

Charles Nach Mback

Démocratisation et décentralisation

**Genèse et dynamiques comparés des processus
de décentralisation en Afrique subsaharienne**

Préface de Jean du Bois de Gaudusson,
Président honoraire de l'Université Montesquieu Bordeaux-IV

Avant-propos I, Roger Gabriel Nlep,
Vice-recteur de l'Université de Douala

Avant-propos II, Jean-Pierre Elong-Mbassi,
Coordinateur du partenariat pour le développement municipal

KARTHALA
22-24, bd Arago
75013 Paris

PDM
01 BP 3445
Cotonou

PREFACE.....	7
AVANT PROPOS I.....	11
AVANT PROPOS II.....	13
INTRODUCTION GENERALE.....	25
I- LA DECENTRALISATION : éléments de définition.....	28
II- LES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION EN AFRIQUE.....	32
A- Décentralisation et démocratie locale.....	32
B- Décentralisation et développement local.....	37
III- INTERET ET LIMITES DE L'ETUDE.....	41
IV- METHODOLOGIE.....	43
A- La méthode juridique.....	44
B- Le droit comparé.....	48
V- PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESE DE TRAVAIL.....	51
VI- PLAN DE L'ETUDE.....	52
PREMIERE PARTIE LES POLITIQUES DE DECENTRALISATION.....	53
TITRE I: L'ELABORATION DES POLITIQUES DE DECENTRALISATION.....	59

Sous-titre I /Chapitre unique : LES STRATEGIES CONSENSUELLES (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali).....	65
Section I: LA QUESTION DE LA DECENTRALISATION A LA CONFERENCE NATIONALE.....	67
§I- LA DECENTRALISATION A L'ORDRE DU JOUR DES CONFERENCES NATIONALES.....	69
A- Le rejet implicite du fédéralisme interne.....	70
B- Pour la décentralisation.....	76
1) Contre une décentralisation en trompe l'œil.....	76
2) Pour une décentralisation effective.....	78
§ II- LA PARTICIPATION DES ACTEURS LOCAUX.....	82
A- Au plan quantitatif : la variété des acteurs locaux.....	83
1) Les autorités publiques locales.....	84
2) Les autorités mixtes.....	85
3) Les autorités religieuses.....	86
4) Les associations locales de développement.....	86
B- Au plan qualitatif : l'appropriation du débat.....	91
1) La liberté des débats.....	91
2) La participation aux processus décisionnels.....	94
Section II: LA QUESTION DE LA DECENTRALISATION APRES LA CONFERENCE NATIONALE.....	96
§ I : LES IMPAYES DE LA CONFERENCE NATIONALE :	
Bénin, Mali.....	97
A- Les états généraux de l'administration territoriale au Bénin.....	97
1) L'organisation des Etats généraux.....	98
2) Le diagnostic et les recommandations des Etats généraux.....	101
* B- Le problème touareg et le Pacte national au Mali.....	105 *
1) Les antécédents du Pacte national.....	105

2) Les termes du problème touareg en 1990.....	106
3) L'élaboration du Pacte national.....	107
§ II- LES ACCORDS DE PARIS ET LE RENOUVEAU DE LA DECENTRALISATION AU GABON.....	110
A- Les objectifs des négociations.....	111
B- La décentralisation dans les Accords de Paris	111
1) Le transfert des compétences et des moyens.....	112
2) La promotion du développement local.....	112
Sous-titre II: LES STRATEGIES HEGEMONISTES (Cameroun, Niger).....	117
Chapitre I : LA DECENTRALISATION A L'AUNE DES REVENDICATIONS FEDERALISTES.....	119
Section I : LES GRIEFS CONTRE L'ETAT UNITAIRE.....	120
§ I- Les défauts de la centralisation administrative.....	120
§ II- Le déséquilibre régional.....	124
A- La marginalisation.....	125
B- L'assimilation.....	129
Section II- LE FEDERALISME COMME SOLUTION.....	133
§ I- Le "confédéralisme " ethno-raciste de la C.R.A.....	134
A- L'ethnie comme collectivité de base.....	134
1) Le redécoupage territorial.....	134
2) L'instauration d'une citoyenneté inégalitaire.....	138
B- La quasi-souveraineté des régions revendiquées.....	139
§ II- L'expression pseudo plurielle du fédéralisme au Cameroun.....	140
A- La récurrence fédéraliste de la A.A.C.....	141

1) Les arguments politiques.....	143
2) Les arguments juridiques.....	147
B- L'inventivité inachevée des autres acteurs.....	150
1) Les manœuvres d'opportunisme politique.....	150
2) Les manœuvres de diversion.....	152
Chapitre II : L'HEGEMONIE UNITARISTE.....	155
Section I : Les ressorts de l'idéologie unitariste.....	155
§ I- La légèreté des arguments politiques.....	156
§ II- La spéciosité des arguments juridiques.....	161
Section II- Les outils de l'idéologie unitariste et l'adoption de la décentralisation administrative.....	164
§ I- L'Accord de paix et la décentralisation au Niger.....	164
A- Les instruments du rejet du fédéralisme.....	165
1) La conférence nationale.....	165
2) Le Haut Commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation (HCRA/D).....	166
B- L'adoption de la décentralisation administrative.....	167
§ II- La solution camerounaise : une approche " conspirationnelle ".....	169
A- La Tripartite.....	171
B- La longue phase finale.....	174
1) Le Comité des experts.....	174
2) Le Large Débat et le Comité consultatif.....	175
CONCLUSION DU TITRE I.....	178
TITRE II : L'APPUI AUX POLITIQUES DE DECENTRALISATION.....	179

CHAPITRE I : LES INSTRUMENTS NATIONAUX D'APPUI AUX POLITIQUES DE DECENTRALISATION.....	183
Section I : LE STATUT DES MISSIONS DE DECENTRALISATION.....	187
§ I- CREATION ET ORGANISATION DES MISSIONS DE DECENTRALISATION.....	187
A- Création des missions de décentralisation.....	187
B- Organisation des missions de décentralisation.....	188
1) Les membres statutaires.....	189
2) Les compétences extérieures.....	189
§ II- RELATIONS AVEC LES AUTRES ADMINISTRATIONS.....	193
A- Les relations verticales.....	193
B- Les relations horizontales.....	195
1) Les relations administratives.....	195
2) Les relations financières.....	197
Section II : LA MISSION DE DECENTRALISER.....	198
§ I- LA DIMENSION MATERIELLE DE LA MISSION.....	198
A- Les attributions.....	198
1) Les tâches pré-législatives.....	199
2) Les tâches de logistique.....	201
B- La mise en œuvre.....	202
1) En direction des acteurs de développement et des populations.....	202
2) En direction des administrations centrales.....	206
§ II- LA DIMENSION TEMPORELLE DE LA MISSION.....	208

A- Les délais initiaux.....	208
B- L'extension des délais.....	210
CHAPITRE II: L'APPUI DE LA COOPERATION INTERNATIONALE	215
Section I : UN CAS DE COOPERATION BILATERALE : la Coopération française.....	216
§ I- LA DIVERSITE DES ACTEURS.....	216
A- Les acteurs centraux.....	216
1) Le Ministère de la Coopération.....	217
2) La Caisse française de développement.....	217
B- Les acteurs non centraux.....	218
§ II- LES AXES D'INTERVENTION.....	218
A- L'appui institutionnel.....	218
B- L'appui aux collectivités décentralisées.....	220
§ III- LES RISQUES.....	226
A- La Sélection et les limites des opérateurs privés.....	227
B- La tentation mimétique.....	228
Section II : UN CAS DE COOPERATION MULTILATERALE : le Partenariat pour le Développement Municipal (P.D.M.).....	230
§ I- LES STRATEGIES GLOBALES.....	231
A- Les interventions auprès des autorités nationales.....	232
1) Le Programme POLDEC.....	232
2) L'Observatoire africain de la décentralisation.....	233
B- Les interventions auprès des autorités locales.....	234

§ II- LES STRATEGIES SECTORIELLES.....	235
A- Les finances locales.....	236
1) Le sous-programme Economie locale (ECOLOC).....	236
2) Le sous-programme Finances locales (FILOC).....	237
B- Les ressources humaines.....	238
C- La recherche appliquée.....	239
D- Les services urbains.....	240
E- Les journées de la commune africaine (AFRICITES).....	241
CONCLUSION DU TITRE II.....	245
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	247
DEUXIEME PARTIE	
LES PROCESSUS DE DECENTRALISATION.....	249
TITRE I: LES CONFIGURATIONS LOCALES.....	253
CHAPITRE I : LES DECOUPAGES TERRITORIAUX	
(entre identités locales et cohésion nationale).....	257
Section I : LA REFORMULATION DE L'IDENTITE	
LOCALE.....	262
§ I- LES NOUVEAUX CRITERES DU DECOUPAGE	
COMMUNAL.....	263
A- Les critères subjectifs.....	263
1) Les critères subjectifs dans l'origine de la commune.....	264
2) La prise en compte des critères subjectifs	
dans l'érection des nouvelles collectivités locales en Afrique.....	267
B- Les critères objectifs.....	270
1) Les critères physiques.....	271

2) Les critères économiques.....	273
§ II- LE NOUVEAU DECOUPAGE COMMUNAL	
AU MALI.....	275
A- Méthodologie et mise en œuvre du découpage.....	275
1) Le recours à la méthode participative.....	275
2) Le recours aux techniques modernes de cartographie.....	279
B- Le problème de l'émiettement communal.....	282
Section II : LA REPRESENTATION NATIONALE	
DES COLLECTIVITES LOCALES.....	285
§ I- LA TRAJECTOIRE DE LA REPRESENTATION	
DES COLLECTIVITES LOCALES EN AFRIQUE.....	286
A- La centralisation et le rejet du sénat.....	286
B- Les réformes décentralisatrices et la revanche du sénat.....	290
§ II- LES MODALITES DE LA REPRESENTATION.....	292
A- La généralisation de la représentation organique.....	292
1) Les collectivités locales dans la désignation des sénateurs.....	293
2) La légitimité problématique du sénat.....	296
B- L'exception de la représentation fonctionnelle.....	300
Chapitre II : LE PROBLEME DE LA CHEFFERIE	
TRADITIONNELLE.....	305
Section I : L'AMBIGUÏTE JURIDIQUE DE LA CHEFFERIE	
TRADITIONNELLE.....	308
§ I- LE PROBLEME DE LA NATURE JURIDIQUE	
DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE.....	308
A- Collectivité cheffale et circonscription administrative.....	309
B- Collectivité cheffale et collectivité locale.....	314

§ II- LE PROBLEME DU STATUT JURIDIQUE DE CHEF TRADITIONNEL.....	318
A- Un agent administratif déconcentré.....	318
1) La nomination du chef traditionnel.....	319
2) Les attributions du chef traditionnel.....	322
3) Le régime rémunérateur du chef traditionnel.....	324
4) Le régime disciplinaire du chef traditionnel.....	327
B- Un agent déconcentré d'essence locale.....	327
1) Les conditions subjectives d'accès à la fonction de chef.....	328
2) Les conditions objectives d'accès à la fonction de chef.....	330
3) La procédure de désignation à la fonction de chef.....	331
Section II- L'INTEGRATION DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE DANS L'ADMINISTRATION LOCALE.....	334
§ I- LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE DANS L'ADMINISTRATION LOCALE AVANT LES DEMOCRATISATION.....	335
A- La chefferie traditionnelle dans la municipalisation du Cameroun anglophone.....	335
B- La chefferie traditionnelle dans la municipalisation du Cameroun francophone.....	337
§ II- L'INTEGRATION DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE DANS LA NOUVELLE DECENTRALISATION.....	338
A- Les principes de la participation des chefs traditionnels aux conseil locaux.....	339
1) Une intégration partielle.....	339
2) Une intégration non démocratique.....	340
B- Les modalités de la participation des chefs aux conseils locaux.....	341

CHAPITRE III : LA DEMOCRATISATION DE LA VIE LOCALE : (Entre gestion directe et sous-traitance).....	343
Section I : LES ACQUIS DE LA DEMOCRATIE REPRESENTATIVE.....	346
§ I- LA DESIGNATION DEMOCRATIQUE DE L'ORGANE DELIBERANT.....	347
A- Le régime de l'élection de l'organe délibérant.....	347
1) L'éligibilité et le scrutin.....	348
2) Le droit de vote.....	350
B- La représentativité locale des conseils.....	351
1) L'insuffisance de la représentation démocratique.....	352
2) La prise en compte des légitimités non électorales.....	354
§ II- LA DESIGNATION DES EXECUTIFS LOCAUX.....	359
A- Les systèmes de l'élection.....	360
B- Les systèmes de la nomination.....	361
1) La commune urbaine à régime spécial.....	362
2) La communauté urbaine.....	363
Section II- LES ESQUISSES D'UNE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE.....	365
§ I- LA PARTICIPATION AU SEIN DES ORGANES LOCAUX.....	367
A- La participation locale par le système électoral.....	367
1) La composition des conseils municipaux.....	367
2) L'entrée en fonction des conseils municipaux.....	371
B- Les autres moyens de participation.....	373
1) La constitution et le fonctionnement de l'exécutif municipal.....	374
2) L'information des élus.....	375

§ II- LA PARTICIPATION DES HABITANTS AU PROCESSUS DECISIONNEL LOCAL.....	376
A- L'information locale et les risques d'une démocratie locale inflationniste.....	377
1) Le droit à l'information locale.....	378
2) Les risques d'une démocratie locale inflationniste.....	383
B- La consultation locale au Gabon.....	384
1) L'initiative de la consultation.....	386
2) L'objet de la consultation.....	387
3) La portée juridique (en question) de la consultation.....	389
CONCLUSION DU TITRE I.....	391
TITRE II : LES CAPACITATIONS LOCALES.....	393
CHAPITRE I : LES NOUVELLES FONCTIONS DU LOCAL.....	397
Section I : LA DEFINITION DES COMPETENCES COMMUNALES.....	397
§ I-LES PRINCIPES DE LA DEFINITION DES COMPETENCES.....	399
A-Le principe de subsidiarité.....	399
1) Le principe de subsidiarité et les transferts de compétences.....	399
2) Les transferts de compétences en Afrique.....	404
B- Le principe d'équilibre.....	406
C- Le principe d'égalité	409
§ II- LES MODALITES DES TRANSFERTS DE COMPETENCES.....	412
A- La technique de la clause générale de compétence.....	412
B- Le procédé énumératoire et le refus de la théorie des " blocs de compétences "	415

§ III- LES COMPETENCES TRANSFEREES.....	420
A- La consistance des compétences.....	421
B- L'exercice des compétences.....	424
1) La persistance de la tutelle a priori.....	425
2) L'institution chaotique d'un contrôle juridictionnel.....	426
§ IV- LE PROBLEME DE L'EFFICACITE DES TRANSFERTS ET LES INCOHERENCES DES POLITIQUES SECTORIELLES.....	431
Section II : LES MOYENS TECHNIQUES.....	433
§ I- LE DEFICIT DES RESSOURCES HUMAINES.....	434
A- Le déficit quantitatif des agents en provenance de l'Etat.....	434
1) Le personnel permanent de l'Etat dans les collectivités locales.....	434
2) Les interventions des services techniques déconcentrés.....	437
B- Le déficit qualitatif du personnel propre des collectivités locales.....	439
§ II- LES EFFORTS DE FORMATION DU PERSONNEL LOCAL.....	440
A- La formation empirique.....	441
B- Le Centre de Formation pour l'administration municipale au Cameroun (CEFAM).....	443
CHAPITRE II : LES NOUVEAUX MOYENS DU LOCAL.....	447
Section I : LA RECONSTRUCTION DES FINANCES LOCALES EN AFRIQUE.....	448
§ I- LES RESSOURCES FINANCIERES LOCALES.....	449
A- Les ressources propres des communes.....	450
1) La diversité des ressources propres.....	450

2) Les difficultés de mobilisation.....	453
B- Les transferts financiers de l'Etat et les emprunts.....	460
1) Les transferts financiers de l'Etat.....	460
2) Le recours à l'emprunt.....	465
§ II- LES DEPENSES DES COLLECTIVITES LOCALES.....	466
Section II : LES MOYENS PATRIMONIAUX.....	468
§ I- LA CONSISTANCE DU DOMAINE LOCAL.....	469
A- Le domaine public local.....	469
B- Le domaine privé local.....	469
§ II- LES LIMITES DE LA DOMANIALITE LOCALE :	
des transferts inachevés.....	474
CONCLUSION DU TITRE II.....	477
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	479
CONCLUSION GENERALE.....	481
BIBLIOGRAPHIE.....	487
I-METHODOLOGIE.....	489
II- OUVRAGES GENERAUX.....	489
III- ETUDES SPECIALISEES.....	490
IV- ETUDES PARTICULIERES.....	495
V- ARTICLES.....	495
VI- THESES, MEMOIRES ET RAPPORTS.....	503
VII- LEGISLATION ET JURISPRUDENCE.....	506

A- Bénin.....	507
B- Burkina Faso.....	507
C- Cameroun.....	508
D- Gabon.....	509
E- Mali.....	510
F- Niger.....	511
TABLE DES MATIERES.....	513

StUB Ffm



13 288 267

