre 2005, les Organisations de la Société Civile ont pris connaissance du contenu des Objectif du Millénaire pour le Développement et se sont armées sur les techniques essentielles du plaidoyer, grâce aux différents ateliers de formation organisés dans tous les départements. Ces ateliers ont permis aux OSC de prendre des résolutions et de faire des recommandations pertinentes pour une bonne implication de la société civile dans la lutte contre la pauvreté au Bénin.

Par ailleurs en 2006, plus de 700 OSC ont été mobilisées dans 75 Communes du Bénin pour participer à l'élaboration de la SCRP.

A présent, plusieurs OSC locales sont mobilisées dans plus de 36 communes du Bénin et au niveau des Groupes Thématiques pour suivre et évaluer la mise en œuvre de la SCRP.

8.4.4. Rapports alternatifs des OSC sur les OMD

Les Rapports alternatifs annuels 2005, 2006 et 2007 de suivi des OSC sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au Bénin ont été produits et distribués. Ils ont été suivis de conférences publiques de présentation dans les chefs lieux de départements.

Tirés à des milliers d'exemplaires, ces rapports sont un document de plaidoyer et de recherche pour le développement. A chaque édition annuelle, des exemplaires sont distribués aux gratuitement aux ministères aux partenaires techniques et financiers, aux autorités politico-administratives dans les départements et les communes sans oublier les OSC.

Grâce à ces rapports, les populations ainsi que les autorités sont informées sur les efforts qu'il reste à faire pour le Bénin pour atteindre les OMD, ou s'en approcher de très près.

Avec cet outil, Social Watch Bénin attire l'attention des politiques sur leurs obligations mais aussi celle des citoyens sur leur responsabilité pour l'atteinte de ces objectifs.

Toutefois, ce suivi participatif des politiques de développement mérite d'être soutenu pour promouvoir une véritable gouvernance concertée au Bénin.

8.4.5. Collaboration avec les acteurs des Médias

A défaut de pouvoir rencontrer les autorités publiques dans des cadres de concertations réguliers, le réseau s'est engagé à collaborer avec les professionnels de la presse écrite, de la radio et de la télévision pour qu'ils servent de relai aux diverses actions de plaidoyer menées par Social Watch Bénin. Ces acteurs ont été formés sur le concept du CCAP, la lecture et l'analyse du budget général de l'Etat et enfin les techniques d'investigation pour faire entendre la voix de Social Watch de façon professionnel, au respect des textes en vigueur.

Ces actions pertinentes ont ouvert la voie à la concertation entre le réseau et les autorités publiques.

9. Obstacles à la participation citoyenne, à la gouvernance concertée au Bénin

L'administration béninoise étant longtemps demeuré une administration de commandement de 1960 jusqu'à l'avènement de la démocratie en 1990, l'approche de la concertation ne peut du jour au lendemain être appropriée par les autorités publiques. Il se pose alors un problème de sensibilisation sur les principes démocratiques liés au respect des droits de l'homme, que ne maîtrisent ni les autorités ni les populations.

L'implication directe des populations à l'élaboration des politiques de développement reste encore un casse tête au Bénin, à cause du temps, puis des ressources humaines et financière qu'elle nécessite. Les promoteurs du développement préfèrent recruter des consultants qui parlent au non des populations puis à la rigueur leur faire valider un document presque entièrement conçu par des technocrates sur des principes scientifiques peu adaptés aux réalités du milieu.

Il se pose aussi le problème de l'alphabétisation en langue locale et la maîtrise de ces langues par les experts consultants sollicités pour les études. Ces derniers ont, la plupart du temps comme interlocuteurs quelques lettrés du milieu qui ne maîtrisent parfois pas tous les contours des réalités locales de développement.

La faible indépendance de la Société Civile dans la conduite de sa participation à la réflexion pose un autre problème dans le cas où le gouvernement s'engage lui-même à s'ingérer dans l'organisation des acteurs de la Société Civile dans le cadre des concertations. Ces types d'orientation et d'organisation limitent très souvent les OSC déjà douée dans le domaine et privilégie l'opportunisme, le clientélisme et autres fléaux frustrants qui peuvent déformer les résultats des concertations.

La mobilisation de la Société civile sur une thématique donnée doit être entièrement confiée aux OSC reconnues œuvrant sur ladite thématique. Mais des fonctionnaires publics s'arrogent cette prérogative des OSC et finissent par produire des résultats fictifs qui ne répondent presque pas à la réalité.

La disponibilité des cadres politico administratifs, généralement en nombre insuffisant, pose un autre problème d'accès aux sources d'informations et de la fréquence des rencontres de concertation.

Les dispositions légales qui exigent que le peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus ne facilitent pas la concertation dans les localités où la tension entre autorités et population est délicate. Il n'existe presque pas de moyen de pression pour exiger des comptes rendus aux populations sur la gestion des ressources publique en dehors des affichages.

10. Recommandations

10.1. Au Haut commissariat à la Gouvernance concertée

- Mettre prioritairement à contribution les différentes composantes de la Société Civile selon les cas pour recueillir les impressions des populations sur le terrain au lieu de travailler comme dans une administration classique. Ce n'est que par cela que le HCGC pourrait avoir un autre son de cloche à proposer à l'administration publique.
- Créer au HCGC un centre de ressources en vue de la centralisation de l'information politico-administrative et financière précise sur le pays en lui facilitant les relations d'échanges avec tous les ministères.
- Créer un groupe de discussion électronique pour le HCGC en vue de recueillir en temps réel les besoins, doléances et propositions des populations et des OSC en direction du pouvoir public
- Donner au HCGC la possibilité d'organiser, sur demande persistante des OSC et avec l'appui de l'Assemblée Nationale, des concertations entres les acteurs non-étatiques et les ministres ou le président de la République, sur les problèmes d'actualité. Ces séances seront de préférence relayées par la presse
- Créer des démembrements du HCGC au niveau des ministères, des départements et même des communes pour décentraliser les séances de concertation à la base sur les politiques programmes et projets puis les budgets de mise en œuvre.

10.2. A l'Assemblée Nationale

- Proposer et voter une loi pour allouer des ressources budgétaires suffisantes aux activités de concertation au niveau de chaque institution, de chaque ministère et de chaque communes pour amplifier le dialogue et la concertation entre pouvoirs publics et populations en vue d'apaiser le climat social et induire un développement partagé et équitable.
- Responsabiliser les députés afin qu'ils concertent leur base et surtout les OSC sur les problèmes de développement tels que les accorde de financement avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux, les lois de finance annuelles, la gestion des finances publiques par le pouvoir public….

10.3. Au partenaire au développement

- Respecter la Déclaration de Paris en mettant l'accent sur l'implication des OSC dans la signature des accords de coopération et en exigeant leur implication dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des politiques de développement et la décentralisation.
- Financer l'implication des OSC dans les processus de développement et exiger des rapports alternatifs périodiques des OSC sur la mise en œuvre des projets/programmes publics

10.4. Aux gouvernements centraux et locaux

Tenir compte des besoins réels des populations et de leurs organisations dans l'élaboration des projets / programmes et des politiques de développement en leur faveur par la concertant

Promouvoir les principes démocratiques en respectant la souveraineté du peuple dans les prises de décision, le dialogue social et l'obligation de compte rendu à tous les niveaux.
Organiser de façon méthodique et périodique de grands débats de concertation sur la gestion publique en collaboration avec l'Assemblée Nationale et le HCGC

10.5. Le secteur privé

Le secteur privé, moteur de l'économie nationale, ne doit pas rester en marge de ces concertations et doit dire son mot pour l'amélioration du climat des affaires dans le pays. La gouvernance concertée ayant un coût, la contribution financière du secteur privé est d'une grande opportunité.

La conscientisation des entrepreneurs sur les conséquences sociales et environnementales de leurs activités doit se faire dans la perspective d'amener les entreprises à mieux contribuer à la réduction de la pauvreté en collaboration avec les populations et les autorités publiques.

Le secteur privé doit :

- Contribuer à réduire les insuffisances en matière d'éducation et d'instruction qui affectent la qualité et la quantité du capital humain disponible en finançant les formations sur le CCAP et le renforcement de l'État de Droit.
- Promouvoir la bonne gouvernance au niveau local en facilitant leur éducation-sensibilisation.
- Impliquer fortement les populations et les OSC dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un plan de préservation de l'environnement et de gestion des ressources naturelles dans une perspective de développement durable et de bonne gouvernance.

10.6. La Société Civile

Défenseur des droits humains, la société civile doit stimuler, provoquer, susciter cette démarche de concertation même dans les conditions les plus difficiles, par un plaidoyer adapté afin que toutes les parties en sortent gagnantes pour le développement de toutes les couches de la population.
Elle doit veiller

- A la mise en place d'un système de sanction efficace en opposition au système de récompense pour influencer les actions des autorités.
- Au respect des règles de la responsabilisation des acteurs dans le cadre de la concertation
- A élever le niveau d'institutionnalisation, la mesure dans laquelle la participation des citoyens est ancrée formellement dans les dispositifs juridiques et législatifs ou autres au niveau local et national.
- A améliorer le degré d'implication, la mesure dans laquelle les citoyens sont autorisés à s'immiscer et à intervenir dans des domaines de l'action gouvernementale généralement tenus sous silence ou inaccessibles à la société civile.
- Améliorer le degré de pénétration de la participation, la mesure dans laquelle la participation est restreinte aux seuls groupes « éduqués » de la société civile ou ouverte à une plus large gamme d'acteurs.
- A faire intervenir tous les corps gouvernementaux, selon que l'effort est ciblé sur l'exécutif, le législatif ou le judiciaire.