



Patrimoine culturel & développement local

Activité 1 : Recherche et Analyse

Approfondissement de la connaissance / Enquête / Etude

Avril 2012



Ce programme financé par l'Union Européenne et l'AIMF, est mis en œuvre en partenariat avec :

Association Internationale des Maires Francophones, Association Nationale des Communes du Bénin, Association Nationale des Municipalités du Cap Vert, Association des Municipalités du Mali, Association des Maires de Mauritanie, Association des Maires du Sénégal, Partenariat pour le Développement Municipal, Ville de Grand Bassam, Ville de Praia, Communauté urbaine de Nouakchott, Ville de Bamako, CRAterre, Institut supérieur des Arts et Culture de Dakar, Institut Supérieur de Comptabilité et d'Administration des Entreprises de Nouakchott, Université de Bamako, Ecole du Patrimoine Africain, Directions du patrimoine culturel de Bénin, Cap Vert, Mali, Mauritanie et Sénégal et l' UNESCO (Centre du patrimoine mondial, Convention France-UNESCO).

Remerciement

Toutes les institutions partenaires du programme « Patrimoine culturel et développement local » ont participé à la conception de cet ouvrage et y ont contribué : l'Association Internationale des Maires Francophones, Association Nationale des Communes du Bénin, Association Nationale des Municipalités du Cap Vert, Association des Municipalités du Mali, Association des Maires de Mauritanie, Association des Maires du Sénégal, Partenariat pour le Développement Municipal, Ville de Grand Bassam, Ville de Praia, Communauté urbaine de Nouakchott, Ville de Bamako, CRAterre, Institut supérieur des Arts et Culture de Dakar, Institut Supérieur de Comptabilité et d'Administration des Entreprises de Nouakchott, Université de Bamako, Ecole du Patrimoine Africain, Directions du patrimoine culturel de Bénin, Cap Vert, Mali, Mauritanie et Sénégal et l' UNESCO (Centre du patrimoine mondial, Convention France-UNESCO).

Equipe de rédaction

Coordination : Arianna Ardesi et Bakonirina Rakotomamonjy

Auteurs :

- Arianna Ardesi
- Jihane Chedouki
- Yahia Ould Elhousein
- Mariam Guindo
- Didier Houenoude
- Assane Khalifa Babacar Mboup
- Vincent Negri
- Bakonirina Rakotomamonjy
- Ivalena Rosario

Nous tenons également à remercier l'ensemble des répondants aux enquêtes, ainsi que les diverses personnes ressources ayant participé aux ateliers.

Avertissement

Cette étude est le résultat d'un travail collectif, qui ne se veut pas exhaustif, mais qui est le point de départ pour des améliorations et des mises à jour constantes. Il est conçu comme un outil de connaissance pour les acteurs qui travaillent dans le domaine du patrimoine au Bénin, Cap Vert, Mali, Mauritanie, Sénégal, outil susceptible de les aider dans la mise en œuvre de leur propre politique locale (pour les collectivités et associations de collectivités du Sud) ou de leur coopération internationale (pour les partenaires du nord).

Introduction	p.5
Contexte du projet	
Méthodologie	
I. Etat des lieux par pays	p.7
1. Politique patrimoniale et décentralisation	
1.1. Organisation du territoire / Cadre général	
1.2. Cadre législatif et transfert des compétences dans les domaines afférents au patrimoine	
1.3. Institutions d'accompagnement technique / politique de la décentralisation	
1.4. La politique du patrimoine	
1.5. Patrimoine et aménagement du territoire dans le cadre de la décentralisation	
Conclusion	
2. L'Offre de formation en lien avec le patrimoine	
2.1. Les institutions de formation dans le pays	
2.2. Les institutions de formation initiale ou continue dispensant des formations associées au patrimoine.	
II. Synthèse par pays sur la mise en œuvre de ces politiques patrimoniales, résultats des enquêtes	p.85
1. Information générale:	
2. La perception du patrimoine	
2.1. Les richesses dont dispose le pays :	
2.2. L'état de conservation du patrimoine	
2.3. La perception du patrimoine :	
3. Bilan des moyens humains, techniques et financiers des collectivités pour le patrimoine dans les pays cibles	
3.1. Bilan des moyens humains	
3.2. Bilan des moyens financiers	
3.3. Outils de gestion du patrimoine	
4. Bilan de la mise en œuvre des actions portant sur le patrimoine	
4.1. Bilan sur le fonctionnement	
4.2. Bilan sur les actions mises en œuvre	
4.3. Bilan sur les collaborations et les partenariats	
5. Les attentes des Als en terme de formation	
III. Synthèse globale des résultats sur les problèmes, les attentes et les manques en termes de formation.	p.111

Sommaire par pays

Introduction	p.5
Contexte du projet	
Méthodologie	
I. Etat des lieux par pays	p.7
Bénin	p.9
Cap Vert	p.27
Mali	p.39
Mauritanie	p.55
Sénégal	p.67
II. Synthèse par pays sur la mise en œuvre de ces politiques patrimoniales, résultats des enquêtes	p.85
Bénin	p.87
Cap Vert	p.92
Mali	p.96
Mauritanie	p.101
Sénégal	p.106
III. Synthèse globale des résultats sur les problèmes, les attentes et les manques en termes de formation.	p.111

Contexte du projet

La valorisation, la gestion et la protection du patrimoine culturel représentent un enjeu culturel, social et économique pour le développement des territoires. Ces actions contribuent à lutter contre la pauvreté, à améliorer la qualité de vie des habitants et à renforcer la cohésion sociale à travers le renforcement du sentiment d'appartenance et de fierté des populations locales, la création d'emplois, la génération de revenus dans les filières de la construction, du tourisme, de la restauration, de l'artisanat, etc.

Si l'engagement de l'Etat reste fondamental, les municipalités sont dotées de responsabilités croissantes dans ce domaine (maîtrise d'ouvrage de projets urbains et projets de développement territorial). L'implication des collectivités locales est donc essentielle et l'articulation entre les différents niveaux administratifs est aujourd'hui une nécessité.

Le besoin d'outils pédagogiques et de formations dans ce domaine a été d'ailleurs exprimé par les élus à plusieurs reprises dans des rencontres internationales (Africités 3 - Yaoundé 2003, Africités 6 - Nairobi 2006, Assemblée générale de l'AIMF - Hué, 2007).

Ce manque de sensibilisation au niveau des décideurs locaux et de compétences spécifiques au sein des collectivités locales, a des conséquences visibles sur les territoires :

- La dimension culturelle et patrimoniale est souvent absente des projets d'aménagement, de planification et de développement territoriaux, ce qui se traduit par des pertes en termes d'espaces urbains, de lieux de mémoire ou encore de traditions et pratiques sociales.
- L'articulation entre acteurs nationaux et autorités locales sur la politique du patrimoine reste faible.

A partir de ce constat, « Patrimoine culturel et développement local », programme de renforcement des capacités sur le thème de la protection, valorisation et gestion durable du patrimoine culturel, a été conçu par un consortium innovant de partenaires : villes, associations des collectivités, universités, instituts de formation, professionnels du patrimoine (voir la liste complète des partenaires à p. 2).

Cofinancé par l'Union européenne et l'AIMF, ce programme est mis en œuvre au Bénin, Cap Vert, Mali, Mauritanie, Côte d'Ivoire et Sénégal, il a démarré en janvier 2010 et se poursuivra jusqu'en décembre 2012.

Méthodologie

Le présent rapport est le résultat d'une phase d'analyse conduite dans les pays partenaires du projet, qui a permis d'identifier, au Bénin, Cap Vert, Mali, Mauritanie, Sénégal :

- les besoins des collectivités en matière de patrimoine culturel, (mise à niveau du personnel municipal, recrutement, moyens techniques...) et leurs attentes en termes de formation
- l'offre de formation déjà existante dans ce domaine

La méthodologie suivie pour produire ce rapport a été sensiblement la même dans les cinq pays cibles.

Elle a consisté en une enquête effectuée auprès des Als, des associations nationales des Als, de l'institution nationale en charge du patrimoine, des instituts de formations et des associations œuvrant dans le domaine du patrimoine.

Dans chaque pays un chargé d'étude au niveau de l'Association nationale des collectivités a conduit l'enquête sur la base d'un formulaire commun et a produit un rapport préliminaire présentant les résultats par pays. Ces analyses ont été utilisées pour adapter le contenu des cours aux besoins exprimés par les représentants des pays. Elles ont également été présentées et discutées lors des diverses formations organisées dans le cadre du programme « patrimoine culturel et développement local ».

Ce travail effectué par les chargés d'étude a été ensuite complété afin de produire un ouvrage global présentant un état des lieux de la politique patrimoniale des pays dans le cadre de la décentralisation.

Il comprend maintenant trois chapitres :

- 1) un état de lieux par pays sur les outils dont les collectivités disposent pour la mise en œuvre des politiques patrimoniales dans le cadre de la décentralisation. Ces chapitres ont été élaborés par les associations nationales et une équipe de juristes spécialisés dans la gestion du patrimoine ;
- 2) les bilans par pays sur la mise en œuvre de ces politiques patrimoniales et sur l'offre de formation
- 3) une analyse comparative permettant d'identifier les problématiques communes ainsi que les forces et complémentarités des différents pays.

I. Etat des lieux par pays

Ce chapitre présente l'état de lieu de la politique de protection du patrimoine dans chaque pays bénéficiaire de l'action, ainsi que le bilan sur le niveau du transfert des compétences aux collectivités locales en termes de gestion du patrimoine.

Il en ressort qu'il existe un nombre conséquent de lois sectorielles intégrant la protection du patrimoine culturel. Même si elles sont souvent peu précises, elles constituent un indice manifeste de l'intérêt que les différents ministères portent au patrimoine. (cf. Code de l'environnement, Code de l'urbanisme, certains Codes des collectivités, etc.) Dans ce cadre, le développement de la collaboration dans l'application de ces nombreux instruments et la diffusion de leur contenu est essentiel pour en assurer un meilleur impact. Ce chapitre présente l'ensemble de ces instruments.

L'état des lieux par pays fait également le bilan sur l'offre de formation existante à l'intention des collectivités locales et en particulier sur la question du patrimoine. Dans le cadre, on remarque un manque généralisé de formation

Sommaire par pays

1. Politique patrimoniale et décentralisation
 - 1.1. Organisation du territoire / Cadre général
 - 1.2. Cadre législatif et transfert des compétences dans les domaines afférents au patrimoine
 - 1.2.1. Avancement de la décentralisation
 - 1.2.2. Cadre législatif et transfert des compétences
 - La compétence institutionnelle
 - La compétence organisationnelle
 - 1.3. Institutions d'accompagnement technique / politique de la décentralisation
 - 1.4. La politique du patrimoine
 - 1.4.1. Définition du patrimoine
 - 1.4.2. Cadre législatif de la protection et de gestion du patrimoine
 - Au niveau national
 - Au niveau international
 - 1.4.3. Cadre administratif et institutionnel du patrimoine culturel
 - 1.5. Patrimoine et aménagement du territoire dans le cadre de la décentralisation
 - 1.5.1. Le domaine de la commune
 - 1.5.2. Cadre législatif et outils réglementaires de l'aménagement du territoire
 - 1.5.3. Cadre administratif de l'aménagement du territoire
- Conclusion
2. L'Offre de formation en lien avec le patrimoine
 - 2.1. Les institutions de formation dans le pays
 - 2.1.1. Les établissements nationaux d'enseignement
 - 2.1.2. Les établissements privés
 - 2.2. Les institutions de formation initiale ou continue dispensant des formations associées au patrimoine.
 - 2.2.1. Le cas particulier de l'École du patrimoine Africain, partenaire de l'Action ¹**
 - 2.2.2. Les autres organismes de formation**

¹ EPA, Victoire ADEGBIDI, réponse enquête « Patrimoine et développement local »

1. Politique patrimoniale et décentralisation

1.1. Organisation du territoire / Cadre général

Le Bénin est un État unitaire² et son organisation est décentralisée. Le territoire est réparti en 12 départements et 77 communes. Les dispositions principales concernant l'organisation territoriale sont mises en place par la loi 97-028 du 15 janvier 1999 relative à « l'organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ».

Le département est un échelon de la déconcentration et la commune est un échelon de la décentralisation³.

Au niveau départemental, l'autorité déconcentrée est représentée par le préfet. Celui-ci dépend hiérarchiquement du ministère chargé de l'administration territoriale⁴. Il est aussi le représentant du gouvernement et de chacun des ministres⁵ ainsi que le coordonnateur, sous l'autorité des ministres concernés, des services déconcentrés des administrations civiles⁶. Le préfet a un pouvoir de police ce qui lui permet de prendre des mesures réglementaires pour assurer le maintien de l'ordre public et la protection civile⁷. Il exerce aussi le contrôle des actes des communes situées dans son département⁸.

Le département dispose d'un conseil de concertation et de coordination composé, entre autres, du préfet et des maires de communes⁹. Ce conseil doit être consulté dans les domaines relatifs au « développement économique, social et culturel des communes » afin de s'assurer de la cohérence des actes communaux avec les programmes nationaux¹⁰. Ainsi, le conseil peut délibérer sur « le schéma d'aménagement du territoire et les projets de développement du département », les questions relatives à la protection de l'environnement, la santé, la résolution des conflits intercommunaux, etc. À l'issue des délibérations, le conseil transmet ses recommandations au préfet.

Au contraire du département, la commune est une collectivité territoriale décentralisée bénéficiant d'une autonomie juridique et financière¹¹. La gestion de la commune est assurée par un conseil communal élu. Celui-ci élit le maire et ses adjoints¹². La circonscription communale est composée d'arrondissements qui ne disposent pas d'une autonomie juridique et financière¹³. L'arrondissement est divisé à son tour en villages, dans les zones rurales, ou en quartiers de ville dans les zones urbaines¹⁴.

1.2. Cadre législatif et transfert des compétences dans les domaines afférents au patrimoine

1.2.1. Avancement de la décentralisation

² Article 2 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990

³ art. 1

⁴ art.9 de la loi 97-028

⁵ art.10

⁶ art.11

⁷ art.13

⁸ art.14

⁹ art.17

¹⁰ art.20

¹¹ art.21

¹² art.23 et 24

¹³ art.34

¹⁴ art.41

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 instaure dans son article 150 le principe de la décentralisation et reconnaît la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus. En même temps, elle rappelle dans son article 153, que celles-ci font l'objet d'un contrôle de l'État dans le but de garantir un développement harmonieux de ces collectivités. Ce principe constitutionnel a été consolidé par une série de lois et règlements adoptés entre 1999 et 2000 mettant en place des règles de fonctionnement des collectivités locales et leurs relations avec le pouvoir central.

1.2.2. Cadre législatif et transfert des compétences

La loi 97-028 du 15 janvier 1999 relative à « l'organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin » pose les jalons de l'organisation décentralisée du territoire. Elle est suivie de plusieurs textes législatifs:

- La loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin;
- La loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier¹⁵;
- La loi 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin;
- La loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin;
- La loi 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des Conseils communaux ou municipaux et des membres des Conseils de village ou de quartier de ville en République du Bénin;
- La loi du 19 mai 2009 relative aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

La compétence institutionnelle

Le transfert des compétences est réalisé par la loi 97-029 relative à l'organisation des communes et la loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier. En effet, la commune, à travers le Conseil communal et le maire, peut intervenir après les délibérations dans des domaines qui lui sont propres :

Domaine	Modalité d'intervention
Urbanisme (art. 84 de la loi 97-029)	Élaboration du schéma directeur d'aménagement de la commune; Élaboration des plans d'urbanisme dans les zones agglomérées; Élaboration des règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols; Élaboration des plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements; Délivrance des permis de construire; Contrôle de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur
Action culturelle (art. 102, art. 103)	Animation des activités culturelle, sportives, de jeunesse et de loisirs et l'apport d'une aide financière et matérielle à ces activités; Conservation du patrimoine culturel local Conservation des archives de la commune
Habitat (art. 84 al. 2 et art. 85)	Délivrance du permis d'habiter; Création des conditions favorables à la promotion immobilière publique et privée

¹⁵ Les communes qui bénéficient d'un statut particulier sont celles qui remplissent selon la loi trois critères: avoir plus de 100.000 habitants; s'étendre au moins sur une distance de 10 km; avoir des ressources financières suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. Le Bénin compte 3 communes qui ont accès à ce statut: Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

Domaine	Modalité d'intervention
Développement économique (art. 84 al. 1.2, art. 86, art. 105, art. 106, art. 107)	Élaboration du plan économique et social; Émission d'avis sur la tranche communale du plan national de développement; Émission d'avis sur les projets concernant les investissements publics à caractère régional ou national qui seront réalisés sur le territoire de la commune; Mise en place des mesures qui favorise le développement touristique; Prise de décisions concernant les dépenses d'investissement économique dans les domaines ayant une relation avec ses compétences; Aménagement des zones artisanales et industrielles pour accueillir des activités économiques.
Aménagement du territoire (art. 86 al. 2 et 3)	Participation aux procédures et aux opérations d'aménagement du territoire lorsque cela concerne directement le territoire de la commune; Autorisation et contrôle de l'occupation temporaire du domaine public
Infrastructure et transport (art. 88, art. 89, art. 90, art. 91 art. 92)	Réalisation et entretien des routes, pistes et ouvrages d'art dans le territoire de la commune; Réalisation et entretien des voies urbaines et leurs réseaux d'assainissement en zones agglomérées; Mise en place et entretien de la signalisation routière; Réalisation et entretien des réseaux d'éclairage public; Réalisation, entretien et gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings qui se trouvent dans le territoire de la commune; Réglementation des transports des biens et des personnes dans le territoire de la commune; Réalisation des infrastructures hydrauliques et de télécommunication locales; La commune est consultée pour les travaux qui concernent directement son domaine public pour assurer la coordination des interventions.
Hygiène et salubrité (art. 93, art. 95)	Fourniture et distribution de l'eau potable; Collecte et traitement des déchets solides et liquides; Prise en charge du réseau public d'évacuation des eaux usées; Délimitation des zones interdites à l'urbanisation dans les zones à risque; Lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles; Contrôle de l'hygiène des aliments et des lieux de restauration; Élaboration des réglementations concernant l'assainissement individuel.
Environnement (art. 94, art. 96)	Création et entretien des espaces verts; Protection des ressources naturelles et hydrauliques et optimisation de leur utilisation; Nécessité de consulter la commune avant tout aménagement des sites miniers qui se trouve sur son territoire; Nécessité de consulter la commune sur les projets à caractère public ou privé susceptibles de porter atteinte à l'environnement afin que celle-ci s'assure de la protection des espaces naturels

Domaine	Modalité d'intervention
Enseignement et éducation des adultes (art. 97, art. 98, art. 99)	Charge des établissements publics primaire et maternel: construction, équipement, réparation et entretien; Initiation des mesures favorisant promouvant l'éducation de la jeunesse; Promotion des langues nationales.
Santé et action sociale (art. 100, art. 101)	Charge des centres publics de santé et de promotion sociale: réalisation, équipement et entretien; Octroie de l'aide sociale aux déshérités et aux sinistrés;
Les communes à statut particulier En plus des compétences exercées par les communes prévues par la loi 97-029, les communes à statut particulier exercent les compétences suivantes:	
Enseignement et formation professionnelle (art. 19 al. 1)	Charge des établissements publics d'enseignement secondaire et de formation professionnelle: construction, équipement, réparation et entretien.
Transport et circulation (art. 19 al. 2)	Élaboration du plan de circulation urbaine; Organisation des transports urbains collectifs; Installation et entretien des signalisations.
Communication (art. 19 al. 3)	Diffusion des organes d'information écrite; Création ou facilitation de l'installation des stations de radiodiffusion sonore et de télévisions locales.

Par ailleurs, le maire dispose des compétences propres prévues par la loi 97-029, qu'il exerce indépendamment du conseil municipal ou sous le contrôle de celui-ci. En tant qu'un organe exécutif de la commune, le maire est chargé de la préparation et de l'exécution des délibérations du conseil communal. Il est habilité à représenter la commune dans la vie civile, administrative et judiciaire, à conclure des contrats et à veiller à la rentrée des impôts et des taxes communaux¹⁶.

Sous le contrôle du conseil communal, il peut conclure des actes de ventes, d'échange, d'acceptation des dons et d'acquisition conformément à la loi, passer les baux et les marchés relatifs aux travaux communaux, gérer les revenus de la commune et contrôler les établissements communaux.

Sous le contrôle de l'autorité judiciaire, le maire exerce la fonction d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il est habilité à édicter des règlements qui lui permettent d'exercer les attributions qui lui sont propres.

Le maire est aussi une autorité de police administrative dans le ressort de sa commune dans le but « d'assurer l'ordre, la tranquillité, la sûreté et la salubrité publics ». Dans ce cadre, il peut intervenir dans plusieurs domaines. *Selon l'article 76 de la loi 97-029, le maire peut, par exemple, ordonner la démolition ou la réparation des immeubles menaçant ruine.*

En matière de l'urbanisme et selon les dispositions de l'article 78 de ladite loi, le maire est habilité à délivrer des autorisations de bâtir et des permissions de voirie.

¹⁶ art. 63 de la loi 97-029

Le transfert des compétences de l'État vers les communes est accompagné d'un transfert financier qui permet aux communes de réaliser les services faisant partie de ses compétences. Selon les dispositions de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, *la commune bénéficie d'un transfert complet ou partiel des recettes fiscales* (à titre d'exemple, la taxe sur les taxis de ville, une partie de la taxe touristique)¹⁷ *et de versement par l'État des dotations ou subventions* ainsi que des dons et legs des personnes morales ou physiques¹⁸.

La compétence organisationnelle

Selon les termes de la loi 97-029 du 15 janvier 1999, le conseil communal règle par ses délibérations, qui se déroulent en séances publiques¹⁹, les affaires relevant de son champ de compétences prévues par la loi. À cet effet, *le conseil doit créer trois commissions permanentes* qui sont : la commission des affaires économiques et financières; *la commission des affaires domaniales et environnementales et la commission des affaires sociales et culturelles*. Les décisions prises par cet organe doivent être notifiées aux citoyens par voie d'affichage. Quant au maire, en tant que responsable de l'administration communale, il est chargé de la coordination des activités du conseil. Il est chargé aussi de prendre des mesures en vue de l'application des décisions prises par le conseil communal.

La constitution béninoise dispose dans son article 153 que les collectivités territoriales font l'objet d'un contrôle de l'État dans le but de garantir un développement harmonieux de celles-ci. Dans ce cadre, le préfet est chargé de contrôler les actes des communes et des communes à statut particulier²⁰. Pour cet effet, le législateur a prévu dans la loi 97-029 trois formes de contrôle sur les communes: l'assistance et le soutien à la commune dans ses actions, le contrôle de légalité des organes communaux et le contrôle financier²¹.

Le préfet, en tant qu'autorité de tutelle de la commune, exerce une tutelle d'approbation, d'annulation et de substitution²². Le contrôle par approbation des actes communaux est un contrôle a posteriori. Le législateur a déterminé, dans l'article 144 de la loi 97-029, la liste des domaines soumis au contrôle du préfet:

- la gestion des propriétés communales;
- La gestion du budget communal;
- La mise en œuvre des ressources fiscales et non fiscales et leur perception;
- La gestion des emprunts;
- La gestion des prêts;
- L'élaboration des documents d'urbanisme;
- Les conventions relatives aux marchés publics et aux concessions des services publics locaux à caractère industriel et commercial;
- La dénomination des rues et des édifices publics;
- Les affaires concernant le personnel de la commune;
- La mission à l'étranger du maire et de ses adjoints.

Le délai d'approbation des actes liés aux domaines précités varie entre 15 jours et 2 mois selon le domaine. Si le délai d'approbation est dépassé, l'acte est considéré comme exécutoire²³. En cas de refus de la part du préfet d'approuver un acte communal, le conseil communal peut former un recours devant le juge administratif²⁴. Par ailleurs, les actes émis par les organes communaux et qui ne rentrent pas dans la liste des domaines établis par le législateur, sont aussi soumis au contrôle de légalité du préfet.

Le contrôle par annulation s'applique lorsque le conseil communal délibère illégalement et par conséquent, tous les actes issus de ces délibérations sont frappés par la nullité²⁵.

¹⁷ les articles 9 à 13 de la loi 98-007 de 1999

¹⁸ art. 14 de la loi 98-007

¹⁹ à l'exception des séances qui traitent des questions relatives à la sécurité ou l'examen d'un dossier disciplinaire d'un élu local.

²⁰ art. 14 de la loi 97-028, art. 141 de la loi 97-029 et art. 32 de la loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier

²¹ art. 142 de la loi 97-029

²² art. 143 de la loi 97-029

²³ art. 145 de la loi 97-029

²⁴ art. 146 de la loi 97-029

²⁵ art. 148 de la loi 97-029

Enfin, le contrôle par substitution s'applique lorsque les organes communaux ne se conforment pas aux mesures prescrites par les lois et les règlements. Dans ce cas, le préfet, après une mise en demeure restée sans suite, se substitue à ces organes et prend les mesures nécessaires pour le fonctionnement de la commune²⁶.

Les actes des organes communaux font aussi l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. En effet, le citoyen peut former un recours devant le juge administratif pour contester un acte communal. En revanche, sa demande ne peut être recevable qu'après avoir adressé sa requête au préfet. Si celui-ci, dans un délai de deux mois, refuse de réagir ou reste silencieux, l'action devant le juge devient valable²⁷.

Par ailleurs, selon les dispositions des articles 53 et 54 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes, les actes budgétaires sont aussi soumis au contrôle des autorités chargées de la tutelle et de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin.

Le législateur accorde aux communes et aux communes à statut particulier la possibilité de proposer la création d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)²⁸ afin de répondre à des besoins spécifiques comme le développement économique régional²⁹. À ce titre, les communes peuvent se regrouper soit en communauté de communes, soit en communauté urbaine pour les communes à caractère urbain, soit en communauté d'agglomération pour les communes à statut particulier³⁰.

L'établissement public de coopération intercommunal peut agir dans certains domaines transférés par les communes membres de l'établissement. Le législateur prévoit à titre indicatif les compétences suivantes³¹: l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le développement économique, la santé, la culture, l'enseignement, etc.

À titre d'exemple, la communauté de communes de l'Ouémé a été instaurée pour mettre en oeuvre un projet touristique auquel participent neuf communes : Porto-Novo, Adjarra, Avrankou, Akpro-Missérété, Dangbo, Bonou, Adjohoun, les Aguégus et Sèmè Podji³².

La tutelle du préfet est aussi applicable dans le cas de l'intercommunalité sur les actes des organes de l'EPCI³³.

1.3. Institutions d'accompagnement technique / politique de la décentralisation

À la tête des institutions qui accompagnent les communes dans l'exercice de leurs compétences on trouve le ministère chargé de la décentralisation. Cet accompagnement se traduit par un contrôle technique exercé par le préfet à titre de représentant du ministère et chargé de contrôler la légalité des actes communaux. Le contrôle technique consiste à assister et à soutenir la commune dans la réalisation de ses actions ainsi que s'assurer de la conformité de ces actions avec celles de l'État³⁴. À cet effet, il est instauré au niveau du département un organe dénommé conseil départemental de concertation et de coordination qui doit être consulté au sujet des programmes relatifs aux développements économique, sociale et culturel des communes et leurs conformité avec les programmes réalisés au niveau national. Le conseil se réunit deux fois par an.

Le législateur a déterminé les domaines que le conseil doit examiner³⁵. On cite parmi eux: le schéma d'aménagement du territoire et les projets de développement du département, la protection de l'environnement, le tourisme, la promotion culturelle régionale, les projets de jumelage entre départements ou de coopération avec des institutions nationales ou étrangères, l'enseignement secondaire et la formation

²⁶ art. 149 de la loi 97-029

²⁷ art. 164 de la loi 97-029

²⁸ art. 6 de la loi du 19 mai 2009 relative aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

²⁹ Fiche introductive sur le Bénin du 27 juin 2011. AIMF, p. 2

³⁰ art. 4 de la loi du 19 mai 2009

³¹ art. 10 de la loi du 19 mai 2009

³² Fiche introductive sur le Bénin du 27 juin 2011. AIMF, p. 2

³³ art. 39 de la loi du 19 mai 2009

³⁴ art. 142 al. 1 de la loi 97-029

³⁵ art. 20 de la loi 97-028

professionnelle, etc. Le conseil se compose du préfet, des maires de commune et leurs adjoints, un représentant de l'union départementale des producteurs, un représentant de la chambre consulaire départementale et un représentant de la fédération départementale des associations des parents d'élèves³⁶. À l'issue des délibérations, des recommandations sont transmises au préfet.

Au niveau communal, les services municipaux sont organisés sur la base d'un organigramme-type, défini par le ministère chargé de la décentralisation, qui prévoit : le cabinet du maire ; le secrétariat général pour toutes les administrations communales ; les directions, services et divisions au niveau des communes à statut particulier ; et les services, divisions au niveau des communes ordinaires. Certains services essentiels ci-après sont prévus : les affaires financières, le développement et la planification, les affaires générales (GRH, état civil et autres), les affaires domaniales et environnementales, les services techniques ainsi que celui de la communication, de la documentation et des archives³⁷.

Il existe d'autres institutions chargées d'aider les communes à mieux mener leurs missions:

- **La Maison des collectivités locales (MCL)** est un établissement public à caractère administratif. Elle est chargée dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation d'apporter un appui aux collectivités locales par la mise au point d'outils d'aide à la décision et l'animation d'un réseau de conseil et d'assistance aux communes. Ses compétences couvrent d'une part, l'organisation des services internes des communes sur les plans administratifs, comptable et financier et, d'autre part, la réflexion, la conception et l'utilisation des outils de planification, d'aménagement, d'orientation et de programmation communale³⁸;
- **L'Association Nationale des Communes du Bénin**, créée en novembre 2003 regroupe l'ensemble des communes du pays. Son mandat est de servir d'interface entre communes et pouvoirs publics d'une part, et entre communes et partenaires d'autre part, afin de représenter et défendre les intérêts de ses membres. L'ANCB se positionne comme un interlocuteur incontournable dans les relations qui lient les communes aux acteurs de la décentralisation au Bénin, dans la promotion du développement local et la démocratie à la base³⁹.

1.4. La politique du patrimoine

La Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 garantit aux citoyens l'accès à la culture ainsi que la sauvegarde et la promotion des « valeurs nationales de civilisation tant matérielles que spirituelles, ainsi que les traditions culturelles⁴⁰ ». De même, la Charte culturelle en République du Bénin de 1991, qui a une force de loi, vient appuyer ce constat en rappelant que l'État par le biais du ministère chargé de la culture a pour mission de promouvoir le développement culturel national⁴¹. L'État a aussi pour mission la sauvegarde, la protection et « la mise en valeur du patrimoine physique et non physique⁴² » ainsi que la responsabilité de prévenir toute altération de ce patrimoine⁴³. Les pouvoirs publics béninois doivent mettre en place des mesures qui empêchent l'exportation illicite des biens culturels et leur commercialisation⁴⁴.

1.4.1. Définition du patrimoine

Les premiers contours de la définition du patrimoine culturel ont été mis en avant par l'article 12 de la loi 91-006 de 1991 en précisant que les biens culturels qui font l'objet d'une protection juridique doivent présenter « un intérêt du point de vue de la préhistoire, de l'archéologie, de l'histoire, de l'anthropologie, de l'art contemporain, de la science, de la technique et de l'architecture ».

³⁶ art. 17 de la loi 97-028

³⁷ Fiche introductive sur le Bénin du 27 juin 2011. AIMF, p. 3

³⁸ ibid.

³⁹ ibid.

⁴⁰ art. 10 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990

⁴¹ article 1 de la loi 91-006 du 25 février 1991 portant charte culturelle en République du Bénin.

⁴² art. 11 de la loi 91-006

⁴³ art. 13 al. 1 de la loi 91-006

⁴⁴ art. 13 al. 2 de la loi 91-006

La loi 2007-20 du 23 août 2007 portant protection du patrimoine culturel et du patrimoine naturel à caractère culturel en République du Bénin consacre le chapitre II à la définition du patrimoine culturel et naturel. En plus des critères qui justifient la protection d'un bien en tant que patrimoine culturel cités dans l'article 12 de la charte culturelle susmentionnée, la loi 2007-20 procède à l'énumération des catégories des biens éligibles aux règles de protection mises en place par le législateur. En effet, il est considéré comme patrimoine culturel de la nation des biens meubles et immeubles, le patrimoine immatériel et le patrimoine naturel qu'ils soient publics ou privés⁴⁵ :

Patrimoine matériel	Patrimoine naturel à caractère culturel	Patrimoine immatériel
Les objets paléontologiques : les collections et spécimens rares de zoologie, de botanique, de géologie et d'anatomie.	Monuments naturels constitués par des formations ou groupes de formations physiques et biologiques ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique	Les traditions orales, les technologies et savoirs endogènes
Les biens qui représentent un caractère historique : l'histoire des sciences, des techniques et des technologies, l'histoire militaire et sociale, la vie des dirigeants, des penseurs, des sportifs, des savants et des artistes nationaux, les événements d'importance nationale.	Les formations géologiques et biologiques	Les chants et danses
Les objets provenant des fouilles archéologiques autorisées ou clandestines et des découvertes archéologiques.	Les aires ou zones délimitées constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées qui ont une valeur exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation	Les rituels, les us et coutumes, toute la littérature orale et tous les artefacts y afférents
Immeubles par destination : les objets provenant des monuments artistiques ou historiques.	Les sites ou zones naturels délimités ayant une valeur universelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle	
Objets d'antiquité ou anciens ayant plus de 50 ans d'âge		
Le matériel ethnographique ayant plus de 50 ans d'âge		
Les biens artistiques ayant plus de 50 ans d'âge : tableaux, peintures et dessins faits à la main sur tous supports et en toutes matières		

⁴⁵ art. 1 al. 2 de la loi 2007-20 du 23 août 2007

Patrimoine matériel	Patrimoine naturel à caractère culturel	Patrimoine immatériel
Productions originelles de l'art statuaire et de la sculpture en toutes matières		
Gravures, estampes et lithographie originales		
Tapisseries, tissages, assemblages et montages originaux de toutes matières		
Manuscrits rares et incunables, livres, documents et publications anciens d'intérêt spécial historique, artistique, scientifique, littéraire, isolés ou en collections ayant plus de 50 ans d'âge		
Timbres-poste, timbres fiscaux et analogues, isolés ou en collections ayant plus de 50 ans d'âge		
Archives y compris archives photographiques, télévisuelles et radiophoniques.		
Sites et monuments		
Biens meubles et immeubles de l'époque coloniale: les infrastructures scolaires et sanitaires, infrastructures de transport, les logements et résidences appartenant aux membres de l'administration coloniale.		
Églises, mosquées, sanctuaires, temples et autres lieux de culte, les édifices culturels et confessionnels ou traditionnels, les lieux de pèlerinage.		
Les types d'architecture de retour		
Habitats d'architecture traditionnelle, isolés ou regroupés en voie de disparition et tout autre type de construction dont la préservation présente un intérêt historique, artistique, scientifique ou pittoresque.		

À ces catégories qui délimitent le champ d'application de la présente loi s'ajoutent des éléments du patrimoine matériel ou immatériel désignés par un décret sur proposition du ministre chargé des affaires culturelles⁴⁶. Il n'existe en (2012) pas d'inventaire du patrimoine culturel à valeur nationale.

1.4.2. Cadre législatif de la protection et de gestion du patrimoine

Au niveau national

Les règles juridiques qui régissent la protection du patrimoine culturel sont rassemblées dans deux textes de loi.

Le premier texte est la charte culturelle en République du Bénin instaurée par la loi 91-006 du 25 février 1991. Cette charte considère que la culture est un élément important à prendre en considération dans les plans et programmes de développement⁴⁷ et pour accroître la production de la plus-value nationale⁴⁸.

La charte a pour objectif de définir le rôle de l'État dans le domaine de la culture, notamment dans la protection et la mise en valeur du patrimoine culturel matériel et immatériel.

Le deuxième texte est la loi 2007-20 du 23 août 2007 portant protection du patrimoine culturel et du patrimoine naturel à caractère culturel en République du Bénin. Cette loi régit tous les aspects de la protection et de la mise en valeur du patrimoine culturel matériel et immatériel en temps de paix et en temps de guerre⁴⁹.

Au niveau international

La charte de la culture accorde une grande importance à l'intégration des normes et orientations élaborées par les organismes internationaux et régionaux⁵⁰. En effet, le Bénin a ratifié les conventions de l'UNESCO relatives à la protection du patrimoine culturel matériel et immatériel :

- Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972;
- Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique de 2001;
- Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005.

Dans le cadre de la convention de l'UNESCO de 1972, le Bénin a inscrit le site des palais royaux d'Abomey sur la liste du patrimoine mondial en 1985. Vu l'état de conservation de ces palais, le site a été mis sur la liste du patrimoine mondial en péril. Les nombreux efforts de gestion et de conservation sur le bien ont permis de le sortir de cette liste en péril en 2007.

Le législateur béninois a procédé à la transposition de ces conventions dans l'ordre juridique national. En effet, la loi 2007-20 du 23 août 2007 portant protection du patrimoine culturel et du patrimoine naturel à caractère culturel en République du Bénin intègre plusieurs aspects de protection du patrimoine culturel et reflète la détermination du législateur de se conformer aux normes internationales dans le domaine du patrimoine culturel.

1.4.3. Cadre administratif et institutionnel du patrimoine culturel

Comme il a été démontré ci-dessus, c'est à l'État par le biais du ministère de la culture, que revient la charge de protéger et de conserver le patrimoine culturel dans toutes ses composantes. La charte culturelle l'a rappelé à plusieurs reprises⁵¹. En revanche, celle-ci ne prévoit pas le transfert des compétences en matière de gestion et de mise en valeur du patrimoine culturel local aux communes. Le transfert des compétences dans le domaine de la culture se limite à la mise en place des infrastructures nécessaires à la vie culturelle. Selon l'article 31 de la loi 91-006 la décentralisation de la vie culturelle concerne « le suivi des programmes culturels des

⁴⁶ article 5 de la loi 2007-20 du 23 août 2007

⁴⁷ art. 6 al. 8 et art. 48 de la loi 91-006

⁴⁸ art. 6 al. 10 de la loi 91-006

⁴⁹ Notamment les articles 58 et 59 du Titre III intitulé «de la protection des biens culturels en cas de conflits armés», la loi 2007-20

⁵⁰ Le préambule de la loi 91-006 portant charte culturelle en République du Bénin

⁵¹ notamment les articles 1, 11, 12 et 13 de la loi 91-006

associations régionales de développement, l'édification d'infrastructures d'animation culturelle dans les régions, municipalités et villages, l'organisation des manifestations culturelles à l'échelon local et national».

Les choses ont évolué depuis l'adoption de la charte culturelle en 1991 notamment avec la promulgation de la loi 2007-20 de 2007 relative à la protection du patrimoine culturel. Désormais, « la gestion, la protection et la sauvegarde des biens culturels locaux incombent à la commune et aux communautés locales régulièrement constituées⁵²». Par ailleurs, le ministère de la culture reste le principal responsable du processus de patrimonialisation au niveau national⁵³. Il est aussi chargé d'apporter de l'aide aux organes décentralisés par le biais de ses services déconcentrés⁵⁴. Les relations entre les organes décentralisés et le ministère de la culture ne sont pas détaillés par la loi 2007-20. Seul un décret définit les modalités de collaboration⁵⁵.

Il existe au sein du ministère de la culture différents services chargés de la gestion du patrimoine culturel⁵⁶ :

- **Direction des Archives Nationales (DAN);**
- **Direction de la Bibliothèque nationale (DBN);**
- **Direction du Patrimoine Culturel (DPC).** Elle comprend :
 - Des services techniques centraux à savoir:
 - Le Service de la Promotion des Musées et de l'Action Educative (SPMAE);
 - Le Service de la Législation, de la Protection du Patrimoine et de l'Inventaire (SLPPI);
 - Le Service de la Documentation et de la Recherche (SDR);
 - Le Service de la Coopération, de la Communication et de la Formation (SCCF);
 - Des Structures décentralisées: les musées nationaux;
- **Les Musées Nationaux**
 - Le Musée Historique d'Abomey
 - Le Musée régional de Natitingou
 - Le Musée d'Histoire de Ouidah
 - Le musée Honmè de Porto-Novo
 - Le Musée Ethnographique Alexandre Sènou ADANDE de Porto-Novo
 - Le Musée Plein Air de Parakou

La présente loi souligne le rôle de la commission nationale de protection du patrimoine culturel (CNPPC) qui a vocation à proposer au gouvernement la politique en matière de protection du patrimoine culturel et du patrimoine naturel à caractère culturel et assurer le suivi de la mise en œuvre de cette politique⁵⁷. En principe, le fonctionnement et les attributions de cet organe sont fixés par décret⁵⁸ mais on peut retirer quelques éléments sur le rôle de cette commission tels qu'ils sont prévus par la loi 2007-20 de 2007 relative à la protection du patrimoine culturel et naturel. En effet, la CNPPC exerce un rôle consultatif auprès du ministère chargé de la culture quand il s'agit de réaliser des travaux de restauration nécessaires pour la conservation d'un bien classé⁵⁹, de mettre en place des secteurs sauvegardés et d'élaborer des plans de sauvegarde⁶⁰. L'avis de la CNPPC est requis pour toutes les opérations effectuées dans un secteur sauvegardé⁶¹. Elle peut aussi proposer au ministère de la culture d'intervenir lorsqu'un bien culturel meuble classé, propriété d'une collectivité territoriale, est en péril⁶². La commission intervient aussi en matière de fouilles archéologiques⁶³.

En revanche, je ne suis pas sûre si cette commission a remplacé la commission nationale des monuments et sites créée par le décret 92-321 du 26 novembre 1992 et si un nouveau décret la concernant a été édité.

⁵² art. 7 al. 2 de la loi 2007-20

⁵³ art. 7 al. 1 de la loi 2007-20

⁵⁴ ibid., art. 8

⁵⁵ ibid., art.9

⁵⁶ Fiche introductive sur le Bénin du 27 juin 2011. AIMF , p.6

⁵⁷ ibid., art. 10

⁵⁸ ibid., art.10 al.2

⁵⁹ art. 28 de la loi 2007-20 de 2007 portant protection du patrimoine culturel et du patrimoine naturel à caractère culturel.

⁶⁰ ibid., art. 64 al. 2 et art. 65 al. 2

⁶¹ ibid., art. 66

⁶² ibid., art. 47

⁶³ ibid., art. 77

1.5. Patrimoine et aménagement du territoire dans le cadre de la décentralisation

En tant qu'une structure décentralisée, la commune est compétente en matière d'urbanisme et de conservation du patrimoine culturel local.

1.5.1. Le domaine de la commune

Selon l'article 103 de la loi 97-029 relative à l'organisation des communes, la commune a pour attribution la conservation du patrimoine culturel local. De même, l'article 7 de *la loi 2007-20 portant protection du patrimoine culturel et naturel accorde à la commune la responsabilité de gérer, protéger et sauvegarder les biens culturels locaux.* Elle est aidée dans ce domaine par les services déconcentrés du ministère de la culture. En revanche, les deux lois n'abordent pas explicitement le mode d'intervention des collectivités territoriales dans la préservation du patrimoine culturel local.

Par ailleurs, *l'État conserve l'essentiel de ses prérogatives en matière de gestion du patrimoine culturel.* À titre d'exemple, l'arrêté établissant un secteur sauvegardé concernant les biens immeubles tels qu'ils sont définis par l'article 3 de la loi 2007-20, est pris conjointement par le ministre de la culture et le ministre chargé de l'urbanisme. La commune n'intervient dans ce cadre qu'à titre consultatif⁶⁴. Quant à l'élaboration du plan de sauvegarde, ce sont « les services compétents du ministère en charge de la culture » qui procèdent à sa préparation⁶⁵. Dans ce cadre le *législateur est resté silencieux sur le rôle de la commune dans le processus d'élaboration du plan.* Mais on peut déduire que les organes communaux peuvent y intervenir puisque « l'élaboration du plan de sauvegarde obéit à la même procédure que celle du plan d'aménagement du territoire⁶⁶. En effet, l'article 86 al. 2 de la loi 97-029 prévoit la participation de la commune aux procédures et aux opérations d'aménagement du territoire lorsque cela concerne directement son territoire.

Le ministre chargé des affaires culturelles a une place prépondérante en matière d'autorisation de travaux et d'aménagement dans le cadre du secteur sauvegardé. L'article 66 de *la loi 2007-20 précise que «les travaux ci-après entrepris à l'intérieur du secteur sauvegardé sont soumis à l'autorisation préalable du ministre en charge de la culture, après avis de la commission nationale de protection du patrimoine culturel».* Le texte cite ensuite trois catégories de travaux :

- « *Les travaux de démolition totale ou partielle de tout édifice se trouvant dans les limites du périmètre du secteur sauvegardé;*
- « *Les travaux relatifs aux réseaux* électriques et téléphoniques, aux conduites d'eau et d'assainissement, aux voies de communication et télécommunication *et tous travaux susceptibles de déformer* l'aspect extérieur de la zone et des constructions existantes;
- « *L'installation des panneaux publicitaires, tableaux d'affichage et de signalisation et autres supports de publicité»*

À cette liste s'ajoute les travaux concernant «les projets de morcellement et de lotissement à l'intérieur d'un secteur sauvegardé» qui doivent avoir l'autorisation préalable du ministre de la culture et ce après avis de la CNPPC⁶⁷.

Quant aux « projets de constructions et de restauration» effectués dans le secteur sauvegardé, ils sont régis par le droit de l'urbanisme⁶⁸. Dans ce cas, la commune intervient en tant qu'une autorité qui délivre les permis de construire selon les dispositions de la loi 97-029.

L'arrêté établissant un secteur sauvegardé doit être suivi dans un délai de deux ans d'un plan de conservation et de mise en valeur⁶⁹. Le législateur est resté silencieux sur les acteurs impliqués dans l'élaboration de ce plan.

⁶⁴ *ibid.*, art. 64

⁶⁵ *ibid.*, art. 65

⁶⁶ *ibid.*, art. 65 al.2

⁶⁷ *ibid.*, art. 67

⁶⁸ *ibid.*, art. 68

⁶⁹ *Ibid.*, art.71

Selon l'article 69 de la loi 2007-20, le plan de conservation et de mise en valeur doit être composé d'un plan parcellaire et d'une partie consacrée aux règles réglementaires. Il doit aussi mentionner les éléments suivants :

- « Les biens immeubles construits ou non à sauvegarder ;
- « Les constructions dégradées à réhabiliter ;
- Les édifices à démolir en totalité ou en partie en vue des travaux d'aménagement à caractère public ou privé ; les normes d'architecture à respecter;
- « Les infrastructures de base et les équipements nécessaires ;
- « Les règles concernant l'aménagement des places publiques ;
- « Les activités interdites pour incompatibilité avec les exigences de la protection du secteur sauvegardé ».

Dans la pratique, la commune reste un acteur essentiel dans la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel local. Deux sites historiques remarquables du Bénin montrent l'implication des communes dans leur gestion au moins par voie réglementaire :

Les sites historiques liés à la Route des esclaves dans la commune de Ouidah, secteur sauvegardé

Le plan de conservation et de mise en valeur des sites historiques de la ville de Ouidah est établi par l'arrêté communal 5/ 015/CO/SG/SCPCPT du 2 novembre 2007. L'arrêté établit un secteur sauvegardé autour de sept sites historiques répartis en cinq catégories (lieux entrepôts, lieux de vente, lieux de marchandisation, lieux de commémoration, sites associés majeurs)⁷⁰. Selon les dispositions de l'article 5 de l'arrêté communal, il est interdit de construire et/ ou d'aménager « sur les étendues décrites dans l'article 3 et délimitées (zones centrales et zones tampons) sur les croquis joints au présent arrêté ». En plus de ces mesures, l'arrêté communal prévoit la création d'un service technique communal qui a pour mission la protection des sites liés à la Route de l'esclave⁷¹. Le service est composé de cinq spécialistes dans le domaine « du patrimoine culturel et historique, de l'urbanisme, du tourisme et de la sécurité publique⁷² ». L'application de cet arrêté est élargie à tous les services compétents de la commune de Ouidah et ce en collaboration avec le Comité technique national⁷³.

Les palais royaux d'Abomey

Ce site historique est le seul site au Bénin inscrit sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Il bénéficie d'une protection directe établie par l'arrêté communal du 5 juillet 2006 portant règlement d'urbanisme de la zone tampon de protection du site classé des palais royaux d'Abomey. Cet arrêté communal a pour objectif « d'imposer des servitudes d'urbanisme, d'hygiène, de sécurité et d'esthétique, nécessaires à l'instauration et au maintien d'un environnement respectant les valeurs historiques, culturelles et spirituelles fortes des palais royaux d'Abomey classés Patrimoine Mondial⁷⁴ ». Afin de garantir une protection optimale à ce site, l'arrêté communal exclut toutes les activités polluantes qui peuvent porter atteinte à l'intégrité du site⁷⁵.

Les palais royaux d'Abomey bénéficient aussi d'une protection juridique indirecte par le biais du Plan Directeur d'Urbanisme d'Abomey qui prévoit des dispositions spécifiques pour protéger le tissu traditionnel qui caractérisent ce site⁷⁶.

Le site des palais royaux est une institution culturelle dotée d'une personnalité morale et considérée comme un organe déconcentré du ministère de la culture et dépend directement de la Direction du patrimoine culturel⁷⁷. À la tête de cet organe ad hoc se trouve un gestionnaire/ conservateur⁷⁸ qui « gère et coordonne les activités du site, développées par le Département de la conservation du site et le département de la

⁷⁰ Art. 3 de l'arrêté municipal 5/ 015/CO/SG/SCPCPT du 2 novembre 2007 portant mesures conservatoires relatives à la protection et la mise en valeur des sites liés à la Route de l'esclave dans la commune de Ouidah.

⁷¹ Ibid., art. 7

⁷² Ibid., art. 8

⁷³ Ibid., art. 10

⁷⁴ Art. 1 de l'arrêté 2006- 4/ 013/ MCA/ SG-SAG du 5 juillet 2006 portant règlement d'urbanisme de la zone tampon de protection du site classé des palais royaux d'Abomey

⁷⁵ Ibid., art. 11

⁷⁶ Ibid., art. 13

⁷⁷ Site des palais royaux d'Abomey, plan de conservation, de gestion et de mise en valeur 2007-2011, p.31 [en ligne] :

<http://whc.unesco.org/fr/list/323/documents/>

⁷⁸ La désignation du conservateur est une application des préconisations du Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, *ibid.*, p.31

muséographie⁷⁹». *Le site a aussi un Conseil de gestion qui « prend des décisions et recommandations sur toutes les activités devant être réalisées sur le site⁸⁰ ». Il est compétent en matière d'urbanisme car il est obligatoire de requérir son avis « avant la délivrance du permis de construire par le maire de la commune d'Abomey⁸¹*

Selon l'article 25 de l'arrêté 5 juillet 2006 portant règlement d'urbanisme de la zone tampon de protection du site classé des palais royaux d'Abomey, le mode de gestion est basé sur la concertation assurée « par un comité composé des services départementaux chargés de l'urbanisme, de l'assainissement, du Conseil de gestion du site, de la société civile et de toute personne qui pourrait être suggérée par un de ces organismes ».

Un deuxième plan de conservation et de mise en valeur concernant ce site historique a été élaboré par le ministère de la culture⁸². Le plan fixe quatre objectifs généraux⁸³ à appliquer pour la période 2007-2011 :

- « Poursuivre et formaliser les acquis en matière de bonnes pratiques de conservation et de gestion afin de pérenniser les bases solides mises en place ces dernières années;
- « Renforcer les capacités d'intervention pour permettre, à terme, de couvrir effectivement les besoins d'entretien régulier et de services aux visiteurs sur l'ensemble du site;
- « Améliorer la connaissance des aspects tangibles et intangibles du site ainsi que les méthodes et procédés d'intervention;
- « Poursuivre l'amélioration progressive de l'état de conservation du site et des services offerts (en visant la durabilité des investissements réalisés et un processus de développement génératif)».

1.5.2 Cadre législatif et outils réglementaires de l'aménagement du territoire

La loi 97-029 relative à l'organisation des communes et la loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier accordent aux communes la possibilité d'intervenir dans des domaines essentiels pour l'organisation du territoire. En effet, les communes disposent de plusieurs outils d'intervention leur permettant de participer à la mise en place des politiques de l'aménagement du territoire. *Ainsi, elles sont compétentes pour élaborer leur plan de développement communal⁸⁴* considéré comme « un document de référence, un répertoire de projets et d'actions consensuelles jugées prioritaires par les habitants de la commune en vue de promouvoir le développement de la localité⁸⁵ ». Dans ce cadre, les communes doivent *élaborer leur schéma directeur d'aménagement de la commune⁸⁶* qui contient :

- « Une analyse du territoire communal et les axes d'intervention de son développement ;
- « Les objectifs d'aménagement et de gestion du territoire, en particulier dans les domaines de compétences de la commune (environnement, santé, hygiène et salubrité, enseignement primaire et maternel, alphabétisation et éducation des adultes, santé, action sociale et culturelle, services marchands et investissements économiques) ;
- « L'ensemble des stratégies, programmes et règlements nationaux applicables ;
- « Les modalités d'application des mesures d'aménagement⁸⁷ ».
- Entre 2003 et 2005, la plupart des communes du Bénin se sont dotées de plan de développement communal dont la durée est en général de cinq ans, avec l'appui de différents partenaires au développement (ADECOI, Coopération Danoise, PDDC/GTZ, PDL Collines, PRODECOM/UE, SNV, etc.)⁸⁸
- Les communes disposent d'autres outils d'intervention en matière de l'aménagement du territoire. Selon l'article de 84 de la loi 97-029 et dans le cadre du plan de développement communal, les communes doivent élaborer les plans suivants :

⁷⁹ *ibid.*, p. 31

⁸⁰ *ibid.*, p. 31.

⁸¹ art. 26 de l'arrêté 2006- 4/ 013/ MCA/ SG-SAG du 5 juillet 2006 portant règlement d'urbanisme de la zone tampon de protection du site classé des palais royaux d'Abomey

⁸² Le premier plan de conservation a été mis en œuvre entre 1998 et 2003. Voir Site des palais royaux d'Abomey, plan de conservation, de gestion et de mise en valeur 2007-2011 [en ligne] : <http://whc.unesco.org/fr/list/323/documents/>

⁸³ *ibid.*, p. 54

⁸⁴ art. 84 al. 1 de la loi 97-029

⁸⁵ Fiche introductive sur le Bénin du 27 juin 2011. AIMF, p. 7

⁸⁶ art. 84 al. 2 de la loi 97-029

⁸⁷ Fiche introductive sur le Bénin du 27 juin 2011. AIMF, p. 7-8

⁸⁸ *ibid.*, p. 7

- Élaboration des plans d'urbanisme dans les zones agglomérées;
- Élaboration des règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols;
- Élaboration des plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements;

Au niveau national, les communes participent aux procédures et aux opérations d'aménagement du territoire lorsque cela concerne directement leur territoire⁸⁹.

Par ailleurs, le rôle de l'État reste prépondérant en matière d'aménagement du territoire en tant que garant de la cohérence de l'organisation territoriale. À cet effet, le préfet aidé par le conseil départemental de concertation et de coordination, veille à ce que les politiques et stratégies de l'État soient prises en considérations dans les différents plans locaux.

1.5.3. Cadre administratif de l'aménagement du territoire

Au niveau national, c'est la Direction générale de l'urbanisme et de la réforme foncière au sein du ministère de l'urbanisme, qui est responsable de l'élaboration des politiques relatives à l'aménagement du territoire. Elle a pour mission de :

- « Élaborer, animer et contrôler la mise en œuvre des politiques et stratégies de l'État dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement, du foncier, de l'assainissement urbain, de la voirie urbaine, de la mobilité urbaine, de la cartographie et du cadastre;
- « Définir et assurer l'exécution des actions de l'État dans ses domaines de compétence;
- « Assurer les conditions optimales de développement des villes et de mobilité intra urbaine et interurbaine des personnes et des biens⁹⁰».

Au niveau local, le ministère de l'urbanisme est représenté par le préfet qui dirige les services départementaux de l'État.

Les organes communaux, à savoir le maire et le conseil communal, interviennent aussi dans le cadre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Conclusion

Il est évident que les communes ont la possibilité d'intervenir indirectement par le biais des règlements d'urbanisme dans la politique patrimoniale même si l'État garde l'essentiel de ses prérogatives dans ce domaine. Les législations patrimoniales ne reflètent pas cette réalité et il est nécessaire de procéder à une harmonisation de ces législations avec plus de précision sur le rôle des communes.

⁸⁹ art. 86 al. 2 de la loi 97-029

⁹⁰ art. 57 du décret 2007-447 du 2 octobre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'urbanisme, de l'habitat, de la réforme foncière et de la lutte contre l'érosion côtière.

2. L'Offre de formation en lien avec le patrimoine

2.1. Les institutions de formation dans le pays

Différents textes officiels fixent le cadre juridique de l'enseignement supérieur et des universités au Bénin :

- La loi N° 2003-17 du 11 novembre 2003 en fixe le cadre général. Cette loi porte sur l'orientation de l'éducation nationale en république du Bénin et traite spécialement de l'enseignement de troisième degré dans son titre V,
- Le décret N° 2007-442 du 2 octobre 2007,
- Le décret N° 2004-275 du 12 mai 2004,
- Le décret N° 2001-365 du 18 septembre 2001,
- L'arrêté N° 1991-92 du 13 février 1991 portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'université.

91

2.1.1. Les établissements nationaux d'enseignement

Les établissements nationaux d'enseignement supérieur sont au nombre de deux : les universités de Parakou (U.P.) dans la partie septentrionale du pays et d'Abomey-Calavi (U.A.C.) dans le département de l'Atlantique. Elles ont été créées par le décret N° 2001-365 du 18 septembre 2001. Ces centres universitaires ont un statut d'établissement public, scientifique, technique et culturel (EPSTC) doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (article 1er de l'arrêté N° 92 1991).

L'arrêté du 19 octobre 2001 fixe la liste des différentes entités dépendant de l'université. L'Université d'Abomey-Calavi dispose six centres universitaires (*Abomey-Calavi, Cotonou, Porto-Novo, Dangbo, Lokossa, Ouidah*) et l'Université de Parakou en dispose de deux: le Centre Universitaire de Parakou et celui de Natitingou. Chacun de ces centres abrite des facultés et des écoles.

Il a également été créé le Centre de Formation et de Recherche en Matière de Population (CEFORP) Il s'agit d'une unité pluridisciplinaire créée par l'arrêté ministériel n°203/MEMS/DGM/R-UNB du 17 avril 1989. Les principales activités du centre sont axées autour de trois points majeurs : la recherche, la formation et l'appui institutionnel. Sur financement du CIUF, le CEFORP abrite depuis la rentrée académique 1999-2000 un programme inter facultaire et interrégional de DESS en « Population et Dynamiques Urbaines ». Le CEFORP organise également des stages de formation à la demande, dans différents domaines relatifs aux questions de population en relation avec la santé, l'éducation, l'emploi.

La carte universitaire nationale des établissements de formations et de recherche

Centre Universitaire d'Abomey-Calavi

- Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines (FLASH)
- Facultés des Sciences et Techniques (FAST)
- Faculté de Droit et de Sciences Politiques (FADESP)
- Faculté des Sciences Économiques et de Gestion (FASEG)
- Faculté des Sciences Agronomiques (FSA)
- École Polytechnique (EPAC)
- École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM)
- Institut de langue Arabe et de la Culture Islamique.

Centre Universitaire de Cotonou

- Faculté des Sciences de la Santé (FSS)
- École de Médecine

⁹¹ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Fiche_Curie_Benin.pdf

- École de Pharmacie
- École Nationale des Assistants Sociaux (ENAS)
- École de Kinésithérapie (ESK)
- École Nationale d'Économie Appliquée et de Management (ENEAM)

Centre Universitaire de Porto-Novo

- Institut National de la Jeunesse, de l'Éducation Physique et du Sport (INJEPS)
- École Normale Supérieure
- Faculté des Lettres Arts et Sciences Humaines (annexe)

Centre Universitaire de Dangbo

- Institut de Mathématiques et de Sciences Physiques (IMSP)

Centre Universitaire de Lokossa

- Institut Universitaire de Technologie (IUT)
- École Normale Supérieure de l'Enseignement Technique

Centre Universitaire de Ouidah

- Institut Régional de Santé Publique (IRSP)

Centre Universitaire de Parakou

- Faculté d'Agronomie
- Faculté de Droit et de Sciences Politiques
- Faculté des Sciences Economiques et de Gestion
- Faculté de Médecine
- Institut Universitaire de Technologie

Centre Universitaire de Natitingou

- Faculté des Sciences de l'Éducation (ex Ecole Normale des Instituteurs).

2.1 2. Les établissements privés

Avec l'accord du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, sept universités privées et une annexe ont été créées. Il s'agit de l'Université des Sciences et Technologies du Bénin (USTB), l'Université Catholique de l'Afrique de l'Ouest (UCAO), Houdégbé North American University Benin (HNAUB), l'Université Polytechnique Internationale du Bénin (UPIB), l'Université Africaine de Technologie et de Management (UATM), Université du Quartier Latin à Ouidah, l'Université Protestante de l'Afrique de l'Ouest (UPAO) et l'Université Africaine de Technologie et de Management (UATM).

2.2. Les institutions de formation initiale ou continue dispensant des formations associées au patrimoine.

2.2.1. Le cas particulier de l'École du patrimoine Africain, partenaire de l'Action ⁹²

L'École du Patrimoine Africain - EPA est un établissement universitaire de formation et de recherche de 2ème cycle spécialisé dans la conservation et la médiation du patrimoine culturel immatériel et matériel (sites historiques, monuments, sites archéologiques, musées, bibliothèques, archives) à vocation régionale.

Sa mission principale est le renforcement du réseau des professionnels africains capables d'assurer la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel.

⁹² EPA, Victoire ADEGBIDI, réponse enquête « Patrimoine et développement local »

Elle propose, dans ce cadre des modules de formations à l'intention des agents des collectivités locales pour la meilleure protection, conservation et gestion des villes africaines du patrimoine.

L'EPA pour missions de faire la promotion de projets de développement socio-économique qui intègrent la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine culturel. Elle organise des modules de formations et/ou des ateliers pour renforcer les capacités des agents des collectivités locales. Les agents des mairies qui participent aux formations sont souvent des agents des directions des services techniques des mairies, des personnes en situation professionnelle. Leur niveau d'étude dépend des agents recrutés par les collectivités locales de nos villes. Ces formations sont validées par des attestations et certificats de participation.

Seule la licence en Conception et mise en œuvre de projets culturels organisée en partenariat avec l'Université d'Aix-en Provence (France) est une formation diplômante. Il y a eu des agents des collectivités locales formés dans le cadre de cette licence. L'Objet de la licence est de former des professionnels africains capables de concevoir et de gérer des projets culturels. Les résultats déjà atteints : 30 médiateurs culturels déjà formés sur 5 pays (Bénin, Burkina, Cameroun, Congo, Sénégal)

2.2.2. Les autres organismes de formation

Université d'Abomey-Calavi (UAC) , Département d'Histoire et d'Archéologie

La FLASH est chargée de la formation dans les domaines : des lettres modernes, les sciences du langage et de la communication, de la linguistique, de la philosophie, sociologie et anthropologie, de l'histoire et de l'archéologie, de la géographie et de l'aménagement du territoire, de la psychologie et sciences de l'éducation.

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

C'est une école de formation des cadres pour l'administration publique, privée et pour la justice. Elle assure aussi le perfectionnement et le recyclage des cadres en activité, la recherche relative à l'administration et à la magistrature et la préparation aux concours et tests permettant l'accès aux grands corps de l'Etat.

Centre de formation et de recherche en matière de Population

Les principales activités du centre sont axées autour de trois points majeurs : la recherche, la formation et l'appui institutionnel. Sur financement du CIUF, le CEFORP abrite depuis la rentrée académique 1999-2000 un programme inter facultaire et interrégional de DESS en « Population et Dynamiques Urbaines ». Le CEFORP organise également des stages de formation à la demande, dans différents domaines relatifs aux questions de population en relation avec la santé, l'éducation, l'emploi.

Le conservatoire de danses cérémonielles et royales d'Abomey⁹³

Le conservatoire de danses cérémonielles et royales d'Abomey fonctionne comme un laboratoire de linguistique appliquée ayant pour spécialités la sémiologie des textes chantés et la sémiologie des messages gestuels. Dans sa mission de sauvegarde du patrimoine culturel et artistique ce conservatoire accueille chaque année, une centaine d'écoliers et d'élèves de six à vingt ans recrutés à la suite d'un concours entre les différents établissements scolaires.

⁹³ <http://fr.allafrica.com/stories/200901290264.html>

1. Politique patrimoniale et décentralisation

1.1. Organisation du territoire /cadre général

Le Cap Vert est un État unitaire⁹⁴ et son organisation est décentralisée. Le territoire est réparti en 22 circonscriptions⁹⁵. La Constitution reconnaît dans son article 2 alinéa 2 « l'existence et l'autonomie du pouvoir local ainsi que la décentralisation démocratique de l'administration publique ».

La municipalité est un échelon de la décentralisation. La «Freguesia», le quartier, le village et la «zona» sont des échelons de la déconcentration.

L'autorité déconcentrée est représentée par le gouverneur qui exerce un rôle politique et administratif⁹⁶. Celui-ci dépend directement du premier ministre et représente tous les ministres au niveau local⁹⁷. Sa compétence territoriale comprend une ou plusieurs municipalités, une ou plusieurs îles. Il est nommé par décision du Conseil des ministres pour une durée de trois ans⁹⁸.

La municipalité est définie comme une personne morale publique territoriale et dotée d'organes qui ont pour mission de représenter les citoyens qui résident dans sa circonscription et de défendre leurs intérêts⁹⁹. À cet effet, elle dispose d'une assemblée élue ayant un pouvoir de décision et d'un organe exécutif collégial¹⁰⁰.

1.2. Cadre législatif et transfert des compétences dans les domaines afférents au patrimoine

1.2.1. Avancement de la décentralisation

La décentralisation est un mode d'organisation territoriale inscrit dans la Constitution depuis 1992. Celle-ci reconnaît la libre administration de la collectivité locale par un conseil élu. Les municipalités disposent également d'un pouvoir réglementaire qui leur sont propre¹⁰¹. En même temps, la collectivité locale est soumise à une tutelle administrative dans un cadre prescrit par la loi. En revanche, les mesures prises par l'autorité de tutelle qui tendent à restreindre l'autonomie de la collectivité locale doivent être soumises à l'avis de l'organe délibérant de la municipalité¹⁰².

Les compétences des organes de la municipalité ainsi que leur fonctionnement sont déterminées par la loi et ce dans le respect du principe de l'autonomie et de la décentralisation¹⁰³.

1.2.2. Cadre législatif et transfert des compétences

Le principe constitutionnel de la décentralisation est consolidé par la loi 134/IV du 3 juillet 1995 fixant le statut des municipalités. Cette loi détermine des principes fondamentaux de la décentralisation et qui sont axés sur l'indépendance des organes municipaux, la nécessité de participation des citoyens à la prise des décisions quand cela les concerne et leur droit de contester un règlement municipal devant le juge administratif, la participation des municipalités à la définition des politiques publiques les concernant ainsi que leur droit de

⁹⁴ art. 1 al. 1 de la loi constitutionnelle 1/VII/2010 portant modification de la Constitution de 1992

⁹⁵ Fiche introductive du Cap Vert, p. 1

⁹⁶ ibid., art. 2 de la loi 82/V/98 du 21 décembre 1998 créant une charge de gouverneur civil, p. 1

⁹⁷ ibid..

⁹⁸ ibid

⁹⁹ ibid., art. 230 de la loi constitutionnelle 1/VII/2010 portant modification de la Constitution de 1992

¹⁰⁰ ibid., art. 234 al. 1

¹⁰¹ ibid., art. 235

¹⁰² ibid., art. 236 al. 3

¹⁰³ ibid., art. 238 al. 1

conclure des accords internationaux de coopération quand cela concerne directement leurs domaines de compétences telles qu'elles sont définies par la loi¹⁰⁴.

La compétence institutionnelle

La loi 134/IV définit les domaines de compétence des municipalités ainsi:

Domaine	Modalité d'intervention
Aménagement (art. 28)	Participation à l'exécution et au contrôle du plan national de développement et d'autres plans à caractère régional ou sectoriel; Élaboration, approbation et exécution du plan municipal de développement, des plans annuels et pluriannuels d'investissement;
Culture (art. 36)	Défense et préservation des valeurs historiques et culturelles de la nation; Protection et conservation du patrimoine historique, culturel, naturel et artistique d'intérêt municipal; Préservation des biens immeubles, des valeurs historiques dans leur ensemble; Construction, équipement, gestion et entretien des ciné-théâtres, bibliothèques, musées, archives et d'autres centres culturels; Éditer des œuvres d'intérêt pour l'histoire de la municipalité et encourager la recherche dans ce domaine; Protection des professionnels qui agissent dans le domaine de la culture en leur octroyant une subvention de survie; Promotion et soutien de l'artisanat traditionnel et artistique; Promotion et soutien de l'organisation des fêtes populaires et/ou religieuses; Recherche, recueil et promotion des traditions orales; Octroi des aides pour investir dans le domaine de la culture; Promotion de l'échange culturel entre les groupements et les municipalités
Environnement (art. 39)	Promotion des mesures, actions, et programmes de protection et conservation de la nature; Protection et conservation du patrimoine paysager et urbain municipal; Promotion des actions, campagnes et programmes de plantation des arbres, de reforestation et de création des espaces verts; Promotion et soutien des mesures de protection des ressources hydriques et de conservation du sol et de l'eau; Discipliner et contrôler des activités susceptibles d'émettre des gaz, fumée et odeur, de produire du bruit ou de constituer des facteurs d'insalubrité; Formation et éducation en matière de l'environnement.
Habitation (art. 32)	Élaboration de la politique municipale d'habitation; Promotion du programme de construction de logements sociaux; Promotion du programme d'habitation pour les fonctionnaires; Construction et gestion des équipements urbains et de bâtiments pour l'installation des services et entreprises municipaux; Promotion de l'auto-construction et soutien à des coopératives d'habitation; Définition du cadastre et de la toponymie.

104

Domaine	Modalité d'intervention
Administration des biens (art. 27)	Gestion des biens du domaine public et privé municipal; Gestion des biens du domaine public ou privé de l'État au niveau municipal sauf dans les cas expressément exclus par la loi.
Développement rural (art. 30)	Promotion des mesures, actions et programmes d'extension rurale; Encourager l'installation et l'exploitation des unités d'élevage; Encourager l'installation et l'exploitation des unités d'artisanat et de l'industrie; Délivrance des licences à ces unités; Promotion et soutien des organisations coopératives dans les secteurs de production et de prestation de services
Tourisme (art. 38)	Construction, équipement, gestion, et entretien des campings; Construction, équipement, gestion et entretien des centres de vacances des fonctionnaires et infrastructure destinée au tourisme national;
Emploi et formation professionnelle (art. 42)	Organisation du recensement de la main d'œuvre disponible dans la circonscription de la municipalité; Définition des critères de sélection de la main d'œuvre non qualifiée pour des travaux publics.
Éducation (art. 34)	Construction, équipement, entretien et gestion des infrastructures scolaires et préscolaires; Organisation du transport scolaire; Promotion des actions et campagnes d'élimination d'analphabétisme; Accompagnement et soutien des activités des organismes du système national d'éducation
Santé (art. 31)	Construction et équipement, gestion et entretien des unités sanitaires de base; Promotion et contrôle de l'application des normes d'hygiène; Promotion des programmes d'éducation sanitaire
Assainissement de l'infrastructure sanitaire (art. 29)	Salubrité; Établissement et gestion du système municipal de l'eau; Établissement et gestion du système municipal de ramassage, traitement, réutilisation ou destruction des déchets et du nettoyage public
Transport routier (art. 33)	Exercice de l'autorité routière; Planification et implantation d'un système de transport de passagers
Promotion sociale (art. 35)	Promotion des actions et campagnes de soutien à la population vulnérable; Protection du droit de l'enfant; Stimulation et soutien des associations développant des programmes dédiés aux enfants, aux adolescents, aux personnes âgées et aux handicapés.
Sport (art. 37)	Promotion et organisation des activités sportives; Construction, équipement et gestion des équipements sportifs

Domaine	Modalité d'intervention
Commerce interne (art. 40)	Construction, équipement, gestion, et entretien des foires et des marchés; Construction, équipement, gestion et entretien des abattoirs;
Investissement (art. 44)	La municipalité a la responsabilité exclusive d'investir dans sa circonscription sans préjudice à la validité des accords conclus avec l'administration centrale
Protection civile (art. 41)	organisation et gestion des services municipaux de protection civile Construction ou acquisition, équipement, gestion et entretien des installations et moyens nécessaires au service municipal de protection civile;
Police (art. 43)	défense des consommateurs, de l'environnement, respect des normes de la gestion urbaine

La municipalité dispose d'un organe délibérant dénommé assemblée municipale et de deux organes exécutifs dénommés le conseil municipal et le président du conseil municipal. Chacun de ces organes exerce des compétences qui lui sont propres.

L'assemblée municipale

Les membres de l'assemblée générale sont élus au suffrage universel. Ceux-ci élisent à leur tour une table « mesa » composée d'un président, un vice-président et un secrétaire¹⁰⁵. La table a pour mission de veiller à la légalité des délibérations de l'assemblée. Le président de l'assemblée municipale, quant à lui, est chargé d'animer et de coordonner les travaux des commissions ainsi que la publication des actes issus des délibérations¹⁰⁶. L'assemblée municipale peut créer des commissions permanentes qui ont pour fonction de préparer des questions à soumettre à la table et à l'assemblée en séance plénière. Elle a aussi la possibilité de créer des commissions ad hoc pour réaliser des missions spécifiques¹⁰⁷.

L'assemblée municipale exerce des attributions qui lui sont propres¹⁰⁸. On citera, entre autres, *l'approbation du plan directeur municipal et le plan de développement urbain, l'établissement des taxes municipales*, la délibération sur l'organisation de l'administration municipale déconcentrée au niveau de la « freguesia » ou d'autres circonscriptions territoriales infra municipales, l'approbation du plan municipal de développement, etc.

Le conseil municipal

C'est un organe collégial composé d'un président et des « vereadores » ou échevins élus par suffrage universel direct¹⁰⁹. Il a pour mission d'exécuter les plans d'activités approuvés par l'assemblée municipale, l'organisation des services municipaux, approbation, modification ou annulation des actes établis par le président du conseil municipal ou des agents municipaux. En matière d'urbanisme, *le conseil doit élaborer et exécuter le plan directeur et le plan de développement urbain de la municipalité, approuver les plans urbains détaillés de la municipalité, assurer la coordination entre la municipalité et les organes locaux de l'administration de l'État, etc.*¹¹⁰.

Le conseil municipal est organisé en plusieurs services municipaux appelés « pelouros » et ce, selon les besoins de la municipalité¹¹¹.

Le président du conseil municipal

Il est considéré aussi comme un organe exécutif de la municipalité¹¹². Il est chargé, entre autres, de représenter la municipalité devant la justice, *d'ordonner la destruction des constructions qui ont été réalisées sans permis*

¹⁰⁵ art. 68 de la loi 134/IV du 3 juillet 1995 fixant le statut des municipalités

¹⁰⁶ *ibid.*, art. 70

¹⁰⁷ *ibid.*, art. 80 al. 1 et 2

¹⁰⁸ *ibid.*, art. 81

¹⁰⁹ *ibid.*, art. 83

¹¹⁰ *ibid.*, art. 92

¹¹¹ *ibid.*, art. 93

de construire ou sans l'observation des normes, de délivrer les permis de construire, de reconstruire ou de conservation des bâtiments, d'empêcher les travaux de construction sans permis de construire ou sans observation des règlements et plans d'urbanisme, de collaborer avec les organes de l'État chargés de la sécurité publique, etc.¹¹³. Les actes relatifs aux compétences du président du conseil municipal sont susceptibles d'un recours devant le juge administratif¹¹⁴.

Le président du conseil municipal doit informer régulièrement les services déconcentrés sur le déroulement des activités menées par la municipalité¹¹⁵.

Par ailleurs, la municipalité peut créer une délégation municipale au niveau des «freguesias» pour une «déconcentration» de l'administration municipale¹¹⁶. Un délégué municipal est nommé à la tête de la délégation par le conseil municipal.

La délégation municipale exerce une partie des compétences de la municipalité, en particulier l'état civil, prélèvement des impôts, etc.¹¹⁷.

Le transfert des compétences de l'État vers les municipalités est accompagné d'un transfert financier qui permet à celles-ci de réaliser des services faisant partie de leurs compétences. *Ce transfert est basé sur le principe de la distribution équitable des ressources publiques entre l'État et les collectivités territoriales*¹¹⁸.

La compétence organisationnelle

Selon les termes de la loi 134/IV du 3 juillet 1995 fixant le statut des municipalités, les services communaux doivent être organisés selon quatre principes: dé bureaucratism, simplification, rationalisation, et modernisation¹¹⁹. Ils doivent donner la priorité aux activités opérationnelles et opter pour une gestion par projet surtout quand cela concerne les missions à caractère économique et social¹²⁰.

L'exercice de la tutelle administrative sur les municipalités a pour finalité de s'assurer que les actes municipaux ont été élaborés dans le cadre de la loi¹²¹. Elle s'exerce de plusieurs façons: inspection et enquête, demande auprès des organes municipaux des informations et des documents qui permettent un suivi efficace de la gestion municipale¹²² et l'obligation de transmettre des actes municipaux. Ainsi, les organes municipaux doivent transmettre, pour approbation, au gouverneur les actes suivants¹²³:

- Les comptes courants et le budget municipal;
 - Des actes de réunions des organes municipaux;
 - Le plan d'activités;
 - Le rapport des activités municipales;
 - Les accords de jumelage ou de coopération;
- Un rapport écrit sur l'état de l'administration municipale;

Par ailleurs, les actes qui ont pour objet de créer des impôts ne sont pas soumis au régime de transmission au gouverneur pour approbation¹²⁴.

L'approbation est accordée tacitement après soixante jours à partir de la date de réception de l'acte, au cas où le gouverneur n'aurait pas fait parvenir à la municipalité son rejet total ou partiel de cet acte¹²⁵. Le législateur confère au ministère public le pouvoir d'annulation sur la demande du gouverneur à l'égard des actes soumis à

¹¹² *ibid.*, art. 94

¹¹³ *ibid.*, art. 98

¹¹⁴ *ibid.*, art. 104

¹¹⁵ *ibid.*, art. 105

¹¹⁶ *ibid.*, art. 117

¹¹⁷ *ibid.*, art. 120

¹¹⁸ *ibid.*, art. 233 al. 2 de la loi constitutionnelle 1/VII/2010 portant modification de la Constitution de 1992

¹¹⁹ art. 106 al. 1 de la loi 134/IV du 3 juillet 1995 fixant le statut des municipalités

¹²⁰ *ibid.*, art. 106 al. 3

¹²¹ *ibid.*, art. 236 al. 1 de la loi constitutionnelle 1/VII/2010 portant modification de la Constitution de 1992

¹²² art. 124 de la loi 134/IV du 3 juillet 1995 fixant le statut des municipalités

¹²³ *ibid.*, art. 128

¹²⁴ *ibid.*, art. 129

¹²⁵ *ibid.*, art. 130 al. 4

l'obligation de transmission¹²⁶. Les municipalités peuvent contester devant le juge les illégalités constatées lors de l'exercice de la tutelle par le gouverneur¹²⁷.

Les citoyens du Cap Vert se voient octroyer la possibilité de former un recours direct devant le juge à l'encontre des actes ou décisions des organes municipaux¹²⁸

Le législateur accorde aux municipalités la liberté de se regrouper en une association afin de défendre et réaliser des intérêts communs¹²⁹.

1.3. Institutions d'accompagnement technique / politique de la décentralisation

Selon l'article 232 de la Constitution, l'État assure aux municipalités un soutien technique, matériel et en ressources humaines dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.

À la tête des institutions qui accompagnent les communes dans l'exercice de leurs compétences on trouve le ministère de la décentralisation, de l'habitation et de l'aménagement du territoire.

Il existe d'autres institutions chargées d'aider les municipalités à mieux mener leurs missions:

Au niveau national

L'Association nationale des municipalités du Cap Vert: a été créée dans le but d'évaluer, d'intégrer et de consolider les intérêts communs des municipalités ainsi que de développer des synergies, des complémentarités et des moyens institutionnels de négociation, de formulation, de propositions et de revendication en faveur de l'affirmation du pouvoir local capverdien¹³⁰.

Au niveau régional

Des intérêts communs liés à la proximité ou à la contiguïté territoriale ont conduit à la création d'associations municipales régionales telles que l'AMSA (Association des Municipalités de Santo Antão), AMS (Association des Municipalités de Santiago), et l'AMFB (Association des Municipalités de Fogo et Brava)¹³¹. Ce type de regroupement est encouragé par la Constitution du Cap Vert au nom de la solidarité entre les collectivités locales. Ainsi, l'article 232 alinéa 1 dispose que « l'État encourage la solidarité entre les collectivités locales en fonction des particularités de chacune en vue de diminuer les asymétries régionales et de promouvoir le développement national».

En 2007, un programme intitulé «Appui à la consolidation de la gouvernance démocratique» a été mis en place pour soutenir le processus de la décentralisation¹³².

1.4. La politique du patrimoine

La Constitution du Cap Vert confirme le droit des citoyens à la culture et accorde à l'État la responsabilité de promouvoir la démocratisation de la culture et garantir progressivement l'accès de tous les citoyens aux biens culturels¹³³. Il revient également à l'État de promouvoir la protection et la valorisation du patrimoine culturel, historique et architectural¹³⁴.

1.4.1. Définition du patrimoine

La loi 102/III/90 du 29 décembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel procède en premier lieu à la délimitation de son champ d'application en disposant que le patrimoine culturel du Cap Vert est constitué de

¹²⁶ *ibid.*, art. 127 al. 1

¹²⁷ *ibid.*, art. 127 al. 2

¹²⁸ *ibid.*, art. 11

¹²⁹ *ibid.*, art. 21

¹³⁰ Fiche introductive sur le Cap Vert du 26 juin 2011. AIMF, p. 3

¹³¹ *ibid.*

¹³² *ibid.*

¹³³ *ibid.*, art. 79 paragraphe 3 al. 1 de la loi constitutionnelle 1/VII/2010 portant modification de la Constitution de 1992

¹³⁴ *ibid.*, art. 79 paragraphe 3 al. 3

tous les biens matériels et immatériels, créés ou intégrés par le peuple du Cap Vert, ayant un intérêt important pour la préservation de l'identité et la valorisation de la culture capverdienne à travers l'histoire¹³⁵. Ensuite, la loi procède à l'énumération des catégories des biens éligibles aux règles de protection mises en place par le législateur:

Catégorie	Définition
Patrimoine documentaire	Manuscrits, livres rares, publications spéciales, espèces des archives: les archives bibliographiques, musicographiques, cinématographiques, vidéographiques, photographiques et phonographiques qui ont un intérêt particulier dans le domaine de la science, de l'histoire et de l'art.
Biens matériels	Les éléments meubles et immeubles qui par leur valeur historique, bibliographique, artistique, archéologique et scientifique font partie du patrimoine culturel capverdien
Biens immatériels	Les biens qui constituent l'élément essentiel de la mémoire collective du peuple: l'histoire et la littérature orale, les traditions populaires, les rites et le folklore, la langue nationale et la langue officielle, les œuvres issues du savoir-faire humain et toutes les formes de la création artistique et culturelle indépendamment des supports ou véhicules sur lesquels elles sont fixées.
Biens meubles	Ce sont des biens qui font partie du patrimoine culturel et qui peuvent être déplacés: les spécimens et ensembles naturels; les objets archéologiques; manuscrits anciens, les éditions rares, illustrations, cartes, gravures; objets historiques et documents relatifs aux services, institutions et organismes économiques, sociaux et culturels; objets ethnographiques comme les outils, instruments, machines, armes, vêtements, parures de caractère laïque ou religieux, meubles et d'autres objets de valeur anthropologique et artistique; œuvres d'art plastique, objets d'art populaire, décoratifs, appliqués ou d'artisanat; films et enregistrements sonores.
Biens immeubles	Ce sont des biens qui font partie du patrimoine culturel et ne peuvent pas être déplacés comme les constructions, monuments, ensembles, lieux, sites et éléments naturels.
Les immeubles par destination	Les installations et les éléments décoratifs qui intègrent les immeubles où ils se trouvent
Monuments historiques	Les œuvres de l'homme ou œuvres conjointes de l'homme ou de la nature, des espaces suffisamment pittoresques et homogènes, de façon à être délimitées géographiquement, et qui sont notables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique ou ethnologique
Ensembles architecturaux	Ils sont urbains ou ruraux, suffisamment cohérents de façon à être délimités géographiquement et qui sont notables simultanément par leur unité ou leur intégration dans le paysage ainsi que par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique et social.
Objets d'art	Ce sont des biens meubles ou immeubles, issus de l'esprit créatif de l'homme et reconnus en tant que tel et font partie d'une liste approuvée.

¹³⁵ art. 2 et 3 de la loi 102/III/90 du 29 décembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel

Catégorie	Définition
Patrimoine naturel	La faune et la flore en voie de disparition ou les espèces rares, les formations géologiques particulières, les sites naturels dont la conservation présente - d'un point de vue de paysage et de l'environnement, de l'histoire, de la science, qui a un caractère pittoresque ou légendaire- un intérêt général, sont considérés et classés comme patrimoine naturel

Il faut souligner qu'en 2009 'il n'existe pas d'un inventaire national du patrimoine culturel. Les bâtiments protégés au titre de par la loi 102/III/90 du 29 décembre 1990 sont très peu nombreux et le seul ensemble historique protégé est la Cidade Velha, un site inscrit sur la Liste du patrimoine mondial¹³⁶.

1.4.2. Cadre législatif de la protection et de gestion du patrimoine

Au niveau national

Le régime de protection du patrimoine culturel est régi par la loi 102/III/90 du 29 décembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel. Cette loi régit tous les aspects de la protection et de la mise en valeur du patrimoine culturel matériel et immatériel ainsi que le patrimoine naturel. Elle prévoit également la répartition de la responsabilité de protection entre plusieurs acteurs publics et privés.

Au niveau international

Le Cap Vert a accepté la Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972 le 24 avril 1988.

En guise de cette convention, le Cap Vert a inscrit sur la liste du patrimoine mondial la ville de Ribeira Grande en 2009.

1.4.3. Cadre administratif et institutionnel du patrimoine culturel

Le législateur a réparti la responsabilité de protéger et de préserver le patrimoine culturel entre plusieurs acteurs: l'État, les pouvoirs locaux, les établissements publics et les citoyens. Pour ces derniers, leur implication dans le processus de protection est considérée comme un devoir civique qui consiste à préserver, défendre et valoriser le patrimoine capverdien¹³⁷. À cet effet, les populations sont associées aux opérations de protection et de conservation du patrimoine culturel¹³⁸. La loi leur garantit également de bénéficier de ses retombées économiques¹³⁹.

Au niveau national

Selon les termes de l'article 4 de la loi 102/III/90 du 29 décembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel, l'État a pour responsabilité de préserver, défendre le patrimoine culturel du peuple du Cap Vert ainsi que la création et la promotion des conditions nécessaires à cet effet. À la tête des organes étatiques mandatés pour appliquer la dite loi, on trouve le Ministère de l'Enseignement Supérieur, des Sciences et de la Culture. Celui-ci travaille en partenariat avec d'autres ministères, notamment avec¹⁴⁰ :

- Le Ministère des Infrastructures, des Transports et des Télécommunications, en matière de patrimoine archéologique subaquatique et de recherches archéologiques marines, ainsi qu'en matière de politique de conservation et de restauration d'immeubles classés comme patrimoine national;
- Le Ministère de l'Environnement, du Développement Rural et des Ressources Marines, dans le domaine de la protection et de la préservation du patrimoine naturel.
- Le Ministère de l'Enseignement Supérieur, des Sciences et de la Culture exerce un contrôle sur trois établissements publics qui travaillent dans le domaine de la culture :

¹³⁶ Fiche introductive sur le Cap Vert du 26 juin 2011. AIMF, p. 6

¹³⁷ *ibid.*, art. 5 de la loi 102/III/90 du 29 décembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel

¹³⁸ *ibid.*, art. 7

¹³⁹ *ibid.*

¹⁴⁰ Fiche introductive sur le Cap Vert du 26 juin 2011. AIMF, p. 5

Institut de Recherche et du Patrimoine Culturel (IIPC)

Il a pour attribution l'identification, l'inventaire, la recherche et la sauvegarde des valeurs culturelles, du patrimoine culturel meuble et immeuble et du patrimoine immatériel du peuple capverdien. L'IIPC réalise plusieurs activités dans le cadre de la mise en valeur du patrimoine :

- Collecte du Patrimoine immatériel (contes populaires dans les îles de Santo Antão, Santiago et Fogo)
- Journée nationale de la culture dans le cadre du projet de sensibilisation "Connaître et Divulguer Cidade Velha – Patrimoine Mondial", plusieurs activités ont été réalisées dans la Ville de Assomada.
- Inauguration des expositions "Notre culture – parcours institutionnel de l'IIPC", et "550 ans d'histoire à travers l'archéologie".
- Causeries réalisées dans des écoles (ex: Ecole Secondaire Amílcar Cabral) sur le thème "Cidade Velha - PH"

L'IIPC est chargé également de réaliser de l'Inventaire National du Patrimoine, qui est en cours de réalisation¹⁴¹.

Institut des Archives Historiques Nationales (IAHN)

L'IAHN contribue à la préservation de la mémoire de l'identité culturelle du peuple capverdien et ce, par la recherche et la consolidation de la publication des documents de grande importance pour l'histoire du Cap-Vert, en acquérant des copies, des résumés, des inventaires, des indices, des microfilms, des photocopies qui se trouvent dans les bibliothèques et les archives publiques, chez des particuliers, des nationaux et des étrangers.

Institut de la Bibliothèque Nationale et du Livre (IBNL)

L'IBNL a pour objet de sauvegarder le patrimoine bibliographique national. Ses activités consiste, entre autres, à¹⁴² :

- coordonner l'accès à ses collections et assurer le service de prêts inter-bibliothèques;
- Promouvoir la mise en oeuvre du réseau national de bibliothèques publiques, en étroite coopération avec les municipalités, en définissant et en divulguant les normes et les instructions techniques en vue de son fonctionnement;
- Collecter, inventorier, sélectionner, conserver et promouvoir le patrimoine bibliographique capverdien.

1.5. Patrimoine et aménagement du territoire dans le cadre de la décentralisation

En tant qu'une structure décentralisée, la municipalité est compétente en matière d'urbanisme et de conservation du patrimoine culturel.

1.5.1. Le domaine de la municipalité

Les municipalités partagent avec l'État la responsabilité de préserver et de valoriser le patrimoine culturel du Cap Vert. Cette compétence est reconnue à la fois par la loi concernant les municipalités et la loi relative à la protection du patrimoine. Leurs interventions prennent plusieurs formes.

Selon l'article 4 de la loi 102/III/90 du 29 décembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel, les pouvoirs locaux ont pour obligation de préserver, défendre et valoriser le patrimoine culturel situé dans leur circonscription. Cette obligation se traduit par la nécessité d'obtenir une *autorisation préalable* pour tous les travaux ayant pour objet de modifier l'état des immeubles se situant dans les zones protégées et qui sont identifiées dans le plan de sauvegarde et de valorisation¹⁴³. La demande d'autorisation d'effectuer des travaux doit être adressée aux organes municipaux. Ceux-ci à leur tour doivent demander l'avis du service chargé du patrimoine culturel¹⁴⁴.

¹⁴¹ *ibid.*

¹⁴² *ibid.*, p. 6

¹⁴³ art. 51 de la loi 102/III/90 du 29 décembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel

¹⁴⁴ *ibid.*

Les municipalités doivent également participer financièrement aux travaux concernant les biens classés qu'ils soient publics ou privés¹⁴⁵.

Avec l'adoption de la loi 134/IV du 3 juillet 1995, le législateur a renforcé les compétences des municipalités dans le domaine de protection du patrimoine culturel. Désormais, elles sont chargées de:

- Défendre et préserver les valeurs historiques et culturelles de la nation;
- protéger et conserver le patrimoine historique, culturel, naturel et artistique d'intérêt municipal;
- Préserver les biens immeubles, les valeurs historiques dans leur ensemble.

En revanche, le législateur est resté silencieux sur les modalités de coopération et de coordination entre les municipalités et l'État qui détient le pouvoir d'impulsion dans ce domaine.

1.5.2. Cadre législatif et outils réglementaires de l'aménagement du territoire

Le législateur réaffirme dans la loi 48/98 du 11 août 1998 concernant la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme la place du patrimoine culturel et naturel dans les règlements de l'urbanisme en considérant que l'aménagement du territoire a pour objectif la protection du patrimoine archéologique, architectural, paysager et urbain ainsi que la protection de la faune et la flore dans le but de préserver l'écosystème¹⁴⁶.

Les municipalités disposent de plusieurs outils d'intervention leur permettant de participer à la mise en place des politiques de l'aménagement du territoire. Celles-ci doivent refléter les directives nationales concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme¹⁴⁷.

Le plan directeur municipal

Ce plan est destiné à régir l'organisation spatiale de la municipalité¹⁴⁸. Il identifie les intérêts publics à protéger. À ce titre il prévoit:

- La délimitation des aires urbaines et périurbaines
- La qualification des aires non urbaines
- Le tracé schématique du réseau routier et des réseaux d'infrastructure urbaine
- La localisation des principaux équipements publics
- La délimitation des aires qui feront objet de chaque plan de développement urbain et chaque plan détaillé.

Le plan de développement urbain

Ce plan doit également identifier les intérêts publics à protéger. Il comprend, totalement ou partiellement, les aires urbaines et périurbaines d'une partie du territoire municipal et prévoit dans ce cadre¹⁴⁹:

- La délimitation des aires urbaines et périurbaines;
- La qualification des aires susmentionnées;
- La hiérarchie, les tracés et les dimensions des rues principales et des espaces publics;
- Le tracé et la dimension générale des réseaux des infrastructures urbaines;
- La localisation et la dimension générale des équipements collectifs;
- La délimitation des aires qui feront objet de chaque plan détaillé;

Les plans susmentionnés doivent être révisés chaque 12 ans;

Le plan détaillé

C'est un instrument qui régir l'insertion du cadre bâti dans le milieu urbain¹⁵⁰. À ce titre, il prévoit:

- Le morcellement et l'utilisation des terrains, y compris la délimitation des aires où il est interdit de construire;

¹⁴⁵ *ibid.*, art. 72

¹⁴⁶ art. 4 al. 2 et 3 de la loi 48/98 du 11 août 1998 concernant la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

¹⁴⁷ *ibid.*, art. 7 al. 1

¹⁴⁸ *ibid.*, art. 23 al. 1

¹⁴⁹ *ibid.*, art. 24

¹⁵⁰ *ibid.*, art. 24 al. 1

- L'implantation, la volumétrie, la forme du groupement et l'utilisation des bâtiments y compris l'aménagement des façades sur la voie publique.

Les municipalités peuvent procéder à la protection du patrimoine paysager et urbain dans les zones ayant un intérêt culturel et historique en raison de leur compétence en matière de l'environnement selon les termes de l'article 39 de la loi la loi 134/IV du 3 juillet 1995 fixant le statut des municipalités.

Plan de sauvegarde et de valorisation

Même si le législateur n'a pas précisé dans la loi 48/98 du 11 août 1998 les modalités de prise en charge des zones patrimoniales à protéger par les outils règlementaires de l'urbanisme, il existe un autre outil de protection des zones protégées prévu par la loi 102/III/90 du 29 décembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel intitulé Plan de sauvegarde et de valorisation. *L'élaboration de ce plan est centralisée et il revient au gouvernement de l'approuver ou le réviser et de le publier par décret*¹⁵¹. De même, pendant la phase de l'élaboration de ce plan, il revient conjointement au ministère chargé de la culture et le ministère chargé de l'urbanisme de délivrer une autorisation spéciale pour la réalisation des travaux¹⁵².

Le patrimoine naturel bénéficie le plus de cette mesure. En effet, le Cap-Vert possède quarante-sept zones protégées, correspondant à 16 % de la superficie totale du pays; trois de ces zones sont protégées avec des plans de gestion. Les zones suivantes possèdent un plan de gestion : le parc naturel de Monte Gordo dans l'île de São Nicolau, le parc naturel de Serra de Malaguette dans l'île de Santiago et le parc naturel de l'île de Fogo¹⁵³.

1.5.3. Cadre administratif de l'aménagement du territoire

Le plan d'aménagement du territoire est élaboré par le ministère chargé de l'urbanisme. Il nécessite l'association des citoyens et des organismes publiques¹⁵⁴. Quant au plan directeur municipal et le plan de développement urbain, ils sont élaborés par le conseil municipal et approuvés par l'assemblée municipale¹⁵⁵. Dans les deux cas de figure, le législateur rappelle la nécessité de la participation des entités publiques et des citoyens dans la phase d'élaboration de ces plans¹⁵⁶.

Conclusion

Malgré le rôle prédominant de l'État dans ce domaine, le législateur n'a pas hésité à élargir le cercle des acteurs intervenant dans le processus de patrimonialisation. Les pouvoirs locaux se voient octroyer la possibilité de partager avec l'administration publique la responsabilité de gérer et de préserver le patrimoine culturel mais il reste encore à fixer le cadre de leurs activités dues à ce transfert de compétence, en particulier dans l'élaboration des règlements de l'urbanisme.

¹⁵¹ art. 49 et de la loi 102/III/90 du 29 décembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel

¹⁵² *ibid.*

¹⁵³ Fiche introductive sur le Cap Vert du 26 juin 2011. AIMF, p. 6

¹⁵⁴ art. 26 de la loi 48/98 du 11 août 1998 concernant la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

¹⁵⁵ *ibid.*

¹⁵⁶ *ibid.*

L'Offre de formation en lien avec le patrimoine

1. 3.5.2. Les institutions de formation dans le pays

Les établissements nationaux d'enseignement

- L'institut supérieur de l'Education (ISE) à Praia et Mindelo,
- L'institut des études maritimes (ASECMAR) à Mindelo,
- L'institut national des études sur la pêche (INDP)
- L'institut national de recherche agronomique (INIDA) à Saint Georges,
- L'institut supérieur de gestion (IESIG) à Mindelo,
- L'école supérieure du commerce et d'administration (ex. INAG) à Praia.¹⁵⁷
- L'Institut des Études Supérieures Isidoro da Graça (IESIG)
- L'Institut Supérieur des Sciences Economiques et Entreprenariat (ISCEE)/ Centre de Recherche en Stratégie Entrepreneuriales et Études Organisationnelles (STORG)
- L'Institut Supérieur des Sciences Juridiques et Sociales (ISCJS)
- L'Institut National de Développement des Pêches (INDP) à Mindelo,
- L'Institut National de Gestion des Ressources Hydriques (INGRH)
- L'Institut National de Recherche et de Développement Agricole (INIDA)
- École Internationale de l'Art (M-EIA)
- Le Centre Opérationnel de la Société d'Information (NOSI)
- L'Université du Cap Vert (UniCV)
- L'Université Intercontinentale (UNICA) créée le 21 novembre 2006.
- L'Université Jean Piaget du Cap Vert (UniPiaget)
- L'Université Lusophone du Cap Vert
- L'Université de Santiago (UniSantiago)¹⁵⁸
- Ecole d'Hotelaria Rest et Tourisme
- IEFP

3. Les institutions de formation initiale ou continue dispensant des formations associées au patrimoine.

En ce qui concerne la question du patrimoine, le Cap vert présente quelque carence en termes de formation dans le secteur. Le patrimoine apparaît comme une spécialité intégrant d'autres formations (exemple : les cours d'histoire avec filière Patrimoine à l'UniCV). À l'heure actuelle, se déroule à l'UniCV un Master en Patrimoine et en Développement. Des résultats des enquêtes menées sur les municipalités, on constate une quasi inexistence de ressources humaines travaillant sur les questions de gestion du patrimoine, avec une formation spécifique dans le domaine du patrimoine. De l'analyse faite, on remarque que les ressources humaines qui travaillent dans ce secteur possèdent les formations suivantes : architecture (3), gestion du territoire (1), des secteurs analogues au patrimoine et également en économie et gestion (1). On conclut qu'il existe un manque de ressources humaines avec une formation spécifique en la matière. Il y a donc un manque de personnel muni de compétences spécifiques pour la gestion des questions sur le patrimoine, ce qui rend difficile l'évolution des travaux, des projets sur le patrimoine, compromettant d'une certaine façon le développement local, régional et national.

¹⁵⁷ http://www.ambafrance-cv.org/france_capvert/spip.php?article832

¹⁵⁸ PREMIERE RENCONTRE NATIONALE SUR LA RECHERCHE ET LE DEVELOPPEMENT, Praia, Cap-Vert, 12 – 14 novembre 2009

1. Politique patrimoniale et décentralisation

1.1. Organisation du territoire /cadre général

La Constitution du Mali du 27 février 1992 affirme l'aspect unitaire de l'État¹⁵⁹. Les principes constitutionnels relatifs à la décentralisation sont prévus par les articles 97 et 98. L'article 97 ne dénomme pas les collectivités territoriales et se contente seulement d'énoncer que ces dernières «sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi». Quant à l'article 98, il dispose que «les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi».

Il existe au Mali 761 collectivités locales réparties ainsi: 8 régions, 49 cercles, 703 communes. À ces collectivités s'ajoute le district de Bamako qui bénéficie d'un statut particulier¹⁶⁰. Toutes ces collectivités sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Chacune dispose d'un organe délibérant et d'un organe exécutif. Concernant les communes, elles sont réparties soit en communes urbaines, soit en communes rurales. Celles-ci sont divisées en quartiers dans le milieu urbain et en villages et/ou fractions dans le milieu rural¹⁶¹. Le législateur accorde à ces collectivités la mission de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre «les actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local¹⁶²».

La région, le cercle et la commune sont également le cadre de l'administration déconcentrée. L'État est représenté par le haut-commissaire au niveau de la région et par le délégué du gouvernement au niveau du cercle et de la commune¹⁶³. Ces représentants de l'État ont pour mission de veiller au respect des lois et des intérêts nationaux. En plus, ils exercent la tutelle sur les actes des organes des collectivités locales¹⁶⁴.

1.2. Cadre législatif et transfert des compétences dans les domaines afférents au patrimoine

1.2.1. Avancement de la décentralisation

Depuis les réformes institutionnelles consolidées par la Constitution de 1992 qui instaure la IIIe République¹⁶⁵, la décentralisation est devenue un principe constitutionnel irrévocable. Le processus de consolidation des institutions décentralisée a abouti avec les élections locales de 1999¹⁶⁶, soit quatre ans après l'élaboration du Code des collectivités territoriales.

1.2.2. Cadre législatif et transfert des compétences

La décentralisation a été lancée par la loi 93-008 du 11 février 1993 (modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996) déterminant la libre administration des collectivités territoriales. Elle aborde plus concrètement les catégories des collectivités locales ainsi que les principes généraux relatifs à l'exercice de leurs activités à savoir la libre administration et la soumission des actes locaux au contrôle de l'État.

¹⁵⁹ art. 25 de la Constitution de 1992

¹⁶⁰ Fiche de synthèse introductive du Mali du 27 juin 2011, p. 1

¹⁶¹ art. 2 de la loi 95-034 / AN-RM du 12 avril 1995

¹⁶² art. 3 de la loi 93-008 du 11 février 1993 (modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996) déterminant la libre administration des collectivités territoriales.

¹⁶³ art. 1er du décret 95-210/PP-RM du 30 mai 1995 relatif aux conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales.

¹⁶⁴ ibid., art. 19 de la loi 93-008 du 11 février 1993

¹⁶⁵ Fiche de synthèse introductive du Mali du 27 juin 2011, p. 1

¹⁶⁶ ibid.

La loi 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des Collectivités Territoriale fixe, quant à elle, le cadre de fonctionnement des organes locaux.

La compétence institutionnelle

La répartition des compétences entre les différentes collectivités est prévue par la loi 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des Collectivités Territoriale. En effet, les organes délibérants de la région, du cercle et de la commune peuvent intervenir après les délibérations dans des domaines qui leurs sont propres:

Modalité d'intervention	Région (art. 131)	Cercle (art. 83)	Commune (art. 14)
Domaine			
Urbanisme et aménagement du territoire	Le schéma d'aménagement du territoire et de développement régional		Les plans d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal
Action culturelle			Le sport, les arts et la culture
Environnement	La protection de l'environnement		
Infrastructure et transport	Création et gestion des infrastructures routières et de communication classées dans le domaine régional		Les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal; Le transport public et les plans de circulation
Enseignement	Création et gestion des équipements collectifs relatifs à l'enseignement secondaire, général, technique et professionnel, l'éducation spécialisée	Création et gestion des équipements collectifs relatifs au second cycle de l'enseignement fondamental	création et gestion des équipements collectifs relatifs à l'enseignement préscolaire et l'alphabetisation, le 1er cycle de l'enseignement fondamental
Domaines	L'acquisition des biens du patrimoine et la gestion du domaine régional	La gestion du domaine du cercle et l'acquisition du patrimoine	La gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine
	Selon les dispositions de l'article 242 du CCT, l'État peut transférer, pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, la gestion d'une partie de son domaine public naturel ou artificiel à une collectivité territoriale pour assurer sa conservation.		
Développement économique	Organisation des activités artisanales et touristiques.	Organisation des activités rurales et des productions agro-sylvo-patorales; Création des interventions dans le domaine économique;	Réalisation des interventions dans le domaine économique; organisation des activités artisanales et touristiques.

Par ailleurs, les organes exécutifs de la région, du cercle et de la commune exercent des compétences qui leurs sont propres et ce, sous le contrôle de leurs conseils délibérants.

Au niveau de la région, le président du bureau régional est chargé entre autres, de publier et exécuter les délibérations de l'assemblée; de préparer et exécuter le budget de la région¹⁶⁷. Il est habilité à représenter sa circonscription dans tous les actes de la vie civile et à conclure des contrats¹⁶⁸.

Au niveau du cercle, le président du conseil de cercle exerce quasiment, dans le cadre de sa circonscription, les mêmes attributions que le président du conseil régional. En effet, il est habilité à représenter sa collectivité dans les actes de la vie civile, à conclure les contrats. Il publie et exécute les délibérations du conseil et il prépare et exécute aussi le budget du cercle¹⁶⁹.

Les deuxième vice-présidents de la région et de cercle exercent, sous l'autorité de leurs présidents, des attributions identiques et qui consistent, entre autres, à¹⁷⁰:

- élaborer le programme de développement économique, social et culturel;
- Protéger l'environnement;
- Programmer, réaliser et entretenir des infrastructures et équipement d'intérêt local;
- Les vice-présidents interviennent également dans le domaine du jumelage et la coopération avec d'autres collectivités décentralisées, etc.

Au niveau de la commune, le maire, aidé par ses adjoints, exerce sous le contrôle du conseil communal, les mêmes attributions que les présidents de la région et de cercle. En plus de ces compétences, le maire est chargé d'exécuter des compétences qui lui sont propres, pour lesquelles le conseil communal est incompétent.

Il s'agit en particulier des attributions relatives au domaine administratif:

- délivrer les permis de construire¹⁷¹
- Informer régulièrement le gouvernement de la situation administrative, économique, sociale et politique de sa circonscription¹⁷²;
- Exercer les fonctions d'officier d'état civil et de police judiciaire¹⁷³.

Par ailleurs, Les citoyens peuvent former un recours devant le juge administratif à l'encontre des actes issus des délibérations des organes délibérants¹⁷⁴.

Le transfert des compétences prévu par les lois 93-008 et 95-034 s'accompagne d'un transfert par l'État des ressources financières¹⁷⁵. Selon les dispositions de l'article 180 de la loi 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des Collectivités Territoriales, les collectivités locales bénéficient d'un transfert complet ou partiel des recettes fiscales (les impôts d'État transférées aux collectivités, les impôts et taxes directs et indirects) et de versement par l'État des dotations ou subventions (subventions spéciales de l'État, dotation du fonds de péréquation, etc) ainsi que des dons et legs. Elles peuvent bénéficier aussi des subventions des partenaires extérieurs.

La compétence organisationnelle

À l'exception de la commune, les organes délibérants de la région et du cercle émanent du suffrage universel indirect. À part cela, tous les organes délibérants des collectivités locales exercent un mandat de cinq ans et sont dotés de pouvoirs et de fonctions identiques. Quant aux organes exécutifs des collectivités locales, ils émanent des organes délibérants de leurs collectivités.

Par ailleurs, le législateur a prévu un mode d'organisation et de fonctionnement uniforme des collectivités locales. Il leur attribue également la même mission en matière du développement économique, social et

¹⁶⁷ art. 161 de la loi 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des Collectivités Territoriales

¹⁶⁸ *ibid.*

¹⁶⁹ *ibid.*, art. 111

¹⁷⁰ *ibid.*, art. 120 et 169

¹⁷¹ *ibid.*, art. 51

¹⁷² *ibid.*, art. 54

¹⁷³ *ibid.*, art. 52 et 53

¹⁷⁴ *ibid.*, art. 34, 101 et 151

¹⁷⁵ art. 4 de la loi 93-008 du 11 février 1993 (modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996) déterminant la libre administration des collectivités territoriales.

culturel¹⁷⁶. Outre cette mission, la région est également chargée de la mise en cohérence des programmes locaux et nationaux de développement économique et social¹⁷⁷

Les collectivités locales ont la possibilité de coopérer entre elles, soient par « la création de syndicat regroupant deux ou plusieurs collectivités ou de toute autre structure appropriée » et ce, dans le but de promouvoir et de coordonner les programmes de développement dans des domaines spécifiques et sous le contrôle de l'État¹⁷⁸. Théoriquement, les collectivités locales « ont la responsabilité d'organiser, sur la base de leur Plan de développement économique, social et culturel (PDESC), de leur schéma d'aménagement et de développement (SAD), des actions dont la mise en œuvre associe, à la collectivité territoriale, les forces vives de leur territoire¹⁷⁹ ». Celles-ci peuvent s'associer à des ONG et associations, des opérateurs économiques, des services techniques, une collectivité d'un État étranger etc.¹⁸⁰

Ce mode de coopération a permis la mise en place des conventions de partenariat entre régions, cercles et communes et organismes étrangers de niveau similaire¹⁸¹. Parmi les avantages identifiés par le « Guide de la coopération décentralisée au Mali », l'assouplissement des contraintes administratives et financières propres à la coopération entre États ainsi que la flexibilité dans l'instruction des actions¹⁸², la possibilité d'attirer des financements extérieurs pour le développement régional ou local et d'échanger des expériences dans les domaines économique, social, politique et culturel¹⁸³.

La coopération décentralisée doit être fondée sur quatre principes: l'égalité, la solidarité, la réciprocité et la subsidiarité¹⁸⁴.

Le « Guide de la coopération décentralisée au Mali » a identifié les faiblesses identifiées depuis la mise en œuvre de la coopération décentralisée au Mali. Ces faiblesses se résument ainsi:

- « Les actions de la Coopération Décentralisée ne s'inscrivent pas toujours dans le programme de développement économique, social et culturel (PDESC) et ne s'articulent pas avec le programme national d'appui aux Collectivités Territoriales du Mali ;
- La maîtrise d'ouvrage n'est pas effectivement exercée par les collectivités maliennes mais par des structures relais ou des prestataires de services des collectivités étrangères ;
- Les services de l'État sont souvent peu impliqués ou consultés dans le suivi, l'évaluation des projets et la capitalisation des expériences en matière de Coopération Décentralisée au Mali ;
- Le niveau de la réciprocité dans les relations de Coopération Décentralisée demeure faible¹⁸⁵ ».

Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales est accompagné par celui du contrôle de l'État sur celles-ci. En effet, le haut-commissaire est chargé de contrôler les actes des organes délibérant et exécutif de la région. Quant aux délégués du gouvernement installés au niveaux du cercle et de la commune, ils sont chargés de contrôler les actes de ces derniers.

Le Code des collectivités territoriales prévoit trois formes de contrôle sur les collectivités locales: l'assistance et le conseil aux collectivités dans leurs actions, le contrôle de légalité des organes locaux et le contrôle financier¹⁸⁶

Du fait de l'uniformité des champs d'intervention des collectivités territoriales, la tutelle d'approbation s'applique aux mêmes actes issus des organes délibérants de la région, du cercle et de la commune¹⁸⁷:

¹⁷⁶ art. 14, 83 et 131 de la loi 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des Collectivités Territoriales

¹⁷⁷ Guide de la coopération décentralisée au Mali, p. 10

¹⁷⁸ art. 21 de la loi 93-008 du 11 février 1993 (modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996) déterminant la libre administration des collectivités territoriales.

¹⁷⁹ Guide de la coopération décentralisée au Mali, p. 5

¹⁸⁰ *ibid.*

¹⁸¹ *ibid.*, p.13

¹⁸² *ibid.*

¹⁸³ *ibid.*, p. 12

¹⁸⁴ *ibid.*, p. 14 et s.

¹⁸⁵ *ibid.*, p. 15

¹⁸⁶ art. 226 et 230 du CCT

¹⁸⁷ *ibid.*, art. 15, 84 et 132 du CCT

- Les budgets et les comptes;
- Les conventions, dons et legs et subventions assortis de conditions;
- La création et le mode de gestion des services et organismes à caractère industriel et commercial;
- Les modalités d'application du statut personne l;
- Les opérations d'aménagement des espaces respectifs des collectivités locales ;
- La fixation des taux, des impôts et taxes ;
- La réglementation en matière de police administrative;
- Les emprunts ;
- La prise de participation et toute intervention impliquant la cession des biens et des ressources des collectivités territoriales

Le délai d'approbation des actes liés aux domaines précités est de trente jours à partir de la date de réception des actes par le représentant de l'État. Si le délai d'approbation est dépassé, l'acte est considéré comme exécutoire¹⁸⁸.

L'acte est frappé de nullité lorsque les organes délibérants se saisissent des questions qui ne font pas parties de leur domaine de compétence ou violent les règles d'édition¹⁸⁹.

Le contrôle par substitution s'applique lorsque les organes des collectivités locales sont incapables de maintenir l'ordre public. Dans ce cas, le représentant de l'État se substitue aux autorités locales¹⁹⁰. Par ailleurs, les collectivités locales et les citoyens peuvent former un recours soit devant l'autorité suprême de tutelle (le ministère chargé des collectivités territoriales), soit devant le juge administratif à l'encontre des décisions prises par les représentants de l'État dans le cadre d'exercice de leur pouvoir de tutelle¹⁹¹.

1.3. Institutions d'accompagnement technique / politique de la décentralisation

À la tête des institutions chargées d'assister les collectivités locales on trouve le ministère chargé des collectivités territoriales. Cet accompagnement se traduit par le contrôle technique exercé par les représentants de l'État¹⁹².

Par ailleurs, il existe d'autres organismes qui ont pour mission d'accompagner les collectivités dans l'exécution de leurs missions :

Le Haut Conseil des Collectivités (HCC)

La création du HCC est prévue par l'article 99 de la Constitution de 1992. Ses membres sont élus par un suffrage universel indirect pour une durée de cinq ans¹⁹³. L'organisme est saisi par le gouvernement et sa mission consiste à¹⁹⁴:

- étudier et donner son avis sur toute politique de développement local et régional;
- Faire des propositions au gouvernement sur la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens dans les collectivités;

Les propositions du HCC font objet d'un projet de loi déposé par le gouvernement dans un délai de 15 après sa consultation¹⁹⁵.

Le Commissariat au développement institutionnel

Il est chargé de piloter le programme de renforcement de la déconcentration et d'appui à la décentralisation. Ce programme vise à résoudre essentiellement les contraintes liées à l'existence d'une pratique administrative excessivement centralisatrice et d'un cadre de mission trop imprécis créant un grand nombre de dysfonctionnement structurel (cloisonnements, rétention de moyens au niveau central, approche uniformisée des problèmes, organisation peu efficace)¹⁹⁶.

¹⁸⁸ *ibid.*, art. 231

¹⁸⁹ *ibid.*, art. 232

¹⁹⁰ *ibid.*, art. 233

¹⁹¹ *ibid.*, art. 235

¹⁹² *ibid.*, art. 230

¹⁹³ art. 102 de la Constitution de 1992

¹⁹⁴ *ibid.*, art. 99

¹⁹⁵ *ibid.*

La Commission Interministérielle de Pilotage de Transfert de Compétences et des Ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales

Cette commission est créée par le décret n° 05-089/P-RM du 04 mars 2005. Elle a pour rôle d'impulser le processus de décentralisation pour une effectivité du transfert de compétences et des ressources. Elle regroupe l'ensemble des départements ministériels en charge des compétences transférées ou transférables, ainsi que le Conseil National de la Société Civile et l'Association des Municipalités du Mali¹⁹⁷.

L'Association des Municipalités du Mali (AMM)

L'AMM et les syndicats d'inter-collectivités au niveau des cercles sont des organes de représentation des collectivités au niveau national et du cercle

Le Comité National d'Orientation

Il a été créé suite à la mise en place du dispositif d'appui technique aux Collectivités Territoriales par l'Etat durant l'année 2000. Il a pour rôle d'orienter les appuis aux Collectivités Territoriales¹⁹⁸.

1.4. La politique du patrimoine

L'engagement de l'État à protéger le patrimoine culturel est inscrit dans le préambule de la Constitution malienne de 1992. Ce constat est réaffirmé par l'article 1er de la loi 85-40/AN-RM du 26 juillet 1985 relative à la protection et à la promotion du patrimoine culturel national qui dispose que « la protection et la sauvegarde du patrimoine culturel sont assurées par l'État ».

1.4.1. Définition du patrimoine

Le législateur définit le patrimoine culturel comme étant l'ensemble des biens meubles et immeubles qui appartiennent à la sphère religieuse ou profane et présentent un intérêt de point de vue de l'histoire, l'art, la pensée, la science et la technique¹⁹⁹. Ainsi, la décision d'inscription ou de classement concerne « les sites, les monuments, les biens archéologiques, les biens historiques, les biens ethnographiques, les ensembles architecturaux, les œuvres d'art, les collections et les spécimens rares de zoologie, de botanique, de minéralogie et les objets présentant un intérêt paléontologique²⁰⁰».

Le projet de loi du 15 décembre 2009 relatif à la protection du patrimoine culturel, a reconnu l'aspect immatériel du patrimoine culturel dans sa nouvelle définition²⁰¹. Ainsi, le patrimoine culturel est considéré comme « l'ensemble des biens culturels matériels et immatériels qui, à titre religieux ou profane, revêtent pour l'État, les collectivités territoriales, les communautés, groupes et individus, une importance pour l'histoire, l'art, la pensée, la science et la technique²⁰²».

L'État procède à l'inscription des biens susmentionnés, qui appartiennent à son domaine public, aux collectivités territoriales, aux associations ou à des personnes privées sur une liste d'inventaire²⁰³. *L'inscription soumet toute action de modification du bien à l'autorisation préalable auprès de l'autorité compétente²⁰⁴.*

Le classement concerne les biens enregistrés sur la liste d'inventaire. *Ceux-ci seront grevés de servitudes* après la publication de l'acte de classement²⁰⁵.

¹⁹⁶ Fiche de synthèse introductive du Mali du 27 juin 2011, p.3

¹⁹⁷ *ibid.*, p. 2

¹⁹⁸ *ibid.*, p.2

¹⁹⁹ art. 2 de la loi 85-40/AN-RM du 26 juillet 1985 relative à la protection et à la promotion du patrimoine culturel national

²⁰⁰ *ibid.*, art. 3 al. 3

²⁰¹ Fiche de synthèse introductive du Mali du 27 juin 2011, p.4

²⁰² *ibid.*

²⁰³ *ibid.*, art. 7

²⁰⁴ *ibid.*, art.9

1.4.2. Cadre législatif de la protection et de gestion du patrimoine

Au niveau national

La protection du patrimoine culturel au Mali est régit par la loi et les règlements suivant :

- La loi 85-40/AN-RM du 26 juillet 1985 relative à la protection et à la promotion du patrimoine culturel national;
- Le décret 275/PG-RM du 4 novembre 1985 portant réglementation des fouilles archéologiques ;
- Le décret 203/PG-RM du 13 août 1985 instituant une Commission nationale de sauvegarde du patrimoine culturel ;
- Le décret 90-332/PRM du 25 juillet 1990 portant organisation et modalités de fonctionnement du musée national ;
- L'arrêté 96-1591/MCC-SG du 14 octobre 1996 abrogeant et remplaçant l'arrêté 0003/MSAC-DNAC du 12 janvier 1989 portant création et fonctionnement des commissions régionales et locales de sauvegarde du patrimoine culturel;

Réglementation à caractère spécifique :

- l'ordonnance 01-032/P-RM du 3 août 2001 portant création des missions culturelles de Bandiagara, de Djenné et de Tombouctou.

Au niveau international

Le Mali a ratifié les conventions de l'UNESCO relatives à la protection du patrimoine culturel matériel et immatériel:

- Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972 ;
- Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels. Paris, le 14 novembre 1970.
- Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003;
- Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005.

En guise de la Convention de l'UNESCO de 1972, le Mali a inscrit sur la liste du patrimoine mondial les sites suivants:

- Tombouctou (1988);
- Villes anciennes de Djenné (1988);
- Falaises de Bandiagara (en tant que patrimoine culturel mixte, 1989);
- Tombeau des Askia (2004).

1.4.3. Cadre administratif et institutionnel du patrimoine culturel

Le régime de protection du patrimoine culturel tel qu'il est établi par la loi et les règlements précités accorde à l'État une place prédominante et même exclusive dans ce domaine. *C'est à l'État que revient la détermination des orientations de la politique de patrimonialisation. Le législateur fixe le champ d'intervention de l'État dans tous les aspects de valorisation et d'appropriation par la population du patrimoine culturel.* Ainsi, l'État garantit l'exercice des droits suivants:

- « Par la création et l'encouragement des musées, des collections de toutes sortes ;
- Par la fixation par l'image et le son des traditions culturelles de la nation ;
- Par l'organisation des archives écrites, visuelles et sonores;
- Par l'information et l'éducation sous toutes ses formes, en particulier par l'insertion des valeurs du patrimoine culturel dans les programmes d'éducation, d'enseignement et de formation des établissements, tant publics que privés, à tous les niveaux;

²⁰⁵ ibid., art. 10

- L'entretien, la conservation et l'enrichissement culturel;
- Le soutien et l'encouragement des artisans, des artistes, des auteurs et autres créateurs;
- Par des mesures favorisant l'intégration prioritaire des œuvres nationales ou africaines, individuelles ou collectives de toutes sortes dans la vie nationale²⁰⁶».

Quant aux collectivités locales, le législateur a peu développé la compétence de celles-ci en matière de la culture en utilisant des expressions générales et d'une grande imprécision.

De ce fait, le ministère chargé de la culture est le seul habilité à intervenir dans le domaine du patrimoine culturel. Au sein du ministère, c'est la Direction Nationale du Patrimoine Culturel (DNPC), créée par l'ordonnance 01-027/P-RM du 2 août 2001, qui est chargée d'élaborer et mettre en œuvre la politique nationale dans le domaine du patrimoine culturel; d'identifier et inventorier tous les éléments du patrimoine culturel sur toute l'étendue du territoire national; de protéger, restaurer et promouvoir le patrimoine culturel national²⁰⁷.

La DNPC comprend cinq divisions²⁰⁸ :

- Division des sites, monuments et architecture traditionnelle;
- Division des musées;
- Division du patrimoine ethnographique et historique;
- Division des parcs publics et monuments modernes;
- Cellule de documentation

La direction est représentée par ses services déconcentrés dans les principales villes qui disposent un patrimoine culturel reconnu au niveau national et international : Djenné, Tombouctou, Bandiagara, Es-Souk, Gao et Fort Médine²⁰⁹.

Il existe d'autres institutions étatiques qui veillent à la protection du patrimoine culturel au niveau national et local.

La Commission nationale de sauvegarde du patrimoine culturel

Cette commission a été créée par le décret 203/PG-RM du 13 août 1985 instituant une Commission nationale de sauvegarde du patrimoine culturel. Sa consultation est obligatoire par le ministre chargé de la culture pour toutes les propositions de classement des biens meubles et immeubles ainsi que pour toutes les questions qui concernent la protection du patrimoine culturel national²¹⁰. La Commission est présidée par le ministre chargé de la culture et il y siège un représentant du ministre de l'intérieur, le directeur des travaux publics, le directeur de l'urbanisme et de la construction, le commissaire au tourisme, etc.²¹¹. Pour accomplir sa mission, la Commission peut s'associer à toute personne susceptible d'apporter un soutien²¹².

Les Commissions régionales et locales de sauvegarde du patrimoine culturel

La Commission nationale de sauvegarde du patrimoine culturel est représentée dans chaque circonscription administrative par une commission régionale ou locale²¹³. Outre sa mission d'application de la politique nationale de protection et de promotion du patrimoine culturel et naturel, elle est chargée de piloter des activités de sensibilisation et d'information auprès de la population. Elle assure aussi la diffusion de la loi et les règlements qui régissent la protection du patrimoine culturel²¹⁴. La commission régionale doit être consultée par la Commission nationale de sauvegarde du patrimoine culturel et sur toutes les questions relatives à ce domaine au niveau local²¹⁵.

²⁰⁶ ibid., art. 36

²⁰⁷ Fiche de synthèse introductive du Mali du 27 juin 2011, p.5

²⁰⁸ ibid.

²⁰⁹ ibid.

²¹⁰ art. 2 du décret 203/PG-RM du 13 août 1985 instituant une Commission nationale de sauvegarde du patrimoine culturel

²¹¹ ibid., art. 3

²¹² ibid., art. 4

²¹³ art. 1er de l'arrêté 96-1591/MCC-SG du 14 octobre 1996 abrogeant et remplaçant l'arrêté 0003/MSAC-DNAC du 12 janvier 1989 portant création et fonctionnement des commissions régionales et locales de sauvegarde du patrimoine culturel

²¹⁴ ibid., art. 2

²¹⁵ ibid., art. 4

La commission régionale et locale est soumise au contrôle du représentant de l'État dans la circonscription où elle siège²¹⁶. Outre les représentants de l'État et des services déconcentrés, les organes exécutifs des collectivités locales sont considérés comme des membres de ces commissions régionales et locales²¹⁷. Ses membres se réunissent tous les trois pour délibérer sur des questions concernant la sauvegarde du patrimoine culturel au niveau local²¹⁸.

Il existe également des organismes ad hoc:

Les missions culturelles de Bandiagara, de Djenné et de Tombouctou

Ces missions ont été créées par l'ordonnance 01-032/P-RM du 3 août 2001 portant création des missions culturelles de Bandiagara, de Djenné et de Tombouctou, pour encadrer la gestion de ces trois sites historiques inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Elles sont chargées d' :

- « Inventorier les biens culturels mobiliers et immobiliers présents sur le site;
- Élaborer et mettre en œuvre un plan de conservation, de restauration et de promotion du site ;
- Assurer la participation des structures communautaires et des associations culturelles à la gestion du site ;
- Exploiter et diffuser les sources écrites et orales de l'histoire locale²¹⁹».

1.5. Patrimoine et aménagement du territoire dans le cadre de la décentralisation

Les collectivités locales peuvent intervenir dans les opérations de l'urbanisme. C'est par ce canal qu'elles peuvent participer indirectement à la préservation du tissu urbain ancien.

1.5.1. Le domaine des collectivités territoriales

Il est clair que l'implication des collectivités locales dans la préservation du patrimoine culturel est quasi inexistante. Cette absence a été prévue par le législateur que ce soit dans la loi et règlements concernant la protection du patrimoine culturel ou dans le Code des collectivités territoriales où aucune disposition en la matière n'a été prévue. Leur seule participation indirecte est possible dans le cadre des services déconcentrés de la Commission nationale de sauvegarde du patrimoine culturel où les collectivités locales siègent en tant que membres.

En matière d'urbanisme, les dispositions du CCT concernant le transfert des compétences dans ce domaine restent générales et abstraites. *Certes, le conseil communal et l'assemblée régionale sont compétents pour délibérer respectivement sur les plans d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal ainsi que sur le schéma d'aménagement du territoire et de développement régional*²²⁰. Mais, le législateur n'a pas précisé le cadre de leur intervention. Autrement dit, il est difficile de savoir si la fonction de la région et de la commune consiste à l'élaboration de ces documents ou à émettre un avis après consultation. Il faut donc se référer à la législation relative à l'organisation de l'espace urbain pour en savoir plus.

1.5.2. Cadre législatif et outils réglementaires de l'aménagement du territoire

²¹⁶ *ibid.*, art. 3

²¹⁷ *ibid.*, art. 5, 6 et 7

²¹⁸ *ibid.*, art. 10

²¹⁹ art. 2 de l'ordonnance 01-032/P-RM du 3 août 2001 portant création des missions culturelles de Bandiagara, de Djenné et de Tombouctou

²²⁰ art. 14 et 131 du CCT

Les normes générales d'urbanisme sont prescrites par la loi 02-016 du 3 juin 2002 fixant les règles de l'urbanisme. Celle-ci a été suivie par d'autres règlements régissant différents aspects du droit de l'urbanisme:

- Le décret 04-607 du 30 décembre 2004 fixant les modalités de la mise en œuvre de la planification urbaine²²¹;
- le décret 05-115/P-RM du 9 mars 2005 fixant les modalités de réalisation des différents types d'opérations d'urbanisme;
- Le décret 05-113 du 9 mars 2005 fixant les règles spécifiques applicables aux différentes catégories de servitudes en matière d'urbanisme²²²;
- L'arrêté 05-1988 du 29 août 2005 déterminant la structure du règlement du plan d'urbanisme sectoriel²²³.

La gestion de l'espace au niveau national est assurée par le Schéma d'aménagement du territoire (SAT) qui « définit le réseau de transport, de télécommunication et de communication sur l'ensemble du territoire national²²⁴ ». L'article 3 de la loi 02-16 du 3 juin 2002 dispose que le SAT peut être conçu et mis en œuvre, soit au niveau national par le gouvernement, soit au niveau local par les organes délibérants de la région, du cercle et de la commune et ce, sous le contrôle des représentants de l'État dans chaque circonscription²²⁵.

Le législateur prévoit deux types de documents d'urbanisme²²⁶:

Le schéma directeur d'urbanisme (SDU)

C'est un document de planification urbaine de premier degré qui a pour objet de déterminer les conditions d'occupation et d'utilisation des sols²²⁷. Ce plan énonce les règles relatives à l'urbanisation et à la préservation de l'espace. Il est donc une source de règles de protection du patrimoine bâti. En effet, selon l'article 9 du décret 04-607 du 30 décembre 2004 fixant les modalités de la mise en œuvre de la planification urbaine, *le SDU définit les espaces culturels, archéologiques, historiques ou de culte²²⁸. La protection de ces espaces relève de l'utilité publique. Les collectivités locales sont les maîtres d'ouvrage de ce document²²⁹ et par conséquent elles peuvent intervenir dans ce cadre²³⁰.*

La structure du SDU est constitué d'un rapport écrit réparti en deux parties –le constat et la planification- et des documents graphiques²³¹.

C'est le rapport de planification qui fixe la vocation des espaces²³². Le document écrit est soumis à une enquête publique après avis des acteurs urbains et des services publics. Il peut être révisé tous les 5 ans²³³.

Quand le SDU est en cours d'élaboration, il est possible de suspendre les autorisations de travaux pendant 2 ou 3 ans maximum et même suspendre leur délivrance dans une ou plusieurs zones déterminées²³⁴.

Le Plan d'urbanisme sectoriel (PUS)

Le PUS est un document de planification urbaine de second degré qui détaille le SDU et précise les règles d'occupation du sol. Il est initié par la commune et peut réserver des terrains pour des affectations publiques

²²¹ Ce décret est cité dans Commentaires succincts des textes de lois et décrets relatifs à la planification urbaine et patrimoniale, ANVPAH, J. Cruchon, Décembre 2009 p. 1

²²² *ibid.*, p. 4

²²³ *ibid.*, p. 5

²²⁴ art. 2 de la loi 02-016 du 3 juin 2002 fixant les règles de l'urbanisme.

²²⁵ *ibid.*, art. 4

²²⁶ *ibid.*, art. 24

²²⁷ art. 2 du décret 04-607 du 30 décembre 2004 fixant les modalités de la mise en oeuvre de la planification urbaine, cité dans Commentaires succincts des textes de lois et décrets relatifs à la planification urbaine et patrimoniale, ANVPAH, J. Cruchon, Décembre 2009 p. 3

²²⁸ *ibid.*, p. 3

²²⁹ *ibid.*, art. 3

²³⁰ *ibid.*

²³¹ *ibid.*, art. 15

²³² *ibid.*, art. 17

²³³ *ibid.*, art. 22 et 26

²³⁴ *ibid.*, art. 32

déterminées²³⁵. *Les espaces classés à l'instar des sites historiques définis par le SDU sont déclarés d'utilité publique avec l'approbation du PUS*²³⁶.

Le PUS, comme le SDU, est constitué d'un rapport-constat, d'un rapport de planification et de documents graphiques. L'objectif de ces deux rapports est le même que pour le SDU, mais il sera plus détaillé car il concerne la phase réglementaire précise du projet urbain.

Les règlements d'urbanisme fixent les règles et servitudes spécifiques du PUS telles qu'elles ont été définies par la loi²³⁷.

Le PUS est approuvé par arrêté interministériel. Les acteurs urbains et les services publics de la localité sont saisis du PUS et ont 15 jours pour donner leur avis²³⁸. Pendant l'élaboration du PUS des mesures de sauvegarde identiques à celles du SDU existent (sursis à statuer, suspension générale des autorisations) mais concernent plutôt des secteurs bien précis²³⁹.

*L'article 16 et suivants de la loi 02-016 du 3 juin 2002 fixant les règles de l'urbanisme prévoit des servitudes d'intérêt général ou d'utilité publique affectant l'utilisation des sols qui grèvent directement le droit de propriété*²⁴⁰. *Une partie de ces servitudes concerne le patrimoine culturel. Ainsi, parmi les servitudes prévues par loi, on citera:*

- *« prescriptions relatives aux volumes, à la densité, aux caractéristiques architecturales et techniques, à l'implantation des constructions et aux caractéristiques de la végétation et de l'environnement;*
- *interdiction totale ou partielle de bâtir sur certaines zones dites «non aedificandi» ou réservées;*
- *Prescriptions relatives à la sauvegarde et la mise en valeur des sites, de l'ensemble architectural ou de tout élément de valeur historique, artistique ou culturel»*

Ces servitudes doivent être incluses dans les documents de l'urbanisme précités pour être opposables à toute demande d'autorisation pour la réalisation des travaux²⁴¹.

Le décret 05-113 du 9 mars 2005 fixant les règles spécifiques applicables aux différentes catégories de servitudes en matière d'urbanisme précise avec plus de détails les servitudes applicables aux zones contenant un patrimoine bâti. Par conséquent, *des servitudes limitant la hauteur peuvent être imposées pour des motifs de préservation culturelle, d'environnement, d'esthétique ou d'harmonie architecturale*²⁴². Le législateur précise que ces servitudes s'appliquent aux sites classés pour protéger l'environnement ou un patrimoine historique, et aux zones choisies pour assurer une harmonie ou une esthétique urbanistique ou architecturale dans un document réglementaire approuvé²⁴³. L'article 23 du décret, explique les motifs de la mise en place des servitudes d'architecture. Celles-ci « visent l'harmonie, l'esthétique et la bonne qualité dans l'environnement visuel d'une cité ou une partie d'une cité. *Un style architectural peut être imposé le plus souvent pour préserver un patrimoine culturel*²⁴⁴». Elles fixent²⁴⁵:

- « les hauteurs, matériaux, couleurs, formes, alignement des constructions,
- les modalités de sauvegarde des sites et monuments culturels,
- les conditions de réparation et de démolition d'immeubles».

Le contrôle du respect des servitudes imposées par les documents d'urbanisme est accordé soit aux autorités administratives, soit aux collectivités territoriales selon les cas²⁴⁶. Quant au contrôle technique des servitudes établies, il est assuré par « les agents des services techniques désignés par arrêté du ministre chargé de

²³⁵ ibid., art. 43, 44 et 46

²³⁶ ibid., art. 47

²³⁷ ibid., art. 57

²³⁸ ibid., art. 61 et 64

²³⁹ ibid., art. 70

²⁴⁰ art. 15 de la loi 02-016 du 3 juin 2002 fixant les règles de l'urbanisme

²⁴¹ ibid., art. 20

²⁴² art. 17 du décret 05-113 du 9 mars 2005 fixant les règles spécifiques applicables aux différentes catégories de servitudes en matière d'urbanisme, cité dans Commentaires succincts des textes de lois et décrets relatifs à la planification urbaine et patrimoniale, p. 4

²⁴³ ibid., art. 18

²⁴⁴ ibid., p. 5

²⁴⁵ ibid., art. 24

²⁴⁶ art. 22 al. 1 de la loi 02-016 du 3 juin 2002 fixant les règles de l'urbanisme.

l'urbanisme». Ces agents élaborent des rapports, adressés aux autorités compétentes, sur l'état d'application de ces servitudes dans le but de prendre des mesures appropriées dans ce domaine²⁴⁷.

Les secteurs sauvegardés

Le législateur prévoit dans la loi 02-016 du 3 juin 2002 fixant les règles de l'urbanisme la création des secteurs sauvegardés afin de préserver les sites qui présentent «un caractère historique, écologique, culturel ou de nature à justifier la conservation²⁴⁸». *L'établissement d'un secteur sauvegardé intervient dans le cas où le plan d'urbanisme ne l'aurait pas prévu.*

Le législateur prévoit également l'association des élus locaux à la procédure d'élaboration d'un secteur sauvegardé en octroyant la possibilité de proposer sa création aux conseils communaux. La demande de création d'un secteur sauvegardé revient également à la commission supérieure des secteurs sauvegardés. La création de cette dernière est prévue par la même loi²⁴⁹.

L'acte créant le secteur sauvegardé est établi par un décret après la remise d'un rapport conjoint *du ministre chargé de l'urbanisme et du ministre chargé de la culture*. Après la création du périmètre du secteur sauvegardé, la loi prévoit qu'un plan de sauvegarde soit élaboré²⁵⁰.

L'acte créant le secteur sauvegardé a vocation de mettre en révision « de tout ou partie du plan d'urbanisme en vigueur qui s'applique au secteur concerné²⁵¹ ».

Par ailleurs, le législateur prévoit un dispositif spécial d'autorisation différent de celui conçu pour les autorisations d'urbanisme, à savoir la compétence du maire à délivrer les permis de construire. Désormais, « *les demandes d'autorisation de construire concernant les immeubles situés dans le secteur sont soumises à l'avis des services chargés du patrimoine, de la culture, de l'architecture des secteurs sauvegardés²⁵²* » et ce, que ce soit pendant la phase de l'élaboration du plan de sauvegarde ou après sa publication par décret. Les services chargés de la culture doivent émettre leur avis dans un délai d'un mois. La délivrance d'une autorisation de construire est accompagnée de prescriptions auxquelles le demandeur doit se conformer²⁵³.

Le site du Tombeau des Askia à Gao

Ce site a été inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO en 2005. Il bénéficie d'une protection spéciale par la création d'un secteur sauvegardé établi par le décret du 7 décembre 2005, du ministre chargé de l'urbanisme, portant règlement d'urbanisme dans la zone tampon de protection du Tombeau des Askia à Gao. Ce règlement a pour objectif « d'imposer des servitudes d'urbanisme, d'hygiène, de sécurité et d'esthétique nécessaires à l'instauration et au maintien d'un environnement sain dans la zone²⁵⁴ ». Il établit un secteur sauvegardé de 82 ha autour de cinq sites historiques (le Tombeau des Askia, le quartier Farandjireye, une partie du quartier Gadèye, le boulevard des Askia et le site de la mosquée de Kankou Moussa²⁵⁵).

L'espace protégé par le règlement est réparti en trois secteurs d'activités : le secteur à vocation commerciale, le secteur à vocation rurale et le secteur du Tombeau des Askia²⁵⁶. Dans chaque secteur, le règlement prévoit un aménagement spécial des bâtiments²⁵⁷.

Le règlement prévoit également des prescriptions concernant le type d'architecture, la composition des matériaux à utiliser dans les constructions, les mesures d'hygiène et de salubrité²⁵⁸.

La gestion du site historique est conçue dans un cadre de concertation qui associe plusieurs acteurs. En effet, *le règlement prévoit la création d'un comité* où sont représentés les organismes suivants: les services de

²⁴⁷ *ibid.*, art. 22 al. 2

²⁴⁸ *ibid.*, art. 48 al. 1

²⁴⁹ *ibid.*, art. 48 al. 2

²⁵⁰ *ibid.*, art. 49

²⁵¹ *ibid.*

²⁵² *ibid.*, art. 50

²⁵³ *ibid.*, art. 50 al. 2

²⁵⁴ art. 1er du règlement d'urbanisme dans la zone tampon de protection du Tombeau des Askia à Gao

²⁵⁵ *ibid.*, art. 4

²⁵⁶ *ibid.*, art. 6

²⁵⁷ *ibid.*, art. 7

²⁵⁸ *ibid.*, art.11 et s.

l'urbanisme et de l'assainissement, la Direction nationale du patrimoine culturel, l'Office malien du tourisme et de l'hôtellerie (OMATHO) et l'Association malienne pour l'unité et le progrès de l'Islam (AMUPI)²⁵⁹. *L'application des dispositions de ce règlement est confiée au Comité de gestion du site en collaboration avec le Maire.*

Par ailleurs, le règlement ne précise pas si les autorisations de construire doivent être délivrée par le service chargé du patrimoine culturel, comme le dispose la loi 02-016 du 3 juin 2002 fixant les règles de l'urbanisme dans son article 50, ou par le Comité de gestion. Or, le règlement dans son article 20, prévoit que l'avis du représentant du ministère de la culture « doit être requis dans l'instruction des dossiers de permis de construire dans la zone ».

Le site du Tombeau des Askia bénéficie aussi d'une protection juridique indirecte par le biais du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme qui prévoit des prescriptions spécifiques pour protéger le tissu traditionnel qui caractérisent ce site²⁶⁰.

1.5.3. Cadre administratif de l'aménagement du territoire

Au niveau national, c'est la Direction nationale de l'aménagement du territoire du ministère chargé de l'urbanisme, qui est chargée d'élaborer les éléments de la politique nationale de d'aménagement du territoire et d'en assurer l'exécution²⁶¹. Dans ce cadre, elle est chargée de²⁶² :

- « élaborer et mettre en oeuvre le schéma national d'aménagement du territoire;
- Coordonner et harmoniser les schémas d'aménagement du territoire aux niveaux national, régional et local;
- Définir au niveau national, en relation avec les autres acteurs, les grands pôles d'activités propres à assurer le développement et les équilibres territoriaux sur les plans démographique, économique et environnemental;
- Mettre en place et gérer un système d'information sur l'aménagement du territoire».

Il existe aussi au sein du ministère chargé de l'urbanisme la Direction de l'urbanisme et de l'habitat. Celle-ci est répartie en trois divisions: division de l'architecture, division d'ingénierie et division de promotion immobilière²⁶³.

La division de l'architecture a, entre autres fonctions, la promotion de l'architecture locale et traditionnelle en valorisant et vulgarisant des matériaux locaux de construction²⁶⁴. La section planification de cette division supervise les études relatives aux documents d'urbanisme²⁶⁵.

Conclusion

Finalement, si les élus locaux peuvent intervenir dans la préservation du tissu urbain ancien c'est en application de la législation relative à l'organisation de l'espace urbain et non pas par la législation patrimoniale et encore moins par le Code des collectivités territoriales. En effet, l'État a conservé l'essentiel de ses prérogatives depuis l'adoption de la loi relative à la protection du patrimoine culturel malien en 1985. L'État opte plutôt pour une déconcentration de la protection du patrimoine par le biais des commissions régionales et locales de sauvegarde du patrimoine culturel au lieu de sa décentralisation.

En matière d'urbanisme, même si les conseils communaux ont la possibilité d'initier une demande d'établissement d'un secteur sauvegardé, la décision de sa création revient toujours à l'État. En outre, l'élaboration d'un plan de sauvegarde ainsi que sa mise en oeuvre n'implique pas directement les communes. À titre d'exemple, l'application du règlement concernant un secteur sauvegardé est accordée à un comité de gestion « en rapport avec la mairie²⁶⁶ ».

²⁵⁹ *ibid.*, art. 19 al. 1

²⁶⁰ *ibid.*, art. 8

²⁶¹ art. 2 de l'ordonnance 04-009/P-RM du 25 mars 2004 portant création de la direction nationale de l'aménagement du territoire

²⁶² *ibid.*, art. 2 al. 2

²⁶³ Fiche de synthèse introductive du Mali du 27 juin 2011, p.9

²⁶⁴ *ibid.*, art. 3 de l'arrêté 03-1463 du 7 avril 2003 fixant les attributions de la direction de l'urbanisme et de l'habitat.

²⁶⁵ *ibid.*, art. 7

²⁶⁶ art. 19 du règlement d'urbanisme dans la zone tampon de protection du Tombeau des Askia à Gao

2. L'Offre de formation en lien avec le patrimoine

2.1. Les institutions de formation dans le pays ²⁶⁷

2.1.1. L'enseignement supérieur public :

Il est assuré par dix établissements, tous situés à Bamako, sauf l'IPR/IFRA situé à Koulikoro :

5 Facultés

- Faculté des Sciences et Techniques (FAST)
- Faculté des Lettres, Langues, Arts et Sciences Humaines (FLASH)
- Faculté des Sciences Juridiques et Politiques (FSJP)
- Faculté des Sciences Economiques et de Gestion (FSEG)
- Faculté de Médecine, de Pharmacie et d'Odontostomatologie (FMPOS)

3 Instituts

- Institut Universitaire de Gestion (IUG)
- Institut Supérieur de Formation et de Recherche Appliquée (ISFRA)
- Institut Polytechnique Rural (IPR/IFRA)

2 Ecoles Supérieures

- Ecole Nationale d'Ingénieur (ENI)
- Ecole Normale Supérieure (ENSUP).

L'Université de Bamako regroupe les cinq facultés et les deux instituts situés à Bamako (IUG et ISFRA).

2.1.2. L'enseignement supérieur privé :

Il existe actuellement une trentaine d'établissements supérieurs privés, avec beaucoup d'ouvertures très récentes. Ils proposent essentiellement des formations courtes à bac + 2, et quelques formations de troisième cycle. Les écoles privées ne peuvent fournir que des attestations de réussite, sauf si la même formation existe dans l'enseignement public: les étudiants sont alors autorisés à subir l'examen terminal dans l'établissement public correspondant et en cas de succès obtenir le diplôme national.

2.2. Les institutions de formation initiale ou continue dispensant des formations associées au patrimoine ²⁶⁸

2.2.1. Le cas de l'Institut Universitaire de Développement Territorial (IUDT) de l'Université de Bamako, partenaire de l'action

Cet institut dispense plusieurs formations dans plusieurs domaines associés au patrimoine et aux collectivités locales. Il s'agit de :

- Formation Initiale : Master professionnel DIDL. Le champ géographique de cette formation concerne l'ensemble du Mali.
- Formation continue : Agents techniques de l'Etat ; du Secteur privé et de la Société civile. Cette formation s'adresse à 3 zones géographiques riveraines du Fleuve Niger (District de Bamako et environs, Région de Ségou et environs et Communes urbaines de Mopti et Djenné)
- Recherche appliquée / recherche action dans le cadre des Projets pilotes. Ces actions sont menées dans les 3 zones géographiques riveraines du Fleuve Niger, citées ci-dessus.

²⁶⁷ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Mali.pdf> (2009)

²⁶⁸ Réponse au questionnaire AIMF, IUDT (2010)

Les compétences visées par l' Institut Universitaire de Développement territorial sont : 3 niveaux d'acquisition de compétences en MASTER

- Connaissance approfondie du patrimoine culturel (matériel et immatériel)
 - Définition, typologie et gestion du Patrimoine
 - Patrimoine et activités sur le fleuve
 - Exemples concrets d'illustration : la culture bozo ; l'espace culturel yaraal et degal » ; Dégradations du patrimoine naturel et culturel, enjeux, etc. ; L'Architecture au Mali vue par un architecte français ; Pratiques culturelles liées au fleuve (rites, symboles, expressions artistiques)

- Politiques et outils de conservation, promotion du patrimoine et de participation communautaire
 - Cadre législatif et réglementaire de protection, conservation, valorisation
 - Les acteurs de la gestion du Patrimoine et le rôle des Collectivités et des Associations
 - Enjeux, conservation, restauration, protection des écosystèmes et des patrimoines culturels, valorisation, planification des pratiques touristiques et tourisme durable
 - Aperçu introductif sur le tourisme durable et les fleuves en milieu urbain comme objet patrimonial
 - La réhabilitation de l'habitat ordinaire en terre crue en milieu urbain, architecture en banco
 - Introduction aux différentes étapes de la sauvegarde du Patrimoine : Identifier, inventorier ; Représentation et données ; Conserver, protéger, restaurer, réhabiliter ; Rendre accessible ; Faire connaître et impliquer ; Valoriser le patrimoine ; Approches communautaires.

- Ingénierie et montage de projets culturels

2.2.2. Les autres organismes de formation

Faculté des Lettres, des Arts et des Sciences Humaines (FLASH)

Elle dispense des formations dans les domaines des Lettres, des Langues, de l'Histoire, de l'Archéologie, de la Géographie et des Sciences Sociales.

Elle délivre les diplômes suivants : le DEUG (Bac + 2) , la Licence (Bac + 3) , la Maîtrise (Bac + 4) , le DEA et DESS (Bac + 5) et le Doctorat. Des filières courtes professionnalisantes (Bac + 2) sont mises en place progressivement avec l'aide de la coopération française au travers du Projet FSP " Appui au PRODEC (modernisation de l'enseignement supérieur malien).

Des accords de coopération ont été signés avec les universités françaises avec Paris X dans le domaine de la recherche en l'Archéologie et avec Paris VII dans le domaine de la recherche en science sociale.²⁶⁹

Ecole Nationale d'Ingénieur (ENI-ABT)²⁷⁰

L'Ecole Nationale d'Ingénieurs (ENI) délivre un diplôme d'ingénieurs pour les étudiants titulaires d'un DEUG, après 3 ans d'études dans les disciplines suivantes : Génie civil (Travaux publics, Hydraulique, Bâtiments), Génie Industriel (Electricité, Mécanique, Energétique) , Géologie , Géodésie (Topographie).

Ecole Normale Supérieure (ENSUP)²⁷¹

L'Ecole Normale Supérieure (ENSUP) forme les professeurs du Secondaire après recrutement au niveau de la Licence et 2 ans d'études (Bac + 5) dans les disciplines suivantes : Mathématiques, Physique – Chimie, Biologie, Lettres, Philosophie – Psychopédagogie , Histoire – géographie , Anglais, Arabe,, Russe, Allemand.

²⁶⁹ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Mali.pdf> (2009)

²⁷⁰ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Mali.pdf> (2009)

²⁷¹ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Mali.pdf> (2009)

Institut National des Arts, (INA)²⁷²

L'Institut National des Arts est un Établissement Secondaire d'Enseignement Professionnel Technique relevant de la Direction Nationale de l'Action Culturelle. Il compte aujourd'hui environ 500 élèves encadrés par une cinquantaine de professeurs soutenus par des collaborateurs extérieurs compétents évoluant dans différents domaines d'expressions artistiques. Il assure la culture et la formation artistique des élèves dans tous les domaines de l'art. Il dispose d'une section Animation Socioculturelle, créée en 1976, elle a pour but de relever et de dynamiser au sein des collectivités le potentiel d'expression artistique, culturelle et sportive par la formation d'animateurs hautement qualifiés.

Conservatoire multimédia BFK²⁷³

Le conservatoire des Arts et Métiers Multimédia Balla Fasséké Kouyaté (Mali) est un centre de formation supérieur en arts d'une durée de cinq ans après le baccalauréat ou le cycle de l'Institut National des Arts. Le conservatoire des Arts et Métiers Multimédia Balla Fasséké Kouyaté est un Etablissement public à caractère scientifique, technologique ou culturel. En matière de formation, l'établissement compte trois filières la Formation Arts Plastiques la Formation en musique et la Formation en danse

Musée National²⁷⁴

Le Mnm organise des visites guidées des expositions, des visites thématiques, des projections de films à l'intention des scolaires et des universitaires.

Centre de Formation des collectivités Territoriales (CFCT),²⁷⁵

Le Centre de Formation des Collectivités Territoriales (CFCT) vise au renforcement des capacités des ressources humaines des Collectivités Territoriales (CT), appuyé par le PACT il offre des formations initiales et continues. Il a pour vocation de former l'ensemble des agents des collectivités (élus et employés).

Institut des hautes études en management IHEM²⁷⁶ (privé) L'institut des hautes études en management IHEM est un établissement privé d'enseignement supérieur créé en mars 2000. Il a des accords de coopération signés avec l'université de Paris X, dans la gestion des Collectivités Territoriales en ingénierie pédagogique. Cet institut dispense un Master en gestion des collectivités territoriales.

²⁷² <http://penserpouragir.org/article241.html>

²⁷³ <http://www.conservatoire-arts-mali.org/>

²⁷⁴ <http://www.mnm-mali.org/>

²⁷⁵ http://www.pact-mali.org/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=23

²⁷⁶ <http://www.ihemali.com/>

1. Politique patrimoniale et décentralisation

1.1. Organisation du territoire / Cadre général

La Constitution du 20 juillet 1991 modifiée en 2006²⁷⁷ consacre l'aspect unitaire du territoire de la Mauritanie. Les dispositions relatives à la décentralisation sont peu développées par la Constitution. L'article 98 consacre la commune comme un échelon de décentralisation et prévoit que la loi pourra créer d'autres entités décentralisées. L'alinéa 2 du même article dispose que les collectivités locales « sont administrées par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi ».

Il existe en Mauritanie 216 communes²⁷⁸. Seule la ville de Nouakchott est considérée comme une communauté urbaine et répartie en 9 communes²⁷⁹. Les communes sont dotées de la « personnalité morale et de l'autorité financière »²⁸⁰. Elles sont dirigées par un organe délibérant, le conseil municipal et par un organe exécutif représenté par le maire. Les communes ont pour mission d'assurer « les services publics répondant aux besoins de la population locale, et qui ne relèvent pas, par leur nature ou par leur importance, de la compétence de l'État²⁸¹ ».

L'État est représenté au niveau local par un Wali ou préfet qui siège dans une circonscription administrative appelée Wilaya ou région. Il existe 13 Wilaya qui sont à leur tour subdivisées en 53 Moughataa ou départements dirigées par un Hakem ou sous-préfet²⁸². Les représentants de l'État au niveau local à savoir le Wali et le Hakem sont assistés dans leurs fonctions par un organe consultatif où siègent des membres nommés par le gouvernement et les maires²⁸³.

Les Wali exercent au nom des ministres chargés de l'Intérieur et des finances le contrôle des actes des communes qui se situent dans sa circonscription administrative à l'exception des communes chefs-lieux des Wilaya et les communes de l'agglomération de Nouakchott²⁸⁴.

1.2. Cadre législatif et transfert des compétences dans les domaines afférents au patrimoine

1.2.1 Avancement de la décentralisation

Les communes ont été créées pour la première fois en 1986 par l'ordonnance 86-134 du 13 août 1986. Celle-ci a été remplacée par l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 qui a une force de loi. Depuis, elle a été suivie de nombreux textes organisant le fonctionnement des communes et précisant leurs champs d'intervention. Parmi ces textes, on citera la loi de 93-31 du 18 juillet 1993 modifiant et complétant les dispositions de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes. Cette loi établit l'organisation territoriale du pays et détaille les compétences des communes, notamment en matière de services sociaux de base (santé, éducation, action sociale) et dans le domaine des services urbains²⁸⁵.

²⁷⁷ Loi constitutionnelle 2006-014 portant rétablissement de la Constitution du 20 juillet 1991 comme Constitution de l'État et modifiant certaines de ses dispositions.

²⁷⁸ Fiche introductive sur la Mauritanie du 27 juin 2011. AIMF, p. 1

²⁷⁹ *ibid.*,

²⁸⁰ art. 1er de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes

²⁸¹ *ibid.*, art. 2

²⁸² Fiche introductive sur la Mauritanie du 27 juin 2011. AIMF, p. 1

²⁸³ *ibid.*,

²⁸⁴ art. 1er et de 2 de l'arrêté conjoint 0000875/ MIPT/MF du 1er août 2002 portant délégation du pouvoir de tutelle

²⁸⁵ Fiche introductive sur la Mauritanie du 27 juin 2011. AIMF, p.2

Cadre législatif et transfert des compétences

Le texte initial concernant les communes est l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes. Il a été complété par les textes législatifs et réglementaires suivants:

- Ordonnance 90-025 du 29 octobre 1990 portant modification des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 ;
- Décret 90-155 du 22 octobre 1990 portant application de l'article 120 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987;
- Décret 90-102 du 14 juillet 1990 portant application de l'article 5 de l'ordonnance 87-289;
- Loi de 93-31 du 18 juillet 1993 modifiant et complétant les dispositions de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987;
- Circulaire 0002/MIPT du 10 juillet 2002 relative à l'administration communale;
- Ordonnance 2006-040 du 18 novembre 2006 modifiant et complétant l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987.

La compétence institutionnelle

Le transfert des compétences en faveur des communes est prévu par l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes. La circulaire 0002/MIPT du 10 juillet 2002 relative à l'administration communale venait compléter les dispositions de l'ordonnance. Mais il reste tout de même difficile de savoir le rôle des communes dans certains domaines par rapport à celui de l'État.

Le conseil municipal intervient dans les domaines suivants:

Domaine	Modalité d'intervention
Aménagement et urbanisme	Approuver le plan d'urbanisme de la commune (circulaire 0002/MIPT du 10 juillet 2002)
Culture et sport	Équipements sportifs et culturels communaux
Infrastructure et transport	Voirie locale, Alimentation en eau et éclairage public, Transports urbains, sanitaires et scolaires, cimetières, Marchés, Abattoirs
Santé, action sociale et hygiène	Construction, entretien et équipement des dispensaires et centres de protection maternelle et infantile, Enlèvement des ordures ménagères, Assistance aux indigents hygiène
Domaines	Aménagement et gestion des zones concédées par l'État à la commune. Parcs et jardins; Classe et déclassé les biens du domaine public communal; Accepter les concessions domaniales accordées par l'État à la commune
Éducation	Construction, entretien et équipement des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental
Développement économique	Programmer les actions de développement

Le conseil municipal délibère aussi sur des questions concernant le fonctionnement de la commune. À titre d'exemples, le conseil vote le budget, fixe les taux des impôts locaux, crée les services publics et définit leurs modalités de gestion, crée les emplois municipaux et accepte les dons et legs²⁸⁶.

Le législateur accorde au conseil municipal une fonction consultative quand il s'agit des questions ayant un intérêt local que ce soit dans le domaine administratif, économique, social ou culturel. L'avis du conseil municipal est obligatoire dans l'élaboration par l'État des plans d'urbanisme et de lotissement²⁸⁷.

Quant à l'organe exécutif, *le maire*, aidé par ses adjoints et les présidents des commissions²⁸⁸, exerce des compétences qui lui sont propres indépendamment du conseil municipal ou sous le contrôle de celui-ci. En effet, le maire est habilité à représenter la commune en justice dans la vie civile et administrative. *Il est chargé, entre autres, de la préparation et l'exécution du budget communal, il conclut des contrats et établit les impôts et taxes locaux. Il est également chargé de conserver et administrer les biens du domaine public et du domaine privé de la commune*²⁸⁹.

En tant que représentant de l'État dans la commune, le maire exerce des attributions qui lui sont propres sous le contrôle de l'autorité administrative locale²⁹⁰. À ce titre, dans le domaine administratif, le maire exerce les attributions suivantes²⁹¹:

- publication et notification des actes administratifs et de la légalisation des signatures;
- Exécution et application des lois, des règlements et de toute décision émanant des autorités supérieures.

Il exerce également les fonctions d'officier civil et d'officier de police judiciaire et municipale²⁹².

Le transfert des compétences de l'État vers les communes est accompagné, théoriquement, d'un transfert financier permettant à ces dernières d'accomplir leurs missions. Selon les dispositions de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987, *le budget de la commune est constitué de recettes ordinaires telles que les taxes municipales, les impôts nationaux perçus sur le territoire de la commune, les revenus du patrimoine de la commune, et de recettes extraordinaires comme les emprunts et les subventions*²⁹³.

La compétence organisationnelle

Selon l'article 20 de l'ordonnance 87-289, le conseil municipal doit former des commissions chargées d'étudier les questions d'intérêt communal. La circulaire 0002/MIPT du 10 juillet 2002 relative à l'administration communale est venue compléter cet article en précisant les domaines d'intervention de ces commissions. Généralement, ces commissions sont constituées dans le cadre des compétences dévolues à la commune. Ainsi, le conseil communal doit former les commissions suivantes²⁹⁴:

- Une commission des finances et de l'administration, chargée des questions budgétaires, de la gestion financière, du personnel et des affaires juridiques;
- Une commission du développement et de la coopération, chargée des questions économiques, des services marchands et de la coopération bilatérale et multilatérale;
- *Une commission des affaires socioculturelles qui intervient dans les domaines suivants: les affaires religieuses, la culture, la jeunesse et les sports, l'aide sociale, l'enseignement et la santé;*
- *Dans les communes urbanisées, le conseil municipal doit constituer une commission de l'aménagement et de l'urbanisme chargée des voiries et réseaux, des travaux et des documents d'urbanisme.*

²⁸⁶ Circulaire 0002/MIPT du 10 juillet 2002 relative à l'administration communale, p. 1

²⁸⁷ art. 29 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes

²⁸⁸ *ibid.*, art. 44

²⁸⁹ *ibid.*, art. 49 et 50

²⁹⁰ *ibid.*, art. 54

²⁹¹ *ibid.*, art. 54 al. 1 et 2

²⁹² *ibid.*, art. 54 al. 3, art. 55 et 56

²⁹³ *ibid.*, art. 68

²⁹⁴ Circulaire 0002/MIPT du 10 juillet 2002 relative à l'administration communale, p. 2

Les actes des communes issus des organes délibérants et exécutifs sont soumis à un contrôle a priori de la part du ministre chargé de l'intérieur représenté par le Wali.

*En principe, toutes les délibérations du conseil municipal et tous les arrêtés du maire pris dans le cadre des compétences délimitées par le législateur, sont soumis à un contrôle d'approbation*²⁹⁵. Ces actes ne sont exécutoires qu'après l'approbation du représentant de l'État. Le délai d'approbation des autorités de tutelles varie selon le domaine concerné par l'acte. Une fois ce délai est dépassé, les actes communaux deviennent exécutoires tacitement²⁹⁶.

Parmi les actes du conseil communal soumis à l'approbation du représentant de l'État²⁹⁷:

- les décisions relatives au classement, au déclassement et à l'affectation du domaine public communal;
- Les règlements généraux de voirie, de construction et d'hygiène;
- Le budget de la commune.
- Parmi les arrêtés du maire qui sont soumis à un contrôle a priori²⁹⁸:
- Les décisions prises par le maire en matière d'urbanisme;
- L'établissement des impôts
- Les actes de location, vente, acquisition, acceptation des dons et legs, passation des marchés publics.

La tutelle d'annulation concerne en particulier les actes pris en dehors du domaine dévolu à la commune et les actes qui violent les lois et règlements²⁹⁹.

Les décisions des autorités de tutelle sont susceptibles d'un recours judiciaire par le maire ou toute autre personne intéressée³⁰⁰.

1.3. Institutions d'accompagnement technique / politique de la décentralisation

La Direction Générale des Collectivités Locales

La direction dépend du Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation et constitue la clé de voûte de la conduite de la nouvelle politique de décentralisation. Elle a pour mission d'accompagner et favoriser le processus de décentralisation à travers la veille au respect des textes relatifs à l'exercice des activités décentralisées. Un important volet de son travail est prospectif, notamment l'élaboration d'études dans les domaines de l'organisation administrative, de la gestion des finances, l'élaboration des programmes tendant à renforcer le développement municipal et régional; l'élaboration de textes législatifs et réglementaires relatifs à l'urbanisme, la propreté, l'hygiène et à la protection de l'environnement; l'élaboration de programmes et projets de développement financés par les partenaires au développement en vue d'assurer leur cohérence avec les stratégies nationales et sectorielles dans les domaines en question.

La direction a également pour mission l'élaboration des plans de développement des collectivités locales et les programmes de formation pour les élus et le personnel municipal³⁰¹.

L'Association des Maires de Mauritanie (AMM)

L'association regroupe les 216 communes du pays. Elle dispose d'un bureau exécutif de 45 membres dont un Président. Ses missions principales sont la représentation à l'échelle nationale et internationale de l'ensemble des municipalités du pays et la promotion d'une concertation et d'un échange fructueux entre ses membres et les pouvoirs publics. L'Association dispose d'un siège autonome et d'un secrétariat permanent pour le fonctionnement régulier de son administration. Des études sont prévues pour la mise en place de «programmes intercommunaux».

²⁹⁵ *ibid.*, p. 4

²⁹⁶ *ibid.*, p. 6

²⁹⁷ art. 29 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987

²⁹⁸ *ibid.*, art. 52

²⁹⁹ *ibid.*, art. 31

³⁰⁰ *ibid.*, art. 92

³⁰¹ *ibid.*

L'intercommunalité se met ainsi en place de manière pragmatique pour répondre aux besoins de la population. Elle est le lieu de mobilisation de ressources et recherche du consensus³⁰².

Par ailleurs, l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 prévoit l'affectation d'un secrétaire général, nommé par un arrêté du ministre chargé de l'intérieur, auprès du maire pour l'assister dans la direction des services communaux³⁰³.

1.4. La politique du patrimoine

Le législateur accorde exclusivement à l'État la responsabilité de protéger et de promouvoir le « patrimoine culturel tangible³⁰⁴ ». Il revient également à l'État de garantir aux citoyens le droit d'accès à ce patrimoine³⁰⁵ ainsi que sa transmission aux générations futures³⁰⁶.

Avec la réforme du régime de protection du patrimoine culturel tangible par la loi-cadre de 2005, le législateur a voulu placer la question de protection du patrimoine culturel dans les projets de développement économique. En effet, il exige des pouvoirs publics de veiller « à l'intégration harmonieuse de l'impératif de protection du patrimoine culturel dans les politiques de développement³⁰⁷ ».

1.4.1. Définition du patrimoine

Les critères requis par le législateur pour justifier la décision de protection concerne essentiellement la nature du bien et l'intérêt qu'il présente. En effet, le législateur considère comme patrimoine culturel « toute oeuvre tangible de l'homme ou tout produit de l'action conjointe de l'homme et de la nature ». En plus, ce patrimoine culturel tangible doit présenter un intérêt d'un point de vue archéologique, historique, scientifique, artistique ou esthétique «justifiant sa préservation et sa transmission aux générations futures³⁰⁸». À ce titre, le patrimoine culturel tangible est constitué de « tous les vestiges, tous les objets, meubles ou immeubles, publics ou privés, découverts ou rechercher (sic), en terre, en mer ou dans les eaux fluviales, ainsi que tous les documents ou manuscrits en rapport avec la religion, l'histoire, la science, l'art, le mode de vie ou la tradition³⁰⁹ ».

Concernant le patrimoine culturel immobilier, le législateur distingue trois catégories :

Catégorie	Définition
Sites culturels (art. 8)	Ce sont des sites qui témoignent des actions de l'homme ou des actions conjointes de l'homme et de la nature, compris les sites archéologiques, qui présentent du point de vue de l'histoire, de l'esthétique, de l'art ou de la tradition une valeur nationale ou universelle.
Ensembles historiques et traditionnels (art. 9)	Ils contiennent des biens immeubles, construits ou non, isolés ou reliés, tels que les villes, villages, quartiers qui en raison de leur architecture, de leur unicité, de leur harmonie ou de leur intégration dans leur environnement, ont une valeur nationale ou universelle, quant à leur aspect historique, esthétique, artistique ou traditionnel

³⁰² *ibid.*, p. 5

³⁰³ art. 48 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987

³⁰⁴ art. 5 de la loi-cadre 2005-046 du 25 juillet 2005 concernant la protection du patrimoine culturel tangible

³⁰⁵ *ibid.*, art. 4

³⁰⁶ *ibid.*, art. 5

³⁰⁷ *ibid.*

³⁰⁸ *ibid.*, art. 1er al. 1

³⁰⁹ *ibid.*, art. 1er al. 2

Catégorie	Définition
Monuments historiques (art. 10)	Ce sont les biens immeubles, construits ou non, privés ou relevant du domaine public, dont la protection et la conservation présentent d'un point de vue de l'histoire, de l'esthétique, de l'art ou de la tradition, une valeur nationale et universelle.

En plus de ces catégories de patrimoine culturel tangible, le législateur considère également les éléments qui constituent l'environnement comme étant un patrimoine national et que sa gestion dans le présent doit prendre en considération les intérêts des générations futures³¹⁰.

1.4.2. Cadre législatif de la protection et de gestion du patrimoine

Au niveau national

La loi-cadre 2005-046 du 25 juillet 2005 concernant la protection du patrimoine culturel tangible a remplacé la loi 72-160 du 31 juillet 1972 relative à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine national, préhistorique, historique et archéologique. Avec la nouvelle loi, le législateur a apporté une nouvelle forme de protection pour les biens immeubles qui consiste à rapprocher les dispositions du droit du patrimoine de celles du droit de l'urbanisme. *En effet, la loi de 2005 met en place des outils de sauvegarde qui prennent en compte l'édifice à protéger et son environnement.*

Les préoccupations du droit du patrimoine sont aussi prises en charge par le droit de l'environnement. Le législateur affirme dans les chapitres V et VI la nécessité de protéger «l'esthétique environnementale» en interdisant « la salissure des murs, parois ou façades des immeubles, édifices, monuments ou autres³¹¹ » ainsi que la sauvegarde des sites et monuments en interdisant «la dégradation et la destruction des sites et monuments présentant un intérêt scientifique, culturel ou historique³¹²». *Le Code de l'environnement prévoit la possibilité d'établir une liste des monuments à protéger conjointement par le ministre chargé de l'environnement et le ministre chargé de la culture³¹³.*

Au niveau international

La Mauritanie a ratifié les conventions de l'UNESCO relatives à la protection du patrimoine culturel matériel et immatériel :

- Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972;
- Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels. Paris, le 14 novembre 1970.
- Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003;

Elle a inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO ces sites :

- Les anciens Ksour de Ouadane, *Chinguetti, Tichitt et Oualata* en 1996, en tant que sites culturels;
- Le Parc national du banc d'Arguin en 1989, en tant que site naturel.

1.4.3. Cadre administratif et institutionnel du patrimoine culturel

C'est à l'État par le biais du ministère chargé de la culture, que revient la charge de sauvegarder et de mettre en valeur le patrimoine culturel tangible. Le *Ministère chargé de la Culture, conformément au Décret 2004-016 du 04 Mars 2011, est chargé de la conception et de la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de gestion, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel. À ce titre, « tous travaux de*

³¹⁰ art. 4 de la loi 2000-045 portant Code de l'environnement

³¹¹ *ibid.*, art. 76

³¹² *ibid.*, art. 79

³¹³ *ibid.*

démolitions ou d'aliénation ou de n'importe quelle exploitation, requièrent l'autorisation préalable du Ministre de la culture³¹⁴ ».

Au sein du ministère de la culture, c'est la Direction du patrimoine culturel, créée en 2007, qui a la charge de concevoir et de coordonner les opérations de conservation du patrimoine. À ce titre, la direction est chargée de³¹⁵:

- établir les lois;
- Réaliser un inventaire général;
- Établir les stratégies de recherche;
- Assurer la protection et la mise en valeur des biens culturels.

Par ailleurs, la loi relative à la protection du patrimoine culturel tangible prévoit la création du Conseil national du patrimoine³¹⁶. Cet organe consultatif peut être saisi pour³¹⁷:

- « toute question à propos de laquelle son avis est requis par la présente loi-cadre;
- Toute proposition de protection ou de classement de biens culturels;
- Tout projet d'aliénation de ces biens;
- Toute opération tenant à les réduire, déplacer, restaurer ou modifier de quelque façon que ce soit;
- Et de façon générale toute question que le ministre de la culture juge utile de soumettre à son avis».

En revanche, la loi ne prévoit aucune disposition sur les modalités de saisie de cet organe consultatif. Mais on peut déduire, que seul le ministre chargé de la culture est habilité à saisir le Conseil national du patrimoine.

Il existe d'autres structures relevant du ministère de la culture qui ont été créées pour exécuter les tâches spécifiques en rapport avec les missions de gestion, de sauvegarde et de valorisation du patrimoine culturel tangible³¹⁸. On citera entre autres l'Institut mauritanien de recherche scientifique (IMRS). Cet institut a été créé par le Décret n° 2004- 088 du 14 octobre 2004 abrogeant et remplaçant le décret n° 74-243 du 31 décembre 1974. C'est un Etablissement Public à caractère Administratif Ayant pour mission de³¹⁹:

- Promouvoir, organiser et coordonner les recherches scientifiques dans les domaines des sciences humaines ;
- Entreprendre tous les travaux concernant la recherche, la protection, la restauration, la valorisation et la diffusion des documents ayant une valeur scientifique ou artistique ;
- Susciter toutes les études et investigations ainsi que toutes les mesures permettant une meilleure connaissance, enrichissement, conservation et diffusion du patrimoine culturel.

On citera aussi l'Office National des Musées (O.N.M), la Bibliothèque Nationale (B.N) et la Fondation Nationale pour la Sauvegarde des Villes Anciennes (F.N.S.V.A)³²⁰.

Par ailleurs, le rôle des communes dans le processus de protection et de mise en valeur du patrimoine culturel tangible est quasi absent des législations relatives au patrimoine culturel et à la décentralisation.

³¹⁴ Fiche introductive sur la Mauritanie du 27 juin 2011. AIMF, p.7

³¹⁵ *ibid.*

³¹⁶ art. 96 de la loi-cadre 2005-046 du 25 juillet 2005 concernant la protection du patrimoine culturel tangible

³¹⁷ *ibid.*, art. 97

³¹⁸ Fiche introductive sur la Mauritanie du 27 juin 2011. AIMF, p.7

³¹⁹ *ibid.*

³²⁰ *ibid.*

1.5. Patrimoine et aménagement du territoire dans le cadre de la décentralisation

L'exigence de la protection patrimoniale est présente sous des formes différentes dans la législation d'urbanisme.

1.5.1. Le domaine de la commune

Que ce soit dans le domaine de la culture ou dans le domaine de l'urbanisme, la législation relative à la décentralisation reste imprécise sur la place octroyée aux communes pour intervenir dans ces domaines.

Il faut donc examiner les législations du patrimoine culturel et d'organisation du territoire pour savoir davantage sur les compétences de celles-ci.

En matière de protection du patrimoine culturel, l'intervention des communes diffère selon la nature du site à protéger. De ce fait, le législateur distingue deux types de secteurs sauvegardés. Le premier concerne les sites culturels à l'instar des sites archéologiques. Dans ce cas de figure, la commune est exclue du processus d'établissement d'un secteur sauvegardé et de l'élaboration du plan de protection et de mise en valeur. En effet, l'initiative de création du secteur sauvegardé d'un site archéologique est prise conjointement par les ministres chargés de l'urbanisme et de la culture et ce, après la consultation du Conseil national du patrimoine³²¹. En plus, tous les travaux qui seront réalisés dans les périmètres du secteur sauvegardé doivent être soumis exclusivement à l'autorisation préalable du ministre chargé de la culture³²².

Pour les ensembles historiques et traditionnels à l'instar des villes et villages, la commune peut être associée à la décision de création d'un secteur sauvegardé concernant un village ou une ville, mais à titre consultatif. La décision finale revient naturellement aux ministres chargés de l'urbanisme et de la culture³²³. Quant à l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur, c'est aux services compétents du ministère chargé de la culture de procéder à son élaboration et le soumettre pour avis au Conseil national du patrimoine³²⁴. Les autorisations de réalisation de travaux dans le secteur sauvegardé est délivrée par le ministre chargé de la culture³²⁵.

En matière d'urbanisme, la présence des communes dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme est limitée. Ce processus, tel qu'il est établi par le Code de l'urbanisme, est très centralisé.

Les communes, selon les termes du Code de l'urbanisme, ont la possibilité de demander l'établissement d'un schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU), d'un plan local d'urbanisme (PLU) et d'un plan d'aménagement détaillé (PAD)³²⁶. En revanche, l'élaboration de ces trois documents se fait sous « la responsabilité et l'autorité du ministre chargé de l'urbanisme » et ce en collaboration avec les communes concernées³²⁷.

La centralisation des règles de l'urbanisme concerne aussi l'octroi de permis. Selon l'article 82 du Code de l'urbanisme « *le permis de construire est instruit et délivré par l'État, représenté par le Wali ou le Hakem* » après « avis conformes motivés du maire de la commune et de la direction chargée de l'urbanisme et de l'habitat³²⁸ ». De même, l'instruction et l'octroi d'un certificat d'urbanisme, un document destiné à informer sur les droits de construire attachés à un terrain, reviennent à « l'autorité administrative compétente en consultation avec le maire de la commune concernée³²⁹ ».

³²¹ art. 11 de la loi-cadre 2005-046 du 25 juillet 2005 concernant la protection du patrimoine culturel tangible

³²² *ibid.*, art. 13

³²³ *ibid.*, art. 20

³²⁴ *ibid.*, art. 21

³²⁵ *ibid.*, art. 22

³²⁶ art. 20, 32 et 40 de la loi 2008-07 du 17 mars 2008 portant Code de l'urbanisme.

³²⁷ *ibid.*, art. 21, 33 et 41

³²⁸ *ibid.*, art. 86

³²⁹ *ibid.*, art. 7

1.5.2. Cadre législatif et outils réglementaires de l'aménagement du territoire

L'organisation de l'espace urbain est régie par la loi 2008-07 du 17 mars 2008 portant Code de l'urbanisme. *Ce Code comporte plusieurs prescriptions qui reflètent la volonté du législateur d'offrir aux services étatiques compétents des outils pour protéger le patrimoine culturel immobilier.*

Le Règlement général d'urbanisme (RGU)

Cet outil est conçu dans le cas où une commune ne dispose pas d'un Plan local d'urbanisme³³⁰. Le RGU comporte des prescriptions qui protègent l'aspect culturel du tissu urbain ancien. En effet, selon l'article 5 al. 4 du Code de l'environnement, l'autorité administrative peut refuser de délivrer un permis de construire lorsque les travaux « pourraient compromettre la conservation ou la mise en valeur de sites ou d'immeubles d'intérêt architectural, historique ou paysager ».

Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)

C'est un document à caractère stratégique conçu pour une période de 10 à 20 ans qui met en place « les orientations de développement et d'aménagement d'une agglomération urbaine pouvant compter une ou plusieurs communes regroupées ou non dans un établissement public de coopération internationale³³¹ ». Il définit aussi les différentes phases et le calendrier de mise en œuvre de ces orientations « en précisant les actions d'ordre technique, juridique et institutionnel à mener ».

Le SDAU fait référence aux préoccupations de protection du patrimoine culturel tangible. Ainsi, il doit indiquer les « sites d'intérêt environnemental, historique ou archéologique à protéger ou à mettre en valeur³³² ».

Ce document de planification stratégique est composé de deux parties. La première partie est consacrée au rapport de présentation qui expose « 1- le diagnostic applicable à l'agglomération en matière de démographie, d'économie, d'environnement, d'équipements et services, d'habitat et de déplacements urbains, des zones agricoles urbaines et périurbaines ainsi que 2- le projet de développement de l'agglomération, et notamment les secteurs à aménager ou à restructurer en priorité³³³ ». La deuxième partie du SDAU est constituée de cartes indicatives qui détermine « le périmètre à urbaniser, la destination générale des sols³³⁴ ».

Le Plan local d'urbanisme (PLU)

C'est un document de planification qui reprend les orientations établies par le SDAU et détermine « les règles applicables en matière d'utilisation des sols sur tout ou partie du territoire de la commune urbaine³³⁵ ». *Ce document reflète également les préoccupations en matière de protection du patrimoine culturel tangible. Ainsi, le PLU doit obligatoirement « identifier les monuments ou secteurs d'intérêt historique ou architectural particulier, ainsi que les sites ou paysages à protéger, et définir le cas échéant les règles propres à cette protection conformément aux lois et règlements en vigueur³³⁶ ».*

Le Plan local d'urbanisme est constitué d'un règlement qui fixe les règles en matière de construction et d'utilisation des sols, des plans qui délimitent les zones de la commune couvertes par le PLU et d'un rapport de présentation qui n'est pas opposable aux tiers³³⁷.

Le Plan d'aménagement de détail (PAD)

C'est le cadre dans lequel sont établies les opérations de division parcellaire³³⁸. Le PAD est constitué d'un règlement d'urbanisme, d'un plan et d'un programme de viabilité et d'équipements. *Même si les préoccupations patrimoniales ne sont pas explicitement établies par ce document, on peut relever un intérêt général d'assurer une cohérence des ensembles bâtis.* En effet, le PAD doit fixer la hauteur maximale des

³³⁰ *ibid.*, art. 4

³³¹ *ibid.*, art. 18

³³² *ibid.*, art. 18 paragraphe 5 al. 5

³³³ *ibid.*, art. 19 al. 1

³³⁴ *ibid.*, art. 19 al. 2

³³⁵ *ibid.*, art. 27

³³⁶ *ibid.*, art. 30 al. 6

³³⁷ *ibid.*, art. 29

³³⁸ *ibid.*, art. 38

constructions et déterminer l'aspect extérieur des constructions³³⁹. Pour les communes qui disposent d'un PLU, le PAD doit être conforme aux dispositions du PLU notamment pour les zones visées par celui-ci³⁴⁰.

Les plans de sauvegarde

La loi-cadre 2005-046 du 25 juillet 2005 concernant la protection du patrimoine culturel tangible rappelle que la mise en place d'un secteur sauvegardé que ce soit pour un site culturel ou pour un ensemble architectural et traditionnel implique l'établissement d'un plan de protection ou de sauvegarde et de mise en valeur.

Le plan de protection et de mise en valeur

Ce plan concerne essentiellement les sites culturels comme les sites archéologiques. Il comporte des documents graphiques et un règlement. *Ce dernier insiste particulièrement sur les préoccupations patrimoniales. Ainsi, selon l'article 17 de la loi-cadre 2005-046 du 25 juillet 2005 concernant la protection du patrimoine culturel tangible, «les dispositions réglementaires fixent et notamment:*

- *les activités autorisées à l'intérieur de chaque zone;*
- *Les conditions d'exercice desdites activités;*
- *Les servitudes propres à chacune des zones»*

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur

Ce plan est établi pour les villes ou villages à caractère historique. Comme le plan précédent, le plan de sauvegarde et de mise en valeur comporte deux parties, des documents graphiques et un règlement³⁴¹. Ce dernier comporte les éléments suivants³⁴²:

- Les biens immeubles construits ou non à sauvegarder;
- Les constructions dégradées à réhabiliter;
- Les édifices à démolir, en totalité ou en partie, en vue des travaux d'aménagements à caractère public privé;
- Les normes d'architectures à respecter;
- Les infrastructures de base et les équipements nécessaires;
- Les activités interdites pour incompatibilité avec les exigences de protection du «secteur sauvegardé»

Par ailleurs, le législateur prévoit la substitution d'un PLU s'il existe, par un plan de protection et de mise en valeur, pour les sites culturels, ou par un Plan de sauvegarde et de mise en valeur, pour les ensembles historiques et traditionnels lorsque l'Administration a procédé à la délimitation du secteur sauvegardé et l'élaboration d'un plan de protection ou de sauvegarde³⁴³.

1.5.3. Cadre administratif de l'aménagement du territoire

De ce qui précède, on constate que seul le ministère chargé de l'urbanisme et les représentants de l'État sont responsables de l'élaboration des politiques relatives à l'aménagement du territoire.

Quand un plan ou une opération d'urbanisme et même des activités touristiques, concerne directement un tissu urbain ancien, le législateur exige que le ministère chargé de la culture soit consulté³⁴⁴

Conclusion

On constate de ce qui précède que le droit de l'urbanisme offre une panoplie de moyens permettant la prise en charge des préoccupations patrimoniales et de la mise en valeur du tissu urbain ancien. En revanche, cette évolution n'a pas conduit à accorder aux communes un rôle réel dans l'organisation de l'espace urbain ou dans la protection du patrimoine culturel faute d'une réforme administrative qui permet un transfert de compétences substantiel de l'État vers les communes.

³³⁹ *ibid.*

³⁴⁰ *ibid.*, art. 39 al. 2

³⁴¹ art. 26 de la loi-cadre 2005-046 du 25 juillet 2005 concernant la protection du patrimoine culturel tangible

³⁴² *ibid.*, art. 26

³⁴³ art. 19 et 29 de la loi-cadre 2005-046 du 25 juillet 2005 concernant la protection du patrimoine culturel tangible

³⁴⁴ *ibid.*, art. 52

2. L'Offre de formation en lien avec le patrimoine

2.1. Les institutions de formation dans le pays ³⁴⁵

Les établissements nationaux d'enseignement supérieur sont au nombre de sept. Dans l'ordre chronologique de création, ce sont :

- l'École Nationale d'Administration (ENA) en 1966,
- l'École Normale Supérieure (ENS) en 1970,
- l'Institut Supérieur d'Études et de Recherche Islamiques (ISERI) en 1979,
- l'Université de Nouakchott en 1981, (1981) qui comporte quatre facultés, Faculté des Sciences Juridiques et Économiques (1981), Faculté des Lettres et Sciences Humaines (1981), Faculté des Sciences et Techniques (1995), Faculté de Médecine (2006).
- le Centre Supérieur d'Enseignement Technique (CSET) en 1982,
- l'Institut Supérieur d'Études Technologiques (ISET) de Rosso en 2009,
- l'Institut Supérieur de Comptabilité et d'Administration des Entreprises (ISCAE) en 2009. L'ISCAE est le résultat de la transformation de l'Institut Supérieur d'Études Professionnelles (ISEP), composante de l'Université, en une institution autonome.

S'y ajoutent depuis 2006, un ensemble d'établissements supérieurs privés dont 5 sont reconnus et sous tutelle du Ministère de l'Éducation Nationale: Université Chinguetti Moderne, GEU, L'Académie, Sup'Management, Université libre de Nouakchott, Université Internationale libanaise en 2008.

2.2. Les institutions de formation initiale ou continue dispensant des formations associées au patrimoine.

2.2.1 Le cas particulier de l'Institut Supérieur de Comptabilité et d'Administration des Entreprises (ISCAE)

L'activité principale de cet organisme est la formation initiale et continue dans le domaine de la gestion (finances, Ressources Humaines, Informatique) Economie (Tourisme, Statistique appliquées à l'économie) Collectivités Territoriale (Management, Urbanisme.....).

L'ISCAE est particulièrement engagé dans les formations des collectivités locales dans les domaines associés à la gestion du patrimoine. On peut évoquer notamment : La licence professionnelle « collectivités locales et management du territoire ». Cette Licence vise à former les Secrétaires Généraux de Mairie et les Agent de développement, elle intègre par conséquent un module sur le patrimoine. Elle dure 3 ans.

Depuis 2010 (début de l'Action), l'ISCAE a développé son volet formation sur ces thématiques. Elle a mis en place :

- Sensibilisation dans le cadre du projet « Festival des villes anciennes » dont la première édition s'est déroulée à Chinguetti.
- Intégration dans le curricula de la Licence Professionnelle CLMT/ Option Administration et Finances Locales, du cours : Patrimoine : Villes Anciennes de Mauritanie.
- Mise en place de la Licence Professionnelle CLMT/ Option Urbanisme avec des cours importants sur le Patrimoine, tel l'historique et la Typologie du Patrimoine Urbain

³⁴⁵ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Fiche_Curie_Mauritanie.pdf (2009)

2.2.2. Les autres organismes de formation

L'Université de Nouakchott, La Faculté des Lettres et Sciences Humaines (FLSH)

Créée par le décret 81.208 du 18 septembre 1981, FLSH comporte huit départements qui délivraient jusqu'en 2009 chacun une DEUG et une maîtrise. L'effectif global de la FLSH est en 2009 de 3 320 étudiants. L'effectif enseignant est de 86 enseignants titulaires soit un taux d'encadrement de 1 enseignant pour 39 étudiants.

Dans la formation initiale, le FLSH offre des licences en histoire, en géographie, en philosophie et sociologie, un Master recherche Géographie sur le thème de la « dynamiques spatiales en Mauritanie ».

Dans les filières professionnelles, le FLSH propose une Licence Professionnelle Collectivité Locale et Management du Territoire (CLMT) avec un volet spécifique sur le patrimoine. Ces formations sont faites en partenariat avec des institutions demandeuses (Direction générale des collectivités locales, Secrétariat d'État au Tourisme, Ministère de la Fonction Publique).

Les Centres de Formation et de perfectionnement professionnel

Le premier CFPP a été créé en 1979 à Nouakchott en collaboration avec le BIT (Bureau International du Travail) et la CGEM Confédération Générale des employeurs de Mauritanie) par le décret: 79_074 du ministère de la santé et des affaires sociales en date du 20_04_1979 portant sur l'organisation d'un établissement public à caractère professionnel. Les services régionaux de la Formation Professionnelle d'Atar, Kiffa, Sélibaby et Rosso, ont été tous créés en 1990 par décret 90-079 du 3 juin 1990. Aujourd'hui, il existe dix (10) Centres de Formation et de Perfectionnement Professionnels (CFPP)

Les services de Atar et Kiffa, dispensent des formations aux métiers du patrimoine. Selon le PNUD et le RIM, « ces centres CFPP, peuvent donner lieu à de grandes percées pédagogico-institutionnelles par l'introduction dans la formation d'un module portant sur la formation de « moniteur du tourisme » qui sera assurée par le centre et qui regrouperait déjà les formations à la réception hôtelière et la cuisine qui sont dispensés actuellement au niveau de l'Adrar.³⁴⁶ »

³⁴⁶ Identification Participative des Besoins de Formation des Opérateurs dans le domaine du Tourisme Culturel. Novembre 2009, PNUD et RIM

1. Politique patrimoniale et décentralisation

1.1. Organisation du territoire /cadre général

La Constitution du 22 janvier 2001 affirme dans son préambule l'aspect unitaire de l'État sénégalais. Au niveau local, les collectivités locales « constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques³⁴⁷ ». La Constitution reconnaît à ces collectivités le principe de la libre administration par des assemblées élues dans le cadre de la loi nationale.

Il existe au Sénégal 48 communes et 320 communautés rurales³⁴⁸. À cela s'ajoute 10 régions introduites par la réforme des collectivités locales de 1996³⁴⁹. En effet, le législateur souhaitait créer une nouvelle structure intermédiaire entre l'État et les collectivités locales de base pour coordonner leurs actions et servir de « cadre à la programmation du développement économique, social et culturel³⁵⁰ ». Ces collectivités locales sont dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière³⁵¹.

La région, la commune et la communauté rurale sont aussi le cadre de l'administration déconcentrée et le siège des représentants de l'État. En effet, l'État est représenté par le gouverneur au niveau de la région, par le préfet au niveau de la commune et par le sous-préfet au niveau de la communauté rurale³⁵². Ces représentants agissent au nom de l'État dans leurs circonscriptions respectives³⁵³.

Le bilan de l'évolution des collectivités locales est établi par le Conseil national de développement des collectivités locales que le Chef de l'État préside une fois par an³⁵⁴. À l'issue de la réunion, des propositions et orientations sont proposées pour accompagner cette évolution³⁵⁵. Il siège au conseil, des représentants de l'État, des élus des régions, des communes et des communautés rurales³⁵⁶.

1.2. Cadre législatif et transfert des compétences dans les domaines afférents au patrimoine culturel

1.2.1. Avancement de la décentralisation

Depuis 1960, les collectivités territoriales ont fait l'objet de plusieurs réformes. Parmi lesquelles, la codification du droit des collectivités locales en 1966 par la publication de la partie législative concernant « l'institution communale », la création en 1972 des communautés rurales et la suppression en 1990, du dédoublement fonctionnel des sous-préfets qui étaient à la fois des représentants de l'État dans leurs circonscriptions et l'organe de la communauté rurale. Par conséquent, les communautés rurales, à la suite de cette réforme, sont dotées des conseils ruraux qui gèrent leurs propres affaires³⁵⁷.

La réforme des collectivités locales introduite en 1996 a apporté plusieurs éléments. Outre la création d'un nouvel échelon de décentralisation, à savoir la région, le législateur souhaitait la suppression de la tutelle a

³⁴⁷ art. 102 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001

³⁴⁸ loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales (CCL), exposé des motifs, p. 1

³⁴⁹ *ibid.*

³⁵⁰ *ibid.*

³⁵¹ *ibid.*, art. 1 al. 2

³⁵² *ibid.*, art. 363

³⁵³ *ibid.*, art., 362

³⁵⁴ *ibid.*, art. 366 al. 2

³⁵⁵ *ibid.*, art. 366 al. 2 et 3

³⁵⁶ *ibid.*, art. 366 al. 1

³⁵⁷ *ibid.*, exposé des motifs, p. 1

priori pour la remplacer par un contrôle a posteriori³⁵⁸ pour les trois ordres des collectivités locales, afin de « mieux préciser le rôle des représentants de l'État et des juridictions dans l'exercice de ce contrôle³⁵⁹».

Le législateur a aussi voulu par cette réforme mettre en place de nouveaux principes concernant la décentralisation et que la Constitution de 2001 réaffirme dans son article 102, à savoir la libre administration des collectivités locales et la proximité³⁶⁰. Le législateur résume son projet ainsi : « des autorités décentralisées et proches des citoyens, libres de leurs décisions, des représentants de l'État sur le terrain dotés de pouvoirs déconcentrés, un contrôle de légalité adapté et rapproché³⁶¹».

1.2.2.Cadre législatif et transfert des compétences

Le fonctionnement des collectivités locales est régi par la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales (CCL). Le CCL contient une partie législative qui sera complétée par une partie réglementaire³⁶².

La compétence institutionnelle

Le législateur envisage une répartition « judicieuse» des compétences entre régions, communes et communautés rurales « dans la perspective d'une meilleure harmonie dans le développement local³⁶³». Selon l'article 5 du CCL, les domaines qui font l'objet de transfert de compétences aux collectivités locales sont déterminés par la loi. Ceux-ci ne sont déterminés dans le CCL que d'une façon générale.

La loi 96-07 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales a été adoptée en même temps que le CCL. Elle a pour objet de préciser et de mettre en place « les principes fondamentaux et les modalités générales de transfert de compétences³⁶⁴». En principe, *les collectivités locales sont capables d'intervenir dans neuf domaines: la santé, l'éducation, la planification, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la culture, l'environnement, la jeunesse et la gestion du domaine. L'État gardera ses compétences relatives à la souveraineté et l'initiative et la coordination en matière du développement économique et social³⁶⁵*.

À ce titre, *la région est compétente « pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique»* afin de « réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales³⁶⁶.

La commune intervient dans les domaines de planification et de programmation du développement au niveau local et de « l'harmonisation de cette programmation avec les orientations régionales et nationales³⁶⁷». Seules les compétences de la communauté rurale ont été développées dans le CCL, notamment dans son article 195.

La loi 96-07 du 22 mars 1996 rappelle aussi le principe de complémentarité entre l'État et les collectivités locales en considérant que la région, *la commune et la communauté rurale «concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie³⁶⁸»*.

³⁵⁸ ibid.

³⁵⁹ ibid., p. 2

³⁶⁰ ibid.,

³⁶¹ ibid.

³⁶² ibid.

³⁶³ ibid., p. 1

³⁶⁴ exposé des motifs de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, p.1

³⁶⁵ ibid.,

³⁶⁶ art. 25 du CCL

³⁶⁷ art. 88 al. 2 du CCL

³⁶⁸ ibid.

Modalités d'intervention	Région	Commune	Communauté rurale
Domaines			
Aménagement du territoire (chapitre VIII. de la loi 96-07)	Élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) en veillant à sa cohérence avec le plan national d'aménagement du territoire	Chaque conseil municipal donne son avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire avant son approbation par l'État	Chaque conseil rural donne son avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire avant son approbation par l'État
Urbanisme et habitat (chapitre IX. de la loi 96-07)	Approbation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU); Soutien à l'action des communes et des communautés rurales en matière d'urbanisme et d'habitat	Élaboration des plans directeurs d'urbanisme (PDU), des SDAU, des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement; Les lotissements, leur extension ou restructuration, la délivrance de permis de construire, d'accords préalables, de certificats d'urbanisme et de permis de démolir; Délivrance de permis de clôturer, de permis de coupe et d'abattage d'arbres; Autorisation d'installation et des travaux divers.	Élaboration de termes de référence des plans directeurs d'urbanisme, des SDAU, des plans d'urbanisme et d'habitat de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation et de remembrement; Les lotissements, leur extension ou restructuration, la délivrance de permis de construire, d'accords préalables, de certificats d'urbanisme et de permis de démolir;
Culture (chapitre V. de la loi 96-07)	Surveillance et suivi de l'état de conservation des sites et monuments historiques Organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles et traditionnelles et de concours littéraires et artistiques; Création et gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballet et de troupes de théâtre; Création et gestion de centres socioculturels et de bibliothèques de lecture publique		
	La participation à la découverte des vestiges préhistoriques ou historiques; Promotion, épanouissement et développement des activités culturelles;		Création et gestion de centres de lecture et d'animation culturelle (CLAC); Collecte de la tradition orale, des contes, mythes, proverbes, symboles et valeurs, promotion de la culture nationale et locale
Domaines (chapitre I. de la loi 96-07)	En principe, le domaine public artificiel reste géré par l'État. En revanche, l'État peut transférer aux collectivités locales, suivant des modalités de classement qui sont fixées par décret, la gestion des monuments historiques (art. 23 de la loi 96-07)		

Modalités d'intervention	Région	Commune	Communauté rurale
Domaines			
Environnement et gestion des ressources naturelles (chapitre II. de la loi 96-07)	Élaboration et mise en œuvre des plans d'action pour l'environnement		
	gestion, protection et entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional; prise des mesures locales de protection de la nature; Protection de la faune; Élaboration, mise en oeuvre et suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement; Délivrance des autorisations d'amodiation de chasse et de défrichement après avis du conseil rural	Gestion des déchets, lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances; Protection des ressources en eaux souterraines et superficielles; Délivrance et autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre communal; Les opérations de reboisement et création de bois communaux	Gestion des sites naturels d'intérêt local; Création de bois et d'aires protégées; Délivrance d'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre de la communauté rurale; Gestion des forêts sides en zones de terroir sur la base d'un plan d'aménagement approuvé par l'autorité compétente de l'État; Gestion des déchets; Lutte contre la salubrité
Planification (chapitre VII. de la loi 96-07)	La communauté rurale, la commune et la région élaborent leurs plans de développement avec le concours de l'État		
	Création de l'Agence nationale de Développement; Élaboration et exécution des plans régionaux de développement; Coordination des actions de développement de la région; Passation, en association avec l'État, de contrats-plans pour la réalisation des objectifs de développement économique, social, sanitaires, culturel et scientifique	Élaboration et exécution des plans d'investissements communaux; Passation, en association avec l'État, de contrats-plans pour la réalisation des objectifs de développement économique, social, sanitaires, culturel et scientifique;	Élaboration et exécution des plans locaux de développement (PLD)
Éducation (chapitre VI. de la loi 96-07)	Élaboration d'un plan prévisionnel de formation visant des secteurs de métiers adaptés à chaque collectivité locale; Exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme élaborés par la région; Collecte et traduction des éléments de la tradition orale en vue d'en faciliter la publication		

Modalités d'intervention	Région	Commune	Communauté rurale
Domaines			
	Participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte scolaire nationale; Équipement, entretien et maintenance des lycées et collèges; Recensement exhaustif des métiers régionaux et élaboration d'un répertoire des formations professionnelles existantes avec indication des aptitudes requises et des cursus de formation; Élaboration d'un plan prévisionnel de formation visant des secteurs de métiers adaptés à chaque région	Construction, équipement, entretien et maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires; Allocation de bourses et d'aides scolaires; Participation à la gestion et à l'administration des centres de formation par le biais des structures de dialogue et de concertation; Appui à de petits projets visant à créer de petites unités d'ateliers itinérants en mécanique, auto-soudure-électricité, etc.	Construction, équipement, entretien et maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires; L'aide à la détection et à l'établissement de contrats de partenariat école entreprise pour une réelle formation en alternance
Jeunesse, sports et loisirs (chapitre IV. de la loi 96-07)	Délivrance d'autorisation d'ouverture des collectivités éducatives; Réalisation, administration et gestion des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut régional; Assistance aux associations culturelles et sportives	Gestion des stades municipaux, centres et parcours sportifs, piscines, aires de jeux et arènes; Promotion et animation du sport et des activités de jeunesse; Impulsion, implantation, organisation et encouragement de la pratique des sociétés éducatives	Promotion et animation du sport et des activités de jeunesse; Construction, équipement et gestion des stades ruraux et aires de jeux; Participation à l'acquisition et la mise à la disposition des associations culturelles et sportives d'équipements sportifs
Santé, population et action sociale (chapitre III. de la loi 96-07)	Participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et de réinsertion Organisation et gestion de secours au profit des nécessiteux		
	Gestion et entretien des hôpitaux régionaux et départementaux; Gestion, entretien et équipement des centres de santé situés au niveau des communautés rurales; Mise en œuvre de mesures de prévention et d'hygiène	Gestion, entretien et équipement des centres de santé urbains; Construction, gestion, entretien et équipement des postes de santé urbains; Appui au financement de projets productifs au profit des populations déshéritées	Construction, gestion, entretien et équipement des postes de santé, des maternité et cases de santé ruraux; Appui au financement de projets productifs au profit des populations déshéritées

Par ailleurs, les organes exécutifs locaux exercent des compétences qui leur sont propres. Au niveau de la région, le président du conseil régional est compétent en matière de police, notamment pour gérer la circulation au niveau de sa circonscription³⁶⁹. Il peut même exercer des compétences des services déconcentrés de l'État dans le cadre de l'exécution des délibérations du conseil régional³⁷⁰.

Au niveau de la commune, le maire, avec l'aide de ses adjoints, est considéré par le CCL comme « le responsable de la mise en œuvre dans sa commune de la politique de développement économique et social définie par le gouvernement³⁷¹ ».

Sous le contrôle du conseil municipal, le maire a pour fonction, entre autres, de gérer les biens de la commune et de conclure tous les actes conservatoires relatifs à ses droits, de gérer le budget et les revenus de la commune, *de protéger l'environnement et contribuer à l'embellissement de la commune*, de conclure tous les contrats de la commune, de représenter la commune auprès de la justice, de diriger les travaux de la commune et d'exécuter les décisions du conseil municipal. De même, le maire doit veiller à l'exécution des programmes de développement financés par la commune ou réalisés avec sa participation³⁷².

Sous le contrôle du représentant de l'État dans la commune, le maire est chargé de publier et d'appliquer les lois et règlements ainsi que des mesures de sûreté générale³⁷³. Le maire est également un officier de l'État civil³⁷⁴ et l'autorité de la police municipale³⁷⁵.

Au niveau de la communauté rurale, le président du conseil rural est l'organe exécutif dans sa circonscription. À cet effet, il assure, sous le contrôle du représentant de l'État, les attributions suivantes³⁷⁶:

- publication et exécution des lois et règlements;
- exécution des mesures de police;
- application des mesures prises par le représentant de l'État en vue d'assurer l'ordre, la sûreté et la salubrité publique;

Le président du conseil rural a une autorité sur les chefs des villages quand il s'agit de l'application de ces attributions³⁷⁷. Il représente également sa circonscription devant la justice, conclut tous les contrats de la communauté rurale, gère les propriétés de la communauté ainsi que ses revenus et prépare le budget³⁷⁸. Le président du conseil rural est aussi un officier d'état civil³⁷⁹.

Le CCL et la loi 96-07 prévoit que les transferts de compétences doivent s'accompagner d'une compensation financière. *Celle-ci se traduit par le transfert de ressources fiscales et par la création d'un fonds de dotation de la décentralisation*. Il revient au Conseil national de développement des collectivités locales de *proposer « les critères de répartition du fonds de dotation entre les parts réservées respectivement aux régions, aux communes et aux communautés rurales, ainsi que le prélèvement effectué en faveur des autorités déconcentrées de l'État pour les activités de leurs services mis à la disposition des collectivités locales³⁸⁰ »*

La compensation prend aussi la forme d'une mise à disposition des autorités déconcentrées de l'État nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux collectivités locales.

Le transfert financier prévue par le CCL est adapté à chaque collectivité locale. En général, les ressources financières des collectivités locales se composent de recettes fiscales et de contributions financières de l'État.

³⁶⁹ art. 32 al. 5 du CCL

³⁷⁰ art. 33 du CCL

³⁷¹ art. 112 al. 3 du CCL

³⁷² art. 116 du CCL

³⁷³ *ibid.* Art. 117

³⁷⁴ *ibid.* Art. 118

³⁷⁵ *ibid.* Art. 124

³⁷⁶ *ibid.* Art. 210

³⁷⁷ *ibid.* Art. 210 al. 6

³⁷⁸ *ibid.* Art. 213

³⁷⁹ *ibid.* Art. 211

³⁸⁰ art. 60 de la loi 96-07

Selon les dispositions de l'article 249 du CCL, les ressources de la région proviennent principalement « des ressources que lui apporte l'État dans la répartition annuelle du Fonds de dotation, ainsi que des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus ». La création d'une nouvelle recette fiscale pour le bénéfice de la région relève de la loi³⁸¹.

Les communes perçoivent une dizaine de taxes directes locales qui peuvent être réparties ainsi³⁸²:

- *La taxe professionnelle;*
- *La taxe foncière sur les propriétés bâties;*
- *La taxe foncière sur les propriétés non bâties;*
- *La taxe sur les licences*

Il existe d'autres impôts directs parmi lesquels la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe sur les licences à la charge des commerçants de boissons, la taxe de déversement à l'égout, etc.

Les communes perçoivent aussi des impôts indirects qui sont aussi nombreux, on cite parmi eux la taxe d'abattage, la taxe sur l'électricité consommée, la taxe sur la distribution des carburants, etc.

Les communautés rurales perçoivent également des recettes fiscales directes et indirectes³⁸³. Parmi les impôts directs on citera la taxe rurale, la contribution des licences et des patentes, la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties, etc. Les impôts indirects perçus par les communautés sont nombreux. Parmi eux, la taxe sur les distributeurs des carburants, la taxe sur les produits de la location des souks, la taxe sur les produits des droits de voierie, etc.

Le financement des investissements des collectivités locales provient principalement du concours financiers de l'État, des dons et legs, du produit des emprunts, du produit de l'aliénation des biens des collectivités locales, etc.

La compétence organisationnelle

La ligne directrice de la réforme des collectivités locales de 1996, telle qu'elle est exprimée par le législateur dans l'exposé des motifs relatif au CCL, est la liberté et la proximité. À ce titre, les organes délibérants des collectivités locales sont issus du suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. Ils sont aussi dotés de pouvoirs quasi identiques qui consistent à concevoir, programmer et mettre en œuvre « *des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural³⁸⁴* ». *Pour ce faire, elles peuvent associer à leurs projets des associations et des communautés locales³⁸⁵*

Les collectivités locales ont la possibilité de créer un groupement composé de plusieurs collectivités afin de coordonner des projets de développement dans des domaines spécifiques³⁸⁶. *La coopération entre les collectivités locales peuvent aussi prendre une forme de mise à la disposition d'une autre collectivité ses services et moyens afin de faciliter à cette dernière l'exercice de ses compétences³⁸⁷*

En revanche, il existe des différences entre les collectivités territoriales quand il s'agit de l'organisation interne de chaque conseil délibérant. Le CCL prévoit la création de quatre commissions au sein du conseil régional³⁸⁸:

³⁸¹ *ibid.* Art. 249 al. 2

³⁸² *ibid.* Art. 250

³⁸³ *ibid.* Art. 251

³⁸⁴ *ibid.* Art. 3

³⁸⁵ *ibid.* Art. 3 al.2

³⁸⁶ *ibid.* Art. 14 al. 2

³⁸⁷ art. 7 al.3 de la loi 96-07 du 22 mars 1996

³⁸⁸ *ibid.* Art. 44

- « Commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur;
- « Commission de l'éducation, de la santé et de la population, *des affaires sociales et culturelles*, de la jeunesse et des sports;
- « Commission des finances, du plan et du développement économique;
- « Commission de *l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat* ».

Quant aux conseils municipal et rural, le CCL leur laisse le choix de constituer des commissions pour l'étude des questions relatives à leurs attributions³⁸⁹.

Désormais, depuis la réforme de la décentralisation par la loi 96-06 du 22 mars de 1996 portant Code des collectivités locales, les collectivités locales sont considérées par le législateur comme des entités « majeures »³⁹⁰. *Autrement dit, les actes des organes des collectivités locales ne seront plus soumis à une tutelle d'approbation du représentant de l'État. Ils seront soumis plutôt à un contrôle a posteriori.* D'autant plus, le contrôle ne porte plus sur l'opportunité des actes locaux mais il laisse place à un contrôle de légalité.

Le CCL distingue deux catégories d'actes:

- Les actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État. Ils sont énumérés à l'article 334:
 - Les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils;
 - Les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi;
 - Les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial ;
 - Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales ;
 - Les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents des collectivités locales».

Ces actes deviennent exécutoires quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception par le représentant de l'État et leur publication ou notification.

- Les actes non soumis à l'obligation de transmissions et qui deviennent exécutoires dès qu'il est procédé à leur publication ou notification. Selon l'article 335 du CCL, ces actes sont « les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, les actes de gestion quotidienne pris au nom des collectivités locales autres que ceux mentionnés à l'article 334».

À ces deux catégories dérogent une autre catégorie d'actes qui restent soumis à une tutelle d'approbation. La liste des actes soumis à un contrôle a priori est fixée par le législateur dans l'article 336 du CCL:

- « Les budgets primitifs et supplémentaires ;
- Les emprunts et garanties d'emprunts ;
- Les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire ;
- Les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant fixé par décret ;
- Les affaires domaniales et l'urbanisme ;
- Les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ;
- Les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans».

Le législateur prévoit un recours juridictionnel concernant les actes illégaux. Dans cette hypothèse, le représentant de l'État peut exercer un déféré devant le juge administratif à l'égard des actes soumis et non

³⁸⁹ art. 162 et 229

³⁹⁰ exposé des motifs du CCL du 22 mars 1996

soumis à transmission tels qu'ils sont mentionnés aux articles 334 et 335 du CCL pour annulation et ce, dans les deux mois suivant leur transmission³⁹¹.

Par ailleurs, les citoyens peuvent contester un acte des collectivités locales mentionné aux articles 334 et 335 pour excès de pouvoir auprès du Conseil de l'État. Pour cela, la personne physique ou morale qui se considère lésé par un acte peut demander au préfet de former un déféré à l'encontre de cet acte auprès du juge administratif³⁹².

Concernant le recours pour excès de pouvoir concernant les actes mentionnés à l'article 336, le CCL prévoit deux hypothèses. La première hypothèse concerne le président du conseil régional, le maire et le président du conseil rural. Ceux-ci « peuvent déférer au Conseil d'État, pour excès de pouvoir, la décision de refus d'approbation du représentant de l'État³⁹³ ». Ce recours doit être fait par le préfet au nom des collectivités locales concernées³⁹⁴. La deuxième hypothèse concerne les personnes morales ou physiques qui demandent l'annulation de l'acte « au cours du délai d'approbation du représentant de l'État, celui-ci traite cette demande selon la procédure du recours gracieux. Si la décision est devenue exécutoire, seul le recours direct est possible³⁹⁵ ».

Les actes budgétaires des collectivités territoriales font l'objet également d'un contrôle de légalité par le représentant de l'État et le juge des comptes³⁹⁶.

1.3. Institutions d'accompagnement technique / politique de la décentralisation

L'accompagnement technique des collectivités territoriales est effectué par les représentants de l'État qui veillent à l'accomplissement des missions liées aux compétences de ces collectivités³⁹⁷. Ils fournissent aussi, à la demande des organes exécutifs des collectivités territoriales, des informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences³⁹⁸. La loi 96-07 prévoit aussi que les agents de l'État peuvent être affectés au ministère chargé des collectivités locales servir les collectivités locales en cas de besoin³⁹⁹.

Au niveau de la région, le représentant de l'État, à savoir le gouverneur, assure la coordination des actions des services régionaux et celles des services déconcentrés en collaboration avec le président du conseil régional⁴⁰⁰.

Le CCL prévoit la création de plusieurs organismes qui ont pour objectif l'accompagnement des collectivités locales et l'évaluation de leurs actions. En revanche, le législateur a passé sous silence les modalités d'intervention de ces organismes.

au niveau national:

- le Conseil national de développement des collectivités locales: a pour mission d'établir le bilan d'évolution des collectivités locales et de proposer des orientations les concernant⁴⁰¹;
- Le Comité interministériel d'aménagement du territoire: ce comité doit être consulté sur toute modification des limites territoriales et du nombre des régions⁴⁰²;
- La Commission nationale d'assistance aux centres d'expansion rurale: cette commission doit être consultée quand il s'agit de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique et des programmes de développement et ce, avec l'appui des commissions régionales d'assistance aux centres d'expansion rurale⁴⁰³.

³⁹¹ art. 337 du CCL

³⁹² *ibid.*, art. 341 al. 1

³⁹³ *ibid.*, art. 340

³⁹⁴ *ibid.*

³⁹⁵ *ibid.*, art. 341 al. 4

³⁹⁶ *ibid.*, art. 336 et 342

³⁹⁷ *ibid.*, art. 361 al. 2

³⁹⁸ *ibid.*, art. 365 al. 1

³⁹⁹ art. 8 al. 2 de la loi 96-07 du 22 mars 1996

⁴⁰⁰ *ibid.*, art. 36

⁴⁰¹ *ibid.*, art. 366

⁴⁰² *ibid.*, art. 368

⁴⁰³ *ibid.*, art. 369

au niveau régional:

- L'Agence Régionale de développement (ARD): cet organisme est constitué par la région en commun avec les communes et les communautés rurales afin d'assister gratuitement les collectivités locales dans tous les domaines d'activités liés au développement⁴⁰⁴. En matière de planification, l'ARD a pour mission de:
 - «rendre moins onéreuse, pour chacune des collectivités locales concernées, l'élaboration de son plan;
 - Permettre une meilleure harmonisation des différents plans de développement des collectivités locales de la région, et leur cohérence avec le plan national de développement économique et social;
 - Favoriser la constitution et la conservation des banques de données nécessaires à toute planification⁴⁰⁵».

Et pour l'évaluation de la politique de déconcentration, le CCL prévoit dans son article 367 la création du comité interministériel de l'administration territoriale.

Il faut noter que la participation des agents des services extérieurs de l'État à la réalisation d'une opération faisant partie de la compétence d'une collectivité locale, ne leur permet pas de s'impliquer dans l'exercice d'un contrôle de légalité sur les actes concernant cette opération⁴⁰⁶.

1.4. La politique du patrimoine

En matière de la culture, la Constitution du Sénégal rappelle dans son préambule l'attachement du pays « aux valeurs culturelles fondamentales qui constitue le ciment de l'unité nationale ». De même, dans son article 8, la Constitution affirme le droit des citoyens à la liberté culturelle, un droit garanti par l'État.

1.4.1. Définition du patrimoine

Le législateur a opté pour la notion de monument historique pour désigner indifféremment les biens meubles et immeubles qui présentent un intérêt d'un point de vue de l'histoire, de la science de l'art ou de l'architecture. Le monument historique est une expression générique qui comprend des œuvres de toutes natures. Elles peuvent être des œuvres culturelles ou naturelles. Ainsi, la décision de classement concerne « les biens meubles ou immeubles publics ou privés, y compris les monuments naturels et les sites ainsi que les stations ou gisements anciens dont la préservation ou la conservation présente un intérêt historique, artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque⁴⁰⁷ ».

Ces biens font l'objet d'une procédure d'inscription qui doit être suivie d'une proposition de classement dans un délai de six mois⁴⁰⁸. La liste des monuments historiques classés est publiée dans le Journal Officiel⁴⁰⁹.

Par ailleurs, la patrimonialisation s'étend aussi aux éléments qui constituent l'environnement sénégalais. Celui-ci est considéré comme « un patrimoine national, partie intégrante du patrimoine mondial⁴¹⁰ » et sa protection est à la charge de « l'État, des collectivités locales et des citoyens⁴¹¹ ».

1.4.2. Cadre législatif de la protection et de gestion du patrimoine

Au niveau national

Les règles juridiques qui régissent la protection des monuments historiques sont rassemblées dans trois textes.

⁴⁰⁴ *ibid.*, art. 37

⁴⁰⁵ art. 43 de la loi 96-07 du 22 mars 1996

⁴⁰⁶ *ibid.*, art. 10

⁴⁰⁷ art. 1er de la loi 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes.

⁴⁰⁸ art. 2 du décret 73-746 du 8 août 1973 portant application de la loi 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes

⁴⁰⁹ art. 1er al. 2 de la loi 71-12 du 25 janvier 1971

⁴¹⁰ art. 1er de la loi 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement

⁴¹¹ *ibid.*, art 1er al. 2

La loi 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes. Cette loi prévoit trois procédures pour assurer la protection des monuments historiques: l'inscription, le classement et l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle instaure aussi le régime juridique qui régit les fouilles archéologiques.

Le décret 73-746 du 8 août 1973 portant application de la loi 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes précise plus en détails les modalités d'application des procédures de protection des biens meubles et immeubles et leurs effets juridiques. Le décret définit aussi les attributions de la commission supérieure des monuments historiques.

Le décret 2001- 1065 relatif à l'établissement d'un inventaire des sites et des monuments du Sénégal. Ce décret rend obligatoire la réalisation d'un inventaire au niveau national de tous les monuments historiques classés. La réalisation de cet inventaire s'étale sur une période de cinq ans à l'issue de laquelle une liste des monuments historiques inventoriés sera publiée au Journal Officiel⁴¹².

Au niveau international

Le Sénégal a ratifié les conventions de l'UNESCO relatives à la protection du patrimoine culturel matériel et immatériel:

- Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972;
- Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique de 2001;
- Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005.

En guise de la convention de l'UNESCO de 1972, le Sénégal a inscrit plusieurs sites à caractère culturel et naturel sur la liste du patrimoine mondial:

- Île de Gorée en 1978
- Île de Saint-Louis en 2000;
- Cercles mégalithiques de Sénégal en 2006;
- Le Delta du Saloum en 2011;
- Parc national des oiseaux du Djoudj en 1981;
- Parc national du Niokolo-Koba en 1981.

1.4.3. Cadre administratif et institutionnel du patrimoine culturel

Le système de protection des monuments historiques, tel qu'il est établi par la loi 71-12 du 25 janvier 1971 et son décret d'application, est marqué par le caractère exclusif de l'intervention de l'État. En effet, « l'autorité administrative⁴¹³ », en l'occurrence le ministre de la culture⁴¹⁴, est la seule responsable des procédures de protection. En revanche, le législateur n'a prévue aucune disposition en faveur d'un partage de compétences entre le ministère de la culture et les services déconcentrés.

Ce constat est renforcé par les dispositions du décret 2004-590 du 21 avril 2004 relatif aux attributions du ministre de la culture. Selon les termes de l'article premier alinéa 3, le ministre de la culture et du patrimoine historique classé est « responsable du patrimoine culturel, notamment de la sauvegarde des monuments historiques et des sites ainsi que de la conservation et de la mise en valeur des œuvres d'art et du patrimoine ethnologique national ». Il *est chargé de défendre le patrimoine et de veiller « à sa mise en valeur en liaison avec l'histoire nationale⁴¹⁵ »*. Il a aussi pour mission d'assurer un contrôle technique à l'égard des établissements publics intervenant dans le domaine de la culture⁴¹⁶.

Au sein du ministère de la culture, c'est la Direction du patrimoine culturel qui prend en charge les questions relatives à la protection du patrimoine culturel. Elle est répartie en quatre divisions⁴¹⁷ :

⁴¹² art. 7 et 8 du décret 2001-1065

⁴¹³ c'est l'expression utilisée par la loi 71-12 pour désigner l'organisme responsable de la mise en oeuvre des procédures d'inscription et de classement.

⁴¹⁴ c'est le terme utilisé par le décret d'application de la loi 71-12

⁴¹⁵ art. 1er al. 4 du décret 2004-590

⁴¹⁶ art. 1er al. 7 du décret 2004-590

⁴¹⁷ Abdoul Aziz GUISSÉ, DPC Sénégal, cadre administratif et législatif. Ateliers à l'intention des collectivités locales du Sénégal et du Cap Vert, Saint-Louis du Sénégal, du 12 au 16 décembre 2011, p.2

- la Division du Domaine Privé artistique de l'Etat et des Musées;
- la Division des Sites et Monuments Historiques ;
- la Division de la Tradition Orale;
- Le Bureau d'Architecture des Monuments historique;

Par ailleurs, la loi 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes prévoit la création de *la Commission supérieure des monuments historiques qui a un rôle consultatif* concernant⁴¹⁸:

- « toute demande de proposition de classement ou de monuments proposés pour le classement;
- « sur toute opération tendant à détruire, déplacer, restaurer ou modifier de quelque façon les monuments proposés pour le classement;
- « sur le tarif du droit de visite des monuments classés»

Cette commission est présidée par le ministre de la culture et composée de personnes qui y siègent en tant que membres de droits, à titre d'exemples le ministre de l'intérieur, le représentant le président de la République, le ministre le tourisme, les ministres de l'éducation et de l'enseignements supérieur, du ministre chargé du plan, les directeurs de l'institut national des arts, du musée dynamique et de l'institut fondamental de l'Afrique noire, ainsi que des personnes qui y siègent en tant que membres désignés: deux membres du Conseil économique et social, un membre de la Cour suprême, cinq personnalités désignées par décision du ministre chargé de la culture en raison de leur compétence, dont deux au moins ne remplissent pas de fonctions publiques⁴¹⁹.

Depuis 2002, le ministère chargé de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est amené à participer « en liaison avec le Ministre chargée de la culture, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain⁴²⁰ ».

1.5. Patrimoine et aménagement du territoire dans le cadre de la décentralisation

La région, la commune et la communauté rurale sont compétente en matières d'urbanisme et de préservation du patrimoine culturel.

1.5.1. Le domaine des collectivités locales

En matière de protection du patrimoine culturel, la loi 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime de monuments historiques et celui des fouilles et découvertes n'accorde aucun rôle à la collectivité locale dans le processus de préservation des monuments historiques. En revanche, les choses ont évolué depuis les années 1970. Avec la réforme du régime des collectivités locales introduite par les lois de 1996, le législateur a reconnu à celles-ci leur rôle dans ce domaine et a défini le cadre de leurs actions.

La loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales rappelle dans son article 23, la possibilité pour l'État, s'il le juge opportun, de transférer aux collectivités locales, suivant des modalités de classement qui sont fixées par décret, la gestion des monuments historiques.

Les collectivités locales sont chargées, dans leurs circonscriptions respectives, de superviser et suivre l'état de conservation des sites et monuments historiques⁴²¹. Dans le cadre de fouilles archéologiques, la région peut participer à la découverte des vestiges historiques et préhistoriques⁴²².

En revanche, le législateur n'aborde pas le mode d'action de chaque collectivité dans ce domaine ainsi que la répartition des rôles entre les collectivités locales. Le fait d'accorder la même responsabilité de superviser et

⁴¹⁸ art. 28 de la loi 71-12

⁴¹⁹ art. 22 du décret 73-746 du 8 août 1973 portant application de la loi 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes

⁴²⁰ décret 2002-1128 du 14 décembre 2002, cité dans la fiche introductive du Sénégal du 27 juin 2011, p.5

⁴²¹ art. 37 al. 2, art. 38 al. 1 et art. 39 al. 5 de la loi 96-07

⁴²² ibid., art. 37 al. 2

de suivre l'état de conservation des sites et monuments historiques aux trois échelons de décentralisation, peut engendrer un dysfonctionnement et un conflit de compétence⁴²³.

Les collectivités locales sont aussi compétentes dans le domaine du patrimoine culturel immatériel. Le législateur leur accorde un rôle prépondérant dans sa protection et sa valorisation, notamment le rôle des communautés rurales. *Selon l'article 39 al. 6, la communauté rurale a pour mission « la collecte de la tradition orale, des contes, mythes, proverbes, symboles et valeurs et la promotion de la culture nationale et locale ».*

Le législateur a élargi la conception de protection du patrimoine culturel immatériel pour l'intégrer dans le domaine de l'éducation, un domaine qui fait partie des compétences transférées aux collectivités locales. En effet, la région, la commune et la communauté rurale, dans le cadre de la promotion des langues nationales, sont chargées de collecter et de traduire les éléments de la tradition orale afin d'en faciliter la publication⁴²⁴.

1.5.2. Cadre législatif et outils réglementaires de l'aménagement du territoire

Le législateur a souhaité en procédant à la réforme des collectivités locales par les lois de 1996, accorder une place importante aux collectivités locales en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Désormais, la région, la commune et la communauté rurale sont devenues avec cette réforme des partenaires privilégiés de l'État dans les politiques d'aménagement du territoire⁴²⁵.

Ce constat est renforcé par la réforme des règles de l'urbanisme concrétisée par la loi 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'urbanisme, qui a pour but d'harmoniser les règles de l'urbanisme existantes avec les dispositions issues du transfert des compétences aux collectivités locales dans ce domaine⁴²⁶. *Le législateur conçoit la répartition du rôle des collectivités locales en matière d'urbanisme ainsi: « l'approbation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme par la région, l'élaboration des plans directeurs d'urbanisme par la commune ou la communauté rurale qui ont également l'initiative pour entreprendre des opérations d'urbanisme, telles que la rénovation urbaine, le remembrement urbain, les zones d'aménagement concerté⁴²⁷ ».*

La loi prévoit aussi l'intervention d'autres acteurs ayant les compétences requises, dans le processus d'élaboration des plans d'urbanisme conjointement avec les collectivités locales et l'État. Ces acteurs peuvent être des organismes publics, para-publics ou privés⁴²⁸.

Les outils réglementaires afférents à l'aménagement du territoire sont:

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

C'est un document à caractère stratégique qui a pour objectif de fixer «les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires concernés, compte tenu des relations entre ces territoires et les régions avoisinantes et de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension des agglomérations, l'exercice des activités agricoles, des activités industrielles et autres activités économiques et la préservation de l'environnement⁴²⁹». Cet outil doit tenir compte des programmes de l'État, des collectivités locales et des services publics ou privés⁴³⁰. Le SDAU doit également déterminer «la destination générale des sols, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des activités les plus importantes ainsi que les zones préférentielles d'extension ou de rénovation et de restructuration⁴³¹». En effet, *La protection du patrimoine culturel bâti ne figure pas expressément parmi les actions d'aménagement de l'espace pour lesquelles le SDAU doit réglementer.*

⁴²³ Aly Sine, Cadre législatif, administratif et technique dans le domaine de l'urbanisme et du patrimoine. Ateliers à l'intention des collectivités locales du Sénégal et du Cap Vert, Saint-Louis du Sénégal, du 12 au 16 décembre 2011, p. 15

⁴²⁴ *ibid.*, art. 40, 41 et 42

⁴²⁵ art. 88 al. 2 du CCL

⁴²⁶ Exposé des motifs concernant la loi 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'urbanisme, p1.

⁴²⁷ *ibid.*,

⁴²⁸ *ibid.*, art. 5

⁴²⁹ *ibid.*, art. 7

⁴³⁰ *ibid.*

⁴³¹ *ibid.*

Le SDAU est publié par décret après avis favorable du conseil régional et s'impose à la commune et à la communauté rurale.

Le plan directeur d'urbanisme

Le PDU est élaboré d'une façon décentralisée selon les termes des articles 51 et 52 de la loi 96-07 qui disposent que la commune et la communauté rurale élaborent les plans directeurs d'urbanisme. Il a pour objectif de fixer les orientations générales et d'indiquer les éléments essentiels de l'aménagement urbain et ce, dans le cadre du plan national d'aménagement du territoire⁴³²

Le PDU est le document d'urbanisme le plus concerné par la protection du patrimoine bâti. L'article 8 du Code de l'urbanisme de 2008, qui détermine le contenu du document, prend en considération les exigences patrimoniales. L'alinéa 5 de l'article envisage que *«les plans directeurs d'urbanisme délimitent éventuellement les secteurs à sauvegarder pour des motifs d'ordre historique, écologique ou culturel ou de nature à justifier leur conservation»*. Ces secteurs sauvegardés doivent bénéficier d'un plan de sauvegarde.

Le PDU est publié par décret sur rapport du ministre chargé de l'urbanisme.

Le plan d'urbanisme de détails

Les prescriptions, concernant une zone ou des parties, contenues dans le plan directeur et le schéma directeur d'aménagement sont reprises par le plan d'urbanisme de détails. Celui-ci a pour objectif de préciser et compléter les directives établies par le SDAU et ce «en fonction des spécificités de chaque secteur concerné, notamment la délimitation des zones d'affectation en considération de la nature et valeur des sols, des règles d'utilisation du sol et de l'équilibre écologique⁴³³». *En matière de protection du patrimoine culturel bâti, le PUD «détermine les quartiers, rues, monuments et sites à protéger et à restaurer lorsque ceux-ci présentent un caractère historique ou esthétique, les terrains de toute autre nature, qui en raison de leurs caractéristiques doivent être protégés⁴³⁴»*.

Le PUD est publié par décret sur rapport du ministre chargé de l'urbanisme.

Le législateur a prévu l'application des restrictions spécifiques pendant la phase d'élaboration des plans d'urbanisme susmentionnés et ce dans le but de sauvegarder les parties ou les zones concernées par un document d'urbanisme. En effet, l'article 10 du Code de l'urbanisme prévoit:

- «soumission à autorisation délivrée par l'autorité ayant en charge l'élaboration des documents;
- « possibilité de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation de construire;
- « suspension générale de la délivrance des autorisations de construire dans une ou plusieurs zones déterminées;
- « possibilité de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation d'ouvrir des établissements classés;
- « soumission à autorisation administrative préalable de tous travaux publics et privés».

Les PDU et PUD peuvent contenir des prescriptions de façon à garantir une meilleure protection des biens. Parmi les catégories de prescriptions prévues par le Code de l'urbanisme, notamment dans son article 11, on trouve les:

- « prescriptions relatives aux volumes, à la densité, aux caractéristiques architecturales et techniques, à l'implantation des constructions et aux caractéristiques de la végétation et de l'environnement;
- « interdictions totale ou partielle de bâtir sur certaines zones dites «non aedificandi» ou réservées;
- « prescriptions relatives à la sauvegarde et à la mise en valeur des sites, des ensembles architecturaux ou de tout élément de valeur historique, naturelle ou artistique».

Le plan de lotissement

Le PL prévoit le mode d'aménagement, d'équipement et de découpage parcellaire d'un terrain en vue de la vente ou de la location⁴³⁵.

⁴³² ibid., art. 8

⁴³³ ibid., art. 9

⁴³⁴ ibid.

⁴³⁵ ibid., art. 14

La conciliation de la conservation du patrimoine urbain et la modernisation des quartiers anciens est prise en compte par le Code de l'urbanisme. *Selon les termes de l'article 20 alinéa 2, la rénovation urbaine doit obéir « en sus aux dispositions prévues à cet effet par la législation sur la préservation des immeubles à caractère historique ou culturel ».*

Le transfert de compétence en matière d'urbanisme concerne aussi la délivrance des permis de construire ou de démolir par le maire ou le président du conseil rural⁴³⁶. *Concernant les zones à caractère historique et culturel, cette compétence est partagée avec le ministère de la culture et notamment la Commission supérieure des monuments historiques.*

Il faut rappeler que les PDU, PUD et PL sont soumis à une tutelle d'approbation selon les termes de l'article 336 du CCL.

Règlement spécifique

En dehors des règlements d'urbanisme précités, qui sont considérés comme des outils de protection indirecte du patrimoine culturel bâti, il existe un autre règlement intitulé Plan de sauvegarde et de mise en valeur dont bénéficie l'Île de Saint-Louis⁴³⁷, inscrite sur la liste du patrimoine mondial en 2000. Cet outil de protection n'est prévu ni par le Code de l'urbanisme ni par la loi 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes.

1.5.3. Cadre administratif de l'aménagement du territoire

Au niveau national, c'est le ministère chargé de l'urbanisme, qui est responsable de l'élaboration des politiques relatives à l'aménagement du territoire.

Au niveau local, le ministère de l'urbanisme est représenté par les représentants de l'État.

Les organes des collectivités locales interviennent également dans le cadre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Conclusion

Le transfert des compétences en matière de l'urbanisme et de la culture aux collectivités locales constitue une évolution importante dans le processus de la décentralisation au Sénégal. En revanche, aucune évolution de ce genre ne s'est opérée dans le domaine de protection du patrimoine culturel depuis 1971, l'État conserve toujours l'essentiel de ses prérogatives. Il est nécessaire donc que le législateur procède à l'harmonisation des lois relatives à la protection du patrimoine culturel, l'urbanisme et la décentralisation pour une meilleure répartition de rôles dans la gestion du patrimoine culturel et ce, entre les collectivités locales d'une part, et entre celles-ci et l'État, d'autre part.

⁴³⁶ art.51 et 52 de la loi 96-07

⁴³⁷ Décret n° 2001-1064 du 11 décembre 2001, relatif à l'élaboration d'un Plan de sauvegarde et de mise en valeur du site de Saint-Louis et le décret n° 2008-694 du 30 juin 2008, portant application du Plan de sauvegarde et de mise en valeur de Saint-Louis, cité par Abdoul Aziz GUISSÉ, DPC Sénégal, cadre administratif et législatif. Ateliers à l'intention des collectivités locales du Sénégal et du Cap Vert, Saint-Louis du Sénégal, du 12 au 16 décembre 2011, p.3

2. L'Offre de formation en lien avec le patrimoine

2.1. Les institutions de formation dans le pays

2.1.1. Les établissements nationaux d'enseignement

Depuis le début de l'année 2007, le Sénégal, qui comptait jusque là deux universités publiques : l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) et l'Université Gaston Berger de Saint Louis (UGB), a élargi sa carte universitaire avec les ouvertures de trois nouveaux établissements : l'Université de Ziguinchor en Casamance, l'Université de Thiés, et le Collège Universitaire Régional de Bambey. Plusieurs Écoles Nationales d'Enseignement Supérieur complètent par ailleurs l'offre de formation du service public dans divers domaines professionnels.⁴³⁸

L'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) ; <http://www.ucad.sn>

L'UCAD compte six facultés, 6 écoles et Instituts ainsi que dix Instituts d'université.

Les facultés :

- Faculté des Sciences Juridiques et Politiques (FSJP) ;
- Faculté des Lettres et Sciences Humaines (FLSH) ;
- Faculté des Sciences Économiques et de Gestion (FASEG) ;
- Faculté de Médecine, Pharmacie et Odonto Stomatologie (FMPOS) ;
- Faculté des Sciences et Techniques (FST) ;
- Faculté des Sciences et Techniques de l'Éducation et de la Formation (FASTEF).

Les Écoles et Instituts :

- École des Bibliothécaires, Archivistes et Documentalistes (EBAD) ;
- École Supérieure Polytechnique (ESP de Dakar) ;
- Centre d'Étude des Sciences et Techniques de l'Information (CESTI) ;
- Institut National des Sciences de l'Éducation Physique et Sportive (INSEPS) ;
- École Normale Supérieure d'Enseignement Technique et Professionnelle (ENSETP)
- l'institut supérieur des arts et des cultures (ISAC), crée en 2009

Instituts d'université :

- Institut Fondamental d'Afrique Noir (IFAN) ;
- Institut de Français pour les Étudiants Étrangers (IFEE) ;
- Institut de Recherche sur l'Enseignement de la Mathématique, de la Physique et de la Technologie (IREMPT) ;
- Institut de Pédiatrie Sociale (IPS) ;
- Institut des Sciences de l'Environnement (ISE) ;
- Institut de Formation et de Recherche en Population Développement et Santé et de la Reproduction (IPDSR)
- Centre de Linguistique Appliqués de Dakar (CLAD) ;
- Institut Universitaire de Pêche et d'Aquaculture (IUPA) ;
- Institut de Santé et Développement (ISED) ;
- Centre d'Études et de recherches sur les Énergies Renouvelables (CERER) .

L'Université Gaston Berger de Saint-Louis (UGB) ; <http://www.ugb.sn>

Beaucoup moins importante sur le plan de la structure et des effectifs que son homologue de Dakar, l'UGB propose des enseignements variés, s'étalant du 1er au 3ème cycle, ouverts sur les milieux professionnels et organisés au sein de quatre Unités de Formation et de Recherche (UFR) :

⁴³⁸ http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Fiche_Curie_Senegal.pdf

- UFR Sciences Appliquées et Technologies (SAT) ;
- UFR Sciences Économiques et de Gestion (SEG) ;
- UFR Sciences Juridiques et Politiques (SJP) ;
- UFR Lettres et Sciences Humaines (LSH).

L'Université de Thiès (UTH) ; <http://www.thies.univ.sn>

L'Université de Thiès est née de la fédération de structures existantes et de structures nouvellement créées. L'École Nationale Supérieure d'Agriculture (ENSA), l'École Nationale des Cadres Ruraux (ENCR), l'Institut des Sciences de la Terre (IST) et l'École Supérieure Polytechnique (ESP de Thiès). L'ensemble de ces structures regroupe environ 1800 étudiants. La mise en cohérence de ces structures dans une stratégie pédagogique et scientifique est réorganisée au sein de quatre UFR et une École :

- l'UFR en Sciences agronomiques et du Développement rural (SADR);
- l'UFR en Sciences économiques et sociales (SES) ;
- l'UFR en Sciences et Technologies (SET) ;
- l'UFR en Sciences de la Santé (SS).

Collège Universitaire Régional (CUR) de Bambey⁴³⁹ ;

Le Collège Universitaire Régional de Bambey, créé en janvier 2007, accueille actuellement 1 100 étudiants. Ces étudiants sont inscrits en licence professionnelle selon le schéma LMD dans 4 filières :

- Santé communautaire,
- Informatique (développement web, maintenance réseaux, stratégie et info décision),
- Mathématiques, physique, chimie,
- Sciences économiques et gestion.

Écoles Nationales

Un certain nombre d'Écoles dépendant de la primature ou de ministères techniques complètent l'offre publique de l'enseignement supérieur :

- École Nationale d'Administration (ENA)
- École Nationale d'Économie Appliquée (ENEA)
- École Polytechnique de Thiès (EPT)
- École Nationale de la Police
- Centre de Formation Judiciaire (CFJ)
- École Nationale des Travailleurs Sociaux et Spécialisés (ENTSS)
- École Nationale de Formation Maritime (ENFM)
- École Nationale de Développement Sanitaire et Social (ENDSS)
- École Nationale des Arts

. Écoles régionales

- École Inter- États des Sciences et Médecine Vétérinaires (EISMV)
- Centre africain d'études supérieures en gestion (CESAG)

2.1.2. Les établissements privés

Enseignement supérieur privé

On compte en 2008-2009 près de 80 écoles et instituts privés d'enseignement supérieur agréés par le Ministère de l'Éducation Nationale. 90 % des filières de formation sont du secteur tertiaire (informatique et gestion, secrétariat de direction, comptabilité-gestion, analyste programmeur, gestion des entreprises).

⁴³⁹ <http://www.bambey.univ.sn>

2.2. Les institutions de formation initiale ou continue dispensant des formations associées au patrimoine.

2.2.1. Le cas particulier de l' ISAC, partenaire de l'action

Ouvert en janvier 2009, l'ISAC est une filière de l'UCAD (Université Cheikh Anta Diop). Dirigé par le Professeur Aloyse N'Diaye, ancien Vice-recteur de l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF) et Doyen Honoraire de l'UCAD, l'ISAC bénéficie d'un très fort soutien de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Selon N'Diaye l'institut « permettra à l'étudiant de se former et d'acquérir les outils et l'expérience dans les domaines relatifs au patrimoine, à la gestion, à la diffusion et à la conservation des oeuvres artistiques. »⁴⁴⁰

2.2.2. Les autres organismes de formation

Institut fondamental d'Afrique noire, Cheikh Anta Diop.⁴⁴¹

L'Institut français d'Afrique noire, fondé en 1936, a intégré l'Université de Dakar en 1959, il est devenu Institut fondamental d'Afrique noire en 1966 et Institut fondamental d'Afrique noire Cheikh Anta Diop en 1986 après le décès du professeur Cheikh Anta Diop. C'est un établissement public autonome au sein de l'Université régi par la loi N° 73-16 du 3 avril 1973 qui en fait un établissement public. Le Décret N° 84-1184 du 13 octobre 1984 portant organisation et fonctionnement de l'IFAN a été modifié par le Décret N° 92-1618 du 23 novembre 1992.

Au terme de l'article premier du Décret N° 84-1184 du 13 octobre 1964, l'IFAN Ch. A. Diop est chargé :

- d'effectuer, de susciter et de promouvoir des travaux scientifiques se rapportant à l'Afrique noire en général et à l'Afrique de l'Ouest en particulier ;
- d'assurer la publication et la diffusion des études et des travaux d'ordre scientifique se rapportant à sa mission ;
- de réunir, dans ses musées, ses archives et sa Bibliothèque, les collections scientifiques et la documentation nécessaire à la connaissance et à l'étude des questions intéressant l'Afrique noire ;
- de participer à l'application des règlements concernant le classement des monuments historiques, les fouilles, les exploitations des objets ethnographiques ou d'art africain, la protection des sites naturels, de la faune, de la flore ;
- de collaborer à l'organisation de colloques et de congrès internationaux et à l'établissement d'une coopération et des échanges avec des institutions nationales ou internationales similaires ;
- de participer à la renaissance culturelle de l'Afrique et de l'africanisation des programmes d'enseignement, notamment en diffusant par tous les moyens les résultats de ses études.

Départements	Laboratoires, Services et Musées
Sciences humaines	Sciences sociales, Géographie, Histoire, Préhistoire-Protohistoire, Anthropologie physique
Langues et Civilisations	Islamologie, Littérature et Civilisations, Linguistique, Anthropologie culturelle
Biologie marine	Zoologie des Vertébrés terrestres, Zoologie des Invertébrés terrestres, Biologie marine, Eaux usées
Botanique, Géologie, radiocarbone	Radiocarbone, Botanique, Géologie
Musées	Musée d'Art africain, Musée de la Mer de Gorée, Musée historique de Gorée
Information scientifique	Documentation, Archives, Audiovisuel, Publications

⁴⁴⁰ <http://fr.allafrica.com/stories/200901070823.html>

⁴⁴¹ www.eifl.net/cps/sections/services/eifl-oa/.../Presentation_IFAN.pps?...

II. Synthèse par pays sur la mise en œuvre de ces politiques patrimoniales

Ce chapitre présente l'analyse des enquêtes effectuées auprès des collectivités locales des 5 pays cible de l'Action.

Les collectivités locales sont particulièrement conscientes du potentiel patrimonial dont elles disposent. Celles-ci souhaitent vivement l'investir et sont déjà engagées dans ce sens. Néanmoins, les collectivités locales reconnaissent des imprécisions dans le mode de répartition des compétences dans la gestion du patrimoine et certaines faiblesses internes à leurs structures. Malgré ce contexte difficile, une dynamique concrète autour du patrimoine se met en place dans les pays, comme l'atteste les enquêtes.

Sommaire par pays

1. Information générale:
2. La perception du patrimoine
 - 2.1. Les richesses dont dispose le pays :
 - 2.2. L'état de conservation du patrimoine
 - 2.3. La perception du patrimoine :
3. Bilan des moyens humains, techniques et financiers des collectivités pour le patrimoine dans les pays cibles
 - 3.1. Bilan des moyens humains
 - 3.2. Bilan des moyens financiers
 - 3.3. Outils de gestion du patrimoine
4. Bilan de la mise en œuvre des actions portant sur le patrimoine
 - 4.1. Bilan sur le fonctionnement
 - 4.2. Bilan sur les actions mises en œuvre
 - 4.3. Bilan sur les collaborations et les partenariats
5. Les attentes des Als en terme de formation

1. Information générale:

- Nombre total des communes = 77
- Nombre de communes ciblées = 35
- Nombre de réponses reçues = 24
- Taux de réponses par rapport aux nombres de collectivités locales ciblées: 68%
- Taux de réponses par rapport aux nombres de collectivités locales : 31%

Au départ, 35 communes ont été identifiées pour les besoins de l'enquête. Ces communes sont réparties sur les 12 départements qui composent le Bénin. Le premier critère qui fonde le choix de ces communes porte sur la facilité de communication et leur taille en matière de population. Les autres critères concernent le potentiel patrimonial de ces villes. En effet ; elles sont parmi les plus fréquentées et les plus connues de leurs départements respectifs. Ces villes possèdent pour la plupart des activités touristiques assez élevées qui sont liées à la présence sur leur territoire d'éléments patrimoniaux significatifs. Enfin, les villes cibles sont actives dans le domaine de l'intercommunalité.

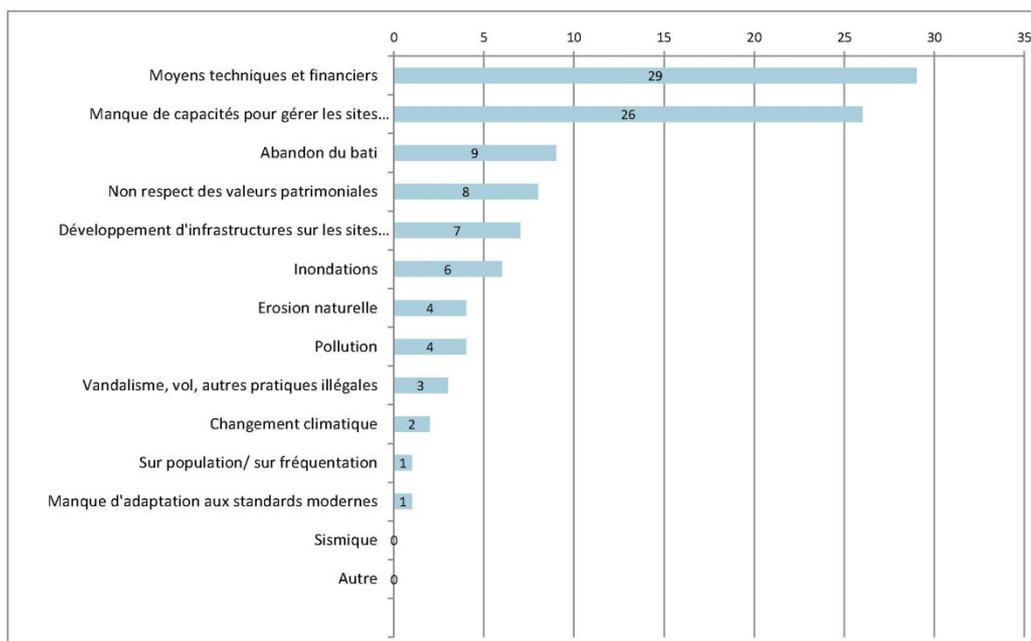
2. La perception du patrimoine

2.1. Les richesses dont dispose le pays :

La quasi-totalité des communes reconnaît posséder un patrimoine immobilier et immatériel remarquable, qui fait l'objet dans la majorité de ces communes d'une réglementation du droit positif ou traditionnel (70,83% des communes).

2.2. L'état de conservation du patrimoine

Le niveau de satisfaction au niveau de l'état général de conservation du patrimoine dans les communes est jugé faible (29,16%) De nombreux risques pèsent sur ce patrimoine et ont été identifiés et classés par les communes. Au nombre des menaces qui pèsent sur le patrimoine de ces différentes communes, le manque de moyens techniques et financiers est le premier élément signalé. La seconde menace concerne le manque de capacités pour gérer les sites patrimoniaux suivi en troisième position de l'érosion naturelle. Viennent ensuite respectivement le développement d'infrastructures sur les sites patrimoniaux, le non-respect des valeurs patrimoniales, les changements climatiques, Manque d'adaptation aux standards modernes, le vandalisme, le vol et autres pratiques illégales.



Quels risques sont des menaces réelles pour votre ville et son patrimoine ? (réponse en pourcentage)

2.3. La perception du patrimoine :

L'ensemble des communes enquêtées est unanime pour reconnaître que son patrimoine est menacé et qu'il ne constitue en aucun cas un frein à son développement, mais plutôt une opportunité intéressante à saisir et à inclure dans sa politique de développement, d'où pour de nombreux acteurs l'importance de bénéficier de formations adéquates pour une meilleure mise en valeur de leur patrimoine.

On note également qu'au niveau des activités éducatives assez peu ont un lien avec le patrimoine culturel. Pourtant, environ 70,83 % des communes affirment travailler régulièrement avec les écoles.

3. Bilan des moyens humains, techniques et financiers des collectivités pour le patrimoine dans les pays cibles

3.1. Bilan des moyens humains

Il ressort de l'analyse des fiches retournées par les communes que la plupart d'entre elles possèdent des conseillers municipaux en charge des secteurs de l'urbanisme et de la culture (respectivement 70,83 % et 87,5 % des communes). Le pourcentage de conseillers municipaux en charge du patrimoine dans les communes étudiées, s'élève à 50 %. Chez les cadres, les domaines de l'urbanisme, la culture et le patrimoine sont respectivement affectés de 66,66 %, 62,5 % et 54,16 %. Le pourcentage d'employés travaillant sur les questions d'urbanisme avoisine 75 %, tandis que dans le secteur du patrimoine on en compte 37,5 %. Par contre 58,33 % des communes disposent d'employés municipaux affectés à la culture.

3.2. Bilan des moyens financiers

L'analyse des questionnaires collectés révèle que seuls 20,83 % de communes disposent d'un budget réservé aux questions patrimoniales.

3.3. Outils de gestion du patrimoine

L'inventaire et la protection du patrimoine :

Une lecture de la rubrique patrimoine dans les questionnaires montre que le pourcentage de communes disposant d'un inventaire du patrimoine s'élève à 29,16 % contre 33,33 % pour celles ayant participé à un inventaire ou un classement de patrimoine

Outils d'aménagement du territoire utiles à la gestion du patrimoine :

Une majorité de communes (66,66 %) possède un schéma directeur ou un plan directeur, ainsi qu'un plan de développement communal (la totalité des communes). Par contre peu (21%) de ces communes sont dotés d'outils de protection, de valorisation et de gestion du patrimoine.

37,5 % des communes ci-dessus énumérées ont déjà procédé à des études d'impact avant travaux, mais seuls dans 25 % des cas l'analyse de l'impact sur le patrimoine a été pris en compte.

4. Bilan de la mise en œuvre des actions portant sur le patrimoine

4.1. Bilan sur le fonctionnement

Le cadre législatif et administratif :

Les communes sont majoritairement mitigées quant au bon fonctionnement du cadre législatif et administratif associés à la gestion du patrimoine. Ainsi seule 33% sont satisfaites de l'effectivité du cadre législatif et 29% satisfaites de l'effectivité des mécanismes de gestion.

Malgré que plus de 80% des communes travaillent régulièrement avec les Ministères en charge de la culture, de l'urbanisme, des travaux publics, etc. seules 21% des communes ont pu mettre en place des partenariats avec les institutions concernées par le patrimoine.

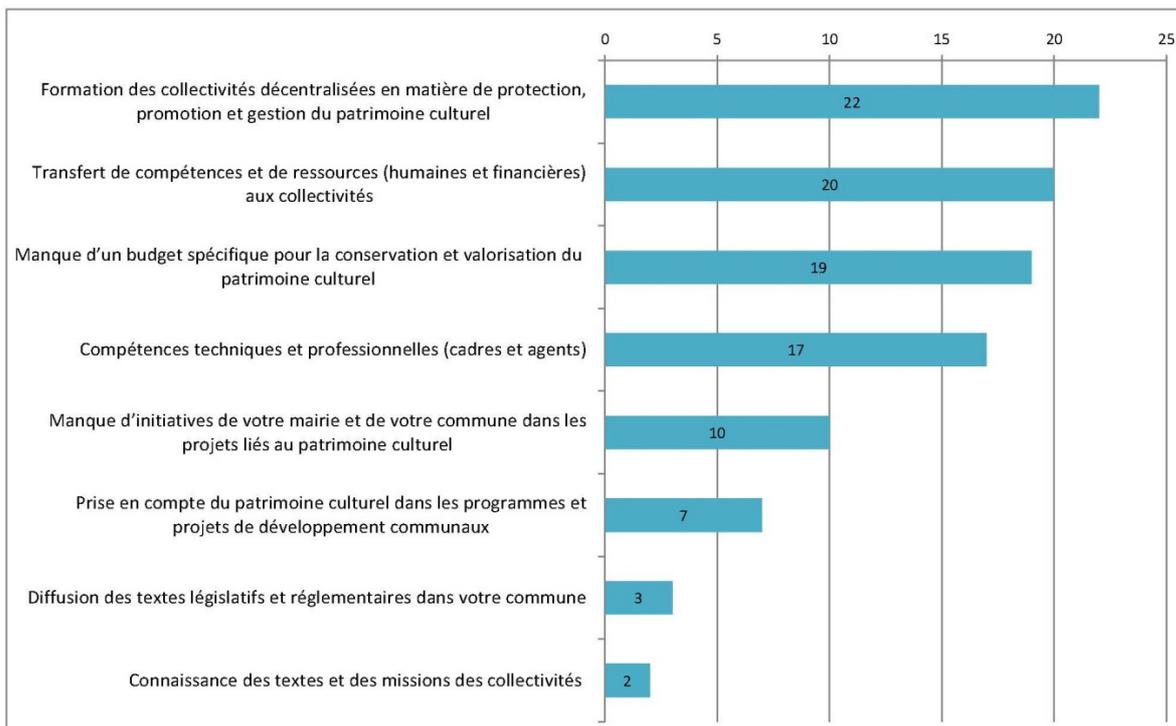
Le fonctionnement interne :

L'insatisfaction notée au niveau de l'état de conservation et de mise en valeur du patrimoine est étroitement liée aux difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des stratégies visant à sauvegarder le patrimoine dans les différentes communes. Au nombre des problèmes identifiés, viennent en tête les compétences techniques et professionnelles des cadres et agents, le transfert de compétences et de ressources (humaines et financières) aux collectivités, la formation et le manque d'initiatives des mairies et des communes dans les projets liés au patrimoine des collectivités décentralisées en matière de protection. Ces insuffisances sont d'ailleurs corroborées par les besoins exprimés par certaines communes en matière de formations des élus et des techniciens municipaux. Les thèmes choisis en priorité sont ceux du montage et de la gestion des projets culturels, de la définition du patrimoine, de sa gestion et de la chaîne d'intervention sur ce patrimoine.

4.2. Bilan sur les actions mises en œuvre

Certaines des communes (58%) ont la chance de pouvoir travailler sur des projets patrimoniaux et de pouvoir bénéficier de l'appui de certains partenaires. Ceux-ci restent cependant bien peu nombreux ; ce qui révèle les lacunes qui doivent être comblées au niveau de l'intercommunalité, et la faiblesse du processus de décentralisation dont le transfert effectif des compétences demeure le talon d'Achille.

Les actions concernent majoritairement des actions éducatives sur le patrimoine pour 71% des communes. On peut relever également les actions spécifiques suivantes : le Programme de Soutien aux Initiatives Culturelles Décentralisées de la ville d'Adjara, la collaboration entre la ville d'Albi et la ville d'Abomey autour du projet Villes Unies Contre la Pauvreté ; le projet mené la ville de Zogbodomey en collaboration avec CEBEDES-ONG, Bénin nature tropicale, le projet de protection de forêts sacrées lancée par la ville de Toffo avec le PNUD, l'aménagement sommaire du site de Ko-mbiri de Kaba à Pélima, Kouandé,



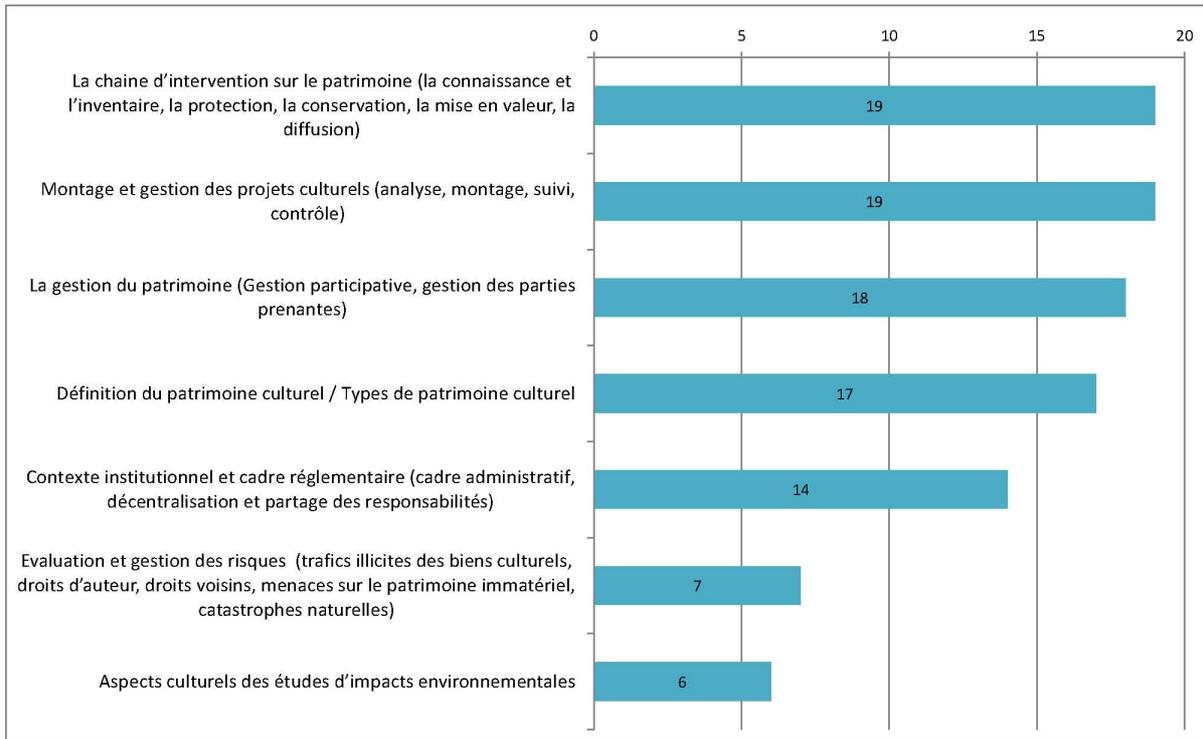
Quels sont les problèmes de votre commune en matière de conservation et de gestion du patrimoine culturel ? (réponse en pourcentage)

4.3. Bilan sur les collaborations et les partenariats

Nombreuses collaborations ont été citées par les communes répondantes. On relève entre autre les collaboration avec les associations ou groupes de protection du patrimoine comme : L'Association des artistes, des artisans, les familles royales à Abomey, l' Association des Chefs de cultes traditionnels, Association des chanteurs de rythmes traditionnels d'Adjara,, la famille royale "OMAN DJAGOUN" de Dassa-Zoumé, Le groupe des sages et responsables des couvents de Banté, le musée ethnographique et le musée des instruments de musiques traditionnelles de Savalou, les ONG intervenant dans le domaine de l'environnement, le service des eaux et forêts à Toffo.

5. Les attentes des AIs en terme de formation

Les souhaits exprimés quant à d'autres thèmes de formations qui pourraient intéresser les communes sont divers, mais on peut retenir en gros les thèmes relatifs à la mise en valeur du patrimoine, à la détermination du patrimoine comme outil de développement, à l'implication réelle des acteurs locaux, à l'élaboration et au financement des projets culturels. Cependant, plus de la moitié des communes étudiées semble ne pas avoir d'avis sur des propositions d'autres thèmes de formation qui seraient en phase avec les réalités locales ; ce qui pourrait être interprété comme des lacunes assez importantes sur la connaissance des enjeux que représente le patrimoine pour ces communes



Thématiques prioritaires identifiées par les collectivités locales répondantes

1. Information générale:

Nombre total des communes = 22

Nombre de communes ciblées = 22

Nombre de réponses reçues= 22

Taux de réponses par rapport aux nombres de collectivités locales ciblées: 100%

Taux de réponses par rapport aux nombres de collectivités locales : 100%

2. La perception du patrimoine du pays

2.1. Les richesses dont dispose le pays :

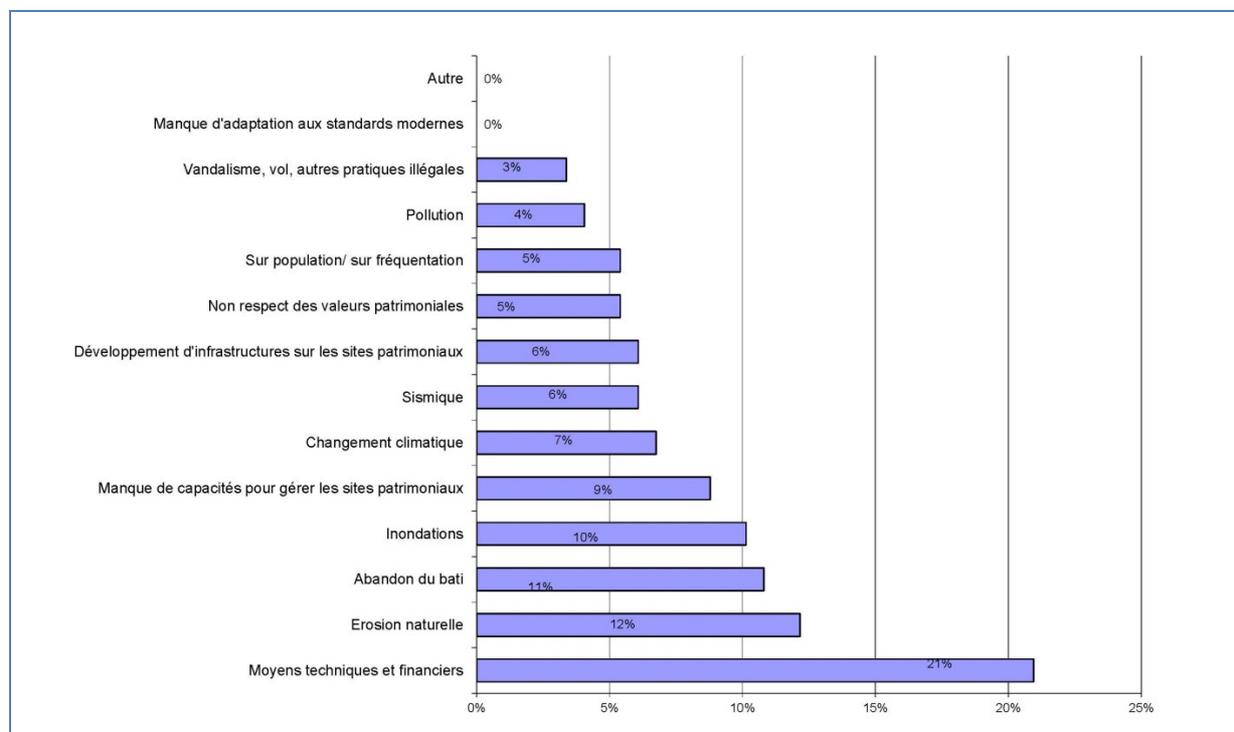
Le Cap Vert recèle d'un riche patrimoine culturel, immobilier : plus de 77 % des Municipalités déclarent posséder un patrimoine immobilier remarquable et 95% des municipalités déclarent posséder un patrimoine immatériel remarquable.

2.2. L'état de conservation du patrimoine

Le patrimoine cap verdien selon la majorité des communes (68%) dans un état de conservation insatisfaisant. En effet, 59% des communes le considèrent menacé.

Le risque majeur pesant sur le patrimoine capverdien, est pour 21 % des municipalités « le manque de moyens techniques et financiers ». Les autres menaces se répartissent entre menaces anthropiques représentant 44% et naturelles représentant 35%. Le détail des répartitions est explicité dans la figure xx.

Si le renforcement des capacités est considéré comme clé en réponse à ces menaces, la réponse à la tendance à l'abandon du bâti (10%) et la gestion de l'érosion côtière (12%) est primordiale.



Quels risques sont des menaces réelles pour votre ville et son patrimoine ? (réponse en pourcentage)

2.3. La perception du patrimoine :

L'ensemble des municipalités, à l'unanimité, considère ces richesses comme de véritables opportunités de développement. Mais une réelle contribution du patrimoine au développement local ne se vérifie actuellement que pour 36 % des municipalités.

Des efforts sont nécessaires comme le confirme les municipalités qui ne sont pas complètement satisfaites de la sensibilisation des populations (50%), de la promotion et mise en valeur (45%) et des activités éducatives en lien avec le patrimoine culturel (50%).

3. Bilan des moyens humains, techniques et financiers des collectivités pour le patrimoine dans les pays cibles

3.1. Bilan des moyens humains :

Les Municipalités du Cap vert disposent de personnel chargé des questions d'urbanisme, patrimoine et culture (respectivement pour les conseillers municipaux 95%, 77%, 86%, pour les cadres 86%, 45% , 59%, pour les agents 95%, 63%, 86%).

Cependant nombreuses (21%) collectivités locales se plaignent du manque de moyens techniques et financiers de la gestion du patrimoine, ce constat peut s'expliquer par le manque de formation (17%) et de compétences spécifiques dans le domaine (18%).

3.2. Bilan des moyens financiers :

Des résultats obtenus dans l'enquête menée, 45% des municipalités disent posséder un budget spécifique pour les actions de conservation et de mise en valeur du patrimoine. Cette affirmation semble être importante à vérifier étant donné l'étonnement de l'Institution nationale en charge du patrimoine à l'annonce de ces statistiques. En effet, il se pourrait que du fait de la traduction du document en portugaise, des malentendus aient pu se glisser.

3.3. Outils de gestion du patrimoine

L'inventaire et la protection du patrimoine :

68% des Municipalités disposent d'un inventaire faisant l'objet dans la plupart d'entre elles (50%) d'une réglementation de droit positif ou traditionnel.

Néanmoins, l'implication des Municipalités dans ce processus est limitée, en effet seul 27% d'entre elles y ont participé. D'ailleurs moins de la moitié des Municipalités (41%) en sont satisfaites.

Outils d'aménagement du territoire utiles à la gestion du patrimoine :

Les municipalités du Cap vert sont outillées pour une gestion planifiée du territoire, en effet plus de 70 % d'entre elles ont déjà développé des Règlements d'urbanismes et/ ou schéma directeurs et/ ou plan directeurs et/ ou plan de développement communal.

Néanmoins, très peu (14%) de Municipalités disposent de règlements spécifiques aux centres historiques et « seulement 27% des mairies ont déjà réalisé des études d'impact sur le patrimoine ».

4. Bilan de la mise en œuvre des actions portant sur le patrimoine

4.1. Bilan sur le fonctionnement

Le cadre législatif et administratif :

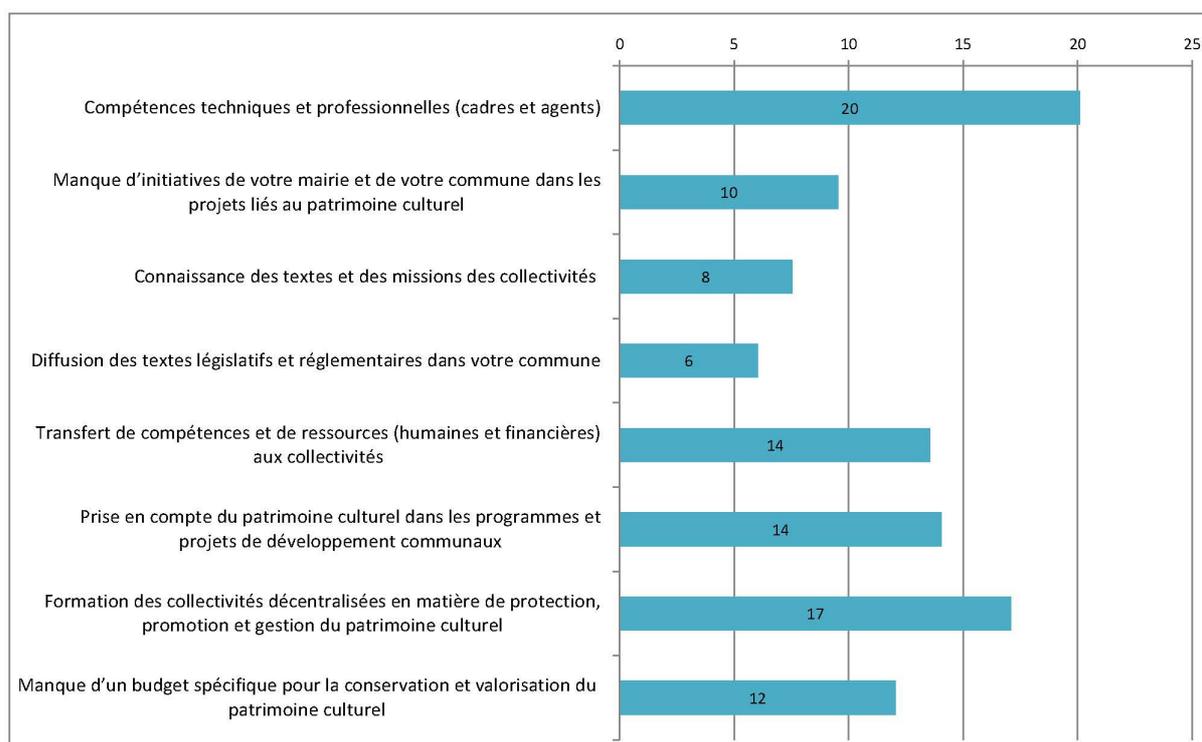
Interrogé sur la question du degré de satisfaction à l'égard de l'effectivité du cadre législatif pour la conservation du patrimoine, seulement 32% des municipalités montrent leur satisfaction.

Malgré que plus de 80% des Municipalités travaillent régulièrement avec les Ministères en charge de la culture, de l'urbanisme, des travaux publics, etc. plus de 68% d'entre elles ne sont pas satisfaites de l'effectivité des mécanismes de gestion à l'échelle nationale et locale. D'ailleurs, seules 14% des Municipalités ont pu mettre en place des partenariats avec les institutions concernées par le patrimoine.

Aussi, interrogé sur la question de savoir si elles travaillent régulièrement avec les écoles appartenant à la municipalité, seulement 45 % ont répondu oui. Ceci montre qu'il existe encore un déficit dans le rapport entre le pouvoir local et les institutions éducatives. »

Le fonctionnement interne

Le 1er problème identifié par les municipalités est le manque d'un budget spécifique à la conservation et la valorisation du patrimoine, suivi de près par la question du renforcement des capacités. Ce dernier point vient confirmer l'intérêt des actions de formation du projet « patrimoine culturel et développement local ». Le troisième problème majeur concerne le transfert de compétences et des ressources (humaines et financières) aux collectivités. Pour plus de détail concernant les problèmes rencontrés par les municipalités voir le graphique.



Quels sont les problèmes de votre commune en matière de conservation et de gestion du patrimoine culturel ? (réponse en pourcentage)

4.2. Bilan sur les actions mises en œuvre :

Les communes capverdiennes sont particulièrement active par rapports aux autres pays cibles du projet dans la mise en œuvre d'activité en lien avec le patrimoine. On recense 68% d'entre elles ayant déjà menée une action dans ce sens.

4.3. Bilan sur les collaborations et les partenariats

Concernant les partenaires qui ont contribué à la mise en œuvre des questions sur le patrimoine culturel, on peut citer :

- UNESCO, en partenariat avec l'UniCV (Université du Cap-Vert), dont l'objectif est la réalisation d'une chaire UNESCO sur la mémoire historique, patrimoine et développement au Cap-Vert.
- Un programme d'inventaire du patrimoine immatériel (2007/2008), dans le but d'enrichir le patrimoine capverdien a été financé par l'UNESCO. Mais selon les informations obtenues, cette étude a commencé, mais non achevée.
- Coopération Espagnole, partenaire dans le projet de création d'une école-atelier, à Ribeira Grande de Santiago (Cidade Velha), pour la formation dans le domaine de la restauration du patrimoine.
- Coopération Latine, dans le projet « Multi-culturalité et Plurilinguisme : tradition verbale et éducation plurilingue, en partenariat avec l'IIPC ;

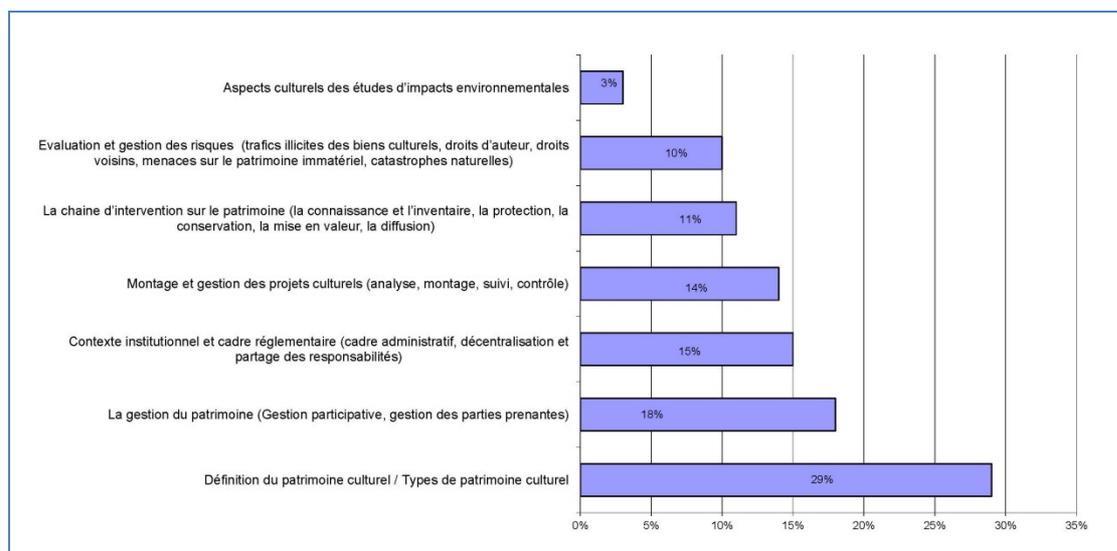
- Coopération Brésil Cap-Vert. Le Ministre de la Culture du Brésil et la Ministre de l'Enseignement Supérieur, des Sciences et de la Culture du Cap-Vert, ont signé en juin 2010, un Programme de Coopération entre les deux pays dans le domaine de la culture pour consolider, entre autres segments, l'Économie de la Culture, les Musées, l'Audiovisuel, le Patrimoine Culturel et Livre, Lecture et Littérature.
- Proim-tur, agence nationale de gestion privée de patrimoine, partenaire national.

5. Les attentes des Als en terme de formation

Les thématiques à aborder en priorité et dans l'ordre sont :

Concernant les ateliers de formation à l'intention des collectivités locales capverdiennes, les thématiques à aborder en priorité et dans l'ordre:

- La définition du patrimoine culturel. 72% des Municipalités le considèrent comme la première priorité.
- La question de la gestion du patrimoine (participative, gestion des parties prenantes) est la 2nd priorités pour 1/3 des Municipalités. Ce sujet permettrait d'outiller les collectivités dans l'établissement d'un bon partenariat avec les différents acteurs (national/ local etc..)
- Aussi, la formation sur le contexte institutionnel et le cadre réglementaire est aussi primordiale pour 30% des Municipalités.
- Enfin pour 1/4 des Municipalités il est nécessaire d'aborder la question du montage et de la gestion des projets culturels.



Thématique prioritaires identifiées par les collectivités locales répondantes

1. Information générale :

Nombre total des communes = 700

Nombre de communes ciblées = 400

Nombre de réponses reçues = 200

Taux de réponses par rapport aux nombres de collectivités locales ciblées: 50%

Taux de réponses par rapport aux nombres de collectivités locales : 28.8%

2. La perception du patrimoine

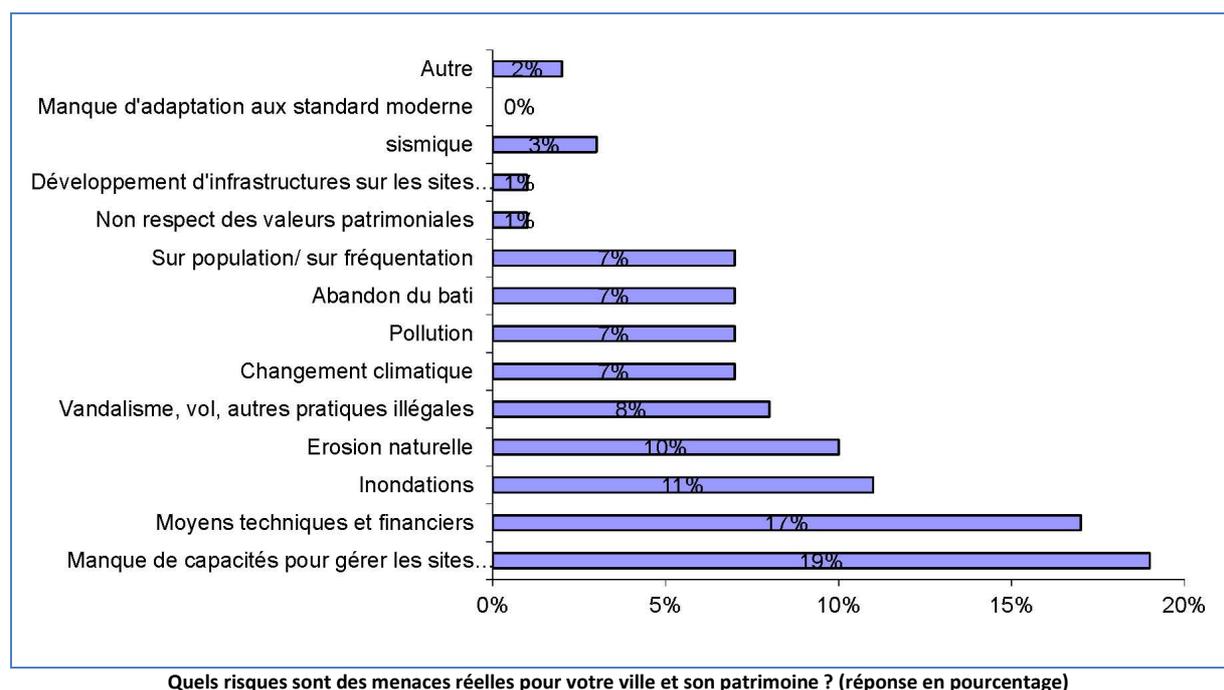
2.1. Les richesses dont dispose le pays

Le Mali recèle d'un riche patrimoine comme le confirme 64 % des communes. Elles attachent un intérêt particulier au patrimoine associé à la religion, au patrimoine historique, aux sites archéologiques, aux architectures de terre et aux techniques ancestrales qui leurs sont associées.

2.2. L'état de conservation du patrimoine

Malheureusement, il est particulièrement menacé pour 31% des communes et seuls 68% d'entre elles sont satisfaites de l'état général du patrimoine.

Les communes jugent comme menaces principales pesant sur le patrimoine : 1) le manque de capacité pour gérer les sites (19%) et 2) le manque de moyens techniques et financiers (17%). Les facteurs environnementaux représentent également une menace importante (38%), ils se répartissent entre les risques d'inondations (11%), d'érosion naturelle (10%), de pollution (7%), le changement climatique (7%), et enfin les risques sismiques (3%). Les menaces causées directement par l'homme sont mineures avec au pic plus inquiétant la sur fréquentation (7%) et l'abandon du bâti (7%).



2.3. La perception du patrimoine

Malgré le fait que 75% des communes répondantes considèrent ces richesses comme une véritable opportunité de développement. Néanmoins, leurs réelles contributions au développement sont satisfaisantes pour seulement 41% des communes. Des efforts sont nécessaires dans le domaine de la sensibilisation des populations locales pour 49% d'entre elles ; dans la promotion et mise en valeur pour 62% d'entre elles et dans l'éducation au patrimoine pour 57% des communes.

3 Bilan des moyens humains, techniques et financiers des collectivités pour le patrimoine dans les pays cibles

3.1. Bilan des moyens humains :

La plupart des communes possèdent des conseillers municipaux en charge des secteurs de la culture (80%). La moitié des communes ne disposent pas de conseillers municipaux chargés de l'urbanisme et du patrimoine (respectivement 48% et 57%).

Concernant les cadres et les agents dans ces mêmes domaines, les effectifs se réduisent remarquablement avec les statistiques suivantes : dans le secteur de la culture 20% des communes disposent de cadres et 30% d'agents, dans le secteur de l'urbanisme 13% des communes disposent de cadres et 18 % d'agents et enfin dans le secteur du patrimoine 17% des communes disposent de cadre et 19% d'agents.

Ces statistiques démontrent l'importance d'établir des collaborations avec les agents de la Direction Nationale du Patrimoine Culturel, les missions culturelles, et les associations du patrimoine afin de pallier aux manques d'effectifs. Ces données soulignent l'intérêt de la formation initiale et continue dans le domaine du patrimoine et du développement territorial.

3.2. Bilan des moyens financiers :

22% des communes disposent d'un budget spécifique pour les actions de conservation et de valorisation du patrimoine. Ce manque de budget est considéré par 12% des communes comme un des problèmes affectant la bonne gestion du patrimoine.

3.3. Outils de gestion du patrimoine

L'inventaire et la protection du patrimoine :

Malgré la richesse du patrimoine, seules 25% des communes disposent d'un inventaire et seules 15% d'entre elles y ont participé. Ce constat permet de s'interroger sur le caractère participatif et représentatif des inventaires. D'ailleurs moins de la moitié des communes (39%) sont satisfaites de leurs inventaires. Heureusement, ce patrimoine fait l'objet dans la plupart des cas (52%) d'une réglementation droit positif ou traditionnel

Outils d'aménagement du territoire utiles à la gestion du patrimoine :

L'outil premier des communes dans la gestion du territoire est le Plan de Développement Economique, Social et Culturel. En effet, 63% des communes répondantes en disposent. Si ce dernier prend en compte la question de la culture, le volet patrimoine mérite un développement spécifique comme l'on signifié les participants aux formations au Mali.

Les autres outils sont relativement peu utilisés. Seules 27% des communes ont un schéma directeur et 23% un règlement d'urbanisme assurant une protection spécifique du patrimoine.

Enfin, rares (13%) sont les communes ayant déjà procédé à des études d'impact avant travaux, seules dans 10% de ces cas, les études d'impact s'intéressent au patrimoine. Sur ce point, il est important de surligner que les études d'impacts ont souvent permis indirectement de découvrir des patrimoines et d'en assurer leur sauvetage (fouilles de sauvetages).

4. Bilan de la mise en œuvre des actions portant sur le patrimoine

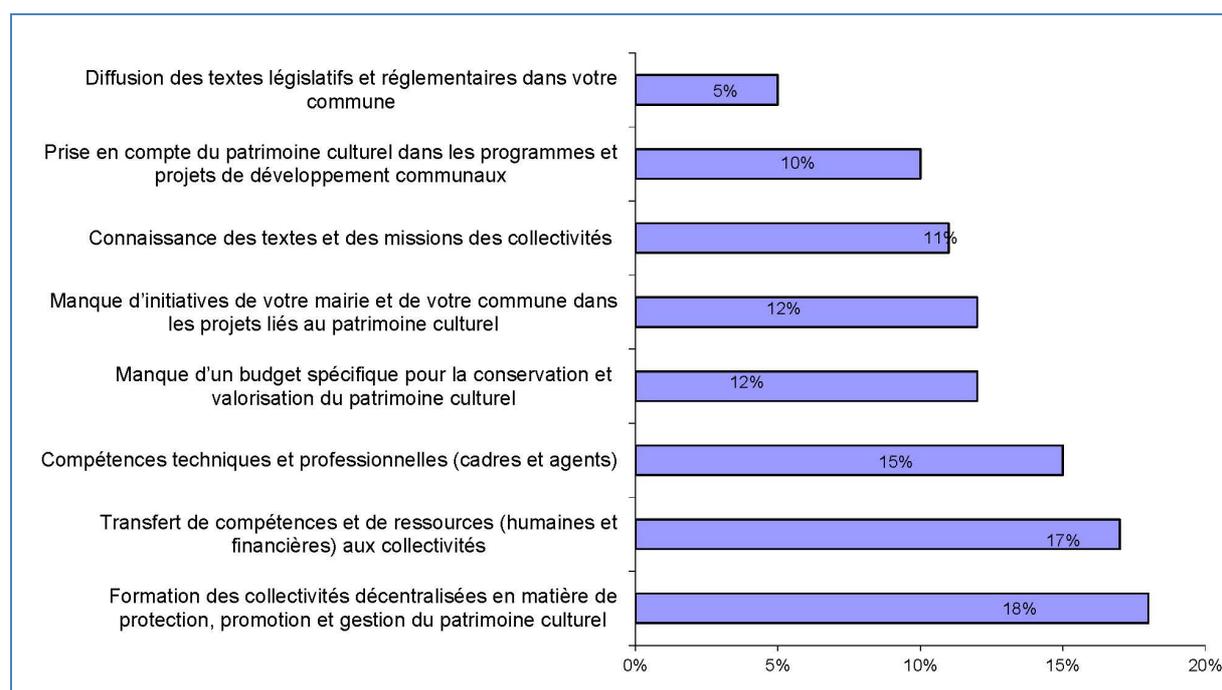
4.1. Bilan sur le fonctionnement

Le cadre législatif et administratif :

Les résultats des enquêtes démontrent, néanmoins la nécessité d'améliorer le cadre de mise en œuvre de ces actions. En effet, selon les communes ayant répondu aux enquêtes, l'effectivité du cadre législatif et des mécanismes de gestion à l'échelle nationale et locale sur les actions patrimoniales mérite d'être amélioré pour 2/3 d'entre elles.

Le fonctionnement interne

Sondées sur les difficultés internes aux autorités locales conditionnant une bonne gestion du patrimoine, les communes ont relevé par ordre d'importance : le manque de formation en matière de protection, promotion et gestion du patrimoine culturel (18%), des déficiences dans le transfert de compétences et de ressources (humaines et financières) aux collectivités (17%) et les compétences spécifiques agents et cadres des municipalités (15%).



Quels sont les problèmes de votre commune en matière de conservation et de gestion du patrimoine culturel ? (réponse en pourcentage)

4.2. Bilan sur les actions mises en œuvre

Malgré les moyens réduits, les communes sont particulièrement dynamiques dans la mise en œuvre d'action en lien avec la protection/conservation/ mise en valeur du patrimoine. En effet 30% d'entre elles ont déjà engagé des actions dans ce sens.

Elles ont cité entre autres initiatives : la réhabilitation de la mosquée, la restauration de l'architecture, la protection des berges, la promotion de la gouvernance partagée et de la culture, la construction de musée et d'une bibliothèque des manuscrits, la restauration de l'ancien palais de l'ex chef de canton du Fakala, la journée de plaidoyer avec l'appui de la mission culturelle de Bandiagara sur le pillage des objets, l'organisation de festivité annuellement dans le village de Koni réputé ville natale de Soumaourou Kanté, la mise en valeur de la race équine (journée du cheval), l'organisation des mariages collectifs et des projets tourisme.

Dans le domaine de l'éducation, la majorité des communes (61 %) travaillent régulièrement avec les écoles, dans des thèmes tels que la conservation de la nature, l'histoire locale, les fêtes traditionnelles, les grands guerriers, la création du village, l'organisation de concours interscolaire, jeunes et citoyenneté, valorisation de la culture, les festivités artistiques et culturelles organisées par le CAP pour favoriser cet échange du donner et recevoir, la faune comme thématique avec la projection de films.

4.2. Bilan sur les collaborations et les partenariats

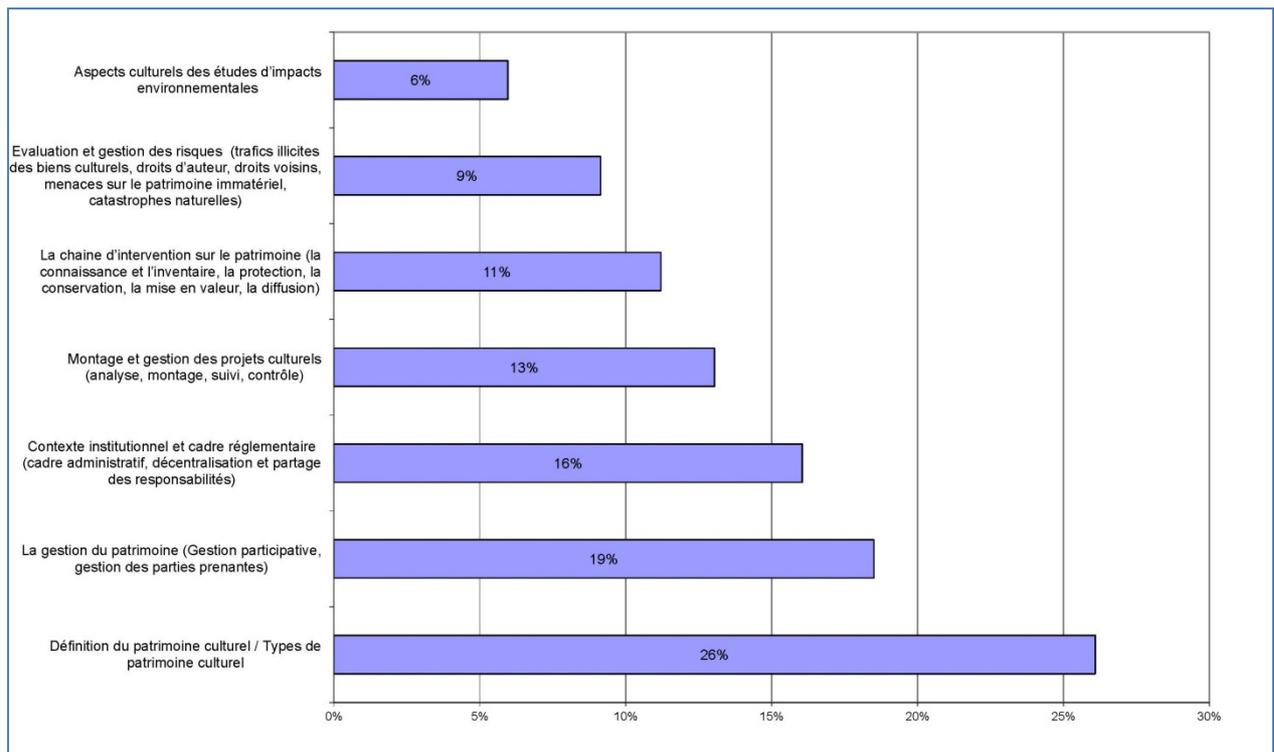
Concernant les partenariats, malgré le fait que les communes travaillent régulièrement (32%) avec les Ministère en charge de la Culture, de l'Urbanisme, des Travaux Publics, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, les partenariats sur les questions de patrimoine sont rares (seulement 12%).

Il y a également un important potentiel de partenariat auprès des associations de protection du patrimoine, en effet 40% des communes répondantes en dispose. Elles ont cités entre autre les clans, les chefferies, les brigades villageoises, les Brigade anti Feux, le comité de gestion de la forêt de Madani, la commission chargée du patrimoine, association de développement de la commune Benkady, le Fasya, l'association des jeunes pour la promotion et la protection du patrimoine au banico, l'Association des natifs de Bamako, Djenné patrimoine Association, le Djenné barrey ton (Association des maçons de Djenné), l'Association des artisans, le Do Ton, Kotè ton, l' Association pour le développement du cercle de Nara (ADECNA), le Sigui da kanan (protection de l'environnement), l'Association des jeunes pour le développement de la commune, les sages, le Groupe de protection du patrimoine en collaboration avec les ONG : PACR, HELVETAS, KOBA, la CAFO, AJADA, le Réseau des communicateurs Traditionnels du Mali (RECOTRAD), Association Djèkée Bara Djomedougou et L'équipe de festival sur le Niger.

5 .Les attentes des Als en terme de formation

Les thématiques à aborder en priorité et dans l'ordre sont:

- 1) La définition du patrimoine culturel, 26 % des communes le considèrent comme la première priorité. En effet nous pouvons supposer que comprendre la nature du patrimoine serait clé pour les communes pour qu'elles puissent mieux l'identifier et parfaire les inventaires, dont ils ne sont que partiellement satisfait.
- 2) Le contexte institutionnel et cadre réglementaire, 16% des communes le considèrent comme la deuxième priorité. Une clarification des cadres législatif et administratif permettrait sans doute d'atténuer les problèmes clés identifiés par les communes tels que le transfert de compétence et de ressources pour 17% d'entre elles et le manque d'initiatives des mairies pour 12%.
- 3) Gestion participative, 19% des communes le considère comme la troisième priorité. Renforcer ce point pourrait répondre aux besoins des communes qui ne sont que partiellement satisfaites par la contribution des activités au développement local, la sensibilisation des populations locales et enfin les activités éducatives en lien avec le patrimoine.
- 4) Le montage et la gestion de projets culturels et la chaîne d'intervention sur le patrimoine sont les quatrièmes priorités pour 13% d'entre elles. Etre outillé est clé pour les communes, elles portent un intérêt particulier sur les thèmes de l'inventaire, du tourisme, techniques de restauration de l'architecture de terre et Montage et gestion des projets culturels.



Thématique prioritaires identifiées par les collectivités locales répondantes

1. Information générale

- Nombre total des communes = 216
- Nombre de communes ciblées = 36
- Nombre de réponses reçues = 36
- Taux de réponses par rapport aux nombres de collectivités locales ciblées: 100%

Taux de réponses par rapport aux nombres de collectivités locales : 17%

Sur les 216 communes de Mauritanie, une cible très restreinte de 14 communes et 6 associations de communes a été proposée par l'Association nationale et le chargé d'étude au début de l'enquête. Cela était basé sur des considérations de taille et de possibilité de réactivité des communes (taille minimal impliquant la possibilité de travailler à distance, présence de réseau internet, communication routière possible, possibilité d'utilisation de la langue française) et d'intérêt patrimonial reconnu. Pour obtenir des résultats plus représentatifs, il a été proposé à l'AMM d'élargir la liste des communes cibles et de continuer l'effort de collecte jusqu'à trois mois avant la tenue de la formation. A la fin de cet exercice 36 communes ont répondu au questionnaire ainsi que 7 associations de communes.

2. Le patrimoine du pays

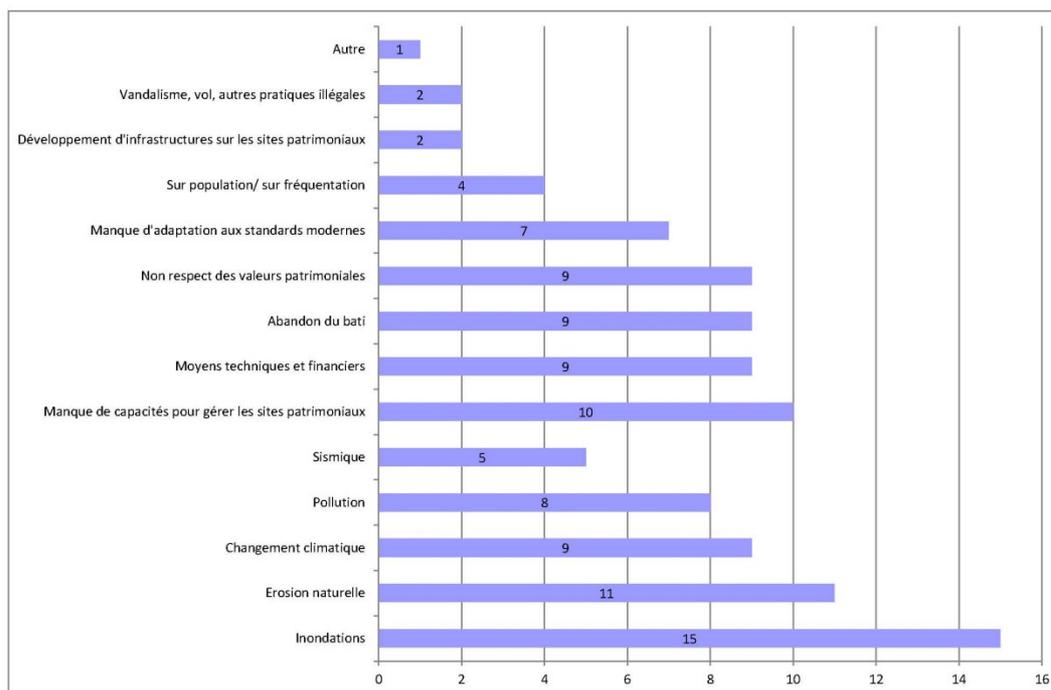
2.1. Les richesses dont dispose le pays

La Mauritanie recèle d'un riche patrimoine: 79% des communes reconnaissent disposer d'un **patrimoine immatériel** remarquable, et 66% qui indiquent posséder un **patrimoine immobilier** remarquable. Ces lieux sont fréquentés par la population locale et les visiteurs pour 66% des communes.

2.2. L'état de conservation du patrimoine

Le patrimoine mauritanien est menacé pour 83% des communes, et dans un état de conservation insatisfaisant pour 77% d'entre elles.

Les risques majeurs pesant sur le patrimoine Mauritanien, sont principalement les inondations (15%), l'érosion naturelle (11%), le manque de moyen technique et financier (10%) et enfin l'abandon du bâti, le changement climatique et le non-respect des valeurs patrimoniales pour (9% chacun).



Quels risques sont des menaces réelles pour votre ville et son patrimoine ? (réponse en pourcentage)

2.3. La perception du patrimoine

Ces richesses sont reconnues comme des opportunités de développement par la presque totalité des communes (97%), mais un constat clair est fait : le patrimoine ne contribue pas suffisamment à ce développement local (69 %).

Des efforts importants seraient nécessaires notamment concernant la sensibilisation des populations locales (seules 38% sont satisfaites des actions faites) et la promotion et la mise en valeur du patrimoine (seules 36% sont satisfaites des actions faites).

Sur une note positive, 57% des communes se félicitent néanmoins des activités éducatives faites en lien au patrimoine culturel.

3. Bilan des moyens humains, techniques et financiers des collectivités pour le patrimoine dans les pays cibles

3.1. Bilan des moyens humains

Les communes sont majoritairement bien dotées en terme de conseillers municipaux en charge de la culture (84%), de l'urbanisme (70%) et du patrimoine (56%). Concernant les cadres les effectifs se réduisent avec les données suivantes : culture (45%), de l'urbanisme (48%) et du patrimoine (39%). Enfin concernant les agents, une petite majorité de communes en disposent (culture 52%, urbanisme 53%, patrimoine 48%)

3.2. Bilan des moyens financiers

Le manque de moyens humains est accentué par un manque de budget spécifique pour les actions de conservation et de valorisation du patrimoine pour 72% des communes.

3.3. Outils de gestion du patrimoine

L'inventaire et la protection du patrimoine

Plus de 67% des communes disposent d'un inventaire du patrimoine pour lequel 31% d'entre elles ont été invitées à participer. Malheureusement pour seulement 15% de ces communes le patrimoine inventorié a fait

l'objet d'une réglementation du droit positif ou traditionnel. Ceci pourrait justifier l'insatisfaction exprimée par 65% de communes sur la question de l'inventaire

Outils d'aménagement du territoire utiles à la gestion du patrimoine :

Si 85% des communes mauritaniennes ont développé un plan de développement communal, seulement 53% d'entre elles ont développé un schéma directeur et 18% des réglementations spécifiques à la protection des centres historiques.

Les études d'impacts ne semblent pas être effectuées de manière systématique, puisque seule 43% des communes en ont mis en œuvre, et pour 2/3 d'entre elles ces études ne prennent pas en compte le volet patrimonial.

4. Bilan de la mise en œuvre des actions portant sur le patrimoine

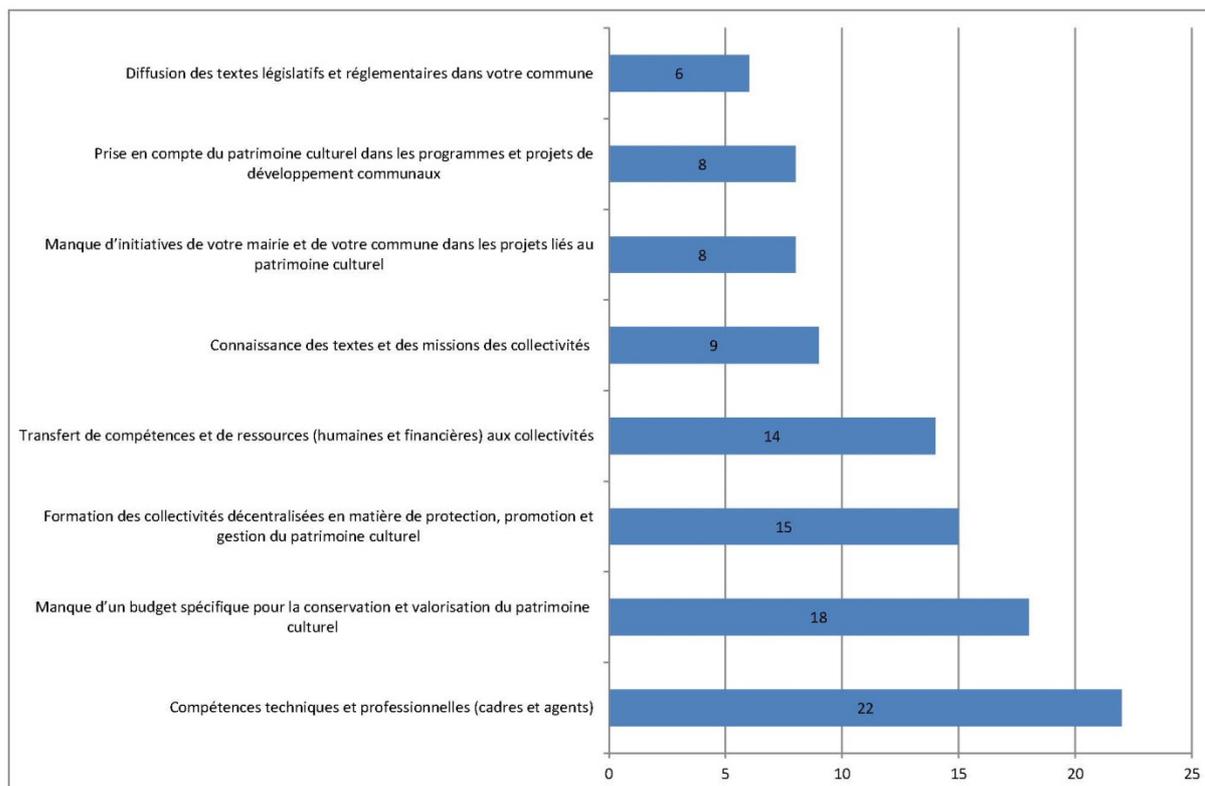
4.1. Bilan sur le fonctionnement

Le cadre législatif et administratif :

L'effectivité du cadre législatif pour la conservation du patrimoine est jugée insatisfaisante pour 65% des communes répondantes. 72% d'entre elles regrettent l'effectivité des mécanismes de gestion à l'échelle nationale et locale. A ce titre, relativement peu (26%) de partenariats sont établis entre les acteurs qui interviennent sur les questions de patrimoine.

Le fonctionnement interne

Il est intéressant de souligner que la moitié (52%) des problèmes identifiés par les communes en matière de conservation et gestion du patrimoine, sont inhérents à des manques en termes de capacités humaines et de connaissances au niveau de la municipalité (22% compétences techniques et professionnelles ; 15% formations des collectivités, 9% connaissances et 6% diffusion des textes réglementaires). Ensuite les problèmes majeurs sont associés à la question du manque de budget spécifique (18%) et de transfert de compétences et de ressources (14%).



Quels sont les problèmes de votre commune en matière de conservation et de gestion du patrimoine culturel ? (réponse en pourcentage)

4.2. Bilan sur les actions mises en œuvre

Malgré ce contexte assez difficile, 33% des communes agissent sur le patrimoine. Les actions évoquées incluent le festival des jeux traditionnels à Timbedra, la sauvegarde de la Mosquée de Oualata, le plan d'aménagement urbain de Oualata et l'inventaire du patrimoine régional à Zouerate. Aussi, la majorité des communes (80%) travaillent avec les écoles de la ville sur le volet patrimoine.

La moitié (51%) des communes collaborent régulièrement avec les Ministères en charge de la culture, de l'urbanisme, des travaux publics. Néanmoins, cette collaboration semble souvent se limiter aux aspects administratifs.

4.3. Bilan sur les collaborations et les partenariats

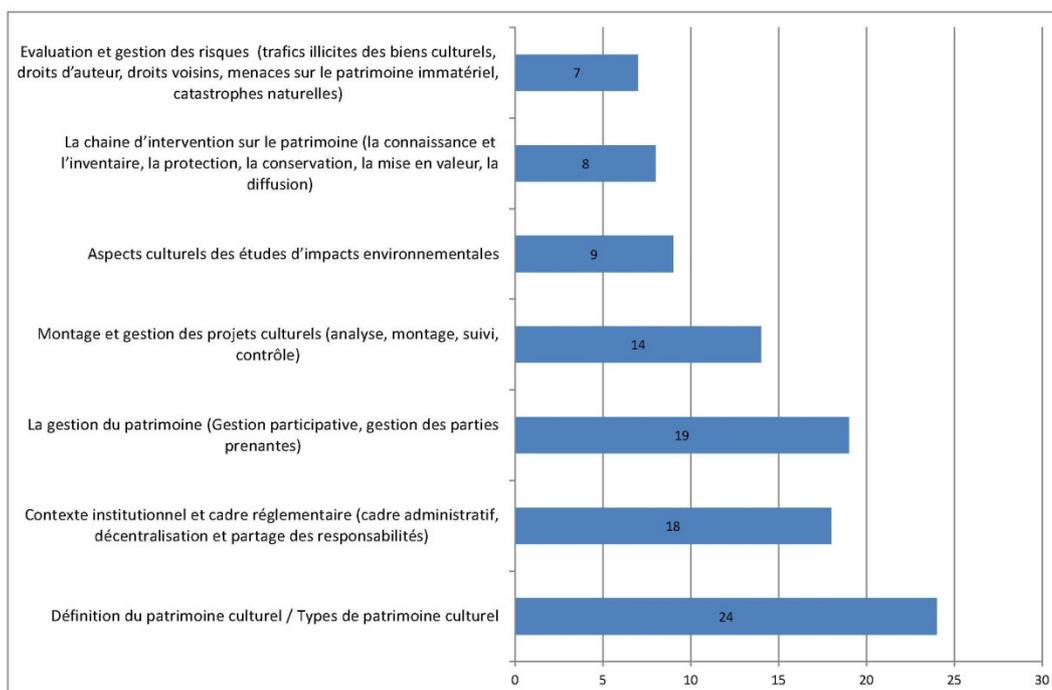
Enquêtés sur les partenariats mis en place dans le cadre de projets patrimoniaux, les communes font ressortir les collaborations avec les acteurs non étatique : les associations (ONG Koumbi Saleh, association Ksar el Barka, etc..) et les artisans (maçons, tisserands, etc..)

Enfin, elles évoquent également le soutien par des organismes tels que UNESCO et le royaume d'Espagne, etc.

5. Les attentes des Als en terme de formation

Les thématiques à aborder en priorité et dans l'ordre sont :

- 1) La définition du patrimoine culturel. 24% des communes le considèrent comme la première priorité. En effet nous pouvons supposer que comprendre la nature du patrimoine serait clé pour les communes pour qu'elles puissent mieux l'identifier et parfaire les inventaires, dont elles ne sont que partiellement satisfaites.
- 2) Gestion participative. 19% des communes considèrent cette thématique comme la deuxième priorité à aborder. Renforcer ce point pourrait répondre aux besoins des communes qui ne sont que partiellement satisfaites par la contribution des activités sur le patrimoine dans le développement local et par la sensibilisation des populations locales. L'abandon du bâti et le non-respect du patrimoine sont identifiés comme des menaces importantes, que pourraient être atténuées par une meilleure gestion participative.
- 3) Le contexte institutionnel et cadre réglementaire. 18% des communes le considèrent comme la troisième priorité. Une clarification des cadres législatif et administratif permettrait sans doute d'atténuer les problèmes clés associés et identifiés par les communes tels que le transfert de compétence et de ressources pour 14% ; la connaissance et la diffusion des textes réglementaires pour 14%.
- 4) Le montage et la gestion de projets culturels et la chaîne d'intervention sur le patrimoine sont les quatrième priorités pour 14% des communes interrogées : être mieux outillés est un élément fondamental pour les communes. Cela permettrait sans doute une meilleure capacité de réponse aux opportunités de financement et permettrait d'atténuer le problème crucial de manque de budget.



Thématiques prioritaires identifiées par les collectivités locales répondantes

1. Information générale:

Nombre total des collectivités locales = 113

Nombre de collectivités locales ciblées= 80

Nombre de réponses reçus= 15

Taux de réponses par rapport aux nombres de collectivités locales ciblées: 19%

Taux de réponses par rapport aux nombres de collectivités locales : 13%

Au départ, une première liste d'une quinzaine de communes a été établie en rapport avec le Secrétariat général de l'Association des Municipalités du Sénégal sur la base de la richesse et de la diversité du potentiel de leur patrimoine. Ensuite, pour obtenir une représentativité plus large, le questionnaire a été envoyé aux 80 communes dont les adresses mail figurent dans le répertoire de l'association transmis au chargé d'étude le 5 mai 2010. Une semaine après l'envoi des questionnaires, des rappels assez réguliers (appels téléphoniques, messagerie) généralisés ou ciblés ont été nécessaires pour relancer ou donner des précisions aux uns et aux autres. Malgré ces rappels, le taux de réponses est resté faible.

2. Le patrimoine du pays

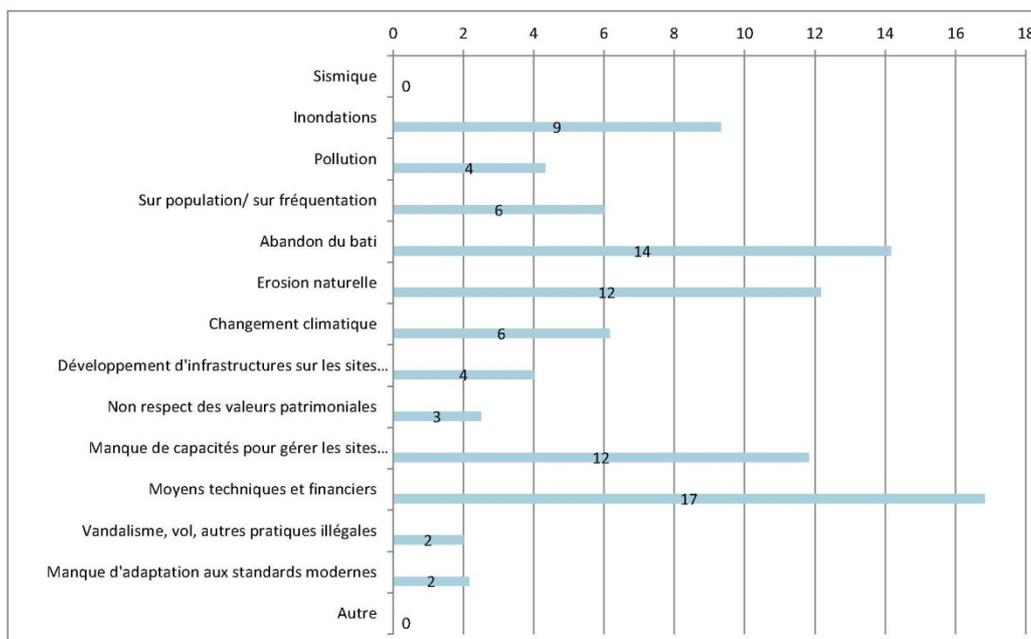
2.1. Les richesses dont dispose le pays

87% des collectivités locales reconnaissent disposer d'un patrimoine immatériel remarquable, et 77 % indiquent avoir un patrimoine immobilier notable. Celui-ci est relativement bien fréquenté (67%) par les populations et les touristes.

2.2. L'état de conservation du patrimoine

Le patrimoine est considéré comme dans un état insatisfaisant pour 87% des collectivités et souffre de menace diverses selon 83% des collectivités.

Les risques majeurs pesant sur le patrimoine Sénégalais, sont principalement le manque de moyens techniques et financiers (17%), l'abandon du bâti (14%), l'érosion naturelle et le manque de moyen pour gérer les sites patrimoniaux (12%), et enfin les inondations (9%).



Quels risques sont des menaces réelles pour votre ville et son patrimoine ? (réponse en pourcentage)

2.3. La perception du patrimoine

Ces richesses sont reconnues comme des opportunités de développement par la majorité des collectivités locales (88%), mais un constat clair est fait : pour 82% d'entre elles le patrimoine ne contribue pas suffisamment au développement local. En effet, des manques sont ressentis par la majorité des communes dans divers domaines. On enregistre 69% collectivités locales insatisfaites de la sensibilisation des populations locales, 75% mécontentes de promotion et mise en valeur du patrimoine et enfin 56% souhaitant une amélioration des activités éducatives menées en liens au patrimoine culturel.

3. Bilan des moyens humains, techniques et financiers des collectivités pour le patrimoine dans les pays cibles

3.1. Bilan des moyens humains

Une petite majorité de collectivités locales disposent de conseillers municipaux en charge des questions d'urbanisme, patrimoine et culture (respectivement 87 %, 71%, 87%). Les collectivités locales disposent généralement de cadres (40%) et d'agents (60%) pour l'urbanisme. La situation est moins favorable concernant les questions de patrimoine et culture. Les cadres du patrimoine existent dans seulement 23% des collectivités et pour la culture ils n'existent que dans 15% des collectivités. Les agents du patrimoine existent dans 33% des collectivités et ceux de la culture dans 54% d'entre elles.

3.2. Bilan des moyens financiers

La grande majorité des collectivités (87%) n'a pas de budget spécifique pour les actions de conservation et de valorisation du patrimoine.

3.3. Outils de gestion du patrimoine

L'inventaire et la protection du patrimoine : :

Plus de 56% des collectivités locales disposent d'un inventaire du patrimoine pour lequel 50% d'entre elles ont été impliquées. 53% des collectivités sont satisfaites de ces inventaires. Ces biens sont selon les collectivités locales majoritairement protégés (85%) par la réglementation du droit positif ou traditionnel.

Outils d'aménagement du territoire utiles à la gestion du patrimoine :

Les collectivités locales disposent d'outils d'aménagements : 75 % ont des règlements d'urbanisme, 57 % des plans directeurs, 69 % des plans de développement communal et 38% ont développé une réglementation de protection des centres historiques.

Malheureusement les études d'impact ne sont pas faites de manière très systématiques. Seules 38% des collectivités en ont déjà engagées. Lorsque cela est fait, elles comprennent pour la moitié des études sur l'impact patrimonial.

4. Bilan de la mise en œuvre des actions portant sur le patrimoine

4.1. Bilan sur le fonctionnement

Le cadre législatif et administratif :

L'effectivité du cadre législatif pour la conservation du patrimoine est jugée satisfaisante pour 50% des collectivités locales répondantes.

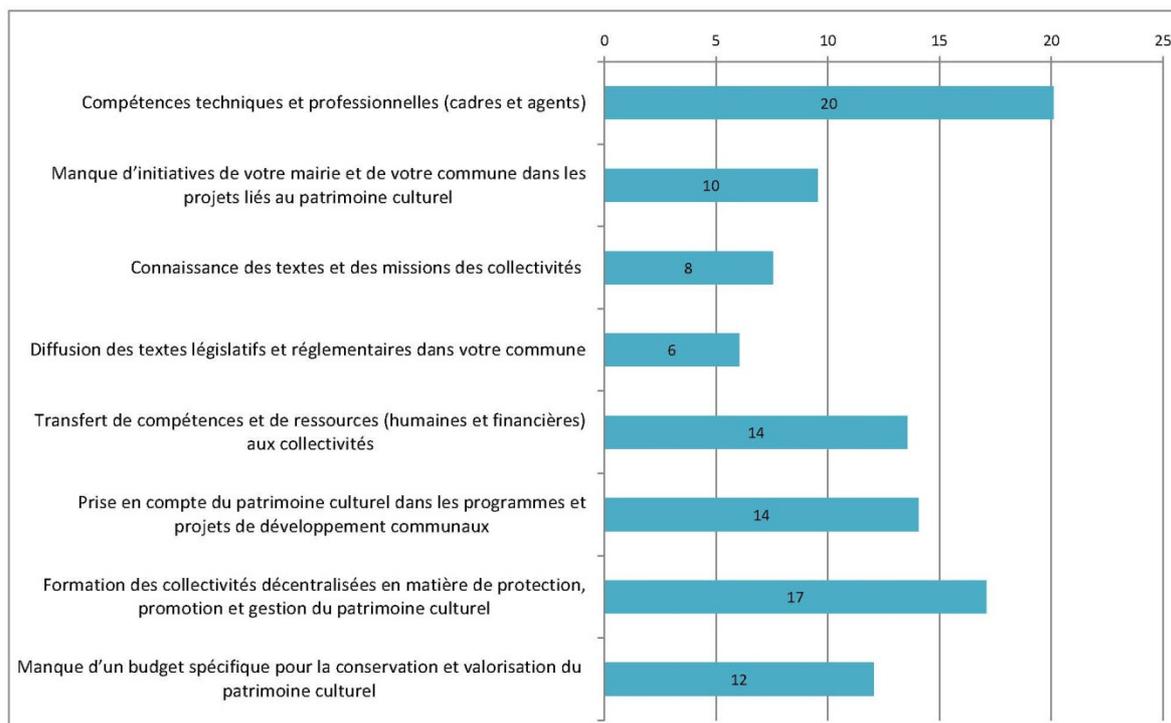
71% d'entre elles regrettent l'effectivité des mécanismes de gestion à l'échelle nationale et locale, malgré que les collaborations avec les Ministères en charge de la culture, urbanisme, des travaux publics sont relativement courantes (50%). Néanmoins ces collaborations font rarement l'objet de cadre de partenariat formalisés (seules 33% des collectivités en ont mis en place).

On remarque également que les domaines de compétences des collectivités locales ne sont pas bien connus par les répondant aux questionnaires. En effet, les réponses à la question « qui est responsable de l'acceptation des permis d'installation d'activités industrielles /minières /commerciales » sont très diverses. Certaines annoncent que cela relève de la responsabilité du Maire et d'autres de l'Etat.

Le fonctionnement interne

Les collectivités soulignent un manque de formation (17%), de transfert de compétences, de ressources humaines et financières (14%), et de compétences techniques et professionnelles sur les questions patrimoniales (20%).

Un certain nombre de problèmes sont également liées aux politiques des collectivités : on note que l'un des problèmes majeurs est associé à la non prise en compte du patrimoine culturel dans les programmes et projets de développement communaux (14%) et au manque d'initiative des collectivités (10%). Enfin, 14% des collectivités associent les difficultés à la méconnaissance des textes législatifs et réglementaires.



Quels sont les problèmes de votre commune en matière de conservation et de gestion du patrimoine culturel ? (réponse en pourcentage)

4.2. Bilan sur les actions mises en œuvre :

Les collectivités sont relativement actives dans le patrimoine, 47% ont déjà menées des actions dans ce sens. Ont été citée, entre autre, les chantiers écoles à Gorée avec les jeunes, le projet de restauration de l'Hotel de ville de Dakar et l'identification du patrimoine à Rufisque.

La majorité des collectivités (63%) travaillent régulièrement avec les écoles sur cette question et 44 % d'entre elles se félicitent des activités éducatives faites en lien au patrimoine culturel.

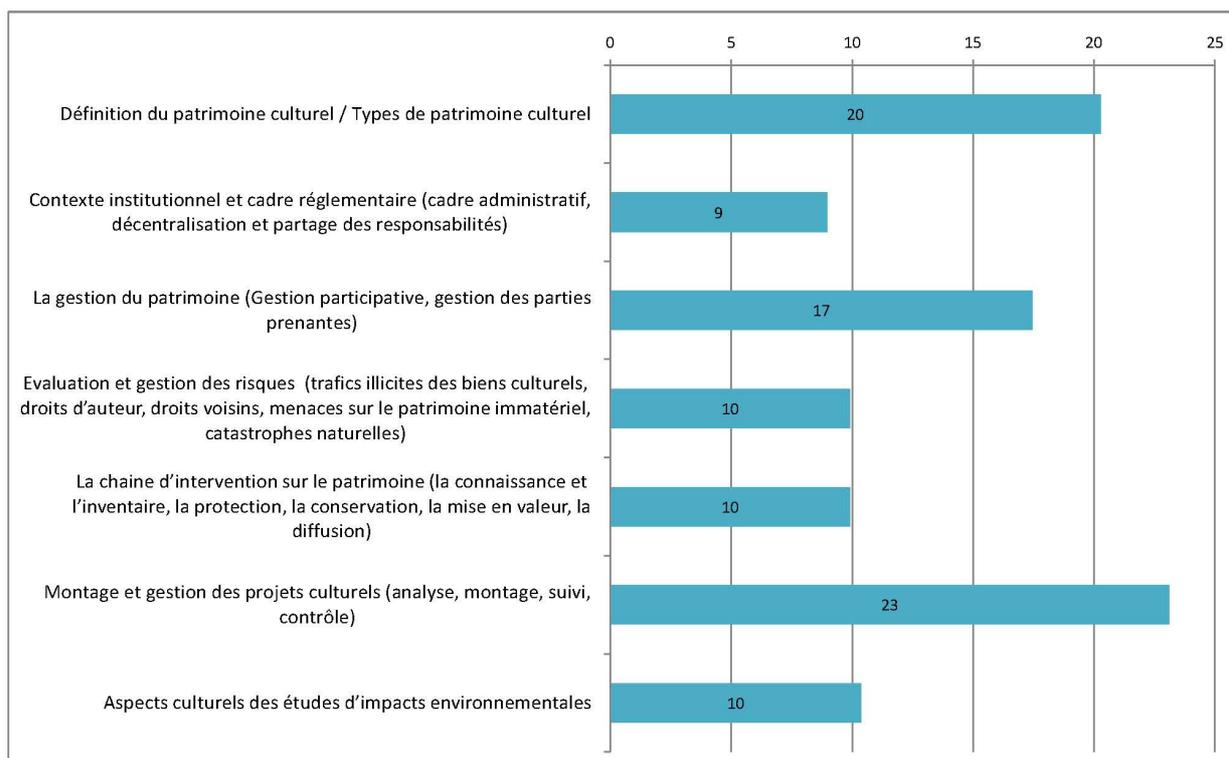
4.2. Bilan sur les collaborations et les partenariats

Les collectivités locales ayant engagé des actions autour du patrimoine, ont évoquées les collaborations avec des structures locales et nationales telles que l'association des amis de la nature, la troupe théâtrale du Patrimoine de Saint Louis, les Conseils de quartier à Saint Louis, les comité de sauvegarde du « Vieux Rufisque », les associations culturelles de Thionk Essyl et les syndicats d'Initiatives du Tourisme. Les collaborations internationales mis en place incluent celles avec Lille Métropole communauté urbaine, la ville de Genève, l'école d'architecture de Nantes et l'UNESCO.

5. Les attentes des Als en terme de formation

Les thématiques à aborder en priorité et dans l'ordre sont :

- 1) « Le montage et la gestion de projets culturels ». Il s'agit de la première priorité pour 23% des collectivités locales interrogées.
- 2) 20% des collectivités locales considèrent « la définition du patrimoine culturel » comme la deuxième priorité.
- 3) Pour 10% d'entre elles les deux thématiques suivantes sont clés : « Evaluation et gestion des risques (trafics illicites des biens culturels, droits d'auteur, droits voisins, menaces sur le patrimoine immatériel, catastrophes naturelles) » et « la chaîne d'intervention sur le patrimoine (la connaissance et l'inventaire, la protection, la conservation, la mise en valeur, la diffusion) ».



Thématiques prioritaires identifiées par les collectivités locales répondantes

III. Synthèse globale des résultats sur les problèmes, les attentes et les manques en termes de formation.

Cette synthèse fait le point sur l'ensemble des situations observées dans les 5 pays de l'Action suite à l'enquête et l'analyse du cadre législatif et administratifs dans ces pays. Malgré les particularités spécifiques à chaque pays, il ressort une demande forte de l'ensemble des collectivités locales pour leur meilleure intégration dans les politiques patrimoniales. Afin de répondre à cette demande, une forte mobilisation politique est nécessaire pour combler les manques législatifs et administratifs ; ainsi que les besoins majeurs constatés dans la formation initiale et continue sur la thématique du patrimoine. Ces formations devraient bénéficier aux collectivités locales, mais également à l'ensemble des acteurs aux diverses échelles du pays, permettant ainsi de soutenir les premières collaborations déjà engagées entre ces différents acteurs.

1. Politique patrimoniale et décentralisation

Vincent Négri – avril 2012

Le caractère unitaire de l'État est un dénominateur commun à ce groupe de cinq pays. Cette structure unitaire est tempérée par une dose de décentralisation ; la reconnaissance institutionnelle des collectivités territoriales – support organique de la décentralisation – est garantie par la Constitution de ces États suivant un principe commun d'autonomie administrative, conséquence de la personnalité juridique de ces collectivités, distincte de celle de l'État. A ce titre, les Constitutions reconnaissent le principe de libre administration de ces collectivités locales ou territoriales, par des assemblées élus. La structure institutionnelle forgée par la Constitution répartit ainsi l'exercice de l'autorité publique entre deux blocs de collectivités publiques : l'État et les collectivités territoriales.

Cette structure institutionnelle peut être adossée à un principe constitutionnel d'organisation décentralisée de l'État (Bénin, Cap-Vert). La portée directe de ce principe demeure limitée, sa mise en œuvre relevant de la loi.

1.1. L'administration du territoire

Le découpage administratif du territoire et les structures territoriales sont le reflet de la dualité des collectivités publiques. Ce découpage est opéré suivant différents échelons de circonscriptions territoriales. Le niveau inférieur – le plus réduit – est incarné par la commune. La commune est une structure commune au groupe d'États étudié ; en fonction des réalités géographiques et des données socio-économiques, elle est qualifiée d'urbaine ou de rurale (Mali) ou regroupée au sein de communautés rurales (Sénégal) ou de communauté urbaine (Mauritanie). Les communes peuvent être à leur tour subdivisées en quartier ou villages (Mali, Cap-Vert).

Entre ces collectivités de base – les communes – et le territoire national, s'intercalent, soit un niveau intermédiaire qualifié de département (Bénin), de région (Mali, Sénégal), de circonscription (Cap-Vert), soit deux niveaux répartis entre régions et cercles (Mali) ou régions et départements (respectivement dénommés wilaya et moughataa en Mauritanie).

Alors que les niveaux intermédiaires ne sont que le siège des pouvoirs déconcentrés de l'État exercés par un préfet (Bénin, Mauritanie, Sénégal), un haut-commissaire (Mali), un gouverneur (Cap-Vert), représentant directement l'État et son gouvernement, les communes sont des entités décentralisées, administrées par des conseils ou des assemblées élus, et dotés à ce titre d'une personnalité juridique propre. Sur leur territoire, elles peuvent toutefois cumuler ce caractère organique de collectivités décentralisées et un rôle fonctionnel d'échelon déconcentré de l'État (Mali et Sénégal).

L'administration territoriale de ces pays repose ainsi sur deux blocs de collectivités publiques :

- * l'État, titulaire d'une seule personnalité juridique – corollaire de son caractère unitaire – dont il répartit l'exercice et les attributions qui lui incombent, sur son territoire. Cette répartition est opérée par la voie de la déconcentration, mise en œuvre au sein de circonscriptions administratives, dirigées par des représentants nommés par le Gouvernement ;
- * des communes, collectivités décentralisées, exercent des compétences propres, dans la limite des attributions que leur confèrent les lois. Le maire de la commune, ou le président du conseil municipal (Cap-Vert), exerce également, par délégation des fonctions pour le compte de l'État, en matière d'état civil et de police judiciaire (Mauritanie).

1.2. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales

Ces États demeurent marqués par une conception centralisée de l'administration publique, reflet primaire de leur structure unitaire. La décentralisation est un processus institutionnel relativement récent, développé à partir des années 1990 (à l'exception de la Mauritanie qui a précédé ce mouvement en inscrivant la décentralisation dans son organisation administrative à la fin des années 1980), dans le sillage des réformes constitutionnelles adoptées au cours de cette même période. Au-delà de l'inscription de la décentralisation comme une nouvelle forme d'administration publique, opérant une répartition des attributions entre l'État et les collectivités territoriales et une redistribution des compétences suivant un principe de proximité territoriale, la tutelle de l'État sur les actes des collectivités décentralisées demeure forte.

1.2.1. La tutelle directe

Bien que les communes soient dotées de compétences propres, l'ensemble des décisions qu'elles édictent sont soumises à un contrôle du représentant de l'État au sein des collectivités intermédiaires, échelons déconcentrés de l'État. Ce contrôle s'exprime par une tutelle a posteriori ou a priori, conditionnant le caractère exécutoire des décisions de ces collectivités décentralisées.

L'exercice d'une tutelle a posteriori caractérise la forme la plus aboutie de la décentralisation ; la commune administre son territoire dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi et le représentant de l'État au niveau déconcentré procède à un contrôle de légalité des décisions prises par la commune, qui sont exécutoires, soit dès leur transmission au représentant de l'État (Sénégal pour les actes relatifs à l'exercice de pouvoirs de police ou de gestion quotidienne), soit à l'échéance d'un délai suivant leur réception par le représentant de l'État. Ce délai varie entre quinze jours (Sénégal pour les actes réglementaires intervenant dans des domaines déterminés par la loi ou couvrant des matières sensibles) et soixante jours (Cap-Vert). En outre, s'agissant du Cap-Vert, un équilibre est ménagé dans l'exercice des prérogatives du représentant de l'État ; les décisions tendant à restreindre l'autonomie de la collectivité décentralisée doivent associer cette dernière dont l'avis doit être préalablement recueilli.

Lorsque le représentant de l'État estime que la décision est illégale, il peut la déférer au juge administratif qui statuera sur la légalité de l'acte et qui dispose seul du pouvoir de censurer la décision de la collectivité.

Le contrôle a priori intervient à rebours du principe de décentralisation. Ce type de contrôle se traduit par une tutelle d'approbation du représentant de l'État. Celui-ci dispose donc d'un contrôle d'opportunité qui contrevient, peu ou prou, au principe de libre administration des collectivités territoriales. Le dispositif repose sur l'obligation de transmission au représentant de l'État des actes des collectivités territoriales pour approbation ; les actes de ces collectivités ne deviennent exécutoires qu'après approbation expresse ou tacite (Bénin, Mali, Mauritanie). L'approbation tacite intervient au terme du délai dont dispose le représentant de l'État pour approuver les actes des collectivités territoriales à défaut de réponse de celui-ci à délai échu. Dans son expression la plus marquée, l'exercice de la tutelle d'approbation confère au représentant de l'État un pouvoir d'annulation de la décision de la collectivité, voire un pouvoir de substitution. Ainsi, les actes et les délibérations qui contreviennent à la loi ou interviennent en dehors de domaines de compétence des collectivités sont directement annulés par le représentant de l'État (Bénin, Mali, Mauritanie) ; ce dernier peut également substituer sa propre décision à celle de la collectivité lorsque cette dernière ne se conforme pas aux dispositions des lois et des règlements (Bénin).

Le périmètre de la tutelle est adossé à un principe de subsidiarité. Les collectivités territoriales exercent une panoplie de compétences pour la mise en œuvre de domaines d'attribution relevant des affaires locales, de la gestion directe de leur territoire et des enjeux locaux qui y prennent place. Les autres domaines d'attribution relèvent de la compétence de l'État. Ce principe est particulièrement marqué au Sénégal, où l'État, titulaire de la souveraineté nationale, conserve un pouvoir d'initiative et de coordination en matière de développement économique et social ; les autres matières, de nature opérationnelle, sont réparties entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Ces dernières veillent à exercer leur compétence selon un rapport vertical de compatibilité, de la collectivité de base vers les collectivités intermédiaires.

Dans ce cadre, la tutelle de l'État – contrôle a priori ou a posteriori – sur les actes des collectivités territoriales a pour objectif de maintenir l'unité des politiques publiques en veillant au respect des normes législatives et réglementaires qui les déterminent. Le principe de libre administration des collectivités territoriales est bordé par une obligation de convergence des interventions des collectivités territoriales. Dans cette perspective, des institutions mixtes associant les représentants de l'État et ceux des collectivités territoriales peuvent renforcer la mise en œuvre de cette obligation de convergence, instituant une forme de tutelle participative.

1.2.2. La tutelle participative

La tutelle participative constitue un mode original de contrôle des interventions des collectivités territoriales. Loin d'un contrôle strict – contrôle de légalité – ordonné selon un principe de hiérarchie des normes et des institutions, la tutelle participative résulte d'un cadre formel de concertation, dont l'objectif cardinal est d'accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs compétences. S'agissant de compétences et de domaines d'attribution nouveaux, les instances participatives associant l'État et les collectivités territoriales jouent également un rôle d'organes facilitateurs pour leur mise en œuvre.

Ce type d'instance déconcentrée assiste et soutient les collectivités de base dans la réalisation de leurs interventions en veillant à leur conformité aux lois et aux règlements. Elle pose un cadre de concertation et de coordination pour la mise en œuvre des politiques locales de développement économique, social et culturel (Bénin, Sénégal). Dans un contexte de stratification des institutions territoriales, réparties entre les collectivités de base – communes – les institutions intermédiaires déconcentrées, et le territoire de la collectivité nationale, les instances de coordination associant l'ensemble de ces institutions a aussi pour vocation d'assurer une meilleure répartition des moyens et des champs d'intervention lorsque plusieurs niveaux de collectivités sont investis d'une même mission, chacun suivant son niveau territorial d'intervention, à l'instar de l'exercice des compétences en matière de planification territoriale (Sénégal).

Cette coordination des politiques publiques opère, sur un mode horizontal, l'association de différentes autorités publiques qui concourent, selon des modes opératoires différenciés et adaptés à leur échelle territoriale, à la mise en œuvre d'une même politique publique définie

par les lois et les règlements. L'institutionnalisation du principe de participation entre collectivités publiques permet, dans le cadre de la décentralisation, un transfert harmonieux des compétences ou un partage équilibré des attributions entre les collectivités publiques. A cet égard, le dispositif béninois peut être relevé : au niveau du département, un conseil de concertation et de coordination associe, notamment, le préfet – représentant les intérêts de l'État au niveau déconcentré – et les maires des communes incluses dans le territoire départemental. Ce conseil est consulté sur la mise en œuvre des attributions relatives au développement économique, social et culturel des communes et veille à la cohérence des actes communaux avec les politiques nationales. Les recommandations formulées par le conseil de concertation et de coordination permettent de connecter l'exercice des compétences décentralisées aux acteurs et responsables locaux et constituent, à ce titre, autant d'évaluations de la portée des attributions décentralisées, de leur effectivité et, par là-même, des difficultés rencontrées pour leur mise en œuvre.

1.3. Les contours des domaines d'attribution décentralisés

La décentralisation territoriale a été mise en œuvre dans des États marqués par une tradition centralisatrice, fortement ancrée dans les domaines, notamment, de la culture, de l'environnement, de l'urbanisme et de la gestion du domaine foncier. La concentration originelle entre les mains de l'État de ces domaines d'attribution était également le gage du maintien de l'unité de l'État, dans un contexte postcolonial.

La décentralisation a institué un niveau de compétence territoriale sur ces domaines d'attributions – au niveau des communes – sans pour autant redistribuer les compétences jusqu'alors détenues par l'État. Il s'est le plus souvent agi d'instaurer une nouvelle strate d'intervention publique, en lui conférant des attributions générales et indéfinies, sans qu'elles soient automatiquement coordonnées avec les prérogatives détenues par l'État. Ce phénomène est particulièrement marqué dans le domaine du patrimoine culturel ; il demeure moins accentué

lorsque le périmètre d'intervention diffère selon l'échelle territoriale, à l'instar des compétences en matière d'urbanisme.

Dans le domaine de l'urbanisme, les communes disposent de la double compétence, sur leur territoire, de planifier les modes d'utilisation ou d'occupation du sol et de délivrer les autorisations afférentes (Bénin, Mali, Mauritanie, Sénégal), voire de contrôler la conformité des constructions réalisées avec les règles d'urbanisme édictées (Bénin). Ce domaine d'attribution peut être étendu à la promotion de l'auto-construction et au soutien à des coopératives d'habitation, ainsi qu'à la définition du cadastre et de la toponymie (Cap-Vert).

Les compétences urbanistiques dévolues aux collectivités de base constituent un levier pour l'inscription, dans les territoires, des politiques environnementales et patrimoniales. La protection de l'environnement et du patrimoine requiert aussi un contrôle de l'occupation des espaces et des modes d'urbanisation. Il apparaît, par ailleurs, que ce domaine de compétence exercé, de manière opérationnel, au niveau communal est exclusif de toute autre intervention par des collectivités intermédiaires ou par les services centraux de l'État. La gestion de l'espace et de son développement constitue ainsi un domaine réservé des collectivités de base.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de la protection de l'environnement, comme du patrimoine, apparaît plus floue. Tout au moins, semble-t-il, moins aisé d'identifier les compétences respectives et propres à chaque niveau de collectivités publiques.

La protection de l'environnement peut ainsi être un objectif générique imparti à l'ensemble des collectivités publiques (Mali). Par ailleurs, l'identification de compétences environnementales spécifiques attribuées à la commune peut, dans certains cas, laisser augurer, en raison de la formulation de ces attributions, une certaine porosité dans la répartition des compétences entre l'État et les communes. Les attributions des communes dans le domaine de la protection et de l'exploitation des ressources naturelles et hydrauliques (Bénin, Cap-Vert), de même que les interventions pour protéger et conserver la nature (Cap-Vert) ou encore la création d'aires protégées sont autant de missions qui incombent également à l'État, suivant les termes des législations nationales relatives à l'environnement. Moins un partage des responsabilités, ces dispositions législatives et réglementaires tendent davantage à instaurer une complémentarité entre les interventions des différentes collectivités publiques, concentrées sur un même objectif. Le contour de cette complémentarité demeure toutefois imprécis.

Sur d'autres axes environnementaux, les collectivités de base sont les relais locaux et opérationnels des politiques environnementales tracées par les collectivités intermédiaires et l'échelon ministériel. Il en est ainsi pour la protection et la conservation du patrimoine paysager et urbain municipal (Cap-Vert), l'aménagement et la gestion des zones concédées par l'État à la commune, des parcs et des jardins (Mauritanie) ou la gestion des sites naturels d'intérêt local (Sénégal). Dans cette voie, la commune peut également disposer de la compétence de gestion des espaces boisés et des forêts sur la base de la planification approuvée par le représentant de l'État (Sénégal).

La prise en compte des intérêts communaux, lors des interventions relevant de la compétence exclusive de l'État, peut être opérée par la consultation de la commune lors du processus d'instruction et de délivrance des autorisations d'activités ou d'installations produisant un impact sur l'environnement, à l'instar des projets à caractère public ou privé susceptibles de porter atteinte à l'environnement (Bénin). La commune dispose ainsi de la capacité de faire valoir ses intérêts locaux notamment en matière de protection des espaces naturels.

Le spectre des compétences dévolues aux communes dans le domaine du patrimoine culturel offre un panorama contrasté. Dans les cinq États, les communes sont titulaires d'une compétence générale pour la culture ; ce caractère général, qualifiant la compétence culturelle, peut-être la seule référence posant un cadre d'intervention générique pour les communes (Mali, Mauritanie). Dans une autre voie, les communes peuvent être investies de prérogatives précises et détaillées sur la gestion et la conservation du patrimoine culturel. Elles agissent alors comme les relais locaux mettant en œuvre, et inscrivant dans leurs territoires, la politique patrimoniale découlant de la législation nationale relative au patrimoine culturel. Dans cette perspective, elles sont chargées tout à la fois de la défense et de la préservation des valeurs historiques et culturelles de la nation (Cap-Vert) ou de la surveillance et du suivi de l'état de conservation des sites et monuments historiques (Sénégal) et, de manière plus ciblée et spécifique, de la conservation du patrimoine culturel local et des

archives de la commune (Bénin), de protéger et conserver le patrimoine historique, culturel, naturel et artistique d'intérêt municipal (Cap-Vert), de la collecte de la tradition orale et de la promotion de la culture locale (Sénégal).

La ligne de partage entre les prérogatives de l'État, telles qu'elles ressortissent de la législation nationale sur le patrimoine culturel, et les compétences culturelles et patrimoniales dont sont dotées les collectivités de base peut sembler soumise à des fluctuations. Si, d'un côté, les communes sont encouragées à développer des interventions pour favoriser la reconnaissance des caractères de leur territoires – protection ou gestion de sites d'intérêt local, création de musées, collecte des traditions locales – par ailleurs, elles sont appelées à agir en complémentarité avec les échelons déconcentrés de l'État sans que soient précisés le rôle et le périmètre des attributions respectives des différentes collectivités publiques (Sénégal).

Par ailleurs, la concertation et la préparation de l'exercice des attributions patrimoniales peuvent prendre place au sein de commissions dédiées aux affaires culturelles, instituées par le conseil municipal (Bénin, Mauritanie, Sénégal).

1.4. Les politiques publiques dans le domaine du patrimoine

Les processus d'identification et de reconnaissance du patrimoine ont d'abord été dévolus à l'État, et mis en œuvre par une administration publique centralisée. Ce système normatif développé après les Indépendances a évolué de manière différenciée selon les États concernés. Le mimétisme avec le corpus normatif européen reste plus ou moins fort.

Les législations les plus récentes (loi du 23 août 2007 au Bénin, loi du 25 juillet 2005 en Mauritanie, loi du 30 décembre 2010 modifiant la loi du 26 juillet 1985 au Mali) instituent de nouvelles approches patrimoniales, tant du point de vue des processus de qualification qui associent les dimensions matérielles et immatérielles du patrimoine culturel (Bénin, Mali, Mauritanie), que du point de vue du partage des responsabilités en répartissant les prérogatives d'identification et de protection entre l'État et les collectivités territoriales (Bénin, Mali), voire également les communautés (Mali).

Les législations patrimoniales adoptées au tournant des années 1990 (loi du 29 décembre 1990 au Cap-Vert) ne confèrent aucune prérogative aux collectivités territoriales. Le même constat prévaut pour les législations les plus anciennes adoptées dans la continuité des lois coloniales (loi du 25 juillet 1971 au Sénégal). Les collectivités territoriales ont alors été investies de compétences dans le domaine du patrimoine par les lois sur la décentralisation (loi du 3 juillet 1995 au Cap-Vert, loi du 22 mars 1996 au Sénégal). Il en est de même lorsque la législation patrimoniale déploie des attributions patrimoniales en faveur des collectivités territoriales ; les dispositions de la loi sur le patrimoine sont formulées en écho aux compétences octroyées aux communes par la législation sur la décentralisation (loi du 15 janvier 1999 au Bénin).

Ce processus décentralisateur demeure inabouti. Le périmètre des compétences attribuées aux collectivités territoriales demeure par trop général et n'est pas articulé avec les attributions de l'administration publique centralisée – ministère de la culture. Ce dernier conserve, a minima, un rôle d'impulsion, de définition et de supervision des politiques patrimoniales ; les modalités opérationnelles de mise en œuvre des politiques patrimoniales par les collectivités territoriales restent à définir. Pour autant, ces dernières ont une expérience ancienne sur la mise en œuvre locale, dans leur territoires, de politiques patrimoniales : elles sont associées à l'élaboration et, dans une moindre mesure, à l'application de plans de sauvegarde et de mise en valeur, afin d'assurer la préservation d'ensembles urbains patrimoniaux (Bénin, Cap-Vert, Mali, Mauritanie, Sénégal). Mais cet outil juridique est concentré entre les mains de l'État ; sa mise en œuvre n'associe les communes et les municipalités, qu'en tant que ces plans de sauvegarde et de mise en valeur sont situés sur leur territoire et mobilisent le droit de l'urbanisme, qui relève principalement des attributions de ces collectivités territoriales.

Si l'enjeu de la décentralisation est de rapprocher les décisions relatives aux affaires locales de l'échelon administratif local, dans une perspective de gestion suivant un principe de proximité territoriale, force est de constater que cette étape n'a pas été atteinte dans le domaine de la protection et de la conservation du patrimoine culturel. La décentralisation conçue comme un nouveau mode de répartition et d'exercice des

compétences entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que de mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires, concentre les attributions des communes sur l'administration foncière et la gestion de leur territoire, à travers une panoplie de compétences dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Les législations instituant la décentralisation n'accordent qu'une place limitée à la valorisation et à la promotion de l'identité des territoires. Une évolution sur cet enjeu pourrait découler d'un bloc de compétences, dont le périmètre serait déterminé et les modalités d'interventions précisées, et qui serait dévolu aux communes, dans une perspective de complémentarité avec les domaines d'attribution des services de l'État.

2. Le patrimoine des pays cible selon les collectivités répondantes

2.1. Les richesses dont dispose les pays

L'Afrique est reconnue pour sa grande richesse patrimoniale. Ceci est confirmé par la majorité des collectivités locales répondantes. 85% d'entre elles observent en premier lieu sur leur territoire du patrimoine immatériel, ensuite du patrimoine matériel immobilier (76%). Ces sites sont selon 65% des répondants des lieux sociaux d'intérêt pour les populations locales et également les touristes.

On remarque l'unanimité des autorités locales Béninoises quant à l'omniprésence du patrimoine immatériel, souvent associés aux rites et croyances traditionnelles.

Les richesses patrimoniales des pays		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
A.3.3	Votre ville/commune possède t-elle un (ou plusieurs) patrimoine immobilier remarquable (monument, architecture, lieux sacrés, site	64%	77%	66%	96%	77%	76%
A.3.5	Votre ville/commune possède t-elle un (ou plusieurs) patrimoine immatériel remarquable?	66%	95%	79%	100%	87%	85%
A.4.4	Votre ville/commune a-t-elle des espaces culturels remarquables fréquentés par la population locale et/ou des touristes ?	50%	66%	66%	80%	67%	66%

2.2. L'état de conservation du patrimoine

Le niveau de satisfaction concernant l'état de conservation du patrimoine dans les communes est faible (26%). Heureusement, la majorité des collectivités locales (79%) sont conscientes des menaces qui pèsent sur leur patrimoine.

L'état de conservation du patrimoine		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
A.4.3	Jugez - vous satisfaisant l' état général de conservation du	31%	32%	23%	29%	13%	26%
A.4.1	Avez-vous le sentiment que le patrimoine de votre ville est menacé?	68%	59%	83%	100%	83%	79%

Au nombre des menaces qui pèsent sur le patrimoine de ces différentes collectivités locales, les premiers éléments signalés par 34% des collectivités, concernent les menaces essentiellement humaines inhérentes à la structure. Elles comprennent le manque de moyens techniques et financiers et le manque de capacité pour gérer les sites patrimoniaux.

La deuxième catégorie de menace est également d'ordre humain mais extérieur à la structure. Cette catégorie interpelle 32% des collectivités locales. Elle inclut l'abandon du bâti, la pollution, la Sur population, le non-respect des valeurs patrimoniales, le vandalisme et le manque d'adaptation aux standards modernes.

Enfin, une grande partie (19%) des collectivités locales est inquiétée par le groupe de menaces d'ordre essentiellement naturel, qui selon des collectivités répondantes. Elles incluent : les inondations, le changement climatique et les séismes.

Une lecture plus fine des sous catégories permet de faire ressortir des menaces clés qui concernent un nombre important de collectivités des 5 pays Il s'agit de : l'abandon du bâti (10%), des inondations (10%), de l'érosion naturelle (10%) et du changement climatique.

Au-delà de ces grandes tendances, des spécificités ressortent par pays. On peut noter :

- Les effets des inondations en Mauritanie (15% contre 10% en moyenne)
- Le non-respect des valeurs patrimoniales en Mauritanie (9% contre 5% en moyenne)
- Le manque d'adaptation aux standards modernes en Mauritanie (7%, contre 2% en moyenne)
- Le taux de vandalisme au mali est particulièrement préoccupant (8% contre 4% en moyenne)

Les menaces pesants sur le patrimoine de la ville		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
A.4.2	Sismique	3%	6%	5%	0%	0%	3%
	Inondations	11%	10%	15%	6%	10%	10%
	Pollution	7%	4%	8%	4%	5%	6%
	Sur population/ sur fréquentation	7%	5%	4%	1%	6%	5%
	Abandon du bâti	7%	11%	9%	9%	15%	10%
	Erosion naturelle	10%	12%	11%	4%	13%	10%
	Changement climatique	7%	7%	9%	2%	6%	6%
	Développement d'infrastructures sur les sites patrimoniaux	1%	6%	2%	7%	4%	4%
	Non respect des valeurs patrimoniales	1%	5%	9%	8%	3%	5%
	Manque de capacités pour gérer les sites patrimoniaux	19%	9%	10%	26%	12%	15%
	Moyens techniques et financiers	17%	21%	9%	29%	18%	19%
	Vandalisme, vol, autres pratiques illégales	8%	3%	2%	3%	2%	4%
	Manque d'adaptation aux standards modernes	0%	0%	7%	1%	2%	2%
	Autre	2%	0%	1%	0%	3%	1%

2.3. La perception du patrimoine

Plus de ¼ des collectivités répondantes sont convaincues que le patrimoine est une réelle opportunité pour le développement. Il ne constitue un handicap majeur pour le développement que pour moins d'un 1/3 d'entre elles, sauf dans le cas du Mali où ce frein est ressenti par 41% des collectivités.

Malgré cette opportunité, on constate une insatisfaction de plus de la moitié des collectivités concernant la promotion et la mise en valeur du patrimoine et la qualité des activités éducatives menées en lien avec le patrimoine. Ces données sont sans doute en lien avec le manque de compétences techniques (18%) et de moyens financiers (17%) remarqués par les collectivités comme les obstacles internes majeurs pour une bonne gestion du patrimoine sur leur territoire.

La perception du patrimoine		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
A.4.1	Avez-vous le sentiment que le patrimoine de votre ville est un handicap pour le développement ?	41%	14%	25%	0%	17%	19%
A.4.1	Avez-vous le sentiment que le patrimoine de votre ville est une opportunité pour le développement ?	75%	100%	97%	100%	88%	92%
A.4.3	Jugez-vous satisfaisants la contribution des activités du patrimoine au développement local ?	41%	36%	31%	29%	18%	31%
A.4.3	Jugez-vous satisfaisants la sensibilisation des populations locales ?	51%	50%	38%	29%	31%	40%
A.4.3	Jugez-vous satisfaisants la promotion et en valeur du patrimoine de votre commune ?	38%	45%	36%	37%	25%	36%
A.4.3	Jugez-vous satisfaisants les activités éducatives en lien avec le patrimoine culturel ?	43%	50%	57%	29%	44%	45%

3. Bilan des moyens humains, techniques et financiers des collectivités pour le patrimoine dans les pays cible

3.1. Bilan des moyens humains

Il ressort de cette section de l'enquête que dans le domaine de l'urbanisme, la culture et le patrimoine, la majorité (autour de 2/3) des collectivités locales disposent de conseillers municipaux. Par contre le nombre de collectivités ayant des cadres et des agents susceptibles de mettre en œuvre les décisions engagées par la collectivité est plus réduit. A ce propos, on peut noter les moyens humains particulièrement réduits au Mali, avec moins d'un tiers des communes disposant de cadres et d'agents dans les domaines concernés.

Ces données posent la question du recrutement et de la formation des cadres et agents dans ces domaines.

On remarque également, qu'il y a globalement plus d'employés dans le domaine de l'urbanisme, puis de la culture que dans le domaine du patrimoine. En attendant la formation et le recrutement de cadres et d'agents dans ce domaine, il sera sans doute important de commencer à aborder la question patrimoniale avec les employés déjà en place (urbanisme et culture).

Bilan des moyens humains des collectivités locales		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
A.1.2	Y a-t-il des conseillers municipaux en charge de						
	urbanisme	48%	95%	70%	71%	87%	74%
	patrimoine	57%	77%	56%	50%	71%	62%
	culture	80%	86%	84%	87%	87%	85%
A.1.4	Y a-t-il des cadres en charge de						
	urbanisme	13%	86%	48%	66%	40%	51%
	patrimoine	17%	45%	39%	62%	23%	37%
	culture	20%	59%	45%	54%	15%	39%
A.1.6	Y a-t-il des agents en charge de						
	urbanisme	18%	95%	53%	75%	60%	60%
	patrimoine	19%	63%	48%	37%	33%	40%
	culture	30%	86%	52%	58%	54%	56%

3.2. Bilan des moyens financiers

L'analyse des questionnaires révèle que seules 26 % de collectivités disposent d'un budget réservé aux questions patrimoniales.

Bilan des moyens financiers		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
A.3.4	Votre commune dispose-t-elle d'un budget spécifique associé au patrimoine?	22%	45%	28%	21%	13%	26%

3.3. Outils de gestion du patrimoine

L'inventaire et la protection du patrimoine

Au Cap vert, en Mauritanie et au Sénégal, un peu plus de la moitié des collectivités locales disposent d'un inventaire de leur patrimoine (respectivement 68%, 67% et 56% des collectivités.) Les collectivités locales du

Mali et du Bénin sont moins bien loties avec seulement respectivement 25% et 29% d'entre elles ayant un inventaire.

L'implication des collectivités locales dans l'élaboration des inventaires est largement insuffisant, seules 1/3 d'entre elles ont déjà participé à ce genre d'activité. Ces données éclairent sur l'insatisfaction exprimée par 2/3 des interrogées par rapport à l'inventaire. Ces chiffres questionnent également sur la représentativité de ces dernières et l'effectivité de l'approche participative.

Concernant la protection du patrimoine à travers le droit positif ou traditionnel, les données sont disparates en fonction des pays. Au Mali et au Cap vert, la moitié (52 et 50%) des collectivités considèrent que ces patrimoines sont protégés. Par contre en Mauritanie, seules 15% des collectivités affirment une protection de ces patrimoines. A l'inverse, au Bénin et au Sénégal, plus de 2/3 (respectivement 71% et 85%) bénéficie d'une protection. La part des systèmes de protection traditionnelle dans ces deux pays est à relever.

Outils d'aménagement du territoire utiles à la gestion du patrimoine

Les collectivités interrogées disposent d'outil de gestion de leurs territoires, le plus usuels étant le plan de développement local. Néanmoins, selon les participants aux formations du projet, ces outils incluent peu ou pas la question du patrimoine.

Malgré l'important patrimoine immobilier sur leur territoire, moins d'un quart des collectivités locales disposent de règlement d'urbanisme spécifique assurant une protection de ce dernier.

Un peu plus d'un tiers des collectivités procèdent aux études d'impacts. Néanmoins la majorité d'entre elles n'incluent pas dans ces études d'impact le volet patrimoine. Considérant le potentiel patrimonial de ces pays et plus particulièrement le potentiel archéologique, ces données sont alarmantes.

Outils utiles à la conservation du patrimoine		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
	Disposez vous d'un inventaire du patrimoine ?	25%	68%	67%	29%	56%	49%
A.2.5	Avez-vous déjà participé à un inventaire	15%	27%	31%	33%	50%	31%
A.2.5	Etes vous satisfaits de l'inventaire	31%	41%	35%	33%	53%	39%
	Le patrimoine est il protégé (droit positif ou traditionnel)	52%	50%	15%	71%	85%	55%
A.5.2	Schéma directeur	27%	86%	53%	67%	57%	58%
	PDC	63%	81%	85%	100%	69%	80%
A.5.1.	règlement d'urbanisme assurant une protection du patrimoine	23%	14%	18%	21%	38%	23%
	Avez-vous déjà procédé à des études d'impact avant travaux ?	13%	45%	43%	37%	38%	35%
	Si oui, ces études d'impacts analysent-ils l'impact sur le patrimoine	10%	27%	40%	25%	45%	29%

4. Bilan de la mise en œuvre des actions portant sur le patrimoine

4.1. Bilan sur le fonctionnement

Le cadre législatif et administratif

Les communes sont majoritairement mitigées quant au bon fonctionnement du cadre législatif associé à la gestion du patrimoine. Ainsi seul 1/3 d'entre elles sont satisfaites de leurs effectivités. Seules les collectivités du Sénégal sont plus nombreuses (50%) à exprimer une certaine satisfaction.

Ces données sont inquiétantes notamment quand on les associe aux sentiments exprimés par l'unanimité (90%) des directions en charge de la culture d'Afrique, qui révèlent lors du rapport périodique du centre du patrimoine mondial de l'UNESCO leurs capacités faibles pour rendre exécutoires les cadres juridiques.

La majorité (68%) des collectivités sont également insatisfaites de l'effectivité des mécanismes de gestion entre les divers échelons de l'Etat. En effet, si 60% d'entre elles collaborent régulièrement avec les institutions centrales chargé du patrimoine et de l'urbanisme, il ressort des enquêtes que ces collaborations sont purement administratives et peu autour de projets. D'ailleurs peu (21%) des collectivités ont pu déjà mettre en place avec les autorités centrales ou déconcentré des cadres de partenariats autour du patrimoine.

Ces constats d'insatisfaction sont confirmés par le rapport périodique avec une grande majorité des Etats parties indiquant qu'une certaine coopération existe, mais qu'elle est limitée.

Effectivité du cadre législatif et administratif		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
A.4.3.	Effectivité du cadre législatif	32%	32%	29%	33%	50%	35%
A.4.3.	Effectivité du mécanisme de gestion	31%	41%	28%	29%	29%	32%
A.4.3	Collaboration avec les ministères concernés	32%	82%	51%	83%	50%	60%
A.4.3	Cadre de partenariat établis entre les acteurs	12%	14%	26%	21%	33%	21%

Le fonctionnement interne

L'insatisfaction notée concernant l'état de conservation du patrimoine est étroitement liée aux problèmes internes des collectivités locales. Les difficultés majeures rencontrées sont le manque de compétence et de formation (les deux étant le premier obstacle pour 18% des collectivités). Ensuite, 17% des collectivités notent le manque de budgets spécifiques. Enfin, 16% d'entre elles relèvent le manque de transfert de compétences et de ressources comme un obstacle majeur. Pour le dernier point, il est important de remarquer que le processus de décentralisation et de déconcentration dans le domaine du patrimoine est particulièrement long.

Quels sont les problèmes internes et de fonctionnement ?		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
	Compétences techniques et professionnelles	15%	18%	22%	17%	20%	18%
	Manque d'initiatives votre commune	12%	6%	8%	10%	10%	9%
	Connaissance des textes et des missions des collectivités	11%	7%	9%	2%	8%	7%
	Diffusion des textes législatifs et réglementaires dans votre commune	5%	6%	6%	3%	6%	5%
	Transfert de compétences et de ressources (humaines et financières)	17%	14%	14%	20%	14%	16%
	Prise en compte du patrimoine culturel dans les programmes et projets de développement communaux	10%	7%	8%	7%	14%	9%
	Formation des collectivités décentralisées en matière de protection, promotion et gestion du patrimoine culturel	18%	17%	15%	22%	17%	18%
A.6.1	Manque d'un budget spécifique pour la conservation et valorisation du patrimoine culturel	12%	25%	18%	19%	12%	17%

4.2. Bilan sur les actions mises en œuvre

Malgré ces contextes, les collectivités sont relativement actives, 47% d'entre elles ont déjà menées des actions en lien avec le patrimoine. Plus de 2/3 évoquent notamment le travail avec les écoles sur cette thématique.

Action menées par les collectivités locales		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
A.3.2	Votre ville/commune a-t-elle déjà réalisé des actions particulières en lien avec la protection/conservation/mise en valeur d'un	30%	68%	33%	58%	47%	47%
A.4.3	Travail régulier avec les écoles	61%	45%	80%	71%	63%	64%

5. le Bilan sur l'offre de formation existante

Sur les 5 pays sollicités pour répondre au questionnaire concernant l'offre de formation dans le domaine du patrimoine et plus précisément à l'intention des collectivités locales, 4 ont répondu (Bénin, Cap vert, Mali, Mauritanie). La réponse du Sénégal n'a pas été reçue.

Les données ci-dessous synthétisent ces réponses.

5.1. L'offre de formation initiale

Dans les pays répondant, on constate que la formation à la gestion du patrimoine est rarement abordée seule. Souvent, les universités, écoles et centres de formation professionnelle l'associe à d'autres domaines. Il en ressort deux constats majeurs : 1) les formations proposées n'adoptent pas la vision holistique et interdisciplinaire, devant s'appliquée à la gestion du patrimoine. ; 2) La formation à la gestion du territoire (urbanisme, architecture, aménagement et gestion) est insuffisamment associé à la question du patrimoine, pourtant ressource fondamentale pour un développement enraciné dans la culture locale.

Colonne 1	Bénin	Cap Vert	Mali	Mauritanie	Sénégal
Histoire et Archéologie	OUI	X	OUI	OUI	N/S
Socio- Anthropologie	OUI	N/S	OUI	OUI	N/S
Architecture/restauration, conservation du patrimoine		N/S	OUI		N/S
Urbanisme		N/S	OUI	OUI	N/S
Aménagement du territoire et des paysages	OUI	N/S		OUI	N/S
Médiation culturelle (musées) /relation avec les publics		N/S			N/S
Gestion des projets culturels		N/S	OUI	OUI	N/S
Gestion du patrimoine culturel		N/S	OUI		N/S
Tourisme	OUI	N/S	OUI	OUI	N/S
Autres		N/S			N/S

Formations initiales associés aux métiers du patrimoine culturel, dans les pays de l'Action, selon les réponses aux questionnaires

Les acteurs de la formation initiale dans ce domaine sont des universités (Bénin, Cap Vert, Mali, Mauritanie) des écoles et centres de formation (Bénin, Mauritanie) et des organisations internationales/inter Etat (Mali).

5.2. La formation continue

La formation continue dans le domaine de la protection et gestion du patrimoine est dispensée est relativement peu développée.

	Universités	Ecoles et centres de formation	Organisations internationales ou interetat	Formation diplômante	Formation non diplômante
Bénin	non	oui	non	oui	oui
Cap Vert	non	non	non	non	non
Mali	oui	non	oui	non	oui
Mauritanie	non	oui	oui	oui	oui
Sénégal	N/S	N/S	N/S	N/S	N/S

6. Les attentes des Als en terme de formation

Alors que l'offre de formation existante est insuffisante, la demande des collectivités locales est très forte. L'enquête fait ressortir un besoin crucial de renforcement des capacités des autorités locales dans le domaine du patrimoine. Les thématiques qui interpellent le plus les collectivités des 5 pays sont dans l'ordre : la définition du patrimoine (23%), la gestion du patrimoine (18%) et le montage de projets culturels (17%)

Thèmes prioritaires pour les ateliers		% Mali	% Cap vert	% Mauritanie	% Bénin	% Sénégal	% Moyen
	Définition du patrimoine culturel / Types de patrimoine culturel	26%	29%	24%	17%	20%	23%
	Contexte institutionnel et cadre réglementaire (cadre administratif, décentralisation et partage des responsabilités)	16%	15%	18%	14%	9%	14%
	La gestion du patrimoine (Gestion participative, gestion des parties prenantes)	19%	18%	19%	18%	17%	18%
	Evaluation et gestion des risques (trafics illicites des biens culturels, droits d'auteur, droits voisins, menaces sur le patrimoine immatériel, catastrophes naturelles)	9%	10%	7%	7%	10%	9%
	La chaîne d'intervention sur le patrimoine (la connaissance et l'inventaire, la protection, la conservation, la mise en valeur, la diffusion)	11%	11%	8%	19%	10%	12%
	Montage et gestion des projets culturels (analyse, montage, suivi, contrôle)	13%	14%	14%	19%	23%	17%
A.7	Aspects culturels des études d'impacts environnementales	6%	3%	9%	6%	10%	7%