

**LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE  
FRANCOPHONE : ENTRE PARTICULARISMES ET DÉFIS**, Fidèle  
ALLOGHO-NKOGHE (ENS de Libreville), Ladislas NZE BEKALE (UOB de  
Libreville) – Gabon  
alloghe2000@gmail.com

**Résumé**

Au sortir des années 1990, les États africains francophones ont connu des bouleversements sociopolitiques qui ont conduit à la mise en place des politiques de décentralisation pour impulser le développement local et favoriser la participation des citoyens dans la gestion des affaires locales. La décentralisation devrait permettre, aux nouvelles structures locales, d'identifier les leviers sur lesquels elles agiraient pour améliorer les conditions et cadres de vie des populations. Ce texte se propose d'analyser les politiques de décentralisation dans cinq pays francophones en passant en revue les mécanismes fonctionnels et les particularités socio spatiales de chaque pays.

**Mots clés** : Afrique francophone, décentralisation, collectivités territoriales, gouvernance participative, démocratie locale

**DECENTRALIZATION POLICIES IN FRANCOPHONE AFRICA:  
BETWEEN SPECIFICITIES AND CHALLENGES**

**Abstract**

At the end of the 1990s, French-speaking African states experienced socio-political upheavals which led to the implementation of decentralization policies to boost local development and promote citizen participation in the management of local affairs. Decentralization should allow the new local structures to identify the levers on which they would act to improve the living conditions and frameworks of the populations. This text proposes to analyze the decentralization policies in five French-speaking countries by reviewing the functional mechanisms and the socio-spatial particularities of each country.

**Keywords**: Francophone Africa, decentralization, local authorities, participatory governance, local democracy

**Introduction**

Les relations historiques, politiques et institutionnelles entre la France et ses anciennes colonies, a favorisé l'institution de la décentralisation en Afrique francophone, à partir de la théorie de la décentralisation qui a été définie lors des mouvements de contestation sociale et politique des années 1990. A la faveur d'un vif débat en France en 1982 sur la réforme du mode de fonctionnement des

collectivités locales et l'incitation grandissante des organismes internationaux à pousser les dirigeants africains à moins de centralisme dans la gestion des affaires publiques locales, les Chefs d'État africains, confrontés à l'épineuse problématique du développement, ont saisi cette occasion pour redynamiser les administrations locales en vue d'en faire de véritables outils de développement. Les organismes internationaux appellent à une réforme de l'administration territoriale de l'État en faveur d'une large décentralisation. À l'opposé, les pouvoirs en place estiment que l'État est déjà suffisamment décentralisé. Les gouvernements finissent par souscrire à l'idée de négociations avec les mouvements d'opposition pour élaborer un nouvel ordre administratif et territorial (C. Nach Mback, 2001, p.97). On admet avec Nach Mback (2001, p.99). Que l'État organisateur de la décentralisation et de ses différents modes d'expression n'hésite pas à réinvestir les réseaux locaux pour rétablir son hégémonie dans les structures locales. Les pouvoirs en place dans les différents pays cherchent sans cesse à établir une certaine cohérence entre les majorités locales et gouvernementales au sens large.

Dans les faits, la décentralisation a été une reproduction, voire une pâle copie du système de décentralisation français, comme l'explique Aimé-Félix Avénot (2008, p. 30). Le danger d'une telle transposition a amené l'administration locale issue de la décentralisation dans une situation qui l'obligeait à emprunter trop de cadres juridiques pour fonctionner. Ainsi, les politiques de décentralisation en Afrique francophone reposent sur la théorie de la décentralisation issue de la doctrine française. Comment les États africains francophones ont-ils organisé l'administration locale ? Quelles ont été les différentes étapes de la mise en œuvre de la décentralisation ? Comment les politiques de décentralisation ont-elles favorisé l'émergence d'une gouvernance locale ?

Pour répondre à ces questions centrales, nous analyserons la situation de la décentralisation dans cinq pays : Benin, Burkina-Faso, Gabon, Mali et Sénégal. Cependant, des expériences locales semblent riches d'enseignements qui pourraient éventuellement faire l'objet d'échanges entre pays africains.

## **1. Méthode de recherche**

Cette recherche résulte d'une consultation des sources bibliographiques et webographiques. Notre recherche a consisté à consulter les documents appropriés sur la décentralisation en Afrique Francophone, sur ses mécanismes fonctionnels. Ces documents ont porté sur deux principales sources d'informations : les ouvrages, les articles scientifiques, les sites webographiques et les textes de loi. La recherche s'est orientée sur les aspects suivants : l'organisation de la décentralisation, la promotion de la démocratie locale, le transfert des compétences, le développement local et les perspectives de gouvernance des collectivités territoriales. Outre ces aspects, la recherche a été axée aussi sur les particularités de chaque pays étudié, afin d'en dégager les dynamiques de coopération entre pays africains. Pour cela, cinq pays francophones ont été passés

au crible : Bénin, Burkina-Faso, Gabon, Mali et Sénégal. Le choix porté sur ces pays s'explique par leurs expériences acquises sur la gouvernance des collectivités territoriales bien qu'il y ait des efforts à fournir davantage pour améliorer l'implication des collectivités dans les enjeux développement.

## **2. Résultats**

### **2.1. Organisation de la décentralisation en Afrique francophone**

La décentralisation en Afrique francophone repose sur le modèle français. Ainsi, la légitimité de la libre administration des collectivités territoriales repose sur l'élection des organes locaux et sur l'autonomie administrative de ces institutions. Elle n'est effective qu'en présence de compétences, des ressources financières et humaines, transférées aux collectivités. Qu'est-ce que la décentralisation ? La décentralisation est un « processus par lequel l'État central confie des compétences et des moyens d'action publique à des collectivités locales jouissant d'une légitimité démocratique » (O. Nay, 2008, p.120). Cette « libre administration repose fondamentalement ainsi sur le principe de l'indépendance organique [...] Sur l'autonomie de décision reconnue aux collectivités territoriales dans leurs domaines de compétences et sur l'octroi des moyens indispensables à l'exercice de ces mêmes fonctions » (O. Nay, 2008, p. 292). Pour ne pas être une coquille vide, la décentralisation doit répondre à certaines conditions, notamment l'autonomie des collectivités décentralisées. Ces conditions sont au nombre de quatre (04) et se déclinent comme suit (P. Foillard, 2008, p.20) :

- ✓ l'institution décentralisée doit disposer d'affaires propres, c'est-à-dire d'affaires dont le traitement et le règlement lui reviennent et pour lesquelles il ne saurait y avoir de concurrence entre les services décentralisés et les services de l'État;
- ✓ la décentralisation prend réellement son essor lorsque les institutions décentralisées sont dotées d'autorités propres et indépendantes émanant de la collectivité. Cette indépendance est acquise grâce à l'élection qui se substitue à la désignation;
- ✓ la troisième condition est que les institutions décentralisées bénéficient de moyens propres, tant sur la plan technique et matériel que financier. Il n'est évidemment pas convenable qu'elles soient totalement dépendantes de l'État pour mettre en œuvre leurs compétences ;
- ✓ enfin, la décentralisation ne doit pas remettre en cause la souveraineté de l'État et la cohésion nationale. L'État maintien donc un contrôle sur les collectivités locales, il s'agit de la tutelle.

D'une manière symbiotique, remplir ces quatre conditions de la décentralisation, favorisera un nouveau départ des pays concernés. Dans cette perspective, R.-A. Sawadogo (2001, p.206), pense que la décentralisation est une nécessité indispensable qui concilie les différents pôles de pouvoirs locaux à

l'expérimentation et permet de refonder l'État africain post-colonial et de le soigner de ses plaies citoyennes.

### **2.1.1. Aspects institutionnels de la décentralisation**

Les bases de la libre administration des collectivités territoriales s'appuient sur la démocratie locale qui permet aux populations d'élire les conseils et, sur celle des exécutifs qui en assurent la direction. Les mécanismes fonctionnels de la décentralisation, écrit F. Allogho-Nkoghe (2013, p.88), permettent de consolider le contrôle citoyen de l'action publique locale et assurer une participation des populations dans le processus de prise de décision des collectivités locales.

### **2.1.2. Démocratie locale comme mode de désignation des organes locaux**

La démocratie locale repose l'organisation des élections des différentes entités spatiales pour désigner des élus municipaux, départementaux et régionaux. Ceci admet une expression de la vitalité citoyenne en permettant aux citoyens d'être associés voire impliqués dans la gestion de leurs territoires. Elle doit être appréhendée selon deux dimensions complémentaires: la liberté reconnue à des corps politiques particuliers, les collectivités territoriales ; l'organisation de ces corps politiques selon les principes démocratiques (G. Marcou, 1999, p. 23). La démocratie locale est vue comme un socle de rapprochement du processus de décision du citoyen et un vecteur d'émergence d'une véritable démocratie de proximité. Le conseil communal, reflet de la diversité communautaire, devrait rassurer l'habitant et insuffler un nouvel esprit d'appartenance citoyen (A. Metodjo, 2007, p. 10). Dans cette logique, chaque collectivité territoriale dispose d'une assemblée dont les dénominations et les compositions dépendent du nombre de niveaux de décentralisation et des appellations des circonscriptions administratives. Dans les pays qui ont un nombre élevé de niveaux de décentralisation on distingue le conseil régional, le conseil de cercle [ou de département] et le conseil communal (C. Fournier, 2006, p. 18). Le Bénin a fait le choix d'une décentralisation à niveau unique, selon les dispositions de l'article 3 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes, les organes de la commune sont le conseil communal et la maire. Les membres élus du conseil qui administrent la commune sont dénommés conseillers communaux. Pour les communes à statut particulier ils sont dénommés conseillers municipaux<sup>1</sup>. Le suffrage est universel, direct, égal et le scrutin secret<sup>2</sup>. Les membres du conseil communal ou municipal sont élus pour un mandat de cinq ans<sup>3</sup>. Les conseillers

---

<sup>1</sup>Article 2 Loi 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

<sup>2</sup>Article 3 Loi 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin

<sup>3</sup>Article 86Loi 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

communaux et municipaux sont élus à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne dans les arrondissements disposant de deux sièges au moins ; au scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans tout arrondissement ne disposant que d'un siège<sup>4</sup>. Au Burkina Faso, les collectivités territoriales sont la région et la commune. La loi de ce pays distingue la commune urbaine de la commune rurale. Les collectivités territoriales sont dirigées par des conseils élus<sup>5</sup>. L'organe délibérant de la commune est le conseil municipal. La commune est administrée par un maire<sup>6</sup>. L'ensemble des conseillers d'une même commune urbaine ou rurale forme le conseil municipal<sup>7</sup>. De même que les conseillers régionaux d'une même région forment le conseil régional<sup>8</sup>. Les conseillers régionaux sont élus au sein du conseil municipal, au suffrage indirect, pour un mandat de cinq ans<sup>9</sup>. En ce qui concerne le Gabon, les collectivités locales sont la commune et le département ou toute autre collectivité territoriale qui pourrait être dotée par la loi de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. A cet effet, la loi distingue trois catégories de communes en fonction des critères démographiques, économiques et géographiques : les communes de première catégorie sont celles ayant plus de quinze mille (15000) habitants ou des ressources propres supérieures ou égales à cent cinquante (150) millions de Francs CFA. Les communes de seconde catégorie, quant à elles, sont celles dont la population est comprise entre Cinq mille (5000) et quinze mille (15000) habitants ou ayant des ressources propres comprises entre cinquante (50) et cent cinquante (150) millions de Francs CFA. Les communes de troisième catégorie, enfin, sont celles ayant moins de cinq mille (5000) habitants ou des ressources propres inférieures à cinquante (50) millions de Francs CFA. Ainsi, l'organisation d'une collectivité locale repose sur deux organes : un organe délibérant, le conseil départemental ou municipal composé de tous les élus et un organe exécutif, le bureau du conseil départemental composé du président et des vice-présidents ou bureau du conseil municipal composé du maire et de ses adjoints<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup>Article 91 Loi 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin

<sup>5</sup>Article 14 Loi 55-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso. JO spécial N°2 du 20 avril 2005

<sup>6</sup>Article 17 Loi 55-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso. JO spécial N°2 du 20 avril 2005

<sup>7</sup>Article 237 Loi 55-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso. JO spécial N°2 du 20 avril 2005

<sup>8</sup>Article 203 Loi 55-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso. JO spécial N°2 du 20 avril 2005

<sup>9</sup>Article 204 Loi 55-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso. JO spécial N°2 du 20 avril 2005

<sup>10</sup>Article 19 Loi 1/2014 du 15 juin 2014 relative à la décentralisation en République du Gabon. Hebdo Informations. N°635 du 15-29 Août 2015

Au Mali, les collectivités territoriales sont les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes urbaines et les communes rurales<sup>11</sup>. Elles, s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus. L'assemblée ou le conseil de la collectivité territoriale élit en son sein un organe exécutif<sup>12</sup>. Dans chaque commune est institué un conseil communal composé de membres élus par les citoyens résidant dans la commune<sup>13</sup>. Les conseillers communaux sont élus pour cinq ans...<sup>14</sup>. Le cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune<sup>15</sup>. Dans chaque cercle est institué un conseil de cercle composé de membres élus en leur sein au scrutin secret par les conseils communaux<sup>16</sup>. Dans chaque région est instituée une Assemblée régionale composée de membres élus en leur sein au scrutin secret par les conseils des cercles de la région<sup>17</sup>. Les conseillers de cercle, de région et du district de Bamako sont élus au suffrage indirect pour une durée de cinq ans. Chaque Conseil communal élit en son sein ses représentants au Conseil de cercle ou de district. Chaque Conseil de cercle élit en son sein ses représentants à l'Assemblée régionale<sup>18</sup>. La région, la commune et la communauté rurale sont les collectivités territoriales au Sénégal. Ces dernières s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel<sup>19</sup>. Le conseil élit en son sein un organe exécutif<sup>20</sup>. Les élus locaux des différents niveaux de collectivité locale sont élus pour un mandat de cinq ans sur la base d'un scrutin mixte (majoritaire et proportionnel) pour les élections régionales et municipales (C. Fournier, 2006, p. 30). Dans tous ces pays, la majorité de conseils sont élus au suffrage universel direct par des citoyens. Exception est faite aux conseils de cercle et de région au Mali, dont les membres sont élus au sein des conseils communaux et de cercle, mais aussi aux conseils régionaux du Burkina Faso qui sont élus dans les mêmes conditions. On pourrait dire en définitive que, l'organisation des collectivités territoriales de droit commun repose sur la confrontation des deux structures de base de tout système

---

<sup>11</sup>Article 1<sup>er</sup> Loi 95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali

<sup>12</sup>Article 5 Loi 95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali

<sup>13</sup>Article 4 Loi 95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali

<sup>14</sup>Article 166 Loi 97-008/AN-RM du 14 janvier 1997 portant loi électorale en République du Mali

<sup>15</sup>Article 74 Loi 95-034/AN-RM

<sup>16</sup>Article 75 Loi 95-034/AN-RM

<sup>17</sup>Article 123 Loi 95-034/AN-RM

<sup>18</sup>Article 180 Loi 97-008/AN-RM

<sup>19</sup>Article 1<sup>er</sup> Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales en République du Sénégal.JO N° 5689.

<sup>20</sup>Article 6 Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales en République du Sénégal.JO N° 5689.

représentatif : les assemblées locales qui ont le pouvoir délibérant et les exécutifs locaux qui disposent de la réalité des compétences (O. Gohin, 2006, p. 275), déterminés à la suite.

### **2.1.3. Organes exécutifs des collectivités locales**

S'inspirant de la législation française, les modalités de désignation des exécutifs locaux sont identiques dans tous les pays concernés par la présente publication. L'exécutif communal est formé du maire et de ses adjoints qui constituent ensemble la municipalité<sup>21</sup>. L'élection du maire et de ses adjoints a lieu à la première séance du conseil municipal. Lors de l'élection du maire, le conseil municipal est présidé par le conseiller le plus âgé. L'élection a lieu au scrutin secret (D. Grandguillot, 2007, p. 135). Ainsi au Bénin, le maire et ses adjoints sont élus, par le conseil communal en son sein, au scrutin uninominal secret et à la majorité absolue<sup>22</sup>. Au Burkina Faso, l'article 253 de la loi 14-2001/AN portant code électoral dispose que le conseil municipal élit le maire et les adjoints du maire parmi ses membres au scrutin secret et à la majorité absolue des membres composant le conseil. Le Gabon s'inscrit tout naturellement dans cette logique, la loi 1/2014 du 15 juin 2014 relative à la décentralisation en République du Gabon dispose à l'article 30 que les maires, les adjoints au maire, les présidents des conseils départementaux et les vice-présidents sont élus par leurs pairs, au scrutin secret et uninominal à un tour, à la majorité relative. en cas d'égalité des voix, l'élection est acquise au bénéfice du candidat le plus âgé. Dans le même ordre d'idées, la loi 95-34/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales au Mali, dans son article 38, dispose que le maire et ses adjoints constituent le bureau communal. Ils sont élus par le conseil en son sein au scrutin uninominal. Le vote est secret ». Pas de différence au Sénégal où, l'article 98 de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités territoriales, dispose que le conseil municipal...élit en son sein le maire et un ou plusieurs adjoints. Son bureau est composé du maire et ses adjoints. Après le maire et les adjoints dans l'ordre de leur élection, les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau.

Le Gabon et le Mali ont adopté des collectivités locales de niveaux intermédiaires, respectivement le département et le cercle. En droit français, il s'agit du département, dont le président du conseil général est l'organe exécutif du département. Il est élu parmi les membres du conseil lors de la première séance suivant chaque renouvellement triennal de l'assemblée (J.-L. Bœuf, M. Magnan 2008, p. 66). Au Mali, le bureau du cercle comprend le président du conseil et deux vice-présidents...Ils sont élus en son sein au scrutin uninominal par le conseil. Le

---

<sup>21</sup>Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales en République du Sénégal. JO N° 5689.p299

<sup>22</sup>Article 38 Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

vote est secret<sup>23</sup>. Aussitôt après son élection, le président du conseil de cercle prend fonctions et assure la présidence du conseil pour l'élection des vice-présidents et les représentants à l'assemblée régionale<sup>24</sup>. Les vice-présidents et les représentants à l'assemblée régionale sont élus dans les mêmes conditions que le président<sup>25</sup>.

À propos du conseil régional, l'élection du président a lieu après chaque renouvellement de conseil. Pour cette élection, le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil pour le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> tour, à la majorité relative pour le 3<sup>e</sup> tour. En cas d'égalité de voix, l'élection est acquise au bénéfice de l'âge (D, Grandguillot, 2007, p. 170). L'élection de l'exécutif régional au Burkina Faso ne diffère pas de la doctrine française, étant donné que le conseil régional est dirigé par un bureau composé d'un président, d'un premier vice-président et d'un deuxième vice-président<sup>26</sup>. Le conseil régional élit le président et les vice-présidents parmi ses membres. L'élection du président et des vice-présidents est faite conformément aux dispositions du code électoral en vigueur<sup>27</sup>. Il élit le président et les vice-présidents parmi ses membres au scrutin secret et à la majorité absolue des membres composant le conseil. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu, à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu<sup>28</sup>. Au Sénégal, le code des collectivités territoriales, dans son article 41, définit les conditions d'élection de l'exécutif régional, il n'y a pas de différence fondamentale, car «au cours de la première réunion, le Conseil régional présidé par son doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire, élit son président parmi ses membres. L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue des membres du Conseil régional. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a alors lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Le Conseil régional ne peut, dans ce cas, délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents... Aussitôt après l'élection du président, et sous sa présidence, le Conseil régional complète son bureau en élisant ses deux vice-présidents et ses deux secrétaires... ». Au Mali, au regard des dispositions des articles 155 et 156 du code des collectivités territoriales, les modalités de désignation de l'exécutif régional ne diffèrent pas non plus, étant donné que le bureau régional est composé du président de l'Assemblée et de deux vice-présidents. Ils sont tenus de résider dans la région. Ils sont élus en son sein au scrutin uninominal par l'Assemblée régionale. Le vote est secret. La séance au

---

<sup>23</sup> Article 105 Loi 95-034 du 12 avril 1995

<sup>24</sup> Article 117 Loi 95-034 du 12 avril 1995

<sup>25</sup> Article 118 Loi 95-034 du 12 avril 1995

<sup>26</sup> Article 224 Loi 24-2005/AN portant modification de la loi 014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant code électoral au Burkina Faso. J.O. N°27 du 7 juillet 2005

<sup>27</sup> Article 175 Loi 55-2004/AN

<sup>28</sup> Article 225 Loi 24-2005/AN



cours de laquelle il est procédé à l'élection du président est présidée par le plus âgé des membres de l'Assemblée régionale... Le président et les vice-présidents sont élus à la majorité absolue des votants.

## **2.2. Enjeux socio-politiques de décentralisation**

De la construction de l'autonomie locale en Afrique francophone, se dégage des expériences pouvant faire l'objet d'échanges sud-sud. C'est le cas de la Mission de décentralisation et des techniques de transfert des compétences qui ont été relevées au cours de ce processus. Les modalités d'édification, de l'autonomie financière des collectivités s'inscrivent aussi dans cette perspective.

### **2.2.1. Préparation de la décentralisation par une administration de mission**

L'une des innovations majeures des réformes décentralisatrices, c'est la mise sur pied de structures à caractère administratif et technique, chargées de définir les modalités pratiques de leur mise en œuvre. Ces structures, d'un genre nouveau dans la pratique des réformes décentralisatrices en Afrique, ont pris des dénominations variées selon les pays. Commission nationale de décentralisation au Burkina Faso (CND), Mission de décentralisation (MD) au Bénin, Mission de décentralisation (MDD) puis Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles au Mali... (C. Nach Mback, 2003, p. 183). L'administration de mission est légère. Elle a le goût de bien faire, elle est réaliste, elle va vers l'événement, elle est mêlée à la vie ; elle n'attend pas l'initiative, elle la sollicite ; elle doit pouvoir créer elle-même les personnes morales nécessaires à l'épanouissement de ses entreprises ; elle est dynamique...(O. Gohin, 2006, p. 32). Le Mali se positionne en innovateur en matière de conception de la décentralisation. La volonté de tenir cet engagement se concrétise par la création d'une Mission de décentralisation qui est une administration de mission, plutôt que d'ériger un ministère chargé de la Décentralisation, il a été décidé de mettre en place, pour la conception et la préparation de la mise en œuvre de cette réforme, une administration de mission. Ainsi, après son investiture, le président a décidé la mise en place d'une Mission de décentralisation et déconcentration (MDD), pensée comme une cellule technique chargée de la conception et de l'animation du débat sur la mise en place de la réforme. On note toutefois que l'administration de mission avait par contre l'avantage, d'être une équipe ad hoc avec un mandat clair, une durée de vie limitée et une marge d'autonomie assez importante, donc opérationnelle et tournée vers la réalisation d'objectifs concrets dans les délais impartis »(T. Hilhorst; G. Baltissen, 2004, p.20). La Mission a conduit la politique de sensibilisation des populations à la décentralisation, conduit et conçut les opérations de découpage communal et réalisé plusieurs outils d'aide à la gestion locale à l'usage des élus locaux. Elle a également appuyé la préparation des élections municipales de juin 1998. (PDM, 2003, p. 232). A la suite du Mali, le Burkina Faso crée une Commission Nationale de Décentralisation. En novembre

1993, est créée la Commission Nationale de la Décentralisation (CND), dont la mission principale est de proposer aux instances législatives un projet de Texte d'Orientation sur la Décentralisation (TOD) portant sur les définitions et les modalités d'implication de l'ensemble des composantes politiques, administratives, économiques et techniques de la décentralisation (Idea, 1998 ; p.52). Le décret 93-359/PRES/PM du 16 novembre 1993 crée la CND, « ses attributions sont les suivantes : évaluer les potentialités économiques, financières et fiscales des collectivités territoriales ; élaborer les outils d'information, de formation et d'aide à la gestion des collectivités locales, au service des élus et des services techniques et administratifs locaux. La structuration de la CND assure la représentation des ministères impliqués dans le processus de décentralisation...La CND a la forme d'une administration de mission. L'on peut noter les réalisations suivantes : diverses campagnes de sensibilisation des populations et des autorités publiques et privées et communautaire à la décentralisation (enjeux, contraintes et avantages) ; contribution à l'élaboration des textes d'application des lois de 1993, puis des textes d'orientation de la décentralisation (TOD) adoptés en 1998 par le parlement ; suivi de l'organisation des élections municipales de février 1995 et de novembre 2000» (PDM, 2003, p. 75). Le Bénin, quant à lui, va mettre en place une mission de décentralisation chargée de concevoir la politique de décentralisation comme l'ont déjà fait d'autres Etats de la sous-région. La Mission de décentralisation (MD) est créée par le décret 97-254 du 23 mai 1997. Dans les faits, c'est une administration de mission qui dispose de ce fait d'une large autonomie de gestion et d'opération. Elle est chargée de proposer au gouvernement une stratégie globale pour une mise en œuvre efficace et une gestion efficiente de la réforme de l'administration territoriale. Dans cette optique, elle doit effectuer les tâches suivantes : élaborer l'ensemble des textes législatifs et réglementaires permettant d'aboutir à un code administratif des collectivités locales; proposer au gouvernement toutes les mesures d'accompagnement de la décentralisation; réaliser toutes les études sectorielles nécessaires à la gestion efficiente des affaires locales ; assister et conseiller les collectivités décentralisées en ingénierie et en développement local; promouvoir la coopération décentralisée(PDM, 2003, p. 55).

## **2. 2. 2. Techniques de transfert des compétences**

Le transfert des compétences, dans le cadre des politiques de décentralisation en Afrique francophone nous livre quelques enseignements non négligeables. On remarque dans différentes démarches, des compétences transférables concomitamment à l'adoption des lois de décentralisation, des compétences plus importantes à transférer progressivement. Et, le transfert immédiat de toutes les compétences.

### **2. 2. 2. 1. Attributions transférables dans l'immédiat**

Ces compétences sont celles qui ont été immédiatement exercées par les collectivités territoriales au moment de la mise en œuvre des décentralisations. On peut observer ce mécanisme dans tous les pays concernés par notre étude, exception faite au Sénégal où la décentralisation était déjà en vigueur. Au Mali, « après l'installation des 703 communes rurales et urbaines, des 49 cercles, des 8 régions et le District de Bamako, l'investiture de leurs organes délibérants et exécutifs a été marquée par le transfert automatique de certaines compétences » (PDM, 2003, p. 7). Il s'agit de l'état civil, du recensement, de la police administrative, de l'hygiène, de l'assainissement, des archives et de la documentation. La plupart des communes du Mali exercent aujourd'hui, tant bien que mal, ces compétences (C. Fournier 2006, p. 22). Au Bénin, « les cérémonies de passation de pouvoir entre les maires et les sous-préfets et chefs de circonscription urbaine, intervenues en février-mars 2003, ont consacré le transfert de la gestion des affaires locales aux communes. Il s'agit notamment des ressources humaines, matérielles et financières des anciennes administrations sous-préfectorales et des circonscriptions urbaines...des compétences déléguées telles que l'état civil, la police administrative, la protection civile etc. » (PDM, 2007, p. 6). Au Gabon, après les élections locales de 1996, les compétences « effectivement transférées sont l'état civil et l'assainissement » (PDM, 2007, p. 5). Il faut dire que l'assainissement et la collecte des ordures sont concédés aux entreprises du secteur privé, compte tenu des coûts importants de ces fonctions dévolues aux collectivités territoriales. En définitive, on pourrait dire, dans le cas du Gabon que l'état civil est l'unique compétence exercé par les collectivités. Il est donc possible dans le cadre des politiques de décentralisation que certaines compétences soient effectivement prises en charge par les collectivités territoriales.

### **2.2..2. 2. Transfert progressif des compétences**

Les lois de décentralisation ont intégré le principe de progressivité, à partir de l'expérience française de transfert des compétences, dont « la mise en place et la répartition des compétences a été progressive et s'est échelonnée principalement sur six années environ du 3 mars 1982 au 1<sup>er</sup> janvier 1988. Des transferts nouveaux de plus ou moins grande ampleur ont été opérés au fil des années » (A, Delcamp; M.-J, Tulard, 2002, p. 166). C'est probablement fort de cette expérience que certains pays ont adopté le principe de progressivité comme une disposition légale. Le Gabon en fait mention dans la loi 1/2014 du 15 juin 2014 relative à la décentralisation dont l'article 220 dispose que le transfert des compétences s'effectue selon une programmation proposée par le gouvernement et adoptée par le parlement. Bien que précisé par la loi, rappelons qu'à ce jour, au Gabon, il est impossible d'évaluer la portée de cette progressivité, compte tenu l'ineffectivité des compétences à transférer aux collectivités locales, le principe reste donc un vœu exprimé par la loi. Ce qui n'est pas le cas du Burkina Faso qui a adopté ce

principe et traduit par la loi 55-2004 en ces termes « le transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités territoriales s'effectue selon la règle de la progressivité ». La loi donne également un chronogramme ainsi « le transfert des compétences à la région doit être effectif trois ans au plus tard après la mise en place des organes délibérants »<sup>29</sup>. L'élection des conseils régionaux a eu lieu en 2006, comme l'atteste un discours du Chef du Gouvernement « les élections locales, organisées en avril 2006, ont permis la mise en place d'organes élus qui désormais, président aux destinées des trois cent cinquante une (351) communes et des treize (13) régions du Burkina Faso »<sup>30</sup>. Conformément à la loi, d'autres compétences ont été transférées aux régions. Dans ce même chronogramme, la loi 55-2004 prévoyait « le transfert des compétences aux communes urbaines dans les domaines de la santé, du préscolaire, de l'enseignement de base, de l'alphabétisation, de la jeunesse, de la culture et des sports et loisirs doit être effectif au plus tard en 2005 ». Même si les délais n'ont pas respecté, le décret portant transfert des compétences aux communes urbaines a été pris en mai 2006. Il ya donc une adéquation entre le principe de progressivité prévu par la loi et la volonté des autorités de mettre en œuvre le transfert effectif des compétences. Au Bénin, «il se pose en l'occurrence le problème de l'exercice intégral ou non des compétences qui sont transférées aux communes, étant entendu que ces transferts requièrent, en dehors du cadre législatif et réglementaire qui en constitue le fondement, des ressources matérielles, humaines et financières, dont la mobilisation n'est pas a priori évidente et sans lesquelles tout transfert serait synonyme d'abandon; d'où la nécessité d'un transfert progressif et efficient des compétences» (MDEF, 2007, p.4). En fait, la loi n'avait pas prévu ce principe, mais les difficultés matérielles, humaines et financières des collectivités territoriales ont imposées aux autorités d'envisager un transfert progressif des compétences. Dans cette perspective, « les compétences ont été réparties en deux blocs. D'une part les compétences à transférer immédiatement, et d'autre part, celles qui le seront plus tard » (PDM, 2003, p. 6). Le Mali a dû adopter la progressivité comme principe de transfert des compétences. « Il est prévu un transfert progressif et modulé des compétences et des ressources en faveur des collectivités territoriales dans des domaines ciblés tels l'éducation, la santé, l'hydraulique et de la gestion des ressources naturelles » (PDM, 2003, p. 7). Ainsi, la quasi-totalité des pays concernés par cet article ont adopté ce principe, excepté le Sénégal qui a opté pour un transfert immédiat des compétences prévues par la loi, c'est un acte de courage et de volonté. Il est donc opportun de définir les modalités et le contenu de cette technique de transfert des compétences, qui au regard de

---

<sup>29</sup> Article 75, Loi 55-2004

<sup>30</sup> Discours de son Excellence Monsieur Tertius ZONGO à la 1<sup>ère</sup> Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD), Ouagadougou, 12 juin 2008

celles employées par les autres pays, peu paraître audacieuse, en raison de l'envergure, de l'importance et du contenu des attributions qui ont été transférées.

### **2.2. 2. 3. Transfert immédiat des compétences**

Le Sénégal est l'unique pays à avoir transféré immédiatement toutes les compétences aux collectivités locales. Elles concernaient neuf domaines, à savoir « l'éducation, la santé, l'environnement, l'urbanisme et l'habitat, la culture, la jeunesse, les sports et loisirs, la planification et la gestion du domaine » (D, Diop, 2006, pp. 90-91). La loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, modifiée par les lois 2002-15 du 15 avril 2002 et 2004-21 du 25 août 2004 définissent les compétences respectives de chaque type de collectivité locale. Ainsi, les collectivités territoriales sont compétentes pour la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national. En matière de gestion des ressources naturelles, « les collectivités assurent la gestion, la protection et l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels situés dans leur ressort territorial. Elles assurent également des opérations de reboisement et de création de bois ou de zones protégées. Elles ont compétence pour délivrer des permis de coupe à l'intérieur du périmètre de leurs zones d'intervention » (I, Diallo, 2006, p. 97). A propos de la santé et l'action sociale, « la région assure la gestion et l'entretien des hôpitaux régionaux et départementaux ; la commune reçoit des compétences pour la gestion et l'entretien des centres de santé urbains et la communauté rurale intervient pour gérer les postes de santé, des maternités et cases de santé dans sa zone d'intervention » (I, Diallo, 2006, p. 97). En matière sociale, les collectivités locales participent à l'entretien et à la gestion d'infrastructures et des équipements des centres de promotion et d'insertion sociale (I. Diallo, 2006, p. 97). En matière d'urbanisme et d'habitat, « Le conseil régional approuve par délibération les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme [...] La commune et la communauté rurale exercent quant à elles de véritables compétences en matière d'urbanisme et d'habitat » (I, Diallo, 2006, p. 98). Les collectivités sont aussi compétentes pour la jeunesse et le sport, ces compétences concernent « l'organisation, l'animation, l'encadrement, la promotion et le contrôle des activités physiques, sportives et socio-éducatives » (I, Diallo, 2006, p. 99). En matière de culture, il s'agit de « la promotion, de l'épanouissement et du développement des activités culturelles. La surveillance et le suivi de l'état des sites et monuments historiques ou des vestiges préhistoriques ou historiques relèvent également de la compétence des collectivités locales... » (I. Diallo, 2006, p. 97). En matière d'éducation, les compétences transférées concernent quatre domaines que sont l'éducation, l'alphabétisation, la promotion des langues nationales, et la formation technique et professionnelle.

Voilà globalement analysés, les différents aspects fonctionnels des politiques de décentralisation dans cinq pays d'Afrique francophone.

## **Conclusion**

Au total, les politiques de décentralisation en cours en Afrique francophone, sont porteuses d'enseignements, pouvant faire l'objet d'échanges sud-sud. Nous en voulons pour preuve, l'exemple de la Mission de décentralisation qui est née au Mali et s'est répandue au Burkina Faso et au Bénin tout en faisant ses preuves, dans la conception et la réalisation de la décentralisation dans ces pays. On ne peut que conseiller une structure de cette nature aux pays comme le Gabon qui ont des difficultés pour l'application des lois de décentralisation. Aussi, les techniques de transfert de compétences observées dans différents pays peuvent-ils être un facteur d'échanges. Dans le cas du Gabon, on ne peut que conseiller un transfert progressif de compétences comme l'ont adopté le Burkina Faso et le Mali, puis le Bénin qui s'inscrivait dans une perspective de transfert immédiat des compétences au début de son processus de décentralisation. Cependant, la méthode sénégalaise remet en cause le concept de transfert progressif, dans la mesure où il est effectivement possible de transférer toutes les compétences aux collectivités territoriales après une évaluation et surtout, lorsque la volonté politique y est. Bien que réalisées sur un mode mimétique, les politiques de décentralisation en Afrique francophone sont porteuses d'enseignements pouvant faire l'objet d'échanges entre Etats, pour une amélioration de la décentralisation et une meilleure efficacité des pouvoirs locaux.

## **Références bibliographiques**

### **Textes Officiels**

#### **Burkina Faso**

Loi 027-2006/AN portant régime applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales au Burkina Faso. J.O. N°6 du 8 février 2007

Loi 24-2005/AN portant modification de la loi 014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant code électoral au Burkina Faso. J.O. N°27 du 7 juillet 2005

Loi 55-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso. JO spécial N°2 du 20 avril 2005

#### **Bénin**

Loi 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin. Disponible sur [http://www.gouv.bj/textes\\_rapports/textes/lois/sommaire3.php](http://www.gouv.bj/textes_rapports/textes/lois/sommaire3.php) Consulté le 19 février 2022

Loi 97-008/AN-RM du 14 janvier 1997 portant loi électorale. Disponible sur <http://www.justicemali.org/pdf/40-loielectorale.pdf>. Consulté le 19 février 2022

#### **Gabon**

Loi 1/2014 du 15 juin 2014 relative à la décentralisation en République du Gabon. Hebdo Informations. N°635 du 15-29 Août 2015.

## **Sénégal**

Loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, modifiée par les lois n° 2002-15 du 15 avril 2002 et n° 2004-21 du 25 août 2004. JO N° 5689

Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales en République du Sénégal. JO N° 5689.

## **Mali**

Loi 95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali. Disponible sur <http://www.justicemali.org/pdf/23-codecollectivites.pdf> , Consulté le 19 janvier 2022

Loi 95-022 AN-RM du 20 mars 1995 modifiée portant Statut des fonctionnaires des collectivités territoriales. Disponible sur <http://www.justicemali.org/images/codes/22.pdf> , Consulté le 14 septembre 2021

Loi 93-008 AN-RM portant libre administration des collectivités territoriales en République du Mali. Disponible sur [www.justicemali.org](http://www.justicemali.org), Consulté le 14 septembre 2021.

Décret 2006-209/PRES/PM/MATD/MFB MEBA/MS/MASSN/MJE/MCAT/MSL portant transfert de compétences et des ressources aux communes urbaines, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs. Disponible sur <http://www.inforoute-communale.gov.bf/multimedia/decrets/decret209.pdf> Consulté le 13 septembre 2021

## **Articles et ouvrages**

ADJAHOSSOU, Fernand, 2002, « *La mission de décentralisation : Une institution avant-gardiste pour la décentralisation au Bénin* », Cotonou. Disponible sur : [www.afrique-gouvernance.net/fiches/dph/fiche-dph-27.html](http://www.afrique-gouvernance.net/fiches/dph/fiche-dph-27.html). Consulté le 18 janvier 2022

ALLOGHO-NKOGHE, Fidèle, 2013, « Décentralisation et citoyenneté au Gabon : problèmes, enjeux et perspectives ». In ALLOGHO-NKOGHE, Fidèle (sous la direction), *Décentralisation et développement local au Gabon. Une mise en perspective*, Paris, Publibook, pp.77-94

AVENOT Aimé-Félix, 2008, *La décentralisation territoriale du Gabon. Entre mimétisme et mystification*, Paris : L'Harmattan, 426 p.

BÈUF, Jean-Luc, MAGNAN, Manuela., 2008, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 4<sup>ème</sup> Ed. Paris : La documentation française.

DELCAMP, Alain., TULARD, Marie. José., 2002, Une décentralisation à la recherche d'un second souffle, in DELCAMP, Alain, (dir.), LOUGHLIN, John., La

- décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne*, Paris : La documentation française, 2002, pp153-179.
- DIALLO, Ibrahima, 2002, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Paris : l'Harmattan.
- DIOP, Djibril, 2006, *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ?* Paris : l'Harmattan.
- FOILLARD, Philippe, 2008, *Droit administratif*, Orléans : Ed. Paradigme.
- FOURNIER, Christian. (dir.), 2006, *Les pratiques et les instruments du développement local en Afrique de l'ouest. Synthèse des études de capitalisation des expériences : Bénin, Burkina Faso, Guinée, Mali, Niger, Sénégal*, New York : FENU, 145p.
- FOURNIER, Christian., (Sous la direction de), 2008, *Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local en Afrique de l'ouest : le cas du Sénégal*, New York : FENU, 150 p.
- GOHIN, Olivier, (2006), *Institutions administratives*, Paris : LGDJ, 5<sup>ème</sup> Ed.
- GRANDGUILLOT, Dominique, 2007, *Institutions politiques et administratives*, 4<sup>e</sup> Ed. Paris : Gualino Editeur.
- HILHORST, Thea et BALTISSEN, Gérard., (dir.), 2004, *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, Amsterdam : Institut Royal des tropiques SNV/CEDELO.
- IDEA international, 1998, *La démocratie au Burkina Faso*, Capacity-Building series 4, Stockholm, 182 p.
- MARCOU, Gérard, 1999, *La démocratie locale en France : Aspects juridiques*, in CRAPS, CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris : PUF.
- MDEF, 2007, *Résumé du rapport du Comité Interministériel chargé d'examiner, dans le cadre de la décentralisation en République du Bénin, les modalités des transferts des compétences aux communes*, 56p.
- METODJO, Alain KisitoAnani., 2007, *Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin. Logiques de construction de la notabilité de maire*, mémoire de Master recherche Etudes Africaines, Université Paris I Panthéon-Sorbonne
- MOREAU, Jacques, 2004, *Administration régionale, départementale et municipale*, 14 Ed. Paris : Dalloz.
- NACH MBACK, Charles, 2003, *Démocratisation et décentralisation : Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris : Karthala.
- NACH MBACK. Charles 2001, « La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives ». In *Afrique Contemporaine*, n° 199 Hors série pp. 95-114.
- NAY, Olivier, 2008, *Lexique de science politique : vie et institutions*, Paris, Dalloz, 608 p.



Programme de Développement Municipal, 2003, *Etat de décentralisation en Afrique*, Paris : Karthala.

Programme de Développement Municipal, 2007, *Etat de la décentralisation en Afrique*, Edition 2007, CD-Rom.

SAWADOGO Raogo.-Antoine, 2001, *L'État africain face à la décentralisation*, Paris, Karthala, 278 p.

VAN LANG, Agathe, GONDOUIN, Geneviève., INSERGUET-BRISSET, Véronique, 2002, *Dictionnaire de droit administratif*, 3<sup>ème</sup> Ed. Paris : A. Colin.

ZONGO, Tertius, 2008, *Discours de son Excellence, le Premier Ministre Chef du Gouvernement, à l'occasion de la 1<sup>ère</sup> session de la Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD)*, Ouagadougou, 12 juin.