

# **ASPECTS DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE EN AFRIQUE FRANCOPHONE. ESQUISSE DE L'ORGANISATION JURIDIQUE DE LA PARTICIPATION LOCALE, AU BENIN, AU BURKINA FASO ET AU MALI.**

**Article soumis par**

Ladislas NZE BEKALE

Doctorant en droit, université Pierre Mendès France, Grenoble (France)

Ancien élève de l'ENA, Administrateur civil (Mairie de Libreville, Gabon)

Email : [l.nzebekale@gmail.com](mailto:l.nzebekale@gmail.com)

**Mots clés** : Décentralisation, démocratie participative, Bénin, Burkina Faso, Mali.

Cet article se propose d'analyser l'organisation par le droit, de la démocratie participative, dans trois pays d'Afrique francophone, à savoir, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali. La participation locale a été introduite par les politiques de décentralisation et la bonne gouvernance, initiées au début des années 90, sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux. Ce mimétisme, sans prendre en compte les subtilités locales, organise la démocratie participative au sein du village et du quartier où se concentre la participation citoyenne aux affaires locales. Elle est mise en difficulté par des pesanteurs sociétales, notamment l'instrumentalisation des organes de participation locale par des autorités traditionnelles.

## **Introduction**

Les injonctions de démocratisation, de la communauté internationale envers les pays d'Afrique francophone, ont eu pour conséquences la construction d'une démocratie représentative et participative au Bénin, au Burkina Faso et au Mali, et dans d'autres pays du continent. En effet, ces pressions se sont traduites par la conditionnalité qui constitue un ensemble de modalités à mettre en œuvre, en vue de bénéficier de l'aide au développement. Par le biais des conférences nationales et par la volonté de mettre en œuvre la démocratie politique et la bonne gouvernance (I), les Etats d'Afrique francophone ont été amenés à introduire la démocratie participative dans le dispositif des réformes institutionnelles. La modernisation de l'Etat sous-entendait l'introduction, dans le nouveau paysage institutionnel de la décentralisation territoriale. A partir du modèle français, qui accorde une place importante à la participation citoyenne, qu'ont été initiées ces politiques de décentralisation. De ce fait, l'adaptation de la loi française en Afrique francophone introduisait tacitement la démocratie participative dans les lois de décentralisation du Bénin, du Burkina Faso et du Mali. Ainsi, le droit des collectivités territoriales de ces Etats organise la démocratie participative (II) à partir du village et du quartier qui sont les lieux d'ancrage de la participation citoyenne aux affaires locales. Aussi, cette démocratie participative, a été élargie aux mécanismes classiques de participation locale que sont le droit à l'information, la consultation, la concertation etc. Bien qu'effective, elle se trouve confrontée à quelques difficultés (III) parmi lesquelles l'insuffisance de la participation et l'instrumentalisation des organes de la participation locale en zone rurale.

### **I- Le contexte d'introduction de la démocratie participative au niveau local en Afrique francophone**

L'avènement de la démocratie en Afrique francophone est lié aux bouleversements politiques qui ont eu lieu en Europe de l'Est et, qui ont été un prétexte pour les bailleurs de fonds internationaux pour exiger la démocratisation du continent africain. A la suite de cette reconnaissance de la nécessité du pluralisme politique, les Etats d'Afrique, notamment le Bénin et le Mali ont respectivement organisés une conférence nationale pour préparer le cadre juridique et institutionnel de la démocratie, alors que le Burkina organisait plusieurs réunions pour le même objectif. L'adoption de la démocratie politique comme mode de fonctionnement de l'Etat nécessite une réforme en profondeur. L'Etat unitaire ayant été consacré dans ces pays, son adoption implique une décentralisation territoriale (B), qui peut induire quant à elle la mise en œuvre de la démocratie locale et participative (A), pour permettre aux populations

de choisir les conseils et leurs exécutifs, mais aussi pour favoriser une participation aux affaires locales.

### **A- La conditionnalité à l'origine de la démocratie participative au niveau local en Afrique francophone**

La démocratie et le libéralisme économique se sont imposés au monde comme des principes de l'émancipation politique et économique des peuples à la fin des années 80. Pour les bailleurs de fonds internationaux, la prétention à l'aide au développement est désormais conditionnée par la volonté de libéraliser l'économie et de mettre en œuvre la démocratie. Ces préalables sont des agréments de la bonne gouvernance (1) qui est également un engagement, exigé par les bailleurs de fonds, dans le cadre des politiques de réforme et de modernisation de l'Etat. Ces dernières ont pour objectif, une refonte de la gestion de l'Etat pour l'amélioration de son fonctionnement et enrayer la mauvaise gestion qui mine les pays d'Afrique francophone, à la fin des années 80. Dans ce dispositif de réforme de l'Etat, la décentralisation territoriale (2) tient une place essentielle.

#### **1- La bonne gouvernance comme vecteur de la réforme de l'Etat en Afrique francophone**

A la suite des recompositions politiques que le monde a connu au cours des années 90, la communauté internationale, notamment les bailleurs de fonds, adoptent un discours visant à réformer les modalités de gestion de l'Etat dans les pays en crise. Dans cette perspective, la conditionnalité est proposée, c'est un *«Principe selon lequel, dans le système international, l'octroi d'avantages par les bailleurs de fonds et les organisations internationales (ex. : l'éligibilité à un programme, l'obtention d'un prêt, l'adhésion à un organisme) peuvent être subordonnés à des critères économiques, financiers, politiques ou environnementaux»*<sup>1</sup>. Ainsi, elle introduit une exigence de bonne gouvernance parmi les critères politiques. *«La gouvernance désigne le plus souvent les formes contemporaines de régulation collective qui se développent sur la base de relations entre acteurs publics et privés, et dans des cadres institutionnels et territoriaux pluriels...»*<sup>2</sup>. Cette reconfiguration interactive, entre les structures gouvernementales, les acteurs sociaux, privés et la société civile, dont le but est un meilleur fonctionnement de l'Etat à tous les niveaux, impose une refonte de l'organisation globale de l'Etat en Afrique francophone. En effet, la bonne gouvernance se veut d'élargir la participation des acteurs au processus de développement politique et économique. Elle semble

---

<sup>1</sup>NAY (O.). (dir.), Lexique de science politique, Paris : Dalloz, 2008, p84

<sup>2</sup> Idem, p230

s'appuyer «sur trois concepts clés: décentralisation, transparence et responsabilité»<sup>3</sup>. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une politique de bonne gouvernance dans les pays d'Afrique francophone, nécessite une réforme profonde de l'Etat, car ce dernier est excessivement centralisé jusqu'au début des années 90, particulièrement au Bénin, au Burkina Faso et au Mali. Les exigences de la communauté internationale pour l'adoption de la bonne gouvernance par les pays en crise auront un écho favorable en Afrique francophone, particulièrement au Bénin, au Burkina Faso et au Mali. Ce choix impose non seulement la création de nouvelles normes de gestion de l'Etat en favorisant la participation de l'ensemble des acteurs de la vie de l'Etat, mais aussi l'introduction de la décentralisation territoriale, cadre d'organisation de la démocratie participative au niveau local.

## **2- Réforme de l'Etat et introduction de la décentralisation territoriale en Afrique francophone**

La réforme de l'Etat peut se définir comme étant la «*La transformation des institutions politiques afin d'en améliorer le fonctionnement*»<sup>4</sup>. Le débat sur la réforme de l'Etat a été initié par les conférences nationales, au Bénin et au Mali, alors que le Burkina Faso choisissait une option autre. La conférence nationale «*s'est présentée comme un vaste forum de toutes les forces vives de la nation permettant de débattre de la crise de l'Etat et d'y remédier, notamment par la restauration de la démocratie pluraliste et la mise en place d'un Etat de droit*»<sup>5</sup>. La démocratisation étant acquise, elle fait de l'élection, du pluralisme politique et de l'Etat de droit, les fondements du fonctionnement politique et institutionnel de l'Etat à mettre en place. Les conférences nationales, du Bénin et du Mali, ont opté pour l'Etat unitaire, même le Burkina qui n'avait tenu de conférence nationale aussi choisi ce modèle. Le choix de l'Etat unitaire implique nécessairement la décentralisation territoriale, étant donné la difficulté de «*gérer un Etat moderne à partir d'un centre unique et l'éloignement du lieu de décision des administrés [qui] nuit tant à l'information du pouvoir sur les problèmes réels des citoyens qu'à l'adéquation entre ces problèmes et les décisions qui seront prises. D'où l'existence de modalités d'organisation de l'Etat unitaire: la déconcentration et la décentralisation*»<sup>6</sup>. Sur cette base, «*la gouvernance locale sous l'angle de la décentralisation et la gestion territoriale*»<sup>7</sup> ont constitué des axes prioritaires de la réforme et de la modernisation de l'Etat en Afrique francophone. La décentralisation est une organisation de l'Etat qui confère aux

<sup>3</sup> DAHOU (K.), La bonne gouvernance selon la Banque mondiale : au-delà de l'habillage juridique, in TOTTE (M.), DAHOU (T.), BILLAZ (R.), (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'ouest : entre politique et développement*. Paris : Karthala, 2003, p57

<sup>4</sup>NAY (O.), (dir.) Op. Cit. p454

<sup>5</sup>KAMTO (M.), «Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions», in DARBON (D.), DUBOIS DE GAUDUSSON (J.) (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris : Karthala, 1997, p177.

<sup>6</sup>JACQUE (J.P.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2<sup>ème</sup> Ed. Paris : Dalloz, 1996, p10

<sup>7</sup>MAE, *L'Action de la DGCID en matière de gouvernance démocratique (2006-2006)*, Paris, 2007, p2

collectivités territoriales la personnalité juridique, caractérisée par une autonomie de gestion. Cette libre administration est basée sur l'élection des conseils et des organes exécutifs, c'est donc une possibilité de choisir ses élus locaux par le biais de la démocratie locale. Dans ce contexte de démocratisation et de modernisation des systèmes de gestion de l'Etat, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali ont fait le choix de mettre en œuvre la décentralisation territoriale, à la suite de l'adoption de l'Etat unitaire. En outre, la gouvernance locale est aussi un objectif de la décentralisation en cours. Elle «*implique l'instauration d'une autre manière d'exercer le pouvoir local, fondée sur des principes tels que la participation, la transparence et la responsabilité*»<sup>8</sup>. La participation du plus grand nombre d'acteurs comme mécanisme de régulation des relations entre gouvernants et citoyens est au cœur des nouvelles politiques de décentralisation en Afrique francophone.

## **B- L'introduction de la décentralisation territoriale en Afrique francophone par le mode mimétique comme dynamique de la démocratie participative**

La décentralisation est une politique, de modernisation de l'Etat, exigée par les bailleurs de fonds internationaux. Alors que les Etats d'Afrique francophone que sont le Bénin, le Burkina Faso et le Mali étaient jusque là excessivement centralisés, compte tenu de l'impérieuse nécessité de décentraliser, se pose le problème du modèle qui servira de cadre de conception. Au regard de la proximité du droit français et de celui de ces Etats et, en raison de l'activisme particulier de la coopération française en matière de développement sur la partie francophone du continent, le Bénin, le Burkina Faso et d'autres pays d'Afrique francophone se sont orientés vers une décentralisation mimétique (1) à partir du modèle français. Ainsi, le fonctionnement des collectivités territoriales dans ces pays s'inspire profondément du droit français. L'introduction de la démocratie participative (2) dans les lois de décentralisation de ces Etats obéit au même schéma.

### **1- La construction de la décentralisation, au Mali, Bénin et au Burkina Faso, à partir du modèle français**

La décentralisation est un «*Processus par lequel l'Etat central confie des compétences et des moyens d'action publique aux collectivités [territoriales] jouissant d'une légitimité démocratique*»<sup>9</sup>. Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'Etat, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis<sup>10</sup>. Elles peuvent se définir par trois caractéristiques : elles sont

---

<sup>8</sup>C.E. Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, dans les pays tiers, Bruxelles : Collections outils et méthodes, 2007, p7

<sup>9</sup>NAY (O.), (dir.) Op. Cit. p120

<sup>10</sup>BÈUF (J-L), MAGNAN (M.), Les collectivités territoriales et la décentralisation, Paris : La documentation française, 2008, p7

dotées de la personnalité morale et, dispose d'un budget et d'un personnel propre; elles disposent de compétences propres; enfin elles exercent un pouvoir de décision par délibération au sein des assemblées élues. A la suite de la révision constitutionnelle de 2003, aux termes de l'article 72, «*Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier...*». Cette organisation a influencé l'architecture de la décentralisation territoriale en Afrique francophone. De ce fait au Mali, au regard des dispositions de la loi 93-008 AN-RM du 11 février 1993, les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes urbaines et les communes rurales. Elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus. Chaque collectivité dispose d'un budget et des ressources propres. Même si la loi malienne ne fait mention de compétences, elle précise tout de même que «*Chaque collectivité territoriale règle par délibération ses affaires propres...*» (art.4). Cela pour affirmer l'existence de compétences, condition essentielle pour l'effectivité de la décentralisation.

Bien que le Bénin ait choisi la commune comme unique niveau de décentralisation, ses principes d'organisation sont aussi inspirés du droit français. La loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes dispose que «*La commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par un conseil élu...*» (art.4). La commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée... (art.82). Pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget<sup>11</sup>.

Au Burkina Faso, «*La collectivité territoriale est une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle constitue une entité d'organisation et de coordination du développement. Les collectivités sont la région et la commune*»<sup>12</sup>. Les collectivités territoriales s'administrent librement dans le respect strict de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale, de l'identité et de l'autonomie de chaque collectivité. [Elles] sont dirigées par des conseils élus qui règlent les affaires locales par des délibérations<sup>13</sup>. Les collectivités territoriales exercent leurs compétences propres dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale...<sup>14</sup>. Et elles «*disposent d'un budget*

---

<sup>11</sup> Article 2 Loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, J.O., n°9 du 1er mai 1999

<sup>12</sup> Article 8 Loi 55-2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales, J.O. n°2 du 20 avril 2005

<sup>13</sup> Article 14 Idem

<sup>14</sup> Article 43 Ibid.

*propre*»<sup>15</sup>. Si le droit français a inspiré de la décentralisation au plan institutionnel et fonctionnel, on peut imaginer que ce mimétisme ne se limite pas aux seuls aspects que nous avons développé jusque là. En effet, des lois de décentralisation française récentes, ont développé de nouvelles conditions de participation des citoyens à la vie publique locale, améliorant ainsi la démocratie participative au niveau local, cette nouveauté a également influencé les pays d'Afrique francophone. C'est dans cette perspective que nous envisageons déterminer l'organisation de la participation locale par le droit français, puis ses effets sur les lois du Bénin, du Mali et du Burkina Faso.

## **2- L'évolution vers une démocratie participative par mimétisme en Afrique francophone**

La démocratie participative est une *«forme particulière de régime ou de procédures démocratiques qui reposent sur des dispositifs de délibération et/ou de consultation permettant une participation plus directe des citoyens à la décision»*<sup>16</sup>. La démocratie participative recouvre des mécanismes très divers, qui vont du budget participatif aux conseils de quartiers, en passant par des référendums consultatifs sur des enjeux limités<sup>17</sup>. Les lois françaises sont en adéquation avec cette multitude de mécanismes d'expression de la démocratie participative, la loi du 6 février 1992 consacre le droit à l'information des citoyens pour les actes les plus importants des autorités locales. De cette loi découle l'obligation de publier les actes réglementaires pris par les conseils ou exécutifs locaux. La même loi organise la participation des habitants et des usagers à la vie des services publics locaux, elle est complétée en cela par le texte du 27 février 2002 qui introduit cette participation à toutes les collectivités territoriales. La consultation est aussi un dispositif de la démocratie participative dans le droit français, la loi prévoit la possibilité pour chaque conseil municipal de créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal. A cet effet, la loi du 27 novembre 1996 indique que *«chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal désigné par le maire»*. La consultation concerne toute question ou projet intéressant les services publics et équipement de proximité et ils peuvent transmettre toute proposition concernant tout problème d'intérêt communal<sup>18</sup>. On observe que dans cette organisation de la démocratie participative, le quartier est le lieu d'expression de cette participation. La loi du 27 février 2002 organise cette mise en forme politique des quartiers dans les communes de plus

---

<sup>15</sup>Article 106 Ibidem

<sup>16</sup>NAY (O.), (dir.) Op. Cit. p130

<sup>17</sup>Idem

<sup>18</sup>Article L.2143-2 CGCT

de 80000 habitants. Les quartiers sont organisés en comités, leurs compétences sont exclusivement consultatives, ils disposent d'un pouvoir de proposition et le maire peut le consulter.

Etant donné que les politiques de décentralisation d'Afrique francophone ont été profondément inspirées par le droit français, on ne pouvait imaginer dans ce contexte que la démocratie participative ne fut pas introduite dans les dispositifs relatifs à la libre administration des collectivités territoriales. C'est à partir des lois et de l'expérience française que le Bénin, le Burkina Faso et le Mali ont mis en œuvre la participation locale, dont les lieux d'expression sont le village et le quartier pour tous ces pays. Au Bénin, *«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»*<sup>19</sup>. La commune est divisée en arrondissements. L'arrondissement est divisé en quartiers de villes dans les zones urbaines ou en villages dans les zones rurales...<sup>20</sup>. Chaque village ou quartier de ville est administré par un chef désigné par le conseil de village ou de quartier de ville en son sein...<sup>21</sup>. Le conseil est l'organe d'exercice de la démocratie participative au niveau local, au Bénin. Alors qu'au Mali *«La commune urbaine se compose essentiellement de quartiers. La commune rurale se compose essentiellement de villages et/ou fractions»*<sup>22</sup>. Chaque village, fraction ou quartier est administré par un chef assisté d'un conseil<sup>23</sup>. En ce qui concerne le Bénin et le Mali le conseil de quartier, de village ou de fraction sont les lieux d'organisation de la démocratie participative. Au Burkina Faso, *«La commune est la collectivité territoriale de base. Le territoire de la commune est organisé en secteur et/ou villages...»*<sup>24</sup>. Ainsi, *«Dans les villages des communes rurales et dans les villages rattachés aux communes urbaines, il est institué un conseil villageois de développement (CVD). Le conseil municipal supervise la mise en place des CVD dans les villages»*<sup>25</sup>. En milieu urbain, le secteur communal est une subdivision de la commune, il est administré par un responsable administratif, il est élu par le conseil de secteur en son sein.

Le quartier et le village sont donc les lieux d'exercice et d'expression de la participation locale dans ces pays d'Afrique francophone, il est donc nécessaire de définir non seulement

---

<sup>19</sup>Article 2 Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, J.O. n°3 bis, numéro spécial du 1<sup>er</sup> février 1999

<sup>20</sup>Article 4 Idem

<sup>21</sup>Article 6 Ibid.

<sup>22</sup>Article 2 Loi 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali

<sup>23</sup>Article 7 Loi 06-023 du 28 juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers, J.O. du 31 août 2006

<sup>24</sup>Article 17 Loi 55-2004

<sup>25</sup>Article 1 Décret 2007-032/PRES/PM/MATD portant organisation et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement.

les modalités de cette participation, mais les autres mécanismes prévues les lois de décentralisation du Bénin, Burkina Faso et du Mali.

## **II- L'organisation par le droit de la participation locale en Afrique francophone, au Bénin, Burkina Faso et au Mali.**

Les lois de décentralisation du Bénin, du Burkina Faso et du Mali ont effectivement pris en compte la participation locale, dont l'exercice se déroule dans les quartiers en milieu urbain et dans les villages en zone rurale (A). A travers le conseil qui est la structure d'administration du quartier et du village, mais aussi le lieu où les citoyens participent au processus de décision sur les affaires du quartier, du village et de la commune. En outre, cette démocratie participative, fait appel à divers mécanismes que les pays d'Afrique francophone ont effectivement inscrits dans leurs lois de décentralisation. A la lumière de celles-ci, nous définir l'élargissement de la démocratie participative par ces autres mécanismes de participation (B).

### **A- Le quartier et le village : lieux d'expression de la démocratie participative**

La démocratie participative recouvre des mécanismes très divers, notamment les conseils de quartier. *«On distingue ainsi les initiatives issues des pouvoirs locaux et celles issues des habitants eux-mêmes, individuellement ou collectivement»*<sup>26</sup>. Dans ce cas de figure en France, de nombreuses villes disposent de comités consultatifs, des conseils de quartier etc. Ces structures ont pour objectif de faire participer les citoyens et d'autres acteurs en apportant une parole particulière d'une catégorie de citoyens et, une confrontation des actions aux acteurs de la vie publique locale. *«La participation des habitants dans les quartiers est indispensable. Tous les habitants sont experts de leur quartier. Le conseil n'est pas une chambre d'enregistrement mais a besoin de la participation de tous...»*<sup>27</sup>. Cette vision à certainement orientée les pays d'Afrique francophone dont il question ici, à savoir, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali. Car on remarque que l'organisation de la participation repose sur des conseils de village et de quartier. L'analyse des lois de décentralisation permettra de définir les modalités de la participation locale au Bénin (1), mais aussi au Burkina Faso (2) qui dispose d'une structure qui se distingue des conseils de village et de quartier classique, que l'on retrouve au Mali (3).

### **1- Les missions du conseil de quartier et de village au Bénin**

---

<sup>26</sup>LE GALIC (M.), La démocratie participative : *Le cas nantais*, Paris: l'Harmattan, 2004, p16

<sup>27</sup>La Rencontre Mondiale «Démocratie participative pour quel développement ?» Rhône-Alpes 2007, document final, p7

Le village ou le quartier de ville est doté d'un organe consultatif composé des représentants du village ou du quartier de ville. Cet organe est dénommé conseil de village ou de quartier de ville et est dirigé par un chef de village ou de quartier de ville<sup>28</sup>. Le conseil de quartier est composé de cinq membres au moins et de quinze membres au plus...<sup>29</sup>. Les membres du conseil de village ou de quartier sont désignés par consultation démocratique pour une période de cinq ans renouvelable. Prennent part à cette consultation démocratique, les personnes régulièrement inscrites sur la liste électorale du village ou de quartier de ville...<sup>30</sup>. Cet organe «*se réunit au moins une fois tous les deux mois, sur convocation du chef de village ou de quartier de ville [...] Le conseil de village ou de quartier peut se réunir à la demande des 2/3 des membres ou du chef d'arrondissement*»<sup>31</sup>. Il «*se prononce sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil d'arrondissement. Il fait des propositions relatives à la bonne administration du village ou quartier de ville*»<sup>32</sup>. Il «*peut adresser des questions écrites au conseil d'arrondissement sur toute affaire intéressant le village ou le quartier de ville. Le conseil peut en informer le conseil communal qui en délibère le cas échéant*»<sup>33</sup>. Le conseil de quartier et de village au Bénin a des prérogatives, assez larges sur les affaires du quartier ou du village, selon la loi. Cette dernière établit ainsi les conditions de la démocratie participative dans ce pays.

## **2- Le conseil de développement villageois au Burkina Faso: le développement communautaire comme priorité**

La structure de participation est différente de celle du Bénin où le conseil de village et de quartier est compétent pour les questions dont il est saisi. Au Burkina Faso, «*Dans les villages des communes rurales et dans les villages rattachés aux communes urbaines, il est institué un conseil villageois de développement (CVD). Le conseil municipal supervise la mise en place des CVD dans les villages*»<sup>34</sup>. Le CVD est le regroupement de l'ensemble des forces vives du village. Il est doté d'une instance qui est l'assemblée générale et d'un organe de direction qui est son bureau. L'assemblée générale du CVD met en place un bureau...<sup>35</sup>. A cet effet, «*L'assemblée générale de mise en place du CVD est convoquée par le Maire. Les*

---

<sup>28</sup> Article 134 Loi 97-029 du 15 janvier 1999

<sup>29</sup> Article 135 Idem

<sup>30</sup> Article 137 Loi 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral municipal en République du Bénin.

<sup>31</sup> Article 103 Loi 97-029 du 15 janvier 1999

<sup>32</sup> Article 138 Idem

<sup>33</sup> Article 139 Ibid.

<sup>34</sup> Article 1<sup>er</sup> Décret 2007-032/PR/PM/MATD

<sup>35</sup> Article 3 Idem «Le bureau du CVD est composé d'un président; un vice-président; un secrétaire; un secrétaire adjoint; un trésorier; un trésorier adjoint; deux responsables chargés de la promotion féminine; deux responsables chargés de la promotion paysanne; deux responsables chargés de la promotion de la jeunesse».

*membres du bureau du CVD sont désignés par consensus ou faute de consensus, par voie d'élection...»*<sup>36</sup>. Le bureau du Conseil Villageois de Développement se réunit une fois par mois sur convocation de son président. Il peut à chaque fois que de besoin, tenir des réunions extraordinaires sur convocation de son président ou à la demande des deux tiers de ses membres. Les délibérations sont portées à la connaissance de la population par tous les moyens<sup>37</sup>. Le mandat du bureau du CVD est de trois (3) ans renouvelable deux (2) fois<sup>38</sup>. Le Conseil Villageois de Développement est chargé sous l'autorité du président du Conseil Municipal de contribuer : à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communaux de développement; à la promotion du développement local dans le village; participer à l'animation des différentes commissions spécifiques mises en place par le conseil municipal pour la gestion et la promotion du développement local<sup>39</sup>. Comme nous l'avons précisé avant, l'organisation de la participation locale par le biais du CVD au Burkina Faso a une orientation particulière, dans la mesure où les missions de cet organe sont orientées vers les actions de développement, ce qui semble limiter le champ d'action de la participation à ce niveau, si on devait faire une comparaison avec le Bénin dont le conseil de quartier et de village peuvent se prononcer sur les affaires requises, de façon globale.

### **3- Le conseil de village, fraction et de quartier comme base de la démocratie participative au Mali**

Au Mali, *«Le village est la communauté de base en milieu rural sédentaire. La fraction est la communauté de base en milieu nomade. Le quartier est la communauté de base en milieu urbain»*<sup>40</sup>. Le village, la fraction et le quartier sont administrés par un chef de village, de fraction ou de quartier investi par la communauté concernée...<sup>41</sup>. Le chef de village, de fraction et de quartier participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement en direction de leur communauté. A cet effet ils expriment auprès du maire les besoins de leur communauté, les solutions et les objectifs préconisés par celle-ci et les modalités de sa participation aux actions projetées<sup>42</sup>. Le chef de quartier est aidé dans l'exercice de ses fonctions par des conseillers dont le nombre ne peut excéder cinq [...] Le chef de village est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un conseil de cinq à sept membres. Les conseillers de village ou de fraction sont élus en assemblée générale des électeurs du village ou de la

---

<sup>36</sup> Article 5 Ibid.

<sup>37</sup> Article 14 Ibidem

<sup>38</sup> Article 4 Ibidem

<sup>39</sup> Article 9 Ibidem

<sup>40</sup> Article 60 Loi 95-034

<sup>41</sup> Article 61 Idem

<sup>42</sup> Article 64 Ibid.

fraction présidée par un représentant de l'Etat au niveau de la commune rurale...<sup>43</sup>. Les conseillers de village, de fraction et de quartier peuvent formuler des recommandations sur toutes mesures qu'ils jugent utiles de voir mettre en œuvre par le maire. Ils donnent leur avis toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'autorité administrative...<sup>44</sup>. Le conseil se réunit sur convocation du chef de village, de fraction ou de quartier pour débattre des questions qui lui sont soumises...<sup>45</sup>. Si le conseil de quartier, de village et de développement villageois constituent un espace privilégié de débat sur les affaires publiques au niveau local, il faut dire que les lois de décentralisation d'Afrique francophone ont prévu d'autres mécanismes de participation pour les citoyens, afin d'établir une démocratie participative qui se veut inclusive.

## **B- L'élargissement de la démocratie participative à d'autres mécanismes en Afrique francophone**

La mise en œuvre de la démocratie participative serait donc un ensemble de démarches, potentiellement issues du haut comme du bas, des élus comme des citoyens, et dont les principes seraient d'aménager globalement le fonctionnement des institutions politiques et administratives afin d'associer au processus de prise de décision les intéressés-citoyens, administrés-ou leurs représentants [...] tout en créant des modes d'organisation destinés à mettre en œuvre une démocratie de proximité, c'est-à-dire à faire entrer la participation des citoyens dans le débat quotidien<sup>46</sup>. C'est ainsi que l'on peut définir la participation des citoyens à quatre niveaux, d'abord l'accès à l'information (1) qui est inscrit dans les lois de décentralisation, la consultation (2), la concertation (3) et la participation étant les autres modalités de la démocratie participative en Afrique francophone, notamment au Bénin, Burkina Faso et au Mali.

### **1-Le droit à l'information en Afrique francophone**

L'information est le *«premier degré de la citoyenneté et de la participation, [elle] permet aux élus de mieux évaluer les attentes locales-information ascendante-et de faire connaître aux habitants le contenu des décisions prises-information descendante»*<sup>47</sup>. En ce qui nous concerne, c'est la participation des citoyens qui est au centre de cette recherche. A cet effet *«Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être*

---

<sup>43</sup> Article 70 Ibidem

<sup>44</sup> Article 72 Ibidem

<sup>45</sup> Article 34 Loi 06-023

<sup>46</sup> LE GALIC (M.), Op. Cit. p17

<sup>47</sup> Idem

*consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale...»<sup>48</sup>. Cette doctrine a incontestablement orienté l'introduction de ce principe dans les lois des Etats d'Afrique francophone, d'abord au Bénin, où «*Toute personne a le droit de consulter sur place le procès verbal et/ou le compte rendu des délibérations du conseil communal, les divers actes communaux et d'en prendre copie à ses frais...»<sup>49</sup>. Mais aussi, à chaque conseil communal «*Un relevé des décisions signé du maire et du secrétaire est affiché à la mairie à l'endroit destiné à l'information du public...»<sup>50</sup>. Cette volonté de susciter la participation des citoyens par le droit à l'information est également liée à l'accessibilité aux réunions du conseil, «*Les séances du conseil communal sont publiques. Toutefois, le conseil communal délibère à huis clos dans les cas suivants: l'examen des dossiers disciplinaires des élus; l'examen des questions liées à la sécurité et au maintien de l'ordre public, sur saisine de l'autorité de tutelle»<sup>51</sup>, le droit à l'information est garanti par la loi pour le citoyen béninois.****

Au Burkina Faso, selon l'article 11 de loi 55-2004 portant CGCT «*Les habitants de la collectivité territoriale ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit s'exerce par [...] la mise à la disposition des personnes physiques ou morales du budget et des comptes des collectivités territoriales; l'accès du public aux séances des conseils des collectivités territoriales, à l'exception de celles tenues à huis clos; la publication des délibérations du conseil et des actes des autorités locales relatives au budget, à la création des établissements publics locaux, aux emprunts, à la coopération décentralisée, aux accords passés avec l'Etat ou avec des partenaires extérieurs, à l'acceptation des dons et legs et à la prise de participation dans toute société; toute personne peut obtenir à ses frais, copies desdits documents auprès du président du conseil de la collectivité ou de tout service public habilité».* Il faut également dire que «*Les délibérations du conseil municipal sont portées à la connaissance du public par voie d'affichage dans les locaux de la mairie et en tout autre lieu approprié»<sup>52</sup>. Le droit à l'information des habitants sur les affaires locales s'exerce sous réserve des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités locales et à la liberté d'accès aux documents administratifs<sup>53</sup>.*

Au Mali ce droit est garanti par la loi, étant donné que «*Tout habitant ou contribuable de la commune a le droit de demander communication à ses frais ou consultation sur place à la*

---

<sup>48</sup> Article L.2141-1 CGCT

<sup>49</sup> Article 34 Loi 97-029

<sup>50</sup> Article 33 Idem

<sup>51</sup> Article 30 Ibid.

<sup>52</sup> Article 247 Loi 55-2004

<sup>53</sup> Article 11 Idem

*mairie des documents ci-après: les procès-verbaux et les délibérations du conseil communal; les budgets et comptes de la commune; les arrêtés communaux»<sup>54</sup>. Les séances du conseil sont publiques à moins que les trois quarts des membres en décident autrement. Les séances sont toutefois obligatoirement publiques lorsque les délibérations portent sur les programmes de développement, les moyens de leur réalisation, les dons et legs, les discussions du budget et des comptes communaux. Les séances ne sont en aucun cas publiques lorsque les délibérations mettent en cause des membres du conseil. Le président de séance prononce le huis clos pour la durée des délibérations afférentes à ces questions<sup>55</sup>. Après chaque session du conseil communal, il est rédigé un compte-rendu qui sera affiché dans les huit jours au siège de la commune ou porté à la connaissance des habitants de la commune par tout moyen de communication et d'information approprié notamment des assemblées générales de villages, de quartiers et de fractions<sup>56</sup>.*

A travers l'omniprésence du droit à l'information au profit des populations, la démocratie participative se trouve consolidée au Bénin, au Burkina Faso et au Mali. Cependant, l'effectivité de celle-ci se mesure également par la présence dans le dispositif législatif d'autres procédés notamment la consultation.

## **2-La consultation**

Elle constitue une des modalités d'exercice de la démocratie participative, elle peut être *«légalement obligatoire ou non, qu'elle soit édictée par les pouvoirs locaux ou qu'elle s'impose d'elle-même. La compétence des habitants étant considérée comme une ressource, le pouvoir recueille un avis dont il tient ou non compte, mais qui de toute façon doit en principe éclairer sa décision»<sup>57</sup>. La consultation peut également s'effectuer sous forme d'enquêtes qualificatives ou quantitatives<sup>58</sup>. Ainsi, «Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune. La consultation peut ne concerner que les électeurs d'une partie du territoire de la commune pour des affaires intéressant spécialement cette partie de la commune»<sup>59</sup>. Dans cette perspective, au Bénin selon les dispositions de la loi 97-029, le conseil de village ou de quartier de ville est un organe consultatif. Ce rôle lui*

---

<sup>54</sup> Article 33 Loi 95-034

<sup>55</sup> Article 26 Idem

<sup>56</sup> Article 30 Ibid.

<sup>57</sup> LE GALIC (M.), Op. Cit. p18

<sup>58</sup> HARTEREAU (A.), Communication publique territoriale et démocratie participative, Voiron : Ed. La lettre du cadre territorial, 2002, p77

<sup>59</sup> Article L.2142-1 CGCT

confère la possibilité d'être consulté pour donner un avis ou de le formuler de façon spontanée sur toute question concernant le village ou le quartier de ville. D'ailleurs «*Le conseil de village ou de quartier se prononce sur les affaires pour lesquelles il est requis par le conseil d'arrondissement. Il fait des propositions relatives à la bonne administration du village ou du quartier de ville*»<sup>60</sup>.

Au Burkina Faso, globalement, «*Les habitants de la collectivité territoriale ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit s'exerce par une animation de débats publics sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local...*»<sup>61</sup>. Ces débats peuvent être considérés comme des espaces de concertation entre habitants et entre autorités et ces derniers. Alors qu'au niveau du village, «*Le Conseil Villageois de Développement assure la gestion quotidienne des activités du village. A ce titre il examine et émet des avis écrits et motivés sur les projets et programmes de développement concernant le village [...] émettre des recommandations circonstanciées, notamment dans les domaines suivants [de] la préservation de la paix sociale dans le village; la mobilisation des populations autour des actions socio-économiques du village; la protection de l'environnement*»<sup>62</sup>.

Au Mali, «*Le conseil communal peut entendre, à titre consultatif, toute personne dont l'avis peut lui être utile*»<sup>63</sup>. Et les conseillers de village, de fraction ou de quartier «*sont obligatoirement consultés sur l'organisation des activités agricoles, pastorales, sylvicoles, halieutiques, cynégétiques; l'implantation des équipements collectifs; l'élaboration et la mise en œuvre des schémas d'aménagement et des plans d'occupation des sols; la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles; les litiges domaniaux et fonciers; la partie du programme de développement concernant le village, la fraction ou le quartier*»<sup>64</sup>. Comme pour les dispositions précédentes relatives à la participation locale en Afrique francophone, la consultation est consacré par toutes les lois des pays de notre champ de recherche, cette tendance devrait être la même pour la concertation qui est aussi un mécanisme de la démocratie participative.

### **3-La concertation**

La concertation est le niveau supérieur [de la démocratie participative]. Elle implique l'intervention de non décideurs [Les habitants ou leurs représentants], tout au long de la

---

<sup>60</sup> Article 138 Loi 97-029

<sup>61</sup> Article 11-1 Loi 55-2004

<sup>62</sup> Article 11 Décret 2007-032

<sup>63</sup> Article 36 Loi 95-034

<sup>64</sup> Article 72 Idem

constitution d'un dossier, soit des structures pérennes, sectorielles ou territoriales, soit dans des structures ad hoc, plus limitées dans le temps<sup>65</sup>. L'autorité locale reconnaît aux habitants «un pouvoir d'expertise» pour des questions qui les concernent. Le but est d'enrichir l'approche des thèmes et de permettre aux élus de décider en meilleure connaissance de cause<sup>66</sup>. Dans cette perspective au Bénin, «*Le conseil de village ou de quartier de ville se prononce sur les affaires pour lesquelles il est requis...*»<sup>67</sup>. Cette disposition suppose naturellement une concertation préalable, en vue de dégager une position commune comme tenant lieu de consensus, dont le fruit d'une concertation. C'est dans cette logique que «*Le conseil de village ou de quartier de ville peut adresser des questions écrites au conseil d'arrondissement sur toutes les affaires intéressant le village ou le quartier de ville*»<sup>68</sup>. La concertation est ainsi présente tant sur le plan interne du conseil, qui suppose la prise du point de vue des habitants en assemblée générale, mais aussi celui des membres du conseil. Sur le plan externe, le conseil d'arrondissement peut se concerter avec le conseil de village ou de quartier sur une question le concernant.

Au Burkina Faso, les dispositions les lois prévoient plusieurs possibilités de concertation au sein du CVD, mais aussi entre celui-ci et les autorités communales. Le CVD élabore et met en œuvre «*les plans communaux de développement...*»<sup>69</sup>. Cela exige une concertation interne au conseil, avec les villageois dans le cadre des assemblées générales, et avec les autorités locales. Aussi, le CVD «*est particulièrement chargé d'élaborer des programmes annuels d'investissement du village qui sont soumis à l'approbation du conseil municipal sur la base des orientations du plan communal de développement...*»<sup>70</sup>. Une fois de plus des initiatives de cette nature sont indiscutablement le fruit d'une concertation au sein du CVD, au sein de son bureau, avec les villageois en assemblée générale et avec le conseil municipal. La concertation entre le conseil municipal et le CVD, mais aussi au sein de ce dernier, est évidente dans la mesure où il peut «*participer à l'animation des différentes commissions spécifiques mises en place par le conseil municipal pour la gestion et la promotion du développement local*»<sup>71</sup>. Dans cette dynamique de concertation, le CVD peut émettre des recommandations circonstanciées dans des domaines spécifiques, des initiatives de cette

---

<sup>65</sup>LE GALIC (M.), Op. Cit

<sup>66</sup>Idem

<sup>67</sup>Article 138 Loi 97-029

<sup>68</sup>Article 139 Idem

<sup>69</sup>Article 9 Décret 2007-032

<sup>70</sup>Article 10 Idem

<sup>71</sup>Article 9 Ibid.

envergure étant naturellement soumises à une concertation aussi bien du bureau du CVD qu'avec les populations et les autorités locales.

Au Mali, la concertation a été intégrée dans le dispositif de la démocratie participative, car *«Les conseillers de village, de fraction et de quartier peuvent formuler des recommandations sur toutes mesures qu'ils jugent utiles de voir mettre en œuvre par le maire...»*<sup>72</sup>. La formulation de recommandations nécessite indispensablement une concertation au préalable, le point de vue du conseil et des habitants en assemblée générale semblent être des étapes indispensables dans ce cas de figure. De même que *«La désignation du chef de village, de fraction ou de quartier [...] sur proposition du conseil de village, fraction ou de quartier...»*<sup>73</sup>. On relève que le conseil propose aux autorités la nomination du chef, il est donc évident qu'une telle décision est le résultat d'une concertation au sein du conseil voir du village, de la fraction ou du quartier.

La démocratie participative étant un ensemble de procédés qui impliquent la contribution de tous les acteurs de la vie publique locale, elle est plus effective lorsqu'elle associe la présence de tous à travers la participation ou au mieux l'implication. Ces dernières étant les niveaux ultimes de la participation locale.

#### **4- La participation et l'implication**

La participation proprement dite peut parfois aller jusqu'à la délégation donnée par les élus à une autre structure pour agir à leur place<sup>74</sup>. La participation aboutit en principe à un partage de pouvoir, notamment dans le cadre de la gestion de budgétaire de projet de quartier etc. Alors que *«L'implication constitue le niveau supérieur de participation. Dans cette phase, une partie de la population est amenée à participer directement à la prise de décision ou au portage d'une action. L'implication se retrouve souvent sous forme de délégation, de contractualisation avec la vie associative»*<sup>75</sup>. Au Bénin, la participation et l'implication sont effectives, on a pu les mesurer dans le cadre de l'élaboration du plan de développement communal (PDC)<sup>76</sup>, par le biais du projet ADECOI<sup>77</sup> dont la méthode a reposé sur *«un système d'information et communication à l'échelle communale et un système de planification participative...»*<sup>78</sup>. Cette dernière implique indispensablement les populations,

---

<sup>72</sup> Article 72 Loi 95-034

<sup>73</sup> Article 8 Loi 06-23

<sup>74</sup> LE GALIC (M.), Op. Cit. p18

<sup>75</sup> HARTEREAU (A.), Op. Cit. p78

<sup>76</sup> Selon les dispositions de l'article 84 de la Loi 97-029, «la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population...»

<sup>77</sup> Appui au Développement Communal et aux initiatives locales

<sup>78</sup> FOURNIER (Ch.) (dir.), Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'ouest : le cas du Bénin, FENU Dakar 2006, p47

les acteurs de la société civile etc. Qui sont invités à donner leur avis les besoins de la communauté et à les évaluer. D'ailleurs, «*Le processus a visé la mise en place et l'institutionnalisation d'une planification locale, ancrée sur l'institution communale et fondée sur une approche participative*»<sup>79</sup>. On peut rappeler que les relais de la commune sont principalement les conseils de village et de quartier qui sont mis en place pour permettre la participation citoyenne à la gestion des affaires locales et, ce projet a permis aux populations de se prononcer sur leurs besoins d'équipement collectif par l'entremise de ces conseils. «*Il est prévu que la commune veille à créer les meilleures conditions d'expression des besoins des populations locales dans le cadre du dispositif organisationnel et institutionnel de planification locale, de consultations sur les choix définitifs des projets d'évaluation des résultats des différents programmes...*»<sup>80</sup>. Le processus d'élaboration des outils de planification de développement, tel que mis en œuvre par le projet ADECOI, a nécessité l'implication active de tous les acteurs : autorités communales, organisation de la société civile, populations [notamment à travers les conseils de village et de quartier qui sont des organes de collaboration entre les autorités locales et les populations], services déconcentrés, prestataires de service et partenaires au développement. A l'issue du processus, chacune des sept communes partenaires du projet s'était dotée des trois outils ci-après: le plan de développement communal (PDC) horizon cinq ans; le plan d'investissement communal (PIC) horizon trois ans; et le plan annuel d'investissement (PAI) horizon un an<sup>81</sup>.

Le Burkina Faso aussi a mis en place des instruments de participation, on peut le voir dans le cadre de la préparation des certains plans de développement, à travers le système planification local participatif. Dans ce cadre «*deux projets...se sont attelés à promouvoir la nouvelle approche adoptée qui vise la promotion d'un développement local associant les actions de renforcement des capacités de planification, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle élaborée avec les principaux acteurs locaux*»<sup>82</sup>. Le processus de planification locale est pluriannuel, concerté et véritablement porté par les structures villageoises [...]et inter villageoises [...] dotées d'exécutifs élus et d'organes de gestion ayant l'obligation de rendre compte régulièrement de la gestion des affaires locales<sup>83</sup>. Il est évident que cette participation s'inscrit aujourd'hui dans le cadre des conseils villageois de développement qui sont des structures qui organisent la démocratie participative à la base et coopèrent avec les

---

<sup>79</sup>FOURNIER (Ch.) (dir.), Op. Cit. p48

<sup>80</sup>Idem, p45

<sup>81</sup>Ibid. p48

<sup>82</sup> FOURNIER (Ch.) (dir.), Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'ouest : le cas du Burkina Faso, FENU Dakar, 2006, p41

<sup>83</sup>Idem

autorités et organes communaux. *«Pour l'élaboration de ces plans [...] Plusieurs formations ont été dispensées [...] et ont permis [...] la conduite du système de planification et de programmation qui, au niveau des deux projets est sanctionné par l'élaboration de trois types de documents: un plan de développement local (PDL) de 5 ans; un programme pluriannuel d'investissement (PPI) de 3 ans et un programme annuel d'investissement (PAI)»<sup>84</sup>.*

En outre, le budget participatif semble avoir créé une émulation dans ce pays, car pour *«l'appropriation du principe de la participation budgétaire»<sup>85</sup>*, la participation permet de responsabiliser, de mobiliser, d'engager et d'auto discipliner l'ensemble des citoyens de la commune<sup>86</sup>. Au niveau de la commune de Houndé, il a été souligné que sans la participation il n'y a pas de budget conséquent. Les populations doivent participer pour s'informer et se former. Ce faisant, elles contribuent au développement de la commune<sup>87</sup>. En prenant part au processus d'élaboration du budget, les populations peuvent définir les dépenses et les investissements prioritaires et suivre non seulement l'exécution du budget, mais aussi l'évolution des investissements programmés. La participation permet aussi aux contribuables de comprendre les enjeux relatifs au recouvrement des impôts qui alimentent le budget.

Au Mali, dans le cadre des projets d'appui aux communes rurales (PACR), on observe une participation et une implication à travers le processus de planification participatif *«en ce sens que toutes les composantes de la communes (les villages, les fractions et les organisations diverses) sont consultées par les autorités communales...»<sup>88</sup>*. Cette approche *«implique tous les acteurs censés jouer un rôle dans le développement local, à savoir les services techniques déconcentrés, les prestataires privés et les acteurs de la société civile. Les activités de communication soutiennent la participation des populations aux initiatives engagées par les collectivités territoriales»<sup>89</sup>*. Dans ce cadre, les interlocuteurs de la commune sont effectivement leurs démembrements, à savoir les villages, fractions et quartiers dirigés par les conseils qui sont des organes de collaboration avec les autorités locales. La participation et l'implication concernent aussi le budget participatif, notamment dans la commune de Madiama, où *«le budget communal est élaboré par les membres du conseil communal qui sont en grande partie composés d'agents d'agriculture et des enseignants. Après élaboration, il est présenté aux représentants des villages qui sont généralement des*

---

<sup>84</sup>Ibid.

<sup>85</sup>SISSOKO (M.) (dir.), Rapport de synthèse : Décentralisation et gouvernance locale en Afrique : étude comparative sur l'appropriation de la réforme par les communautés rurales au Mali et au Burkina Faso, 2005, p18

<sup>86</sup>Idem

<sup>87</sup>Ibid.

<sup>88</sup>FOURNIER (Ch.) (dir.), Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'ouest : le cas du Mali, FENU Dakar, 2006, p37

<sup>89</sup>Idem, p34

*chefs de village ou leurs représentants*»<sup>90</sup>. Toutes les dépenses sont décidées en conseil municipal et le rapport du maire est porté à la connaissance du conseil. Tous les quinze jours se tient une réunion pour rendre compte de l'évolution du budget. Une rencontre est également organisée tous les trimestres avec les autorités coutumières et la jeunesse pour leur faire part de l'évolution du budget et des difficultés rencontrées. Des journées de sensibilisation sont organisées dans les villages au profit des populations dans les langues de leur choix<sup>91</sup>. Au niveau de la commune de Kalabancoro, avant l'élaboration du budget, on procède d'abord à une consultation villageoise, à un débat public et enfin à un projet de budget primitif. C'est après tout ce travail que le budget sera approuvé avec une décision par la tutelle. Au cours de la consultation villageoise, le maire donne des explications sur les recettes de fonctionnement et les recettes d'investissements qui servent à construire des maisons et des routes<sup>92</sup>. C'est la participation qui alimente le budget de la commune, qui doit être l'affaire de tous les citoyens. La participation peut être multiforme. Elle peut être financière, physique ou morale. Le budget est un bien commun, alimenté par les contributions des citoyens. Par conséquent chacun d'entre eux doit se sentir concerné. Sans une bonne information de la population, on ne peut espérer un niveau de participation appréciable<sup>93</sup>.

La démocratie participative est effective en Afrique francophone, notamment au Bénin, au Burkina Faso et au Mali, elle s'exprime par divers mécanismes que nous avons développés avant. Bien que qu'elle soit réelle, il n'en demeure pas moins qu'elle est confrontée à certaines difficultés qu'il convient d'analyser par la suite.

### **III- Les incertitudes de la démocratie participative en Afrique francophone**

La démocratie participative bien qu'effective en Afrique francophone, rencontre des difficultés, notamment la problématique de la participation qui n'est pas suffisante (A) en raison de l'analphabétisme et des pesanteurs sociologiques. Aussi, les organes de la participation locale se retrouvent contrôlés (B) par les autorités traditionnelles qui en usent à selon leur volonté.

#### **A- Une participation insuffisante**

Si la démocratie participative est effective, elle n'est pas pleinement exercée par les populations, compte tenu de l'ignorance et de l'analphabétisme qui les confinent dans une situation qui empêche leur implication dans la gestion des affaires locales, notamment en

---

<sup>90</sup>SISSOKO (M.) (dir.), Op. Cit. p14

<sup>91</sup>Idem, p16

<sup>92</sup>Ibid. p19

<sup>93</sup>Ibidem

s'informant. Ainsi, «*Les populations n'étant pas conscientes de leur droit à l'information, certaines autorités profitent de leur ignorance pour dissimuler certaines informations relatives aux dépenses effectuées. Ce qui ne favorise pas la transparence de la gestion*»<sup>94</sup>. Dans cette situation, il revient en principe aux habitants de suivre la gestion budgétaire par le principe du droit à l'information, compte tenu de l'ignorance des populations, les élus peuvent dissimuler des informations<sup>95</sup>. Une autre raison liée à l'insuffisance de la participation est «*le poids de la chefferie qui constitue un pouvoir local susceptible de gêner l'action des conseils municipaux ainsi que par le poids des habitudes de gestion solitaire, de non transparence et de refus de rendre compte qui ont caractérisé la gestion antérieure*»<sup>96</sup>. Ces difficultés touchent également les élus locaux, notamment «*l'inexpérience des conseillers et leur faible niveau constituent un facteur négatif pour l'appropriation*»<sup>97</sup> des enjeux relatifs à la démocratie participative. «*Le niveau de participation au processus budgétaire demeure insuffisant dans l'ensemble. Cette participation se manifeste, entre autres, à travers la participation des conseillers municipaux aux sessions municipales, aux réunions et les questions posées. Mais les enquêtés admettent qu'elle n'est pas encore suffisante. De plus, la population n'a pas pris l'habitude de participer aux sessions municipales*»<sup>98</sup>. On peut aussi relever le climat de suspicion qui règne dans la commune de Ziniaré au Burkina Faso où il est difficile de participer au conseil communal, car, «*si c'est une réunion d'information, c'est possible [pour les habitants de participer aux sessions du conseil], sinon à quel titre quelqu'un peut participer aux réunions du conseil ? On te prendrait pour un espion. Ce n'est pas possible*»<sup>99</sup>. Malgré le droit pour les populations à participer aux activités locales, les politiques, voir les élus pratiquent l'intimidation pour décourager les citoyens pour gérer les affaires locales sans le contrôle des populations. Au Mali «*Les dispositions de la loi électorale en ce qui concerne la détermination des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne sont pas de nature à favoriser la représentation d'un grand nombre de villages, fractions et quartiers au sein du conseil communal...*»<sup>100</sup>. Les organes non représentés peuvent juger inutile de participer aux activités du conseil communal, dans la mesure où ils n'ont aucune représentation dans le conseil concerné. La participation est d'autant plus insuffisante qu'apparaît l'incivisme fiscal, «*le taux de recouvrement [des taxes] décroît d'année en année,*

<sup>94</sup>Ibidem p15

<sup>95</sup>Cet exemple concerne la commune de Madiama au Mali dont il est question dans le rapport que nous avons déjà cité plusieurs fois.

<sup>96</sup>SISSOKO (M.) (dir.), Op. Cit. p15

<sup>97</sup>Idem, p17

<sup>98</sup>Ibid. p19

<sup>99</sup>SEBAHARA (P.), SINDOGO (F.), Décentralisation et citoyenneté communale. Réflexions sur la construction de l'espace public municipal, in LAURENT (P.-L.), NYAMBA (A.), DASSETTO (F.), OUEDRAGO (A.), SEBAHARA (P.) (dir.), *Décentralisation et citoyenneté au Burkina Faso : le cas de Ziniaré*, Paris : L'Harmattan, 2004, p374

<sup>100</sup>Haut Conseil des Collectivités du Mali, Mise en œuvre de la décentralisation au Mali : Bilan et perspectives, p4

*ce qui traduit le degré d'incivisme des acteurs...»<sup>101</sup>. Cette situation est d'ailleurs valable pour la commune de Houndé au Burkina Faso, où «le civisme demeure insuffisant et la participation reste encore timide. Les populations n'ont pas encore pris l'habitude de participer aux réunions et d'assister au conseil municipal...Cependant le fort taux d'analphabétisme, l'insuffisance de l'information et de la transparence, le jeu politicien et le manque de moyens ne permettent pas toujours une participation satisfaisante de la population»<sup>102</sup>.*

## **B- L'instrumentalisation des organes de participation**

Le processus de décentralisation n'a pas remis en question l'organisation villageoise. C'est ainsi que les villages constituant les communes sont dirigés par un chef de village entouré des conseillers de village et dont l'autorité est reconnue par tous<sup>103</sup>. La chefferie peut être alternativement exercée par différentes familles comme c'est le cas [dans le village de Kéké au Mali] où quatre grandes familles se succèdent alternativement à la chefferie de village<sup>104</sup>. Forts de leur statut dans la hiérarchie sociale [les membres du conseil et le chef] interfèrent dans la mise en place du conseil communal, en finançant les campagnes, en recommandant ou même en plaçant leurs hommes sur les listes des partis politiques lors des élections<sup>105</sup>. Si les conseils de village arrivent à contrôler les conseils communaux en y introduisant des personnes qui leurs sont favorables, le conseil de village et de quartier peuvent de la même manière contrôler les populations quant à leur participation ou leur point de vue sur une question d'intérêt locale. Le but insoupçonné que visent ces manœuvres est de tenir les institutions et organes locaux, «on voit donc que le conseil [de village] concentre entre ses mains la totalité du pouvoir traditionnel et une grande partie du pouvoir municipal. On peut même parler de superpositions des deux pouvoirs...<sup>106</sup>. Le conseil de village est consulté sur toutes les questions...Il donne son avis qui est généralement suivi...<sup>107</sup>. Il existe une relation étroite entre le conseil communal et les chefferies locales. D'ailleurs, certains informateurs pensent que le bureau communal n'est en fait que le reflet du conseil de village (cas de Madiama [au Mali]). Pour comprendre cette relation entre les deux structures, il suffit d'écouter le maire de la commune : «Pour l'établissement des listes de candidature, c'est le chef de village qui a donné nos noms et pour la place du maire que j'occupe actuellement,

---

<sup>101</sup>SISSOKO (M.) (dir.), Op. Cit. p13

<sup>102</sup>Ibid p20

<sup>103</sup>Ibid. p4

<sup>104</sup>Ibidem

<sup>105</sup>Ibidem p5

<sup>106</sup>Ibidem

<sup>107</sup>Ibidem

*c'est encore lui qui m'avait désigné de commun accord avec tous les autres chefs de village de la commune*». Le chef de village de Madiama ajoute de son côté : *«Le pouvoir ne pourra pas nous échapper puisque ce sont nos enfants qui sont à la mairie*». On assiste dans beaucoup de cas à une véritable mainmise des autorités traditionnelles sur le conseil communal<sup>108</sup>. Ainsi, Les conseillers municipaux hésitent à s'adresser directement à la population et à développer des initiatives sans passer par l'autorité traditionnelle qui, de surcroît exerce un pouvoir local d'autant plus puissant qu'elle cumule la fonction de responsable local du parti majoritaire<sup>109</sup>.

Les raisons de l'insuffisance de l'appropriation des [principes de la participation locale]... les communes étudiées sont nombreuses et tiennent pour l'essentiel à l'insuffisance de la formation, au manque de moyens, à l'analphabétisme et au faible niveau des élus, au déficit de sensibilisation et de communication envers la population<sup>110</sup>.

### **Conclusion**

La démocratie participative est effective en Afrique francophone, notamment au Bénin, au Burkina Faso et au Mali. Elle a été instaurée sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, par le biais de la décentralisation et la gouvernance locale qui étaient inscrit dans la conditionnalité. Introduite par les politiques de décentralisation, la commune qui est divisée en village ou quartier, est le principal champ d'exercice de la participation locale. Les conseils de village et de quartier qui dirigent et animent la participation citoyenne aux affaires locales, notamment celles qui concernent le village ou le quartier. Cette participation s'inscrit dans un cadre général au Bénin et au Mali, alors qu'au Burkina Faso elle est essentiellement orientée vers les actions de développement local, au niveau du village, alors qu'en milieu urbain, la situation du secteur urbain n'est pas encore clarifiée, probablement en raison de l'adoption du nouveau code général des collectivités territoriales dans ce pays. Si la démocratie participative est effective dans ces pays, il faut cependant dire qu'elle fait face à certaines difficultés qui entravent son efficacité et la participation des populations. A cet effet, on relève que la participation est insuffisante du fait de l'analphabétisme avec comme corollaire l'ignorance, notamment celle des lois relatives à la participation locale. Cette situation est aussi bien valable pour les populations que les élus locaux. On remarque aussi une thésaurisation de l'information de la part de ceux qui connaissent sa valeur et sa teneur.

---

<sup>108</sup>Ibidem

<sup>109</sup>Ibidem p21

<sup>110</sup>Ibidem p22

Les organes de la démocratie participative semblent instrumentalisés par les autorités traditionnelles qui contrôlent, notamment le conseil de village qui est particulièrement concerné par cette situation. En définitive, ce sont les chefs de village et les membres du conseil qui tiennent la vie politique et les activités locales, particulièrement le conseil communal, ils peuvent à leur guise orienter les décisions du conseil de village et même du conseil communal qui est souvent composé des personnes qui ont été élues avec leur importante participation.

## **Bibliographie**

### **Sources juridiques**

Code Général des Collectivités Territoriales

Loi 06-023 du 28 juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers, J.O. du 31 août 2006

Loi 55-2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales, J.O. n°2 du 20 avril 2005

Loi 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral 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 17 février 2009

Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, J.O. n°3 bis, numéro spécial du 1<sup>er</sup> février 1999

Loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, J.O., n°9 du 1<sup>er</sup> mai 1999

Loi 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali. Disponible sur <http://www.justicemali.org/images/codes/21.pdf> Consulté le 13 août 2009

Décret 2007-032/PRES/PM/MATD portant organisation et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement. Disponible sur [http://www.inforoute-communale.gov.bf/decrets\\_cadre1.htm](http://www.inforoute-communale.gov.bf/decrets_cadre1.htm) Consulté le 13 août 2009

### **Ouvrages**

BŒUF (J-L), MAGNAN (M.), Les collectivités territoriales et la décentralisation, Paris : La documentation française, 2008, 165p

FOURNIER (Ch.) (dir.), Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'ouest : le cas du Bénin, FENU Dakar 2006, 110p

FOURNIER (Ch.) (dir.), Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'ouest : le cas du Burkina Faso, FENU Dakar, 2006, 84p

FOURNIER (Ch.), (dir.), Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'ouest : le cas du Mali, FENU Dakar, 2006, 111p

HARTEREAU (A.), Communication publique territoriale et démocratie participative, Voiron : Ed. La lettre du cadre territorial, 2002, 125p

JACQUE (J.P.), Droit constitutionnel et institutions politiques, 2<sup>ème</sup> Ed. Paris : Dalloz, 1996, 212p

LE GALIC (M.), La démocratie participative : *Le cas nantais*, Paris: l'Harmattan, 2004, 221p

NAY (O.) (dir.), Lexique de science politique, Paris : Dalloz, 2008, 576p

### **Contributions aux ouvrages**

DAHOU (K.), La bonne gouvernance selon la Banque mondiale : au-delà de l'habillage juridique, in TOTTE (M.), DAHOU (T.), BILLAZ (R.), (dir.). *La décentralisation en Afrique de l'ouest : entre politique et développement*. Paris : Karthala. 2003, pp55-70

KAMTO (M.), «Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions», in DARBON (D.), DUBOIS DE GAUDUSSON (J.) (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris : Karthala, 1997

SEBAHARA (P.), SINDOGO (F.), Décentralisation et citoyenneté communale. Réflexions sur la construction de l'espace public municipal, in LAURENT (P.-L.), NYAMBA (A.), DASSETTO (F.), OUEDRAGO (A.), SEBAHARA (P.) (dir.), *Décentralisation et citoyenneté au Burkina Faso : le cas de Ziniaré*, Paris : L'Harmattan, 2004, pp357-397

#### **Autres documents**

C.E. Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, dans les pays tiers, Bruxelles : Collections outils et méthodes, 2007

Haut Conseil des Collectivités du Mali, Mise en œuvre de la décentralisation au Mali : Bilan et perspectives. Disponible sur <http://initiatives-mali.info/spip.php?article462> Consulté le 20 juillet 2009

La Rencontre Mondiale «Démocratie participative pour quel développement ?» Rhône-Alpes 2007, document final, 25p

MAE, l'Action de la DGCID en matière de gouvernance démocratique (2006-2006), Paris, 2007, 44p

SISSOKO (M.) (dir.), Rapport de synthèse : Décentralisation et gouvernance locale en Afrique : étude comparative sur l'appropriation de la réforme par les communautés rurales au Mali et au Burkina Faso, 2005. 31p