

Les communes dans le processus démocratique: la quête difficile d'un pouvoir local effectif en Mauritanie*

Mouhamadou Abdoul**

Abstract: *Local government in Mauritania has become a reality since 1986, through the experience of the communes. As an entity separate from the central authority, it constitutes a sign of democratization and symbolizes a will for political decentralization set into motion by the Military Committee for National Redemption. However, the communes still remain under the yoke of the central power through hierarchical and supervisory controls, while socially, they are divided along traditional ethnic lines which renders cohabitation between Negro-Africans and Arabo-Berbers extremely difficult. The future and success of local government can only be ensured through the emergence and strengthening of a national sense of identity and by overcoming political and bureaucratic rigidities.*

Introduction

Le pouvoir local est une structure créée par la loi, séparée du pouvoir central et au sein de laquelle ses membres disposent d'une autonomie formelle de prise de décisions. Son fondement politique est le territoire c'est-à-dire une aire où les dépositaires de ce pouvoir jouissent de l'exercice de l'autorité publique dans les limites que leur permet la loi. Ceux-ci doivent être élus par les populations de ce territoire. Ils doivent avoir des ressources propres dont la gestion n'interfère avec aucun organe, étatique ou autre. En un mot, le pouvoir local est une institution née de la dévolution de l'autorité politique du centre (Etat) à un niveau plus bas (collectivités territoriales). Dans cette perspective et dans le contexte mauritanien, les communes instituées par l'ordonnance no.86-137 du 13 août 1986, abrogée et remplacée par l'ordonnance no.87-289 du 20 octobre 1987, jouent pleinement cette fonction institutionnelle de pouvoir local. L'article premier de cette dernière dit que la commune est une collectivité territoriale de droit public dotée d'une personnalité morale et de l'autonomie financière. Ainsi donc, pour l'exercice des compétences que lui confère la loi, elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre. Déjà existant officiellement, le

Africa Development Vol. XXI, No. 4, 1996, pp.75-92

* Cet article est une version remaniée, élargie et approfondie d'une proposition de recherche présentée au CODESRIA dans le cadre de son institut sur la gouvernance démocratique en Afrique. Le thème de la session de 1995 était: Pouvoir local et processus démocratique en Afrique.

pouvoir local sera renforcé en tant qu'institution par le titre X de la constitution de la République Islamique de Mauritanie du 12 juillet 1991. Son article 98 stipule ceci: «les collectivités locales sont les communes ainsi que les entités auxquelles la loi confère cette qualité. Ces collectivités sont administrées par des conseils élus dans des conditions prévues par la loi».

De ce fait, le pouvoir local, dans sa variante communale, permet théoriquement la participation la plus efficace des populations à la prise de décisions sur des questions qui les concernent très directement. En conséquence, le succès de cette expérience garantit l'enracinement de la démocratie.

Le but de cette étude est de déterminer si l'expérience communale en Mauritanie peut être considérée comme un instrument d'une réelle décentralisation et partant de diffusion et d'enracinement de valeurs démocratiques. En d'autres termes et à la suite d'autres travaux sur d'autres pays (Mawhood 1993), c'est essentiellement la dimension politique de la décentralisation¹ qui retiendra notre attention dans les développements qui suivent; car le pouvoir local peut se révéler un indicateur assez probant du degré de démocratisation. En Mauritanie cependant, la création des communes incite à des interrogations quant à leur possibilité à être un observatoire idéal de décentralisation. L'on ne peut d'ailleurs que rester dubitatif compte tenu des conditions dans lesquelles est née et se réalise cette décentralisation. Ce sont sur ces conditions que nous nous pencherons à travers les lignes d'analyses que sont:

- les expériences mauritaniennes du pouvoir local; et
- l'exercice de ce pouvoir local.

Les expériences mauritaniennes du pouvoir local

Le phénomène du pouvoir local n'est pas nouveau en Mauritanie. La période coloniale mise à part, il existait sous le régime civil issu des indépendances; mais dans le cadre du parti unique. Le regain d'intérêt pour ce phénomène dans les années 1980 survient dans un contexte économique et politique nouveau.

1 Il existe en effet depuis quelques années un regain d'intérêt pour le local et la décentralisation. Ce renouveau semble plus mettre l'accent sur l'aspect politique de ce phénomène. C'est ainsi que Philip Mawhood (1993) dans la préface de son ouvrage sur le pouvoir local disait que: «ce livre est au sujet de la décentralisation politique et des structures décentralisées...» Et plus loin, il faisait remarquer avec beaucoup de justesse et d'à-propos que la décentralisation a quelque chose à voir avec les relations de pouvoir ou elle n'est pas une décentralisation.

***Les communes dans l'Etat unitaire post-colonial:
une tendance centralisatrice***

L'histoire de la décentralisation en Mauritanie est indissociable de l'héritage colonial «aofien» en la matière. Mais, parente pauvre des colonies du groupe fédéral, la Mauritanie ne connut ses premières communes qu'au début des années 1950.² La raison fondamentale de ce «retard» est qu'avant cette date, aucune localité mauritanienne n'était jugée suffisamment développée pour être érigée en commune mixte. La condition de disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre des budgets n'étant pas, du point de vue de l'autorité coloniale, remplie. Aussi, ce n'est qu'en 1953 que le législateur français consent-il à ériger Atar, Rosso et Kaédi en communes mixtes (arrêté no.563 INT/AP/1 du 26 janvier 1953). Deux ans plus tard, en 1955, Boghé suivra l'exemple de ces trois localités (arrêté no.37775 du 16 mai 1955).

Ces communes mixtes sont gérées par une commission municipale composée de membres titulaires et de suppléants désignés par le gouverneur. Pour des raisons liées probablement à la lenteur et à la faiblesse de son développement urbain, les communes mixtes de la Mauritanie n'ont pas connu le passage du premier au second et troisième degré. Elles n'ont pas non plus vu leur statut évoluer vers les communes de moyen exercice, encore moins à celles de plein exercice.

La commission municipale est présidée par l'administrateur-maire. Il va sans dire que l'autonomie du pouvoir local dans le cadre colonial est une pure illusion. Cette situation restera inchangée jusqu'à l'accession de la Mauritanie à la souveraineté internationale. Une mesure fut cependant adoptée en 1959. Elle reflète surtout que la Mauritanie a accédé à l'autonomie interne et qu'une réforme du pouvoir local est envisagée. Cette mesure dit ceci:

exceptionnellement, en attendant l'intervention de la loi portant réorganisation du régime municipal, il ne sera pas pourvu au remplacement d'une commission municipale dissoute ou démissionnaire. Une délégation spéciale de cinq membres nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur, exerce les attributions de la dite commission. Cette délégation restera en fonction jusqu'aux élections à intervenir à la suite de cette loi.³

2 Tous les autres territoires de la structure fédérale avaient des centres érigés en communes bien avant cette date. Pour le Sénégal, en dehors des fameuses quatre communes de plein exercice qui existaient depuis 1872, on avait 21 localités ayant le statut des communes mixtes fondées entre 1904 et 1942. Ce même type de commune a existé dans les autres colonies du groupe AOF entre 1914 et 1926. Pour plus de détails, voir, M'Baye (1991:177-190).

3 Cette mesure adoptée sous forme d'ordonnance no. 59-008 du 1er avril 1959 modifiant le régime municipal (JO du 3 juin 1959, p. 48).

La Mauritanie est officiellement indépendante le 28 novembre 1960. Dès janvier de cette année, la loi prévue en vue de la réforme de l'administration intervient par la création des communes urbaines. Il faut souligner que cette réforme est plus d'une manifestation d'un acte de souveraineté plutôt qu'une volonté d'instaurer un véritable pouvoir local. Pendant ces années-là, la décentralisation n'est pas motivée, loin s'en faut, par une volonté de poser les bases d'une autonomie locale.

Les communes urbaines sont organisées par la loi municipale urbaine no.60-016 du 16 janvier 1960. Elles sont des collectivités publiques décentralisées dotées de la personnalité morale. Cette loi confirme les communes de Rosso, Boghé, Kaédi et Atar. Mais l'érection de nouvelles communes est assortie de deux conditions: regrouper un minimum de 1500 habitants et disposer de ressources suffisantes nécessaires à l'équilibre de leur budget. Le maire peut être un fonctionnaire ou un agent de l'Etat en position de détachement.

Six mois plus tard, la loi no.60-135 du 25 juillet 1960 crée les communes rurales. Elles existent dans chaque subdivision. La commune rurale est administrée par un conseil élu qui est présidé par le chef de subdivision. Un vice-président est élu annuellement par le conseil de la commune rurale parmi les membres de celui-ci.

La loi du 18 janvier 1963 qui modifie celle du 16 janvier 1960 crée les communes-pilotes. La différence de celles-ci avec les autres types de communes est que les communes-pilotes sont soumises pendant une période maximum de cinq ans à un régime juridique particulier. La principale nouveauté est que les fonctions de maire sont exercées par un maire-délégué représentant du pouvoir de tutelle, et nommé par décret. Ce régime juridique concerne toutes les nouvelles communes déjà créées ou à créer, exception faite de la commune-pilote de Nouakchott qui existe par le décret no.63-007 du 10 janvier 1963.

Le constat qui se dégage d'emblée est l'existence dans la Mauritanie des premières années de l'indépendance de trois types de communes. Cet état de fait est justifié par le chef de Service des Communes (Bal 1968:408) du Ministère de l'Intérieur en ces termes: «la diversité de nos localités et de nos régions, leurs différents degrés d'évolution, leur vocation économique sont les réalités qui ont déterminé les trois types d'administration actuellement appliquée...».

Quelque puisse être la raison de cette diversité, la question de l'autonomie locale ou plutôt du degré d'autonomie reste posée si l'on se fonde sur le cas du chef de subdivision comme maire de la commune rurale et sur celui du maire délégué de la commune-pilote. On remarque ainsi une tendance vers une centralisation progressive qui d'ailleurs évoluera vers une suppression pure et simple des communes. Tout un arsenal juridique et politique sera mis en oeuvre pour y arriver. En réalité, ce processus est directement lié à la

logique d'édification d'un Etat moderne et à celle de la construction nationale.

Ce programme passe nécessairement par un processus laborieux de concentration du pouvoir qui se fait à travers une réforme institutionnelle et politique. En effet, la constitution parlementaire de 1959 est remplacée par celle de 1961 qui, elle, est présidentielle. De plus, dès son élection, Moktar Ould Daddah, organise et tient un congrès dit de l'unité parce que regroupant toutes les formations politiques. On passe de ce fait du multipartisme au monopartisme d'Etat concrétisé par la naissance du Parti du Peuple Mauritanien (PPM). Une réforme institutionnelle survenue en 1965 placera le PPM au-dessus de toutes les institutions du pays (Marchesin 1994:22-23). Dans ce contexte, il est difficile, voire impossible que le pouvoir local puisse avoir une large autonomie. En effet, comme le dit si admirablement Sedjari (1960:41-42): «la dynamique unitaire du pouvoir étatique engendre naturellement une dynamique de centralité qui soumet l'ensemble de l'espace territorial aux préoccupations d'ordre d'unité et de transformation social dont l'équilibre évolutif explique la succession des »olitiques communales ... urbaines et régionales".

Cette situation est manifeste dans l'évolution de la politique administrative en Mauritanie. La loi no.68.069 du 4 mars 1968 est prise pour supprimer les communes rurales. La loi no.68.242 du 30 juillet 1968 procède à une organisation générale de l'administration territoriale. Les régions, les départements et les arrondissements remplacent les unités administratives du temps colonial que sont les cercles, les subdivisions et les postes de contrôle administratif.

La région est divisée en départements à l'Intérieur desquels les unités administratives existantes sont les arrondissements et les communes urbaines. La commune urbaine de Nouakchott est supprimée. Elle est remplacée en janvier 1969 par le district de Nouakchott. La région, le district et la commune sont tout à la fois circonscription administrative et collectivité territoriale décentralisée. Il n'est nulle part dans les textes, déterminé les différences entre la dévolution et la délégation du pouvoir dans la pratique et la gestion administrative. Les attributions du conseil municipal et de l'assemblée régionale vont se chevaucher à un certain niveau et dans certains domaines. Il en résulte des conflits entre les édiles et les autorités administratives. C'est ainsi que dès 1970, il n'est plus question de communes. C'est la fin de la première expérience de décentralisation en Mauritanie. La seconde surviendra plus tard dans une conjoncture tout à fait particulière.

Les communes dans le processus démocratique: une volonté de décentralisation?

Depuis le début des années 1980, à l'instar des autres pays africains, la Mauritanie se débat dans des difficultés économiques qui l'incitent à passer sous les fourches caudines des bailleurs de fonds. Les pressions qu'exercent ceux-ci, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International notamment, l'ont obligée à mettre sur pied un Programme de Redressement économique et Financier (PREF) entre 1985 et 1989. Ce programme sera suivi entre 1989 et 1991 d'un Plan de Consolidation et de Relance (PCR). Ce qui concrètement s'est traduit certes par une croissance économique, mais aussi des compressions de personnel dans le secteur public; la dévaluation de la monnaie; des restrictions budgétaires; etc. En un mot, des effets sociaux négatifs (Tandia 1994:66-73).

Ces mesures économiques et financières, pour atteindre leur pleine efficacité, les autorités financières internationales suggèrent, puis à partir des années 1990 aidèrent au maintien et au renforcement de la décentralisation déjà initiée.⁴ De leur point de vue, un désengagement de l'Etat de certains secteurs et leur transfert à des structures moins tentaculaires permettrait une meilleure gestion des ressources, prêts et autres dons (Diop 1995:23).

D'un autre point de vue, il est aujourd'hui acquis que la démocratie est le système politique le moins mauvais et le plus à même d'assurer le bien-être et de garantir la stabilité et la sécurité d'une nation. Il apparaît également qu'en marge du multipartisme, de la liberté de presse et d'expression, l'institution du pouvoir local est l'une des manifestations les plus poussées de la démocratisation.

Aussi, si les communes sont une preuve irréfutable de décentralisation politique, alors leur rôle et place dans la mouvance générale du processus de démocratique revêtent une importance capitale. En effet, il est établi (Nzouankeu 1993:3) que «la décentralisation est le complément nécessaire et indispensable de la démocratie pluraliste; elle la prolonge et lui permet d'atteindre ses objectifs».

La démocratisation en Mauritanie est l'un de ces processus en Afrique à n'avoir pas connu la concertation nationale, la conférence nationale et autre assemblée constituante souveraine. Elle fut mise en branle par le régime militaire, le Comité Militaire de Salut National (CMSN) issu de la révolution de palais du 12 décembre 1984. Ce dont d'ailleurs il

4 Voir à ce propos le Programme de Développement Municipal pour l'Afrique au Sud du Sahara, Doc., Programme pour le module Afrique de l'Ouest, mars 1992. Voir également dans la même veine Diop (1995).

s'enorgueillira et se réclamera dans sa quête désespérée de légitimité populaire. Cette expérience, il l'a menée seul, à sa convenance et à son rythme (Ould Cheikh 1994:31-39).

L'idée selon laquelle le pouvoir local jouerait un rôle quelconque dans le processus de démocratisation ne pouvait trouver meilleur terrain d'adaptation que le cas mauritanien. En effet, le premier acte d'ouverture démocratique concédée par les militaires est concrétisé par la création en 1986 des communes.⁵ En décembre de cette année, des élections municipales sont organisées dans les treize (13) capitales régionales du pays. En 1988, ce fut au tour des trente deux (32) chefs-lieux de département et des zones dites rurales d'être dotés de ces structures. La principale caractéristique de ces consultations est que la totalité des conseils municipaux émanent des Structures d'éducation des Masses (SEM). Marchesin nous apprend que d'un point de vue officiel,

... l'éducation des masses doit viser à ce que les gens se prennent en charge par l'élection de responsables à divers niveaux. Dans chaque campement, village ou ville, des groupes de dix familles forment des cellules qui élisent leurs responsables. Ceux-ci se regroupent au niveau du quartier (10 cellules). La pyramide se poursuit (département, région) jusqu'au niveau national où l'on trouve quatre secrétariats exécutifs: à l'orientation, à l'organisation, à l'économie et au volontariat, à la culture, la morale islamique et à l'action sociale. L'ensemble est coiffé par le Secrétariat Permanent du CMSN.

Ainsi donc, créées en 1982, sous le régime qui a précédé celui du 12/12/1984, les SEM sont réactivées pour serait-on tenté de dire, les besoins de la cause. Du fait même de l'origine des membres des conseils municipaux, nous pensons que plutôt d'une décentralisation, nous sommes en présence d'une forme de déconcentration. Le pouvoir central fixant les règles du jeu et choisissant en même temps les maires et les conseillers municipaux à l'intérieur de son instrument de mobilisation et de contrôle des

5 Il serait intéressant de comparer à ce sujet le cas mauritanien avec celui du Nigeria mis en exergue par Adejumbi (1995:283). Il note que le paradoxe de la réforme et l'application de la décentralisation (local government) au Nigeria est que celles-ci sont le fait des régimes militaires censés être les moins démocratiques. Les régimes civils qui sont supposés être démocratiques souvent ignorent les principes et la philosophie de la décentralisation. Et il donne deux raisons pour lesquelles les militaires sont intéressés à celle-ci:

- n'étant pas venus au pouvoir par élection, les militaires cherchent très souvent des structures locales de mobilisation assez puissantes nécessaires à leur action et susceptibles de leur donner quelque légitimité;
- la tendance à la démocratisation étant très forte, ces structures seraient d'un grand apport pour une transition en douceur, c'est-à-dire avec le maintien du personnel politique. Il faut dire que la similitude est plus que frappante avec la Mauritanie.

populations. Désormais, toutes les structures du pouvoir local sont en place. Le pouvoir central semble s'y être aménagé une bonne assise par l'entremise de personnes étroitement dépendantes de lui. Fort de cette «avance», l'Etat organise du 07 au 17 décembre 1990 des élections municipales générales. La principale innovation est la participation de candidatures indépendantes des SEM. Ce qui d'une certaine manière ouvre la possibilité d'une fin des communes en tant que structures instrumentalisées.

Cependant, cette politique de décentralisation est ternie par les graves violations de droits de l'Homme perpétrées à l'encontre de la communauté négro-africaine entre 1986 et 1991. Elle est également ternie par le soutien presque ouvert et officiel apporté par la Mauritanie à l'Irak dans son occupation du Koweït. L'opinion internationale s'indigne. Le pays est mis sur le banc des accusés. Le gouvernement réagit promptement en accélérant le processus démocratique dans le but évident de briser son isolement international.

Entre juillet 1991 et avril 1992, la Mauritanie passe d'un régime militaire à un régime civil et au multipartisme. Le 12 juillet 1992, un référendum sur la nouvelle constitution donne selon les chiffres officiels, un taux de participation de 85,34%. Le oui l'emporte — toujours officiellement — à 97,94%. Les observateurs auront pour leur part noté un très fort taux d'abstention. Durant ce même mois, des ordonnances sur les parties politiques et sur la liberté de la presse sont promulguées. Des partis politiques se créent. On en dénombre aujourd'hui une vingtaine et autant voire plus pour les journaux. Deux mois plus tard, en novembre 1991, des lois organiques relatives à l'élection du Président de la République, des Sénateurs et des Députés sont également promulguées.

Les élections présidentielles de janvier 1992 donnent au premier tour, le candidat Maouiya Ould Sid'Ahmed Taya vainqueur à 62,65% tandis que son principal adversaire, Ahmed Ould Daddah, demi frère du premier président mauritanien est crédité d'un score de 32,75%. L'opposition crie au scandale. Elle exhibe des preuves matérielles d'une fraude massive. Rien n'y fait. Taya, président du CMSN devient le président «élu démocratiquement» de la Mauritanie. La défiance et la confrontation s'installent: les principaux leaders de l'opposition sont arrêtés et emprisonnés.

Les élections législatives du 6 au 13 mars 1992 sont boycottées par nombre de partis d'opposition. Le parti au pouvoir, Parti Républicain Démocratique et Social (PRDS) occupe la quasi totalité des sièges: 67 sur 79. Dix sièges reviennent aux «indépendants»⁶ et deux à de petites formations alliées du PRDS.

⁶ Sur cette question des indépendants, voir plus loin, p. 56.

Ainsi s'est réalisé l'échafaudage des institutions démocratiques en Mauritanie. Un processus mené de bout en bout par le seul régime militaire. L'opposition à peine existante légalement, mal structurée et faible, est prise de court. Résultat: des conseils municipaux taillés sur mesure; des législatives boycottées et par conséquent un parlement monolithique. En somme, un personnel politique inchangé en dépit de la démocratisation.

Et dans cette atmosphère, les élections municipales prévues en 1993 auront finalement lieu au début de 1994. L'opposition, un peu mieux préparée, s'engage à fond dans ce qui apparaît pour elle et pour tous comme un test de sa force réelle. La bataille fut âpre. Le principal parti d'opposition, l'Union des Forces Démocratiques/Ere Nouvelle (UFD/EN) parviendra, en dépit des très nombreuses irrégularités, à remporter la victoire dans 17 communes. Le PRDS l'a emporté dans 171 communes et les «indépendants» dans 20. L'UFD/EN partagera également avec le PRDS certains conseils municipaux. Quelque puisse être la faiblesse des résultats de l'opposition, ces consultations sont importantes en ce sens que, comme le dit Sedjari (1990:45):

Le débat politique sur le projet de la décentralisation, son contenu, ses moyens et ses limites, a permis d'aborder des thèmes jusque-là mitigés ou tabous, et de les diffuser dans la conscience collective des groupes et individus: démocratie locale et sa relation avec la démocratie nationale, élections, affaires locales, notables locaux, pouvoir local, etc.

Ce qui précède montre le rôle joué par les communes dans le processus démocratique. Elles furent l'instrument des premiers balbutiements de la Mauritanie vers la démocratie. Elles furent ensuite le cadre de la conquête démocratique du pouvoir au niveau des collectivités locales par une partie de l'opposition. Mais le véritable enjeu du pouvoir local dans le jeu démocratique se situe dans la question de ses rapports avec le pouvoir central. Pour que les communes jouent leur fonction décentralisatrice, il faut que les influences du centre (Etat) et celles de la base (populations locales) soient autant que faire se peut équilibrées.

L'exercice du pouvoir local

Les communes, expression du pouvoir local, sont des structures semi-dépendantes parce que voulues et régies par l'Etat. Elles doivent cependant avoir une large autonomie. Alors, il se pose plusieurs questions relatives à sa capacité à se démarquer du pouvoir central. En effet, à quel niveau se situe la ligne de partage entre le pouvoir local et le pouvoir central? N'existe-t-il pas une tendance lourde du pouvoir central à phagocyter le pouvoir local? Quels sont les moyens dont dispose ce dernier pour y résister si tel est le cas? Quelle est l'attitude des populations locales vis-à-vis de la décentralisation? Quelles pesanteurs sociales marquent le pouvoir local?

Le degré d'autonomie des communes vis-à-vis du pouvoir central: le contrôle hiérarchique et le contrôle de tutelle

L'idée-force qui doit sous-tendre toute investigation en matière d'autonomie locale est celle qui consiste à déterminer qui du niveau central ou du niveau local est le plus influent dans le processus de prise de décision dans les communes. La manière qui nous semble la plus pertinente d'évaluer le degré d'autonomie du pouvoir local est l'analyse du contrôle hiérarchique et de l'autorité de tutelle exercés par le pouvoir central.

Le motif avoué qui a présidé à l'abrogation de l'ordonnance de 1986 et son remplacement par celle de 1987 est la clarification des rapports entre l'Etat et les communes. Celle-ci insiste sur trois points: une meilleure coordination entre les communes et l'Etat; une meilleure définition des pouvoirs de l'autorité de tutelle et celle du contrôle hiérarchique,⁷ et sur la double fonction du maire, c'est-à-dire qu'en tant que exécutif de la commune, il est soumis à l'autorité de tutelle et en tant qu'agent de l'Etat, il dépend du contrôle hiérarchique. Ces modifications donneront, dit le législateur, «son plein effet à la décentralisation dans le respect des responsabilités de l'Etat».

A travers ce prisme, l'action de l'Etat apparaît dans la gestion des affaires de la commune. Cette action est légale car codifiée par la loi. Il serait fastidieux de relater ici tous les domaines dans lesquels l'influence du pouvoir central est manifeste. Nous nous limiterons au pouvoir d'approbation (budgets, emprunts, etc.); à la tutelle sur les actes (délibérations du conseil municipal) et au contrôle sur les élus (compétence du maire).

Rappelons que ce qui fait le pouvoir local, c'est une existence légale séparée et une liberté de prise de décisions et d'application de celles-ci. Le contrôle légal doit s'effectuer à posteriori même si dans certains cas il peut y avoir un contrôle d'opportunité.

Dans les communes de la Mauritanie, les délibérations des conseils municipaux portant sur les domaines ci-après ne sont exécutoires qu'après approbation conjointe des ministres de l'Intérieur et des finances:

- le budget de la commune;

7 En réalité, cette clarification des rapports entre l'Etat et les communes est le troisième point de l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1987 qui en compte cinq. Le premier est: donner à la commune tous les attributs d'une personne morale distincte de l'Etat; le deuxième est relatif au critère de partage des compétences entre la commune et l'Etat c'est-à-dire la constatation de la solidarité locale perçue par les populations; le quatrième point crée un régime particulier pour la commune de Nouakchott; le cinquième et le dernier point concerne le «toiletage» du texte.

- les emprunts à contracter, les garanties à consentir;
- les acceptations ou refus de dons, legs, comportant des charges ou une affectation spéciale;
- les transferts de crédits de chapitre à chapitre;
- les fixations dans le cadre de la loi et règlements en vigueur du mode d'assiette, des tarifs et des règles de perception de diverses taxes, redevances et droits perçus au profit de la commune;
- les acquisitions, aliénations et échanges portant sur les immeubles du domaine privé de la commune (art. 32).

Ne sont également exécutoire qu'après approbation du ministre de l'Intérieur, les délibérations portant sur:

- les transactions d'un montant supérieur à un taux qui sera fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Intérieur et des Finances;
- les dénominations des rues, places publiques et bâtiments publics;
- les règlements généraux de voirie, de construction et d'hygiène;
- les décisions relatives au classement, déclassement et à l'affectation du domaine public communal;
- le Ministre de l'Intérieur peut déléguer son pouvoir aux autorités administratives (art. 33)

Le pouvoir d'approbation du contrôle hiérarchique est très étendu et touche à un large éventail de domaines. L'on peut comprendre que l'Etat veuille légitimement garantir sa fonction d'autorité nationale suprême. Mais vouloir avoir l'oeil sur pratiquement toutes les affaires de la commune n'annule-t-il pas ce pourquoi le pouvoir local a été créé? En tout état de cause, il est patent comme l'écrit Moussa (1992:400) que «plus le contrôle de tutelle s'affirme fermement et se développe, plus la décentralisation est approximative et réduite. La tutelle est ainsi l'indicateur qui permet de connaître la nature du mode organisationnel».

S'agissant des délibérations du conseil municipal, le maire établit l'ordre du jour et le communique à l'autorité de tutelle qui dispose d'un délai de huit jours pour le modifier et y inscrire les questions supplémentaires qu'elle entend soumettre à l'examen du conseil municipal (art. 11). De plus, l'autorité administrative locale ou son représentant assiste aux séances; mais ne vote pas. Elle peut néanmoins, à tout moment, faire des observations aux délibérations du conseil. Celles-ci seront consignées dans le procès-verbal (art. 11). Enfin, toutes les délibérations du conseil municipal seront adressées sous huitaine à l'autorité de tutelle qui peut provoquer un nouvel examen par le conseil des délibérations dont celui-ci avait déjà traitées s'il apparaît à cette autorité impossible d'approuver celle-ci (art. 19). Ainsi, par le biais de la tutelle sur les actes, on remarque que le conseil municipal

dispose en réalité de très peu ou pas du tout d'autonomie tant l'influence de l'autorité administrative locale est grande.

Il est clair, sous ce rapport, que le maire, exécutif de la commune, administre sous le contrôle étroit de l'autorité de tutelle; c'est-à-dire de l'Etat représenté par les ministres de l'Intérieur et des Finances (art. 46). Il exerce également au nom de cet Etat et sous le contrôle hiérarchique de son représentant (le gouverneur ou le préfet) certaines attributions (art. 47). Il est ainsi soumis dans ce cas au dogme unitaire de l'autorité car jouant le rôle de fonctionnaire ou d'agent de cet Etat. A cet effet, ses attributions sont: les exécutions et applications des lois, des règlements et de façon générale de toutes décisions et instructions des autorités supérieures. Il est chargé notamment de la publication et de la notification des actes administratifs et de la légalisation des signatures. Il est officier de police judiciaire (art. 54). Le maire et ses adjoints sont officiers d'Etat civil (art. 54). Les décisions du maire agissant au nom de l'Etat sont exécutoires dès leur publication et notification. Elles sont immédiatement transmises à l'autorité administrative qui peut les annuler ou les modifier à tout moment (art. 58).

Il découle de cette situation qu'à travers la personne du maire, président de conseil municipal, tous les élus locaux sont sous la coupe du pouvoir central. L'exemple le plus illustratif de cette soumission est fourni par le Congrès National des Maires de Mauritanie. Cette rencontre que le Président de la République a tenu à présider fut une rencontre avec une frange dirigeante du PRDS, son parti. En effet, une dizaine de maires seulement sur les 208 que compte le pays n'étaient pas du PRDS. L'allégeance de ces maires au pouvoir central est évidente. Si l'on en croit l'hebdomadaire *Eveil Hebdo* (no.161 du 1^{er} mai 1995), ils ont à cette occasion soumis à leur président un document dans lequel ils réclamaient «davantage de responsabilités, plus de considération pour les conseillers municipaux; la clarification des rapports confus entre l'administration et les communes et une implication dans l'application de la réforme de l'état civil. Mais, ajoutent-ils, l'Administration est utile dans un Etat de droit (*sic*)". L'autre catégorie de maires n'est pas mieux lotie, bien au contraire; pour des raisons évidentes qu'elle est de l'opposition. écoutons plutôt ce que nous en dit Koïta (1994:108): «dans les villes dirigées par l'opposition, l'Etat omniprésent à travers ses représentants (gouverneur, préfet...) contrôle encore la vie sociale et économique, ce qui montre que la décentralisation constitue plus un slogan qu'une réelle volonté de déléguer des pouvoirs".

Et sous ce rapport, les communes en Mauritanie sont des structures dépendantes et intrinsèquement soudées à l'Etat, lequel Etat a une nature foncièrement jacobine et centralisatrice. A cet égard, la fonction de décentralisation pêche par excès de contrôle de la part du pouvoir central. Un fait singulier illustre cette dépendance totale. C'est l'éviction en 1986, sans explication du maire de Nouakchott par le ministre de l'Intérieur

quelques mois après son élection. Ce qui montre que le respect du verdict des urnes n'existe pas et ceci permet de se faire une idée sur l'attitude des populations locales vis-à-vis de la décentralisation.

***Mobilisation et participation populaires:
l'apprentissage de la démocratie par le local***

La mobilisation et la participation populaires sont un des maillons essentiels aussi bien du processus de conquête des communes que de leur gestion. Connaître la manière dont les populations sont mises à contribution dans ce processus est important; car elle détermine leur niveau de maturité politique et leur capacité ou incapacité à exprimer librement leur opinion.

Or, en Mauritanie, les sociétés arabo-berbères et négro-africaines sont inégalitaires et hiérarchisés. Par conséquent, des pratiques relevant des mécanismes traditionnels de régulation sociale (rapports de domination, de clientèle et de tutelle) y sont toujours prégnantes. En conséquence, le pouvoir local y est dans la majeure partie des cas entre les mains des notabilités traditionnelles c'est-à-dire des pouvoirs coutumiers et/ou religieux. Celles-ci s'impliquent dans les communes pour y défendre leur autonomie et y pérenniser des positions dominantes. L'on est sur ce point en accord avec Gonidec (1968:480) pour qui «on peut soutenir que l'autonomie locale aurait tendance sous certaines conditions, à favoriser les oligarchies locales en leur permettant d'utiliser leur pouvoir pour consolider leur situation». Pour le cas mauritanien, ce fait était réalité en 1968 et l'est davantage aujourd'hui.

Dans ce cadre, la mobilisation populaire, sous le masque de la campagne électorale, emprunte très souvent des voies relevant plutôt du tribalisme, de l'ethnocentrisme et du régionalisme. Partant, en plus des irrégularités et de manipulations administratives qui les caractérisent, les processus électoraux sont une formidable foire d'empoigne pour des raisons qui, souvent, ont peu à voir avec le programme destiné à la commune. Ils offrent l'occasion de règlements de comptes locaux: conflits d'intérêt, de prestige et de prééminence entre ethnies et tribus voire au sein de celles-ci. Les exemples sont nombreux. On peut citer les cas de Kiffa et de Boghé lors des élections municipales de 1994. Dans le premier cas, la confrontation opposait deux «grandes tentes», et dans le second, les «nobles» aux «castés». Le regroupement sous la bannière de la région d'origine est aussi pratique courante. Ainsi, en 1994 à Rosso où les originaires du domaine Halaybe (zone de Boghé) de cette ville portèrent la candidature de l'un des leurs dans la liste du principal parti d'opposition.

L'empire du fait tribal ou régional est tellement marqué que l'on parle de «nomadisme politique». Expression qui, évidemment, renvoie aux contraintes de la vie du désert. Un des traits dominants de cette vie est la versatilité des alliances et des contre-alliances. La survie de la tribu ou de la

fraction de la tribu dépend étroitement de son intérêt immédiat: l'accès à tel terrain de parcours, de pâturage ou tel point d'eau. Moyens autour desquels des rapports de force s'articulent et se désarticulent. C'est cette stratégie séculaire et éprouvée qui semble avoir été transposée sur le terrain des processus électoraux dans la conquête des communes. Ainsi, la constitution des listes de candidature est un exercice particulièrement ardu. Les dosages tribaux, régionaux ou ethniques sont un domaine sensible et délicat. Des défections pour rejoindre une liste concurrente sont souvent notées; parce qu'on n'occupe pas une bonne position dans la première. Ces cas de figure ont été plusieurs fois remarqués à Nouakchott lors des élections municipales de 1986. Il n'est pas dans ces circonstances, rare de voir des retournements de situation spectaculaires. Des alliances tribales, régionales ou inter-régionales des plus complexes se dessinent et peuvent rompre aussi le plus simplement du monde. Une autre attitude qui découle de l'importance du fait tribal est le phénomène des «indépendants». Celui-ci est, si l'on en croit Ould Cheikh (1994:38), «l'expression d'un refus local du choix des instances dirigeantes du PRDS, de rejet des anciennes chefferies ou hégémonies tribales, voire des primaires entre notables gouvernementaux de la même tribu...». Il va sans dire que dans ces pratiques, c'est une minorité qui décide. Elle dirige la locomotive. La masse est ballottée d'une coalition à une autre.

Autant le dire sans ambages, en Mauritanie, «l'allégeance citoyenne» pour reprendre le mot de Bertrand Badie, fait cruellement défaut. L'on comprend de ce fait mieux que la démocratie locale — ou la démocratie tout court — est un processus de longue haleine. C'est un processus permanent qui vise toujours la perfection qui, d'ailleurs n'est pas de son essence. La précondition à l'instauration de la démocratie nous est clairement définie par Ibrahim (1995:141) lorsqu'il écrit que:

la naissance du citoyen est la première étape sur le chemin de la construction de la démocratie. Il ne peut y avoir de démocratie sans démocrates, et aux yeux de l'histoire, l'acteur démocratique est le citoyen. Les citoyens ne naissent pas à partir des déclarations et des constitutions, ils naissent après que de simples individus sont habilités à exercer des droits civiques, légaux, politiques et religieux.

Evidemment, le processus démocratique et la décentralisation souffrent beaucoup de cette situation et ce d'autant plus que, d'après le recensement de 1988, 38% de la population seulement était alphabétisée. Toutes ces considérations (fait tribal, absence de centralité du citoyen, analphabétisme) font que la participation populaire est un vœu pieux. A cet effet, Gonidec (1968:480) souligne à juste titre que l'incapacité des populations locales, dans les zones rurales surtout à participer au processus de prise de décision découle de deux faits: le manque d'éducation et le désintérêt pour les activités communales. En réalité, en Mauritanie, et peut-être plus que partout

ailleurs la question du citoyen responsable et agissant est liée à un autre problème qui est tout autant fondamental: c'est celui de la formation d'une nation.

La «question nationale»: le noeud du projet démocratique mauritanienne

En 1957, Moktar Ould Daddah déclarait devant l'Assemblée Territoriale que la nation était en train de naître. Aujourd'hui, en 1995, elle n'a pas encore finie de ... naître.⁸ De fait, l'accouchement est rendu plus douloureux et plus problématique par une situation conflictuelle entre les communautés blanche et noire du pays.

Baduel (1994:15) a bien perçu la difficulté de la formation de la nation: «là dit-il, OR la nation mauritanienne n'aurait pu se fonder que sur le socle d'une désethnicisation, d'une détribalisation des relations sociales, on assistait (et on assiste hélas toujours) en fait à un réarmement identitaire des ensembles ethniques».

La décentralisation ne pourra engendrer des changements dans une perspective démocratique que lorsque la question nationale aura trouvé une solution juste, équitable et définitive. En ce moment-là, la société civile, le pouvoir local et le pouvoir central joueront chacun le rôle, qui est le sien dans le combat pour la construction nationale et le développement du pays.

La question nationale se résume, si l'on veut schématiser, à des problèmes de cohabitation entre les communautés négro-africaine et arabo-berbère. Celles-ci vivent dans un climat de crise latente et épisodiquement ouverte et violente. Elle a pour fondement la contestation par les communautés négro-africaines de la prépondérance de l'élément arabo-berbère. Ces clivages ne sont pas cependant aussi tranchés qu'on peut le penser. Les nuances sont nombreuses selon les points de vue et les arguments des différents acteurs de la scène politique mauritanienne. Grosso modo, la contestation est d'ordre culturel, l'arabisation (Taine-Cheikh 1994:57-65), politique; la représentation inéquitable dans l'appareil d'Etat et économique et financier; accès à la terre dans la perspective de l'après-barrages (Crousse et Hesseling, 1994:89-100), accès au crédit, etc. Ce climat de méfiance, de suspicion et d'hostilité réciproque a une forte influence sur la vie politique mauritanienne. Il se fait sentir en toute logique sur toutes les questions relatives à la décentralisation.

8 Mamdani (1995:42 et 47) rappelle que selon les penseurs libéraux et rationalistes, la nation est un projet politique qui regroupe des personnes qui ont opté en toute liberté de s'associer. Il ajoute que cette conception de la nation est largement démocratique. Plus loin, il révèle que globalement, les Etats africains ne constituent pas des Etats-nations et que le nationalisme tant invoqué est souvent rien moins qu'une idéologie étatique. En somme, c'est l'Etat qui veut créer la nation en Afrique et non le contraire.

L'article 87 de l'ordonnance no.86-134 du 13 août 1986 (repris dans celle de 1987 sous le numéro 109) interdit la confection de listes de candidatures «sur des bases ethniques, tribales ou ayant une connotation particulariste ou sectaire». Or, 1986, année de la création des communes, est aussi celle de la répression exercée sur les intellectuels négro-africains suite à la distribution du «manifeste du négro-mauritanien opprimé». A l'issue des élections dans les chefs-lieux de région, aucun négro-africain ne figure dans les conseils municipaux des villes comme Aïoun el Atrouss, Néma et Atar. Ces localités, majoritairement peuplées par les arabo-berbères, n'en renferment pas moins d'importantes minorités négro-africaines. En revanche, dans les villes du sud où les noirs sont prépondérants, des élus blancs se comptent parmi les conseillers municipaux. En outre, dans la capitale, Nouakchott, quatre listes étaient en compétition. Elles totalisaient 144 candidats dont seulement 25 négro-africains (Marchesin 1992:211-212). Qu'est ce qui explique ces faits? Désintérêt des négro-africains pour la chose communale? Entorses à l'article 89/109? Toujours est-il qu'il y a là la preuve d'un malaise qui réduit considérablement les chances de succès d'un pouvoir local qui se veut démocratique.

Ceci est d'autant plus vrai que les trois années qui suivent sont marquées par la recrudescence des rapports conflictuels. D'abord, la «découverte d'un complot» visant à renverser le régime et qui serait ourdi par de jeunes officiers négro-africains. Résultat: trois fusillés, des centaines d'emprisonnements et autant de radiations des corps d'armes. Ensuite la mort en détention en 1988, dans des conditions non encore élucidées, de prisonniers politiques noirs est ressentie avec une vive émotion et une grande indignation par les négro-africains. L'érection cette année-là des chefs-lieux de département et des zones rurales en communes renforce le sentiment d'exclusion des noirs. Enfin, le paroxysme est atteint en 1989 lors de ce que l'on a appelé pudiquement le conflit sénégal-mauritanien. Les assassinats, les expulsions de milliers de nationaux de leur pays installent chez ceux qui sont restés la psychose et la terreur. Dans cette atmosphère, la participation des négro-africains aux élections municipales générales est d'une grande timidité.

Sur ces entrefaites, le multipartisme est instauré et la Mauritanie se dote d'institutions démocratiques. Les dernières élections municipales (1994) enregistrent plusieurs candidatures de l'opposition. Les Négro-africains votent massivement pour celle-ci. Leur comportement électoral ressemble à un vote-sanction. Ainsi, dans plusieurs communes du sud du pays, l'opposition tient les conseils municipaux ou y détient la majorité.

Conclusion

Tels sont les axes généraux de la complexe et paradoxale décentralisation en Mauritanie. Elle semble obéir, au-delà du pouvoir local, à d'autres logiques. Or, la quête d'un pouvoir local effectif est organiquement liée à la quête démocratique. Et c'est cette question qui est posée avec une grande acuité en Mauritanie. Elle renferme de nombreuses imperfections susceptibles d'être corrigées. Mais avant cela, il y a des conditions préalables à remplir. Pour que le pouvoir local ait quelque succès tant du point de vue politique, qu'économique et social, il faut:

- le sentiment pour les populations de former une nation;
- la citoyenneté vécue et assumée;
- l'éducation, l'information et la sensibilisation des populations;
- la volonté d'une décentralisation réelle.

C'est à ce prix seulement que tous les mauritaniens sans exclusive pourront mener la caravane démocratique à bon port.

Bibliographie

- Adejumobi, Saïd, 1995, 'The Military and Local Government Autonomy: Some Reflections', in: Adejumobi and Momoh, (editors), *The Political Economy of Nigeria under Military Rule: 1984-1993* SAPES, Harare, 343p.
- Baduel, Pierre Robert, 1994, «La Mauritanie dans l'ordre international», in: *Politique Africaine*, no.55, Paris, Karthala, pp. 11-19.
- Bal, Mohamed El Bachir, 1968, «Les communes en Mauritanie», in: *Revue juridique et politique, indépendance et coopération* T. XXII, no.2, pp.407-414.
- Crousse, Bernard et Hesseling, Gerti, 1994, «Transformations foncières dans la vallée du Sénégal, enjeux politiques et ethniques», in: *Politique Africaine*, no.55, Paris, Karthala, pp. 89-100.
- Diop, Momar Coumba, 1995, *La lutte contre la pauvreté à Dakar, vers une définition de la politique municipale*, programme de Gestion Urbaine, Bureau régional pour l'Afrique, série Documents de politique, Accra, Ghana, 175p.
- Gonidec, Pierre François, 1968, «La commune africaine et la science administrative», in: *Revue juridique et politique, indépendance et coopération* T. XXII, no.2, pp. 473-484.
- Ibrahim, Jibrin, 1995, «Transition démocratique en Afrique: le défi d'un nouveau programme», in: Eshetu Chole et Jibrin Ibrahim (sous la direction de), *Processus de démocratisation en Afrique, problèmes et perspectives*, Dakar, CODESRIA, 150p.
- Koïta, Tidiane, 1994, «Migrations, pouvoirs locaux et enjeux sur l'espace urbain», in: *Politique Africaine*, no.55, Paris, Karthala, pp. 101-109.
- Mamdani, Mahmood, 1995, «Théorie de la démocratie et luttes démocratiques», in: Eshetu Chole et Jibrin Ibrahim (sous la direction de), *Processus de démocratisation en Afrique, problèmes et perspectives*, Dakar, CODESRIA, 150p.

- Marchesin, Philippe, 1992, *Tribus, ethnies et pouvoir en Mauritanie*, Paris, Karthala, 437p.
- Marchesin, Philippe, 1994, «Origine et évolution des partis et groupes politiques», in: *Politique Africaine*, no.55, Paris, Karthala, pp. 20-30.
- Mawhood, Philip, (édit.), 1993, *Local Government in the Third World, the Experience of Decentralization in Tropical Africa*, Africa Institute of South Africa. second edition. 268p.
- M'Baye, Saliou, 1991, *Histoire des institutions coloniales en Afrique de l'Ouest (1816-1960)*, Dakar, 339p.
- Moussa, Zahia. 1992, «Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967-1988)», in: *Revue Africaine de Droit International et Comparé* juin , Tome 4, no.2, pp. 395-418.
- Nzouankeu, Jacques Mariel, 1993, «Décentralisation et démocratie en Afrique», 2^{ème} Conférence internationale des sciences administratives: la démocratisation et la décentralisation de l'Etat, Toluca, 27-30 juillet.
- Ould Cheikh, Abdel Wedoud, 1994, «Des voix dans le désert. Sur les élections de lire pluraliste», in: *Politique Africaine*, no.55, Paris. Karthala, pp. 31-39.
- Ould El Hacem, Moctar, 1989, «Centre et région en Mauritanie», in: *Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée*, no.54, Tome 4, pp. 149-160.
- Sedjari, Ali, «Décentralisation et pouvoir local», in: *Revue juridique, politique et économique du Maroc*, no.23, pp. 39-51.
- Taine-Cheikh, Catherine, 1994, «Les langues comme enjeux identitaires», in: *Politique Africaine*, no.55, Paris, Karthala, pp. 57-65.
- Tandia, Diaby, 1994, «Les ajustements économiques et financiers», in: *Politique Africaine*, no.55, Paris, Karthala, pp. 66-73.

** Chercheur indépendant.