

## **La décentralisation et ses enjeux en Afrique**

**Mosaïque N° 005, Revue panafricaine des sciences juridiques comparées,  
Dakar, NENA, Août 2013, Pp88-102.**

**Discipline: Droit public**

**Matière: Système administratif**

**Par: Gervais Muberankiko,**

Juriste de formation, titulaire d'un DESS en gouvernance et démocratie et d'une maîtrise en droit. Chercheur en droit et spécialiste en décentralisation et développement local, participant aux activités scientifiques de la faculté de droit et de sciences politiques de l'université d'Abomey-Calavi, au Bénin.

### **Sommaire**

Introduction

I : Notion de Décentralisation et la Notion de Déconcentration

A : La notion de décentralisation

B : La notion de déconcentration

II : Les enjeux de la décentralisation

A : La démocratie à la base

B : Le Développement Local

Conclusion

## Introduction

En Afrique les plans de développement conçus et mis en application n'ont pas porté les fruits escomptés. Et il nous semble que cet échec est lié à la gestion centralisée des États. Et dans ce contexte, la décentralisation constitue une solution idéale. En 1964, selon une recommandation des Nations Unies, « les gouvernements doivent décentraliser le plus rapidement possible, les pouvoirs de décision pour accélérer leur développement économique et social et pour donner aux programmes un effet durable »<sup>1</sup>.

La décentralisation est un système administratif et politique dans lequel certains pouvoirs de décisions sont assumés par des organes autonomes généralement élus, ayant personnalité juridique, ressources et autorités propres. C'est un transfert de compétences des pouvoirs de l'État vers les collectivités locales qui bénéficient alors d'une certaine autonomie de décisions et de leur propre budget<sup>2</sup>.

Quant au développement, il s'agit d'un ensemble des progrès économiques, sociaux et culturels auxquels aspirent les peuples. C'est un processus de transformation qui accompagne la croissance dans une évolution à long terme. Ce processus est étroitement lié au concept de progrès.

La politique de concentration de tous les pouvoirs de décisions dans les mains du pouvoir central présente des inconvénients qui se situent à deux premiers niveaux ci-dessus :

Au plan politique, elle n'est pas démocratique, excluant la participation des administrés à la gestion des affaires locales, et partant, à l'exercice du pouvoir local.

Au plan administratif, l'efficacité supposée est annihilée par la lourdeur et la lenteur de l'appareil de l'État (tout est décidé depuis la capitale). Cette lourdeur et cette lenteur compromettent le plus souvent son efficacité et sa rentabilité. Et en plus, elle ne permet pas le rapprochement de l'administration des administrés. D'où la nécessité de la décentralisation.

Cette étude sur la décentralisation et ses enjeux en Afrique nous permettra de répondre à un certain nombre de questions dont notamment :

- Quels sont les enjeux de la décentralisation ? Quelles sont les conditions pour atteindre ces enjeux en Afrique ?

---

<sup>1</sup>. Nations Unies, *Décentralisation en vue du développement national et local*, New York, 1964

<sup>2</sup>. Muberankiko (G.), *La contribution de la décentralisation au développement local*, Paris, L'harmattan, 2013, p.12

Pour répondre à ces questions, il convient d'analyser dans la première partie la notion de décentralisation et son corollaire de déconcentration(I) et dans la deuxième partie, la démocratie à la base et le développement local comme enjeux de la décentralisation en Afrique(II).

## **I - Notion de Décentralisation et la Notion de Déconcentration**

Il ne faut pas confondre la décentralisation (A) avec la déconcentration (B)

### **A- La notion de décentralisation**

Le lexique des termes juridiques définit la décentralisation comme un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'État en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources<sup>3</sup>. On peut dire que la décentralisation est un transfert de certaines attributions du pouvoir central aux autorités locales.

On distingue donc deux formes de décentralisation :

Premièrement, la décentralisation technique qui consiste en la création par l'État ou par une collectivité territoriale d'un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. C'est une technique qui consiste à détacher d'une collectivité ou d'un État, un service ou un ensemble de services spécialisés qui seront gérés par un établissement public.

Deuxièmement, la décentralisation territoriale c'est cette dernière qui nous intéresse dans le cadre de notre travail.

Elle est le fait pour l'État de créer des collectivités locales dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie de gestion et d'organes élus propres<sup>4</sup>.

S'agissant de la collectivité locale ou territoriale, on peut la définir comme une communauté sociale intra-étatique, qui, ayant pour assise une fraction du territoire nationale et pour lieu

---

<sup>3</sup>. GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, 12<sup>ème</sup> éd, Paris, Dalloz, 1999, p. 169

<sup>4</sup>.YEKINI (A.) et YEKPE (R.), *Contribution du PDM au renforcement de la décentralisation en Afrique de l'ouest et du centre*, Abomey-Calavi, ENA, 1998, p.2

une identité collective locale est reconnue dotée de la personnalité morale lui permettant de gérer ses propres affaires<sup>5</sup>.

Grâce à sa personnalité morale, elle peut prendre des actes administratifs, passer des contrats, ester ou être poursuivie en justice, et disposer d'un patrimoine propre. La décentralisation suppose que les dirigeants de la collectivité soient propres à celle-ci émanent d'elle. En règle générale, ils sont choisis en son sein. La décentralisation décongestionne le pouvoir central trop encombré et trop éloigné de la vie locale pour pouvoir apprécier ses besoins<sup>6</sup>.

La décentralisation est purement administrative, la collective locale ne doit en aucun cas intervenir dans le domaine politique (la constitution et les textes faisant partie du bloc de constitutionnalité, les lois électorales, les modes de scrutins, le système ou le régime politique, la nature de l'État : républicain, laïc, religieux,...) sinon, on sera en face d'un État fédéré, voire d'une confédération.

Les caractéristiques d'une collectivité territoriale décentralisée sont les suivantes :

- Un territoire propre;
- La personnalité juridique et l'autonomie financière;
- L'élection libre et démocratique des autorités locales.

En cas d'absence de ces conditions, on se retrouve ne pas en face d'une décentralisation mais d'une déconcentration déguisée.

Dans le cadre de la décentralisation, les collectivités territoriales ont pour mission dans la limite de leurs compétences :

- L'organisation de la vie collective dans la collectivité territoriale ;
- La participation des populations à la gestion des affaires locales ;
- La promotion et la réalisation du développement local ;
- La modernisation du cadre de vie ;
- La gestion des terroirs et de l'environnement.

---

<sup>5</sup>. BRUNET (F.), *La Décentralisation en Afrique subsaharienne*, Rapport du secrétariat d'État à la coopération, Paris, ISBN, 1997, p.15

<sup>6</sup>. De LAUBADERE (A.), GAUDEMET (Y.) et VENEZIA (J-C.), *Droit administratif*, 16<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1999, p.183

Ainsi, les collectivités territoriales peuvent faire au niveau local, tout ce que l'État peut faire pour le développement de la nation<sup>7</sup>.

Pour réaliser avec succès un projet de décentralisation en Afrique, un certain nombre de conditions au moins sont à remplir<sup>8</sup>:

- le cadre de la décentralisation doit lier l'autorité en matière de finances locales aux responsabilités pour la fourniture des services et aux fonctions de l'administration locale afin que les politiciens locaux aient à supporter les coûts de leurs décisions et à tenir leurs promesses ;
- la communauté locale doit être informée du coût des services, des différentes méthodes de leurs fournitures, du montant et de l'origine des ressources afin que les décisions qu'elle prend soient motivées ;
- il doit y avoir un mécanisme par lequel la communauté peut exprimer ses préférences d'une manière qui oblige les politiciens à en tenir compte, afin de susciter chez les gens assez de motivation à participer ;
- il doit y avoir un système de responsabilisation qui repose sur une information publique et transparente permettant à la communauté de suivre de près la performance de l'administration locale et de réagir face à cette performance afin d'inciter politiciens et administrateurs à être sensible à leurs préférences ;
- les instruments de la décentralisation, le cadre juridique et institutionnel, la structure des responsabilités de la fourniture des services et le régime des finances inter administrations sont conçus pour soutenir les objectifs politiques. La décentralisation est accompagnée par la déconcentration.

## **B - La notion de déconcentration**

La déconcentration consiste en une délégation de compétences du niveau central (État) à une autorité locale nommée (par exemple le préfet) qui ne dispose ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière.

Dans ce cas, le préfet est l'autorité de tutelle des collectivités décentralisées.

---

<sup>7</sup>.TRUOVET (L.), TERTENDET(J.) et CORNET(C.), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, 2<sup>ème</sup> éd, Paris, Dalloz, 2001, p 673

<sup>8</sup>. Muberankiko (G.), *op.cit.*, p.27

La tutelle dans le cadre de la décentralisation, est un pouvoir administratif d'assistance et de contrôle conféré à un représentant de l'État en vue de permettre, dans les conditions fixées par la loi, un meilleur exercice des compétences dévolues aux collectivités locales<sup>9</sup>. Elle est en deux volets :

- l'assistance-conseil et le contrôle de la légalité. L'assistance-conseil est une mission obligatoire de l'État qui incombe au préfet par exemple, en sa qualité d'autorité de tutelle et qui consiste à mettre, à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'État à la disposition des communes en vue de l'exercice correct de leurs compétences<sup>10</sup>.

- Quant au contrôle de la légalité, est un ensemble de méthodes et procédures par lesquelles l'autorité qui en est chargée vérifie la conformité, à la loi et aux règlements, des actes des autorités qui y sont soumises. En résumé, la tutelle a pour but de permettre la surveillance des autorités locales. On veut empêcher les autorités locales de déborder les limites de leurs compétences.

C'est-à-dire que la tutelle existe pour des raisons de légalité. Elle doit être prévue par les textes.

- Les autorités administratives placées à la tête d'une collectivité déconcentrée exercent leurs attributions au nom de l'État.

L'autorité locale nommée est dans un rapport de subordination hiérarchique avec l'autorité centrale qui l'a nommé. La déconcentration est encore définie comme un système administratif et politique dans lequel le pouvoir central délègue ou transfère des pouvoirs de décision à des services ou des autorités qui le représentent localement<sup>11</sup>.

S'agissant du régime juridique de la déconcentration, il faut signaler que la déconcentration met en relation des agents qui appartiennent à une même personne publique.

Pour cela, elle est en général déterminée par les règles du pouvoir hiérarchique.

On apprécie les résultats de la décentralisation par la manifestation de ses enjeux.

---

<sup>9</sup>. *Ministère de la décentralisation, Guide d'assistance conseil au commune du Bénin, Cotonou, p.4*

<sup>10</sup>. *Idem*

<sup>11</sup>. *HUSSON (B.), Le Développement local, Revue Agridoc N° 1 Lyon CIEDEL. 2001, 95*

## II - Les enjeux de la décentralisation

Les deux principaux enjeux de la décentralisation en Afrique sont la démocratie à la base (A) et le développement local (B).

### A- La démocratie à la base

On peut dire que la décentralisation est l'école de la démocratie. La démocratie est un régime politique où ni un individu ni un groupe ne s'approprie le pouvoir, ses titulaires sont désignés par le peuple, par voie d'élections périodiques et sont contrôlés par lui<sup>12</sup>. La démocratie à la base suppose le choix libre des autorités locales par les populations et la participation de celles-ci à la gestion de la chose publique.

La décentralisation a pour but la création d'un cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et la promotion d'une véritable citoyenneté, à travers un rapprochement des organes de décision à la base qui désigne ses représentants par des élections démocratique.

Autrement dit, la décentralisation permet :

- D'abord, le rapprochement de l'État aux citoyens. Cela vise à rapprocher l'administration des biens publics des citoyens et à transférer certains pouvoirs aux entités locales. Le cadre institutionnel et juridique mis en place repose sur ces principes.

- Ensuite, la transparence dans la gestion des affaires locales. Dans ce cadre, les élus doivent rendre compte de leurs activités aux populations. Il en découle surtout de l'obligation légale d'ouvrir au public les délibérations et actes des conseils communaux ou municipaux et de publier les documents budgétaires approuvés par l'autorité de tutelle.

- Enfin, la participation des populations aux affaires locales, l'élection des dirigeants locaux n'est pas seulement, destinée à les protéger contre les pressions du pouvoir central. Elle tient aussi compte du droit des populations à participer à la gestion des affaires publique locales<sup>13</sup>.

Le principe de participation ainsi affirmé repose sur l'implication des populations aux choix de leurs dirigeants. En plus, tout citoyen peut être gouverné ou gouvernant. On peut aussi signaler la prise en compte des priorités de développement local dans la pratique nationale. C'est dans ce cadre que les plans de développement communaux sont élaborés. Cependant,

---

<sup>12</sup>. ARDANT (PH.), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 15<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2003, p.151

<sup>13</sup>. NACH MBACK (C.), *Démocratie et décentralisation*, Paris, Karthala et PDM, 2003, p. 34

après la participation citoyenne et la bonne gouvernance qui constituent la finalité de la décentralisation, on ajoute aussi le développement local.

## **B - Le Développement Local**

On peut définir le développement comme un processus de transformation qui accompagne la croissance dans une évolution à long terme. Ce processus est étroitement lié au concept de progrès. Alors que la notion de local repose sur la notion de territoire. Dans ce cadre, le développement local apparaît comme une dynamique économique, et sociale, voire culturelle plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné. Il se fonde sur une démarche solidaire où différents acteurs d'un territoire sont mis en inter relation et décident de valoriser les ressources locales dans le cadre d'un projet commun<sup>14</sup>.

En allant plus avant, on peut définir le développement local comme un processus qui permet de faire mûrir des priorités, de choisir des actions à partir de savoirs et propositions des groupes de populations habitant un territoire donné et de mettre en œuvre les ressources disponibles pour satisfaire à ces dites propositions. Tous les projets de développement agricole, pastoral, rural sont d'une façon ou d'une autre, des programmes se proposant un développement local, en ce sens qu'ils s'adressent presque toujours à des actions situées dans un espace local.

Pour cela, « les programmes de développement local se donnent comme champ d'application les divers niveaux d'action qui opèrent à l'intérieur d'une petite région »<sup>15</sup>.

Le développement local est donc une pratique du développement, une méthode de travail non une nouvelle théorie qui complèterait ou se substituerait aux précédentes au prétexte qu'elles auraient échoué. Il ne vise pas à identifier les divers obstacles au développement ni à rechercher la combinaison optimale des ressources, rares par définition, mais à s'interroger sur les moyens de parvenir à leur combinaison.

Dans un processus de décentralisation, il s'agit donc pour les élus locaux de concevoir des programmes de développement qui tiennent compte des besoins réels et des préoccupations de

---

<sup>14</sup>. *La maison des collectivités locales, Module de développement local*, Cotonou, 2004, p. 3

<sup>15</sup>. GRIOGORI (L.) et Mouland (A.), *Développement local et communauté rurale*, Paris, KARTALA, 2002, p. 38



leurs localités et avec la complicité des administrés, rechercher les solutions les plus adéquates pour promouvoir le développement des collectivités locales.

Pour réussir un projet de développement local en Afrique, un certain nombre de conditions sont exigées. Il s'agit notamment<sup>16</sup>:

- une volonté politique locale et des hommes compétents et formés, étant donné que l'initiative des projets de développement est le fait des élus et des groupes sociaux;
- une dynamique d'animation et de concertation permanente entre les populations et les autorités locales autour des enjeux et problématique du développement local mais également des solutions;
- un territoire ayant un statut et une taille (commune, arrondissement, village,...);
- une maîtrise de la part de la collectivité locale et des opérations locales de l'économie locale et de ses indicateurs;
- une interdisciplinarité étant donné que le développement local intègre la diversité des dimensions économiques, sociales et culturelles.

En effet, en l'absence de politiques et stratégies spécifiques qui auraient guidé l'établissement d'un schéma directeur d'aménagement du territoire et l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel approprié, il est difficile de concevoir des programmes de développement économique et social des collectivités territoriales. La faible transparence des mécanismes budgétaires et la position prédominante de l'État dans le système de planification centralisée n'ont pas permis aux collectivités locales de faire face aux exigences du développement humain durable dictées par les besoins essentiels des populations.

La décentralisation constitue désormais la pierre angulaire du développement de proximité. Il s'agira donc pour la commune de promouvoir des instruments de planification et de gestion de développement qui déterminent l'affectation des ressources sur la base des priorités de son ressort territorial.

Il appartiendra à la commune de mener des activités pour contribuer à l'amélioration de l'accès des populations à des services efficaces de santé et à leur bien-être.

---

<sup>16</sup>. Muberankiko (G.), op.cit. , 2013, p.49

## **Conclusion**

La décentralisation est la solution des résultats mitigés des plans de développement fondés sur une gestion centralisée dans les pays africains, dans la mesure où elle responsabilise les autorités locales et suppose une réelle implication de la population.

Pour que la décentralisation soit efficace dans nos États africains, encore faut-il qu'un certain nombre de conditions soient réunies. Il s'agit notamment de renforcer l'administration communale et de promouvoir la bonne gouvernance à l'échelon local. En outre, les transferts de compétences administratives doivent s'accompagner de transferts budgétaires suffisants vers les collectivités territoriales. Ces dernières doivent, de leur côté, se prêter à des contrôles de leurs comptes a posteriori.

En Afrique, le fait de lier décentralisation et développement se fonde sur plusieurs raisons :

D'abord, la décentralisation demande la responsabilisation des autorités locales et implique la participation des populations. Elle met en place un nouveau cadre de développement à partir des préoccupations, des ressources et du savoir-faire des populations locales.

Ensuite, l'espace local apparaît moins contraint que l'espace national et il faut ajouter que le niveau local offre effectivement un cadre plus stable et plus maîtrisable aux initiatives de développement; parce que les demandes y sont moins nombreuses et plus homogènes. Et le développement à la base est le meilleur garant du développement durable.

Et enfin, on a constaté que les gens sont plus disposés à contribuer financièrement pour les services qui, selon eux répondent à leurs priorités, surtout s'ils ont participé à la prise de décisions concernant la fourniture de ces services.

En plus, la décentralisation rapproche l'administration des populations et procure aussi à ces dernières des réponses plus immédiates à leurs attentes, mais elle est également un moyen de les rendre facilement comptables de leurs gestion.

On conclura cette étude en disant que compte tenu des moyens humains, financiers et matériels qui sont laissés aux collectivités locales pour assurer leur autonomie financière, on est en droit de craindre un échec du développement local souhaité par la décentralisation.

Il faut ajouter encore que la décentralisation en Afrique est confrontée à un autre problème de blocage du conseil communal à cause de l'impossibilité de cohabitation entre les conseillers communaux ou municipaux, et cela bloque la réalisation des projets de développement. Il arrive qu'on constate l'absence de volonté politique des dirigeants au niveau central de

réaliser une décentralisation authentique. Cette volonté suppose que l'État accepte réellement de se départir de certaines prérogatives en faveur de collectivités décentralisées.

C'est à dire que pour qu'il y ait décentralisation, au niveau local, il faut un pouvoir de décision autonome et dont les titulaires soient assez indépendants et aussi un minimum d'indépendance financière. Si ces conditions ne sont pas réunies, il y a seulement déconcentration plus ou moins déguisée.

Alors que la décentralisation est une des solutions à la crise de gouvernabilité des États africains et une condition nécessaire à l'enracinement de la démocratie et du développement en Afrique.