

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

MINISTERE DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DU DEVELOPPEMENT

**Cellule de Coordination du Programme de
Développement Urbain**

- CCPDU -

**Etude portant sur l'analyse des
politiques de décentralisation et des
systèmes de transferts fiscaux vers les
collectivités locales**

Rapport final

Abdellahi Ould Doua

*Expert-comptable, commissaire
aux comptes &
Consultant en décentralisation et
comptabilité publique*

BP : 1422 Nouakchott R.I.M.

E-mail : abddoua@yahoo.fr

Téléphone : +(222) 46 50 23 89

Février 2012

SOMMAIRE

Introduction.....	5
I. Evaluation du financement des Communes.....	7
I.1. Aperçu historique	10
I.2. Missions et fonctions des communes	22
I.3. Financement des collectivités locales.....	39
I.4. Performance des dépenses	62
I.5. Processus de planification et de gestion des ressources affectées à la décentralisation	74
I.6. Impact des tendances budgétaires sur le caractère institutionnel et les activités des Communes	84
I.7. Besoins quantitatifs et qualitatifs de financement des Communes.....	85
I.8. Impact probable des flux supplémentaires du FRD.....	87
II. Evaluation de la gestion financière des Communes	90
II.1. Présentation du système de gestion des finances publiques locales (GFPL) et des capacités des Communes.....	91
II.2. Présentation du risque fiduciaire	118
II.3. Recommandations en vue de limiter et de minimiser le risque fiduciaire.....	125
III. Recommandations pour l'accompagnement du Programme Intégré d'Appui à la Décentralisation	128
III.1. Points à trancher avant la mise en œuvre du nouveau programme.....	131
A. Du Code des Collectivités Territoriales.....	131
B. Du Financement des Collectivités Territoriales	132
C. De l'Appui technique aux collectivités.....	132
D. De la formation.....	133
E. De la fiscalité locale et ressources propres des communes	133
F. De la réforme de la tutelle	134
G. Du rôle des communes dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire	134
H. Du renforcement de la politique de déconcentration.....	135
III.2. Recommandations spécifiques au nouveau projet.....	135
A. Actions à court terme.....	135
B. Actions à moyen et long terme	138
Liste des études consultées	140

Liste des acronymes

APE : association des parents d'élèves

CA : chiffre d'affaire

CCPDU : Cellule de coordination du programme de développement urbain

CDD : caisse de dépôt et de développement

CGI : code général des impôts

COGES : comité de gestion des écoles

CSLP : cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

CTN : comité technique national de suivi du FRD

CUN : communauté urbaine de Nouakchott

DCL : direction des collectivités locales

DGCL : direction générale des collectivités locales

DGCT : direction générale des collectivités territoriales

DGTCP : direction générale du trésor et de la comptabilité publique

DPEF : direction des projets éducation-formation

FIS : fonds intercommunal de solidarité

FRD : fonds régional de développement

GFPL : gestion des finances publiques locales

IGE : inspection générale d'Etat

IGF : inspection générale des finances

MIDEC : ministère de l'intérieur et de la décentralisation

MIPT : ministère de l'intérieur de postes et télécommunication

MF : ministère des finances

MRO et UM : ouguiyas

OMD : objectifs du millénaire pour le développement

PADDEC : programme d'appui à la décentralisation et déconcentration

PADDEM : programme d'appui à la décentralisation et déconcentration en mauritanie

PDL : plan de développement local

PDC : plan de développement communal

PTF : partenaires techniques et financiers

RGCP : règlement général de la comptabilité publique

SMIG : salaire minimum interprofessionnel garanti

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

IMF : impôt minimum forfaitaire

Introduction

1. Contexte et objectif de la mission

La Mauritanie a entrepris une politique de décentralisation progressive à travers la création des communes et l'organisation d'élections libres pour la mise en place de conseils municipaux.

Cette expérience vieille de plus d'un quart de siècle, n'a pas encore donné les résultats escomptés :

- en matière de transfert effectif de compétences et de ressources aux communes, et
- en matière de renforcement des capacités et d'amélioration de la gouvernance locale.

Le financement de la décentralisation et du développement local est assuré :

- par l'Etat à travers les dotations du FRD ; et
- par plusieurs bailleurs de fonds dans le cadre de projet de diverses natures (projet d'état, projet local, projet sectoriel, action ponctuelle, etc.).

L'Etat envisage de mettre fin à cette dispersion des projets intervenants au niveau local, notamment, en les consolidant progressivement dans un programme intégré d'appui à la décentralisation et au développement local.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente étude qui vise :

- à faciliter la compréhension de la politique de décentralisation et du système financier y afférent et à fournir une analyse des capacités actuelles et projetées ainsi que de l'efficacité de cette politique ;
- à faire, sur un second plan, une évaluation de la gestion financière des collectivités locales, à la fois en termes du système en place qu'en termes de résultats réels obtenus par les autorités locales ; et
- à formuler un ensemble de propositions et de recommandations pour la conception du nouveau Programme d'Appui à la Décentralisation, au Développement local et à l'Emploi des Jeunes.

Les résultats de cette étude serviront donc de base pour la proposition d'options appropriées pour modifier et/ou renforcer le système en place afin de pouvoir répondre aux exigences en termes de financement et de bonne exécution des investissements futurs des collectivités locales, et à fournir les ressources et les arrangements institutionnels nécessaires pour les soutenir.

L'étude a nécessité trois semaines de travail et a été réalisée sous la supervision de la CCPDU en étroite collaboration avec la Direction Générales des Collectivités territoriales (DGCT/MIDEC), les Communes, la CUN, et les acteurs et personnes potentiellement impliqués dans la décentralisation et le développement local.

2. Résumé de l'étude

Conformément aux termes de référence, le présent rapport traite des volets suivants :

- **L'Evaluation du financement des Communes :**

Le rapport comprend à ce niveau un résumé exposant les principales conclusions et les questions soulevées par l'évaluation, et des courts chapitres distincts traitant :

- des compétences communales,
- du mode de financement,
- de la performance des recettes et des dépenses, etc. ;

- **L'Evaluation de la gestion financière des Communes :**

Le rapport à ce niveau comporte :

- un aperçu et une explication détaillée du système de GFP des communes dans la pratique et une analyse de ses principales faiblesses,
 - une présentation détaillée du profil du risque fiduciaire et des principaux risques de fraude et de corruption et des mesures d'atténuation en place, et
 - des propositions détaillées pour répondre aux questions ci-dessus, y compris un plan d'action détaillé pour l'amélioration de la gestion financière des communes à moyen terme ;
- **Le rapport présente aussi des propositions et des recommandations pour l'accompagnement du Programme Intégré d'appui à la Décentralisation, au Développement Local et à l'Emploi des Jeunes.**

Pour les besoins de l'étude l'échantillon retenu est composé des 21 communes d'intervention du PDU (Nouakchott et Chefs lieux de Wilayas) et des communes urbaines et rurales suivantes :

- Boumdeid,
- Leftah,
- Choum,
- Oualata,
- Mabrouk,
- Tékane, et
- Elkhatt.

I. Evaluation du financement des Communes

L'évaluation du système de financement des communes est réalisée sous les principaux angles suivants :

- **Nature et niveau des compétences exercées par les communes :** les compétences ont une influence particulière sur le financement des communes. Faut-il à ce niveau considérer ou non que tout financement d'action dans le domaine de compétence des communes est un investissement communal ? Aucune confirmation ne peut être donnée à ce niveau, seuls sont considérés comme service public communal, ceux réalisés par les communes elles mêmes ou réalisés par l'Etat et les partenaires et inscrit dans le patrimoine communal public ou privé ;
- **La mobilisation des ressources :** le niveau des ressources propres et des apports extérieurs conditionne l'exercice par la commune de ses compétences. Ni les communes urbaines, ni les communes rurales ont réalisées des avancées à ce niveau en terme de recouvrement des recettes propres ou en terme de mobilisation des financements externes ; rares sont les communes qui soumettent des requêtes de financement, c'est plutôt le partenaire qui se substitue à la commune et lui propose le financement ;
- **La capacité de prise en charge des besoins :** la plupart des communes fonctionnent avec beaucoup de difficultés. Les besoins en fonctionnement et en équipement ne sont pas satisfaits ; on note des déficits de gestion non appréhendés par les intervenants : les coûts de gestion récurrents des services publics au niveau de chaque commune dépassent son FRD.

Cette analyse est faite sur la base d'un échantillon représentatif des communes et elle porte dans la mesure du disponible sur les exercices 2005 à 2010 ; les données ne sont pas toujours disponibles et le délai imparti n'a pas permis la collecte de plus d'information.

Il convient de souligner qu'au niveau de la présente étude, on entend par les communes urbaines la CUN, les neuf communes de Nouakchott, les chefs lieux de Wilayas et de Moughataas du fait de la présence d'un receveur municipal et par communes rurales les chefs lieux de communes.

Les premiers résultats de cette analyse montre que :

- Le transfert des compétences n'est pas fait et que celles-ci sont, en général, plus théoriques qu'effectives : partant des textes, aucune commune ne fonctionne dans la légalité de ses actes ; en effet, l'ordonnance instituant les communes dispose qu'une convention déterminant les biens et les services transférés à la commune est conclue entre les autorités représentant les collectivités concernées et le Maire et que le premier budget de la commune doit être voté lors de la session ordinaire suivant ce transfert réel ;
- Le niveau de mobilisation des ressources est loin de permettre une prise en charge par les collectivités de leurs compétences ; un transfert de moyens, notamment, des ministères sectoriels s'avère indispensable et obligatoire, ou à défaut, une réforme de la fiscalité locale devient obligatoire ;

- Les dépenses des communes se limitent au niveau du fonctionnement aux biens et services consommés, aux frais du personnel et aux subventions versées ; les honoraires des frais d'études, d'assistance et de renforcement des capacités sont absents et se limitent au niveau de la section équipement aux travaux d'entretien des bâtiments et équipements des services publics vitaux (éducation et santé.) ; de faibles actions sont réalisées dans le volet voirie locale, eau et cimetières. C'est dépenses sont grevées par des taxes (TVA, IMF et droit d'enregistrement ; soit 18%) qui réduisent sensiblement le montant réellement utilisé par les communes ;
- Les délais de mobilisation du FRD par l'Etat sont trop longs et réduisent la marge de manœuvre des communes, sa mobilisation se fait généralement en deux tranches, d'où un échelonnement dans le temps des dépenses d'investissement du fait que les communes ne peuvent pas recourir à un système d'avance ;
- Le niveau du FRD n'a pas encore atteint le taux de 3% du budget de fonctionnement de l'Etat, et même s'il l'atteint, il n'arrivera pas à lui seul à couvrir les besoins réels et pressants des communes à court terme, voire à moyen et long terme ;
- Les communes dans le choix de leurs actions d'investissement ne donnent pas toujours une priorité aux services marchands qui généreront des recettes complémentaires et ceux existants ne fonctionnent pas convenablement et leur exploitation ne permette pas la prise en charge de leurs frais de fonctionnement récurrents.

La décentralisation repose sur le transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités. Elle implique la définition des termes d'un partenariat entre ces deux catégories d'acteurs.

Dès la mise en place des collectivités, celles-ci ont automatiquement exercé certaines fonctions administratives :

- signature des actes d'état-civil,
- légalisation des actes et pièces, etc.

Le transfert de compétences dans les autres domaines est par contre très lent :

- la voirie,
- la santé,
- l'éducation,
- l'eau,
- le transport, etc.

La création des communes et la reconnaissance de leurs compétences ne suffit pas pour que ces nouvelles instances puissent effectivement exercer leurs compétences en ayant les moyens de les mettre en œuvre. Pour cela **les textes législatifs doivent prévoir que le transfert des compétences aux collectivités, soit accompagné des moyens nécessaires humains et financiers**, même de manière progressive, étant donné qu'il s'agit d'une politique de partage des pouvoirs et des responsabilités administratives entre l'Etat et les communes.

Ceci dit, il est utile de faire un aperçu historique de la décentralisation avant d'entamer l'évaluation du financement des communes.

I.1. Aperçu historique

1. Phases de la décentralisation

Le processus de décentralisation a connu plusieurs phases depuis l'indépendance de la Mauritanie :

- la première de **1960 à 1986**,
- la deuxième de **1986 à 1991**,
- la troisième phase de **1991 à 2006**, et
- la dernière de **2006 à nos jours**.

a. Période de 1960 à 1986

La première communalisation, inspirée du modèle français, a été faite lors de l'accession à l'indépendance en 1960. Cette réforme distingue trois catégories de communes :

- **Les communes urbaines au nombre de cinq (Nouakchott, Atar, Boghé, Rosso et Kaédi) :**
 - elles comptent une population supérieure à 1500 habitants et disposent de ressources suffisantes permettant d'avoir un budget propre,
 - elles ont le statut de collectivité territoriale, et jouissent de la personnalité morale et disposent d'un budget propre,
 - elles sont dirigées par un conseil municipal élu au suffrage universel qui désigne parmi ses membres le Maire et ses adjoints,
 - elles règlent les affaires de la commune mais ne bénéficient pas de compétences propres.

Les autorités communales entretiennent avec le pouvoir un lien étroit qui ressemble plus à de la subordination qu'à de la collaboration ;

- **Les communes rurales au nombre de vingt trois :**
 - elles correspondent, en fait, aux limites territoriales des anciennes Moughataas,
 - elles disposent elles aussi de la personnalité morale,
 - elles sont dirigées par un conseil municipal élu, mais, le chef de la Commune est nommé par le pouvoir central,
 - elles ont des compétences propres plus importantes que celles des communes urbaines.

Mais l'effet est limité du fait du mode de nomination du président qui jouit en fait, dans la commune d'un pouvoir prépondérant. Par son biais, c'est l'Etat qui décide des affaires de la commune, bien plus que les représentants élus, de la population locale ;

- **Les communes pilotes au nombre de trois jouissant d'un statut intermédiaire (Aïoun, Nouadhibou et Fderick) :**

- elles jouissent de la personnalité morale, disposent d'un budget et d'un patrimoine propre,
- elles ont les attributions des communes urbaines mais sont administrées par un maire, délégué du gouvernement.

Mais l'effet est aussi limité du fait de la qualité du président qui jouit en fait, dans la commune d'un pouvoir prépondérant.

Cette tentative de décentralisation s'est heurtée en 1968 à des difficultés économiques qui se sont traduites par un manque de ressources fiscales, ce qui a conduit à la régionalisation et à l'arrêt de cette première tentative de décentralisation jusqu'en 1986.

b. Période de 1986 à 1991

La nouvelle réforme ou tentative de décentralisation a été engagée le 13 août 1986 par la promulgation de l'ordonnance n° 86.134 instituant les communes abrogée et remplacée le 20 octobre 1987 par l'ordonnance 87.289.

Cette nouvelle réforme s'est distinguée par :

- l'organisation d'élection pilote au niveau de Nouakchott en 1986 (1 commune) ;
- l'organisation d'élections locales au niveau des chefs-lieux des Wilayas en 1987 (12 communes),
- l'organisation d'élections locales au niveau des autres Moughataas (33 communes) en 1988, et
- l'organisation d'élections locales au niveau des communes « Rurales » (162 communes) en 1989.

Cette réforme, qualifiée par le Directeur des Affaires Politiques et des Libertés Publiques (MIPT) en 2007 de processus "pédagogique", visait l'instauration de la démocratie dans le pays, d'où la nécessité d'initier le citoyen aux ABC de la démocratie :

- il fallait initier le citoyen à s'intéresser au débat politique, à choisir un programme, à se présenter devant un bureau de vote, à utiliser une enveloppe, à introduire le bulletin de son choix, à émarger une liste électorale et accepter les "résultats" d'un scrutin ;
- c'est aussi l'occasion de voir des acteurs politiques s'organiser, concevoir des projets de société, les proposer au citoyen, en discuter, mener des campagnes électorales avec méthode, dans la sérénité et avec l'esprit démocratique nécessaire et enfin tirer les leçons de l'élection et se préparer mieux aux prochaines échéances ;
- c'est aussi un processus d'apprentissage pour l'Administration en charge d'organiser les élections en vue d'affiner son expérience dans le domaine : *concevoir les chronogrammes d'élections, les mettre en œuvre, concevoir les supports et matériels électoraux, encadrer la campagne électorale, mettre en place les structures nécessaires, mettre à la disposition de l'électeur tous les moyens de voter, assurer la sécurité des résultats du scrutin, les acheminer et les diffuser à temps.*

L'ordonnance 86.134, du 13 août 1986 disposait que la mission principale désormais assignée aux conseils municipaux est celle de régler par leurs délibérations les affaires de la commune et de décider des mesures à prendre pour assurer à la commune son plein développement économique et social.

L'ordonnance 87.289 du 20 octobre 1987, qui abrogea et remplaça cette ordonnance, est allée dans le sens d'un cadrage mieux affirmé des missions de la commune, et, a étendu la durée du mandat des conseils municipaux à cinq ans au lieu de deux, pour asseoir sans doute une certaine stabilité nécessaire à une action municipale efficiente.

C'est ainsi qu'en son article 2, elle fait ressortir la dualité exclusive du partenariat entre l'Etat et la Commune dans le domaine de l'action locale, en disposant que celle-ci « assure les services publics répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de la compétence de l'Etat ».

Ce même article affine davantage les prérogatives qui sont désormais dévolues aux communes, en établissant une liste de compétences, qui concernent des domaines aussi variés.

Pour donner à cette décentralisation les moyens de se concrétiser et la rendre plus opérationnelle, les pouvoirs publics ont effectué des aménagements successifs au texte de référence que constitue l'ordonnance 87- 289.

Cette concrétisation a aussi abouti à la promulgation de l'ordonnance 90-04 du 6 février 1990 portant création d'une fiscalité communale faisant intervenir l'Etat et les communes dans la gestion des impôts communaux afin d'assurer l'autonomie financière progressive des collectivités locales.

c. Période de 1991 à 2006

En 1991 a commencé le processus de démocratisation avec le vote d'une constitution et l'organisation d'élection présidentielle et parlementaire.

La constitution du 12 juillet 1991, consacre son titre X aux collectivités locales et dispose en son article 98 que « *les collectivités territoriales sont les communes ainsi que les entités auxquelles la loi confère cette qualité. Ces collectivités sont administrées par des Conseils élus dans les conditions prévues par la loi* ».

Le processus de décentralisation sensible n'a commencé qu'en 1991, suite aux recommandations des organisations internationales, qui voyaient dans la décentralisation une réponse bien adaptée à la diminution des ressources budgétaires et une manière de continuer la restructuration de l'économie, initiée avec le processus de privatisation mis en place la même année.

La politique de décentralisation mise en place a donné un poids important aux entités décentralisées de niveau local, notamment par l'attribution des fonctions exclusives de décision et de financement.

C'est ainsi que les aménagements apportés en 1993 ont permis d'instaurer les candidatures illimitées et le multipartisme intégral ; en 1987, le nombre de listes aux élections municipales était limité à quatre (4).

Les fonctions de consultation, exécution et contrôle sont partagées entre les entités décentralisées de niveau régional et celles de niveau local. Les deux types d'entités n'ont reçu cependant qu'un niveau insuffisant de ressources pour faire face à leurs fonctions. Par ailleurs, les entités de niveau local disposent d'une plus grande autonomie que les entités de niveau régional dans l'utilisation de ces ressources, sous la tutelle toutefois du Ministère chargé de l'intérieur.

La décentralisation n'a cessé durant cette période de prendre de l'ampleur dans le discours officiel et dans les politiques de l'Etat. On note cependant, que la déclaration de politique municipale de 1995 ne s'est pas traduite au niveau pratique par des avancées concrètes et perceptibles.

En 2001, une nouvelle réforme fiscale a eu lieu, donnant plus de pouvoir aux communes en matière de détermination des taux et tarifs et en termes de gestion matérielle des impôts (contribution foncière, taxe d'habitation, taxe communale, redevances et droits domaniaux).

En 2001 aussi a été promulgué la loi n° 2001.27 du 7 février 2001 modifiant et complétant l'ordonnance n° 87.289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86.134 du 13 août 1986 instituant les communes. Elle abroge et remplace certaines dispositions de l'ordonnance 87.289, tout en incitant les communes d'une même aire géographique à se regrouper dans le cadre d'une structure intercommunale. Elle précise qu'un décret fixera les modalités d'application de cette disposition ; un tel texte n'a jamais vu le jour.

C'est ainsi qu'a été créée, cinq mois plus tard, une Commune au niveau de chacune des 9 Moughataas de Nouakchott et leur regroupement dans une communauté urbaine (CUN).

En 2005, une période de transition politique s'est ouverte, suite à un coup d'Etat militaire et qui n'a pas remis en cause, ni modifier le cadre légal et la stratégie de la décentralisation existant.

En plus de l'effort de l'Etat dans le financement des communes notamment à travers le FRD, dont le montant se situe aujourd'hui à environ trois milliards d'ouguiyas, de nombreuses interventions des coopérations bilatérales ou multilatérales ont contribué à renforcer le dispositif de la décentralisation, à savoir notamment :

- la coopération française à travers ses programmes PADDEC, PADDEM et PADDEM2,
- l'IDA à travers le programme de développement urbain (PDU),
- la coopération allemande (GTZ), etc.

Cette période a aussi été marquée par l'élaboration de plusieurs études et guides dont :

- le manuel de gestion communale,
- le guide du receveur municipal pour la gestion des collectivités locales,
- la stratégie de décentralisation,
- l'étude sur la fiscalité locale,

- l'étude sur le fonds intercommunal de solidarité,
- la mise en place du portail de développement communal,
- l'adoption et la mise en œuvre de l'organigramme de la DGCL, etc.

De plus, plusieurs programmes d'infrastructures et d'appui institutionnel aux communes ont été exécutés, notamment dans le cadre du PDU.

En dépit de ces efforts, la fonctionnalité des Communes demeure insuffisante en raison de facteurs multiples qui tiennent notamment :

- à la faiblesse de leurs moyens financiers,
- aux faibles capacités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre liées à un déficit énorme de ressources humaines qualifiées,
- au manque de formation des élus locaux et du personnel,
- au déficit d'encadrement technique de l'État,
- au mauvais fonctionnement de l'intercommunalité mise en place à Nouakchott et son inexistence dans le reste du pays, et
- à des pesanteurs sociopolitiques qui nuisent à l'équilibre des pouvoirs entre Maire et Conseil Municipal et limitent la collégialité au sein des Conseils municipaux, notamment, suite à la nouvelle réforme de 2006 qui a instauré la proportionnelle à un tour et l'autorisation de nouveau des candidatures dites « indépendantes ».

Durant cette phase, la décentralisation était l'œuvre du seul ministère de l'intérieur, des postes et télécommunication à travers sa DCL (direction des collectivités locales), devenu en août 2006 DGCL (direction générale des collectivités locales).

d. Période de 2006 à nos jours

L'ancrage de la décentralisation constitue une orientation majeure du CSLP qui prévoit dans ce cadre au cours de la période 2006-2010 :

- la poursuite de la réforme du cadre institutionnel et réglementaire en vue d'une meilleure adaptation aux nouvelles missions de l'administration locale,
- l'élargissement du champ territorial de la décentralisation, notamment à travers l'érection des Wilayas en « collectivités territoriales décentralisées »,
- la mise en œuvre du Programme pour le Développement de la Décentralisation et de la Démocratie Participative (P3D),
- le renforcement des capacités de gestion communale, par la poursuite de la formation des élus et du personnel communal et la modernisation des équipements,
- la mobilisation davantage de ressources en faveur des communes,
- la promotion de l'intercommunalité,
- l'appui technique et logistique aux associations régionales des maires,
- l'élaboration de plans de développement communaux (PDC),
- la promotion du partenariat avec la société civile, et
- le renforcement de la déconcentration, notamment à travers l'appui à l'administration territoriale et aux services déconcentrés de l'Etat.

Cette période a été marquée par deux évènements majeurs :

- la création en 2007 d'un Ministère chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire était porteur d'innovations et devrait apporter de nouveaux changements quant au pilotage et à l'organisation du processus de décentralisation dont les enjeux demeurent plus que jamais de taille ; et
- le pilotage depuis 2008 de la décentralisation par le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation à travers une direction générale des collectivités territoriales (DGCT) ; ce qui est vu comme une régression de la volonté politique, sans pour autant revenir à la situation qui prévoyait en 2006.

Des ateliers et assises de concertation en matière de décentralisation ont été tenus et leurs recommandations spécifiques se résument comme suit :

- l'approfondissement graduel de la décentralisation notamment avec la réforme du statut de la wilaya,
- la mise à disposition des maires des moyens financiers nécessaires au développement de leurs communes à travers l'affectation d'une part importante du revenu national,
- le renforcement de la coordination des politiques sectorielles au niveau des communes,
- la révision de la fiscalité communale, et
- l'élargissement de l'intercommunalité.

Des documents stratégiques de référence ont été élaborés au cours de cette période, il s'agit notamment :

- des orientations stratégiques :
 - déclaration de politique nationale de décentralisation (2007),
 - déclaration de politique de décentralisation et de développement local (2010) ; et
- des plans d'action de la DGCT (2011-2015) qui s'articule autour de la relance du processus de décentralisation et le renforcement du développement local.

On note en résumé au cours de cette période le constat suivant :

- une décentralisation réelle, mais aussi perfectible :
 - Régime dualiste avec la déconcentration et la décentralisation : *Mais équilibre complexe pour la tutelle entre contrôle et appui conseil,*
 - Ancrage de la démocratie locale et de l'institution communale : *Mais fonctionnalité encore faible des communes (moyens financiers, techniques et humains),*
- Une décentralisation incomplète :
 - Pas de niveau régional, échelle géographique pourtant la plus adaptée à la planification d'un développement socio-économique pertinent,
 - Pas de possibilité de coopération intercommunale permettant une mutualisation des ressources et moyens pour le développement local,
- Un développement local effectif mais peu coordonné et mal planifié :
 - Programmation irrationnelle des investissements,
 - Absence de cohérence des actions de développement,
 - Difficulté de pérennisation des investissements.

Ces différentes réformes au niveau des textes de référence de la décentralisation, n'ont pas été accompagnées par de vraies mesures d'accompagnement, notamment, au niveau du Ministère des finances pour le recouvrement des recettes locales, seul gage d'autofinancement des collectivités locales.

La décentralisation est liée à l'histoire politique et administrative de la Mauritanie ; ce que confirme l'article 53 de la constitution du 20 mai 1961, qui posait le principe de la division du territoire en communes, disposition reprise par l'article 98 de la constitution du 20 juillet 1991, modifiée en 2006.

La Mauritanie, depuis son accession à la souveraineté a opté pour une politique de décentralisation progressive et prudente, mais désormais irréversible. La politique de décentralisation est aujourd'hui à la croisée des chemins après plus d'un quart de siècle de mise en œuvre.

L'option de décentralisation après 1960 avait pour objet de libérer les énergies et de garantir la démocratie locale. Elle vise à prendre en charge les aspirations des populations. La décentralisation est fondée sur l'idée selon laquelle les citoyens sont liés par des intérêts communs et que les affaires locales seront mieux gérées si elles sont prises en charge au niveau local.

Cependant, force est de constater que les collectivités ainsi reconnues ne bénéficient point d'un régime juridique homogène et ne disposent, pas en matière de promotion du développement économique et social, des moyens suffisants pour faire face à leurs attributions.

Il faut reconnaître de même que les communes restent confrontées à certaines difficultés dans l'exercice de leur mission, malgré toutes les bonnes réformes menées par les différents gouvernements qui se sont succédés depuis l'indépendance jusqu'à nos jours ; ce qui réduit de manière considérable l'efficacité de leur intervention.

Dans l'état actuel des choses, la décentralisation fait face à des obstacles d'ordre structurel et conjoncturel. Ces contraintes sont notamment :

- l'hostilité à la décentralisation qui se manifeste par le ralentissement du transfert effectif des compétences,
- l'absence de concertation et de planification au niveau général et intercommunal, malgré l'existence de l'Association des Maires de Mauritanie (AMM) et des associations par Wilaya,
- la difficulté de cohabitation entre l'exécutif et son opposition,
- le poids de la tutelle administrative et financière qui affecte la liberté et retarde l'action des communes,
- le poids démographiques qui pèse lourd sur la qualité des services rendus et la démission des communes de leurs obligations vis-à-vis de certaines localités distantes du chef-lieu ou très excentrique :
 - **au niveau urbain**, le flux migratoires n'étant pas contrôlé, rend difficile la mise en œuvre d'une politique efficace de développement à court et moyen terme, et
 - **au niveau rural**, la particularité au plan géographique et humain rend difficile le choix de la nature et du lieu des investissements,

- l'influence des moyens financiers et l'absence d'institution de crédits adaptés au contexte et au besoin des collectivités locales (NB : la Caisse de Dépôt et de Développement vient d'être créée en 2011),
- l'absence de personnel qualifié malgré les efforts de formation et d'appui continue de l'Etat et de ses partenaires, etc.

2. Bilan de la décentralisation et réformes utiles

Le Ministre de l'Intérieur des Postes et Télécommunication à rappeler lors du quatrième Congrès des Maires de Mauritanie en 1999 que « la décentralisation se définit comme une réforme de l'Etat, politique dans son essence, qui a pour finalité de confier aux populations, par l'intermédiaire de leurs représentants élus, la gestion collégiale des affaires locales et la responsabilité du développement, sous le contrôle nécessaire des lois et règlements et avec l'accompagnement des services de l'Etat ».

L'Etat c'est engagé depuis 1986 dans une politique de décentralisation par la création de la Commune de Nouakchott et des douze chefs lieu de Wilaya en 1987. Entre 1988 et 1989, la communalisation a été généralisée avec la création de plusieurs communes au niveau des Moughataas et des grands centres d'intérêt existants. C'est ainsi qu'ont été créée 208 communes réparties entre les 12 Wilayas comme suit :

Wilaya	Nombre
Hodh Echarghi	30
Hodh El Gharbi	27
Assaba	26
Gorgol	29
Brakna	21
Trarza	25
Adrar	11
Dakhlet –Nouadhibou	5
Tagant	10
Guidimakha	18
Tiris-Zemmour	3
Inchiri	2
Nouakchott	1
Total	208

La logique suivie dans la création de ces communes n'a pas pris en compte la dimension ressources, ce qui a conduit à la création de communes sans potentiel fiscal et parafiscal.

L'organisation de l'administration territoriale a beaucoup influencé sur la création des communes, c'est ainsi que chaque Moughataa, hormis Oualata, Wadane, Zoueratt, F'Derik et Bir Mogreïn, regroupe plusieurs communes dont le nombre n'est pas fonction de la surface géographique et leur création n'a pas été précédée par une étude de découpage.

La création de ces communes a été accompagnée par un transfert de compétence et de ressources fiscales et parafiscales instituées par le CGI.

C'est seulement en 2001, 14 ans après avec la réforme fiscale, que les communes ont été associées à la fixation de certains tarifs et taux.

L'année 2001 a été aussi marquée par la scission de la Commune de Nouakchott en 9 communes et leur réunion dans un Communauté Urbaine.

Entre ces deux périodes, l'Etat n'a cessé de rechercher des solutions appropriées pour pousser les communes à mobiliser leurs recettes, avec l'autorisation de création de régie de recette et de régie d'avance pour l'assouplissement de la procédure de paiement des dépenses.

La volonté politique n'a jamais été remise en cause par les changements de régime intervenus :

- En 1992 : lors de la démocratisation du régime,
- En 2005 : suite au coup d'état,
- En 2007 : suite à l'institution de l'ordre constitutionnel,
- En 2008 : suite au second coup d'état, et
- En 2009 : suite au rétablissement de l'ordre institutionnel.

On rappelle que la politique de décentralisation a été portée par trois ministères :

- De 1987 à 2007 par le Ministère de l'intérieur, des postes et télécommunications à travers sa direction des collectivités locales et puis par la direction générale des collectivités locales ;
- De 2007 à 2008 par le Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire à l'aide de sa direction générale de la gouvernance locale ; et
- De 2008 à nos jours par le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation par l'intermédiaire de sa direction générale des collectivités territoriales.

La loi instituant les communes date de 1987 et n'a jamais fait l'objet d'une révision dans le fonds, seuls des changements ont été opérés relatifs essentiellement au mode d'élection.

Cette loi traite les communes au même pied d'égalité malgré leur divergence et leur structure : elles disposent des mêmes compétences, des mêmes ressources, de la même tutelle, etc.

La politique de décentralisation a été toujours l'œuvre d'un seul Ministère, ce qui est peut être la cause des problèmes actuellement constatés :

- Faiblesse du niveau des ressources mobilisées,
- Manque de coordination au niveau nationale de la politique de décentralisation malgré la mise en place d'un comité interministériel de pilotage de la décentralisation, etc.,
- Faiblesse du niveau de transfert des compétences, etc.

Après plus de deux décennies, le bilan de la décentralisation est très mitigé, même si des progrès importants ont été réalisés, notamment, en termes d'apprentissage de la démocratie au sein des populations, à travers l'organisation de plusieurs scrutins électoraux au niveau local et en matière d'élaboration des textes législatifs et réglementaires.

La mise en application du processus de décentralisation se heurte toujours à plusieurs obstacles qui empêchent les communes de jouer pleinement leur rôle dans la planification et la mise en œuvre des programmes de développement. Il s'agit, notamment, de :

- l'insuffisance des ressources humaines et financières ;
- la faiblesse de l'organisation administrative communale ;
- l'absence de clarté en termes de répartition des compétences entre l'Etat et les Communes ; et
- la faiblesse des capacités de gestion et des moyens techniques des communes (faibles capacités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre liées à un déficit cruel de ressources humaines qualifiées, au manque de formation des élus locaux, au manque d'encadrement technique de l'Etat).

Un bilan rapide nous permet de tirer essentiellement quatre leçons :

- la première est la **volonté politique** incontestable du pouvoir central de renforcer les pouvoirs locaux : déclaration de politique générale du Premier ministre en 2010 ;
- la seconde réside dans le fait que cette volonté exprimée n'est pas traduite dans les faits : **absence de concertation entre l'Etat et les communes en matière de planification du développement local, d'appui au recouvrement, etc.** ;
- la troisième leçon est que **les moyens** d'accompagnement financiers et en ressources humaines offerts aux communes, **n'ont pas toujours été à la hauteur** des tâches dévolues aux communes : le FRD à lui seul ne suffit pas ;
- la quatrième leçon est que **la gestion collégiale** des affaires locales et la responsabilité du développement **n'est pas réellement confiée aux populations**, par l'intermédiaire de leurs représentants élus.

Ce bilan a conduit le gouvernement à identifier les priorités et les réformes, comme annoncé par le Premier ministre en 2010 dans la déclaration de politique générale. Les orientations de la politique nationale en matière de décentralisation et de développement local sont, notamment :

- **Le Renforcement et la consolidation du processus institutionnel de la décentralisation comme socle de la Réforme par :**
 - L'affinement du cadre juridique de la décentralisation qui a déjà été fait bien avant en 2007 par une relecture des textes fondateurs de la décentralisation dans le sens surtout du renforcement de la libre administration des collectivités. C'est ainsi qu'un code des collectivités territoriales a été préparé et a fait l'objet d'une consultation avec les acteurs concernés et les partenaires. **Ce code n'a pas encore été soumis au parlement pour validation ;**
 - L'élaboration avec l'appui de certains partenaires au développement d'une stratégie globale à long terme en matière de décentralisation et du développement local qui a pour finalité de définir et d'arrêter les contours de la problématique de la décentralisation et du développement local en totale synergie avec la politique générale du gouvernement en matière de développement institutionnel, et d'aménagement du territoire : les termes de références de cette consultation sont en cours d'élaboration. Cette stratégie, une fois affinée, fera l'objet d'une large diffusion auprès de tous les acteurs et partenaires pour faciliter sa mise en œuvre ;

- La mise en œuvre d'un programme global de formation, d'encadrement des élus, du personnel des collectivités territoriales et de la tutelle pour renforcer les capacités techniques de ces institutions et consolider l'action sur le terrain des différents projets d'appui à la décentralisation ;
 - L'actualisation, multiplication et large diffusion des outils et manuels de gestion disponibles ;
 - L'élaboration d'un statut du personnel des collectivités territoriales et d'un autre pour l'élu qui devraient combler le vide actuel en matière de législation dans ce domaine, afin de conforter et sécuriser la situation juridique des personnes travaillant au niveau des collectivités territoriales : **le projet de statut du personnel déjà préparé n'a pas encore fait l'objet d'une validation** ;
 - La réactivation et le renforcement des structures de la décentralisation, notamment, le comité interministériel de la décentralisation, son comité technique et la Direction Générale des Collectivités Territoriales ;
 - La révision du statut de l'Association des Maires de Mauritanie pour lui permettre de jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la décentralisation ;
 - La mise en œuvre d'une nouvelle politique de déconcentration des services essentiels, notamment techniques et financiers pour le renforcement de ce processus de décentralisation.
- **Le renforcement de la décentralisation et du développement local pour une meilleure offre de service public au citoyen par :**
- L'appui à l'émergence d'une administration autonome de proximité permettant une participation effective des populations locales dans la gestion de leurs propres affaires et créant une réelle valeur ajoutée, en termes de bien être des populations ;
 - Le transfert de larges compétences, notamment en matière de services publics locaux et leur accompagnement des moyens adéquats ;
 - L'intervention de l'Etat dans le cadre d'une amélioration dans un premier temps, du Fonds Régional de Développement (FRD) et de la mise en place dans un second temps d'un mécanisme durable et intégré de financement des collectivités Territoriales, assurant un transfert financier conséquent vers ces entités ;
 - L'institution de l'établissement de plans de développement communaux dont l'objectif est de doter chaque collectivité territoriale d'un programme d'investissement local sur une période déterminée, fixant ainsi les priorités de la collectivité et s'assurant de leur faisabilité et surtout de leur adéquation avec les autres interventions, tant au plan national que régional ;
 - Une coordination des politiques sectorielles et des interventions diverses des partenaires techniques et financiers afin d'assurer une cohérence globale et des synergies nécessaires pour éviter les confusions et redondances.
- **Le renforcement des capacités financières des collectivités territoriales par :**
- Leur dotation de ressources propres leur permettant de financer leurs services de fonctionnement et de dégager un autofinancement des opérations d'investissement ;

- La capitalisation de l'ensemble des études menées ces dix dernières années en matière de fiscalité afin de parvenir à une réforme réaliste de nature à permettre aux collectivités territoriales de disposer de moyens supplémentaires sûrs et recouvrables facilement.
- **L'élargissement du champ territorial de la décentralisation vers un cadre de coopération, de coordination et de pilotage du développement régional par :**
- La création d'une nouvelle catégorie des collectivités territoriales, au niveau de la Wilaya, afin que celle-ci puisse servir de cadre pertinent de programmation, de planification et d'aménagement du territoire ;
 - Le développement de groupements de collectivités territoriales autour des idées de projets d'intérêts communs, permettant de valoriser la complémentarité, la mutualisation des ressources, le partage des charges et la vision intégratrice d'aménagement du territoire.
- **La décentralisation et bonne gouvernance : vers une adhésion et une mobilisation du citoyen par :**
- L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication en vue d'amener les citoyens à contribuer à la mise en œuvre et à la pérennisation des projets communaux ;
 - L'encouragement des mouvements associatifs par le développement d'une politique du contrôle citoyen permettant de jeter des passerelles entre le champ communal et le champ communautaire.
- **Dans le cadre de la mise en œuvre du Code des Collectivités Territoriales, d'autres axes de la politique de décentralisation seront approfondis, visant notamment :**
- A favoriser l'autonomie locale, en redéfinissant la fonction de la tutelle qui doit évoluer rapidement vers une fonction d'appui et de conseil au développement,
 - Le renforcement de l'encadrement technique de proximité des communes et de leurs moyens d'action,
 - Le développement de l'intercommunalité et des groupements de collectivités territoriales à travers les ententes,
 - La prédominance de la lutte contre la pauvreté comme norme principale des politiques macro-économiques des politiques sectorielles et des autres politiques publiques de développement du pays,
 - La nécessité claire et affirmée d'une administration de développement au lieu d'une administration de représentation et de commandement,
 - L'appui pour la réussite d'une démocratie participative,
 - Le renforcement et la détermination des compétences des collectivités territoriales à travers le transfert financier, la maîtrise d'ouvrage, la formation et la mobilisation des ressources locales,
 - Le développement des ressources humaines par l'insertion des jeunes diplômés,
 - Le développement des services publics locaux.

A ces orientations stratégiques, il est nécessaire d'envisager aussi :

- une réforme du système de gestion financière des collectivités locales et de leur contrôle financier. Il va de soit que la suppression du contrôle financier à priori et son remplacement par un contrôle à posteriori et un jugement des comptes est une condition à l'autonomie financière des communes sans laquelle on ne peut parler de décentralisation ; de même que l'affectation d'un comptable par commune pour fluidifier le fonctionnement au quotidien, notamment, en matière de recouvrement de recette ;
- une réforme visant au portage de la politique de décentralisation par un niveau plus haut afin qu'elle soit l'œuvre de tous les acteurs, ce qui garantira sa réussite du fait de son caractère transversal.

I.2. Missions et fonctions des communes

La commune, conformément aux dispositions de l'article 1 de l'ordonnance 87.289 du 20 octobre 1987, est une collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Pour l'exercice des compétences que lui confère la loi elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre.

Ce domaine a été élargi par les lois sectorielles à d'autres compétences, notamment, l'aménagement et la gestion des forêts communales, la gestion de l'environnement, la gestion des ressources pastorales et le règlement des conflits pastoraux.

Toute fois la comparaison du domaine légal d'intervention des communes et les missions qu'elles exercent actuellement montre un réel décalage entre ce qui est prévu et la réalité des choses.

Afin de mieux cerner les missions effectivement accomplies par les communes actuellement, il est nécessaire de rappeler leurs principales missions et de faire une analyse de la situation avant de formuler les recommandations utiles pour renforcer et améliorer l'accomplissement des missions à la leur charge.

A. Rappel des principales missions et fonctions des communes

Les communes ont pour mission, conformément aux dispositions de l'article 2 de l'ordonnance 87.289 du 20 octobre 1987, d'assurer les services publics répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de la compétence de l'Etat. Dans ce cadre, leurs compétences comprennent notamment :

- la voirie locale ;
- la construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental ;
- la construction, l'entretien et l'équipement des dispensaires et centres de protection maternelle et infantile ;
- l'alimentation en eau et l'éclairage public ;
- les transports urbains, sanitaires et scolaires ;
- la lutte contre l'incendie ;
- l'hygiène ;

- l'enlèvement des ordures ménagères ;
- les marchés ;
- les abattoirs ;
- les équipements sportifs et culturels communaux ;
- les parcs et jardins ;
- les cimetières ;
- l'assistance aux indigents ;
- l'aménagement et la gestion des zones concédées par l'Etat à la commune.

Ce champ de compétence n'est pas figé, toute la latitude est laissée aux communes pour intervenir dans tout domaine en relation avec les intérêts communaux. C'est dans cet état de cause, que les communes interviennent dans des domaines non cités par cet article et se dérobent des compétences qui leur sont spécifiquement dévolues du fait de leur complexité et de leur manque crucial de moyens et de ressources.

Il convient cependant de souligner que l'absence de définition des limites des compétences transférées par rapport à celles de l'Etat fait régner une imprécision préjudiciable en termes de bon fonctionnement des communes et entraîne dans certains cas, des tiraillements, voire même un abandon d'exercice de certaines compétences par les communes.

B. Analyse de la situation

La répartition des tâches et des interventions entre l'Etat et les Communes n'est pas faite de manière concertée. L'Etat continue toujours à agir en lieu et place des communes et les actions menées par ces dernières sont pour la plupart financées à l'aide de la subvention de l'Etat (FRD).

Les interventions des communes ne constituent pas des actions complémentaires aux investissements de l'Etat, elles sont le plus souvent des actions ponctuelles et urgente à court terme.

Nous allons dans ce qui suit présenter de façon détaillée les modes d'interventions des communes dans leur domaine de compétence légal.

1. Voirie locale

Le vocable « voirie locale » n'est pas bien explicité par les textes ; c'est à ce titre qu'il porte à des interprétations différentes par l'Etat et par chaque Commune à son niveau.

En effet, dans le cadre du projet PADDEM, on mentionne dans cette compétence les actions suivantes :

- Plan d'urbanisme,
- Plan de vocation des sols,
- Plan d'adressage, et
- Règlement d'urbanisme.

L'intervention des communes à ce niveau reste très limitée. Au niveau de Nouakchott, on note un chevauchement des compétences entre la CUN, ses Communes et l'Etat.

Il n'existe aucun texte légal ou réglementaire délimitant de façon claire les limites des compétences entre ses différents intervenants.

En matière de voirie, il existe un compromis selon lequel, l'Etat à compétence sur les voies nationales, la CUN sur les voies communautaires et les Communes sur les voies locales ou tertiaires.

Au niveau des communes rurales, on ne note aucune intervention dans ce domaine et les inscriptions d'actions dans les programmes de développement restent sans suite.

Certaines communes urbaines (Nouadhibou, Kaédi, Tidjikja, etc.) ont réalisé des voies locales, des plans d'urbanisme, de vocation des sols et d'adressage, de règlement d'urbanisme sur financement extérieur, notamment dans le cadre du PDU et du PADDEM.

La création de voies (nationale, communautaire et locale) reste principalement du domaine de l'Etat, soit directement, soit dans le cadre de ses entités et projets de développement (PDU, ADU, ISKAN, etc.).

Malgré l'absence de procédure d'intervention fiable et claire, la plupart des communes perçoivent :

- des droits de coupure de voie de circulation, et
- des droits d'occupation du domaine public.

Les entretiens et réhabilitation sont effectués par l'Etat :

- par l'ENER pour les voies interurbaines,
- par des prestataires pour les autres voies.

On note certaines interventions, plutôt préventives, des communes, notamment en période d'hivernage pour des besoins de désenclavement et de traitement des eaux stagnantes. C'est dans ce cadre que la CUN a acquis des hydro-cureurs, la commune de Tevragh-Zeina a installé une motopompe sur un camion-citerne, la Commune de Djiguénni a réalisé des remblais de voies, etc.

On note aussi, à ce niveau, que le traitement des eaux de pluies au niveau de la ville de Nouakchott est supervisé par la Wilaya de Nouakchott dans le cadre du plan hors-sec.

L'intervention dans ce sens à l'intérieur du pays reste très limitée.

Les communes financent, de temps à autre, dans le cadre de leur politique de désenclavement, la création de routes inter-quartier sous forme de remblai (piste), notamment, à Toujounine.

Le volet urbanisme a été traité par le code d'urbanisme institué par la loi 2008-07 du 17 mars 2008 qui présente de façon claire les responsabilités et les compétences des communes en matière d'urbanisme comme suit :

- les communes n'interviennent dans la définition de la politique d'urbanisme qu'à titre consultatif, malgré qu'elles sont autorisées à solliciter la préparation de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, de plan local d'urbanisme, de plan d'aménagement de détail, et la concession de terrain ;
- les communes initient la procédure d'autorisation de construction bien que le permis de construire est attribué par l'autorité administrative.

Afin de faciliter la délivrance de ce permis de construire, il a été créé des guichets uniques au niveau de la CUN et de ses Communes membres et dont l'arrêté de création n'a pas été diffusé au niveau des communes.

La compétence « voirie locale » demeure partagée entre l'Etat et les communes, bien que l'intervention de ces dernières ne soit pas satisfaisante du fait de leurs faibles moyens.

Selon la plupart des Maires rencontrés, cette compétence doit bénéficier d'un engagement ferme de l'Etat, suivi d'un transfert réel de compétence et de moyens sur tous les aspects pouvant entrés dans ce champ de compétence et non encore traités par les autres textes, notamment, le code de l'urbanisme.

2. Construction, entretien et équipement des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental

La construction, l'équipement, l'entretien et la réhabilitation des écoles reste du ressort du champ de compétence de l'Etat à travers le Ministère chargé de l'éducation et de certains projets dont, notamment, la direction des Projet éducation-formation (DPEF).

Dans le cadre des actions de la DPEF, l'avis de la Commune est toujours sollicité avant construction et réception, cependant, elle n'intervient pas dans la planification des financements et le choix du site d'implantation. Ce qui amène le plus souvent à la construction d'écoles qui ne répondent pas au besoin réel des populations, à Aweinat Z'Bel, les deux salles de classe de Zwaguir sont quasi déserté.

On note aussi que les écoles construites dans ce cadre ne font l'objet d'aucune inscription au niveau du patrimoine de la commune bénéficiaire et que la contrepartie parfois exigée dépasse largement les capacités financières des communes, d'où sont versement en nature sous forme de sable, gravier, eau, etc..

Les communes financent parfois les frais de location de salles de classe, notamment, à l'intérieur du pays afin de faciliter l'accès à l'éducation. Elles prennent aussi en charge les frais de fourniture d'eau, d'électricité, de gardiennage, d'entretien, en plus du versement d'indemnité aux enseignants fonction du nombre de classe et d'élève, d'appui aux journées pédagogiques, etc.

En réalité, la gestion des écoles nécessite l'association des trois intervenants :

- l'Etat qui doit fournir le personnel et le matériel pédagogique,
- la Commune qui doit fournir le bâtiment et le personnel parascolaire, et
- les APE qui doivent inscrire leurs enfants et payer les impôts locaux aux communes.

Dans le cadre des missions d'appui institutionnel aux communes, plusieurs tentatives de signature de conventions tripartites entre ces intervenants n'ont pas abouti.

La DPEF est encours de mettre en place avec le Ministère de l'éducation un nouveau système de gestion des écoles par l'intermédiaire de comité de gestion des écoles (COGES) sans aucune association des communes, malgré que l'arrêté de création des COGES prévoit que la commune est représentée au niveau des différents comités.

Les actions dans ce cadre restent éparpillées et non consolidées, l'Etat prévoit des actions sans concertation avec les Communes et ces dernières réalisent parfois des travaux de réfection et d'équipement sans informer l'Etat au niveau central.

Les communes, faute de moyens ne s'intéressent à cette compétence que sous pression des APE.

Cette compétence à l'instar des autres compétences n'a bénéficié d'aucun transfert effectif de compétence et de moyens par l'Etat aux collectivités.

Comme mentionné au niveau de l'étude portant sur le **Recensement de l'ensemble des projets et programmes en cours de réalisation au profit des communes**, l'observation des investissements pour la construction des salles de classes (école fondamentale) montre que l'Etat assure encore l'exécution des tâches qui sont, normalement, de la responsabilité des communes. Depuis 2008, l'Etat a construit 1 156 classes sur toute l'étendue du territoire, dans 39 Moughataas et 149 communes pour un montant total de 2 974 679 800 MRO, comme ci-après détaillé :

Wilaya	Moughataa	Commune	Salle de classe	Montant MRO
Hodh El Charqui	6	24	193	559 955 000
Hodh El Gharbi	4	25	221	596 546 000
Assaba	5	19	98	252 777 000
Gorgol	4	25	104	258 846 000
Brakna	4	10	30	75 370 000
Trarza	5	10	35	65 342 000
Adrar	2	3	9	21 834 000
Dakhlet Nouadhibou	1	1	17	40 502 000
Tagant	3	8	31	80 166 800
Guidimakha	2	13	62	166 761 000
Tiris Zemmour	1	1	5	13 486 000
Inchiri	1	1	4	8 705 000
Communes de Nouakchott	1	9	347	834 389 000
	39	149	1 156	2 974 679 800

Cette compétence doit bénéficier d'un engagement ferme de l'Etat, suivi d'un transfert réel de compétence et de moyens. Il est aussi souhaitable d'élargir le champ de compétence aux établissements de l'enseignement secondaire et d'associer les communes dans la procédure de délivrance d'autorisation d'implantation des écoles privées sur son territoire.

3. Construction, entretien et équipement des dispensaires et centres de protection maternelle et infantile

L'Etat n'a procédé à aucun transfert de compétence et de moyens aux Communes afin de leur permettre de bien exercer cette compétence. La construction, l'entretien et l'équipement des dispensaires et centres de protection maternelle et infantile reste du ressort de l'Etat.

La gestion de ces unités est toujours assurée par l'Etat malgré l'existence de comités de gestion par structures sanitaires présidés par le Maire de la commune d'implantation.

Leur construction, équipement et entretien sont assurés dans le cadre de la planification des actions de l'Etat suivant les normes définies par le gouvernement en matière de couverture sanitaire sans aucune concertation avec les collectivités.

Les bâtiments construits et les équipements fournis ne font l'objet d'aucune inscription au niveau du patrimoine de la commune d'implantation.

Certaines communes, dont le nombre est très limité, tentent de réaliser des actions dans ce domaine, mais faute de moyen, leurs réalisations ne portent que sur l'exécution de petits travaux d'entretien non prévu par l'Etat ou de certaines extensions jugées utiles au niveau local et non priorisées par l'Etat (construction d'une salle d'accouchement supplémentaire, d'une loge gardien, etc.).

Cette compétence, à l'instar des autres, doit bénéficier d'un engagement ferme de l'Etat, suivi d'un transfert réel de compétence et de moyens. Il est aussi souhaitable aussi d'associer les communes dans la procédure de délivrance d'autorisation d'implantation des cabinets, pharmacies, cliniques et laboratoires sur son territoire.

4. Alimentation en eau et éclairage public

Dans le cadre de cette compétence, l'Etat demeure le seul intervenant à travers :

- La Société Nationale des Eaux (SNDE) ;
- La Société Mauritanienne d'Electricité (SOMELEC) ;
- L'Agence de promotion d'Accès Universel aux Services de Bases (APAUS) : eau, électricité et télécommunication ;
- L'Agence pour le Développement de l'Electrification Rurale (ADER) ;
- L'Agence Nationale d'Eau Potable et de l'Assainissement (ANEPA).

Les réseaux existants avant 1986 et ceux installés après continuent à être la propriété de l'Etat et gérés directement par l'une de ses structures ou par délégation à un exploitant privé sous la supervision de l'Etat.

Certaines communes perçoivent des droits d'exploitation du domaine (5 ouguiya par m³ pompé) et des droits de coupure de voies de circulation lors du branchement sur le réseau.

A cela s'ajoute les propriétés privées traditionnelles (les puits) et les sondages privés appartenant à des particuliers.

L'éclairage public sur les voies est toujours assuré par l'exploitant et directement facturé sur les usagers.

Ceci a amené la Commune de Tevragh-zeina à user de l'éclairage public solaire dans ses deux espaces publics récemment construits.

A ce niveau, on ne note aucune intervention communale, sauf dans de très rares cas, où les communes financent des extensions de la tuyauterie sans aucun suivi de leur part et sans aucune convention de gestion avec l'opérateur public ou privé et opèrent aussi la distribution de l'eau potable par camion-citerne. Ce sont des financements réalisés et non suivis, leur principal objectif est de répondre à un besoin pressant des populations.

5. Transports urbains, sanitaires et scolaires

Le transport urbain et scolaire est assuré par des prestataires privés évoluant dans le secteur informel.

L'Etat a créé en 2010 une société de transport public (STP) qui assure des dessertes sur des axes au niveau de Nouakchott et de Nouadhibou.

Les lignes de transport sont fixées par les opérateurs en accord avec les autorités administratives sans aucune concertation avec les communes, ce qui rend parfois le droit payé hors de portée de certaines franges de la population et laisse certaines zones non desservies.

A cela c'est vite rajouté l'usage de charrettes attelées par des ânes et parfois par des chevaux.

Les professionnels évoluant dans le volet transport payent selon leur statut, une patente ou une taxe communale contre l'autorisation d'exercer la profession, en l'absence d'un règlement fiable du transport urbain et scolaire. Au niveau de Nouakchott, une redevance de signalisation est payée par tous les propriétaires de véhicules à la CUN.

Quant au transport sanitaire, il est assuré à la fois par l'Etat, les Communes et les prestataires privés sans aucune concertation.

Les ambulances publiques sont parfois remises directement aux Communes qui en assurent la gestion, parfois livrées aux structures sanitaires elles mêmes. Aucune organisation fiable et aucun mode de gestion uniforme n'est assuré au niveau du pays.

Les opérateurs privés interviennent essentiellement au niveau de Nouakchott.

Les évacuations se font souvent dans des conditions très médiocres, notamment, en cas d'accident, très fréquents sur les routes dites nationales et à l'intérieur des grands pôles urbains (Nouakchott, Nouadhibou, etc.)

En l'absence d'une bonne couverture au niveau national, le transport sanitaire est assuré en grande partie par des voitures non aménagées pour le besoin.

Certaines communes ont bénéficié de la construction de gare routière sur financement extérieur (Aleg, Selibaby, etc.), mais qui demeure non fonctionnelle.

On note une anarchie totale, notamment, au niveau des communes urbaines (Nouakchott, Aleg, etc.), d'où une prolifération de gares routières sur le domaine public aux abords des axes routiers, encombrant ainsi illégalement le domaine public.

6. Lutte contre l'incendie

La lutte contre l'incendie est assurée par l'Etat à travers la direction de la protection civile (sapeurs pompiers), qui intervient principalement à Nouakchott.

Seules des véhicules spéciaux étaient disponibles au niveau des aérodromes de l'intérieur du pays, hormis ceux de Nouakchott et Nouadhibou. Leur gestion est assurée par la Société des Aéroports de Mauritanie (SAM).

Au niveau de Nouakchott, la protection civile est installée principalement au niveau de la commune du Ksar et dispose de deux bases, au niveau de la Commune de Teyarete et au niveau de la Commune de Sebkha.

Leurs équipements sont trop modestes et leurs interventions restent très limitées.

L'Etat réalise des actions préventives pour lutter contre les feux de brousse par le financement de pare-feux à l'intérieur du pays.

Les communes n'interviennent dans ce sens que dans la lutte contre la propagation des feux réels, notamment, par la mobilisation des moyens de transport des populations bénévoles.

7. Hygiène

Cette compétence n'est pas bien explicitée par les textes, ce qui rend difficile de cerner les compétences des uns et des autres. L'Etat dispose d'un centre national d'hygiène à Nouakchott.

Le code d'hygiène en cours ne tient pas compte de cette compétence communale.

L'intervention préventive et les interventions curatives restent du domaine de compétence de l'Etat.

Les Communes interviennent dans ce volet uniquement par l'intermédiaire de certains arrêtés de police municipale, difficile à suivre en l'absence d'une police municipale et de la prédisposition des populations, non encore bien sensibilisées sur les domaines de l'hygiène et de la salubrité.

Les principales actions préventives sont menées par des ONG sur des financements extérieurs.

8. Enlèvement des ordures ménagères

L'enlèvement des ordures au niveau de Nouakchott est assuré actuellement par un prestataire délégataire de la CUN. Son intervention reste limitée à certains secteurs et axes ; en effet, le délégataire n'opère que dans la zone lotie de la ville de Nouakchott.

Le coût de délégation se chiffre à plus de deux milliards et la subvention initialement versée aux communes par l'Etat, avant la délégation se chiffrait à deux cent millions d'ouguiyas. Il est pris en charge par le Ministère de l'urbanisme et non pas par le MIDEK ; au titre de l'exercice 2011, il a été payé par un prélèvement d'office sur les fonds de la CUN.

Le rapport qualité/coût ne semble pas satisfaisant, au moins pour les communes, qui se sont vu soustraire une compétence qu'elles assumaient de manière acceptable au vue des populations.

L'Etat n'intervient plus dans ce domaine de compétence qui a été quasi-transféré aux Communes de façon tacite ; bien que l'Etat à continuer à verser une redevance des ordures aux communes de Nouakchott, jusqu'à la signature du contrat de délégation entre la CUN et une société privée.

Le site de décharge finale au niveau de Nouakchott n'est pas géré par la CUN.

Certaines autres communes interviennent dans ce volet de façon informelle, notamment, avec l'appui de certaines organisations, comme notamment, le comité d'assainissement intégré à Sélibaby, etc.

On note qu'aucune politique de traitement des ordures n'est suivie par les communes :

- pas de points de collectes d'ordures,
- absence de sensibilisation des populations,
- pas de décharge finale organisée, etc.

Ceci a conduit les populations à procéder de la manière la plus adéquate possible :

- enterrement des ordures,
- incinération,
- location de manœuvre pour transport et traitement, etc.

9. Marchés

Les Communes n'ont pas le monopole sur la construction et l'exploitation des marchés et l'Etat n'intervient plus dans ce domaine de compétence, hormis à travers le marché de poisson qui demeure une société d'économie mixte.

Les communes sont fortement concurrencées par des prestataires privés qui s'investissent davantage dans la construction de marchés.

La réglementation n'est pas très claire en la matière et le code de l'urbanisme autorise aux particuliers tout type de construction.

10. Abattoirs

Les Communes n'ont pas aussi le monopole sur la construction et l'exploitation des abattoirs et l'Etat n'intervient plus dans ce domaine de compétence, hormis à travers la Société des Abattoirs de Nouakchott qui demeure une société d'économie mixte.

Les communes ne sont pas en mesure de maîtriser l'usage de l'abattoir, notamment, dans les grands centres urbains.

A Nouakchott un seul abattoir officiel est disponible, ce qui rend les abattages clandestins très usuels. Ce même problème est posé à l'intérieur du pays, où le site de l'abattoir n'est pas toujours de proximité et sa situation ne garantit pas sa salubrité ; il s'agit le plus souvent d'aire d'abattage.

Les communes ne s'intéressent pas tout à fait à ce domaine de compétence très attaché à celui de l'hygiène et du traitement des ordures ménagères.

Elles perçoivent des droits d'usage des abattoirs et assurent en contrepartie le nettoyage et l'entretien des aires d'abattage de manière intermittente.

Le contrôle sanitaire est assuré par l'Etat de façon très archaïque et ne couvre que le contrôle ante mortem. Le contrôle post mortem est rendu difficile du fait de l'absence au niveau des abattoirs et aires d'abattage d'enclos.

Cette compétence nécessite une concertation entre l'Etat, les communes et les principaux usagers afin de trouver une solution définitive aux abattages clandestins et au contrôle sanitaire des viandes et bestiaux.

11. Equipements sportifs et culturels communaux

La construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments sportifs et culturels reste du ressort de l'Etat. De même que leur gestion.

Ces équipements ne sont pas toujours disponibles au niveau des communes et jusqu'à présent aucune commune n'a financé ce type d'infrastructure : la Commune d'Arafat à tenter dans le cadre du fonds communal d'investissement, de construire des salles multi-sport, mais c'est vite heurtée au manque de réserve foncière, la commune de Tevragh-zeina est encours actuellement d'aménager une aire de jeu.

Leur construction, équipement et entretien est assurée dans le cadre de la planification des actions de l'Etat sans aucune concertation avec les collectivités et suivant les normes définies par le gouvernement en la matière. L'Etat est actuellement encours de construire trois stades de football à l'intérieur du pays.

Au niveau de Nouakchott, les stades publics autres que l'Office du Complexe Olympique qui demeure un établissement public, ont été remis aux communes qui les abritent, à savoir, notamment, la Commune du Ksar.

Le stade capital est géré par la fédération nationale de football.

Au niveau de certaines communes ont note la présence d'aire de jeu démunis de tout équipement et matériaux utile. Leur gestion n'est pas assurée par la Commune et leurs sites ne sont pas inscrits dans le patrimoine des communes concernées.

Faute de moyen des communes, plusieurs opérateurs privés ont construit des mini-salles de football pour répondre à une forte demande des populations.

12. Parcs et jardins

Hormis au niveau de Nouakchott, les parcs et jardins sont quasi-inexistant. Les Communes n'interviennent pas dans ce domaine de compétence.

Au niveau de Nouakchott, les principaux parcs sont des propriétés privées ou demeure propriétés de l'Etat.

Ceci n'a pas empêché la commune de Tevragh-zeina de réaliser deux mini-parcs sur des terrains appartenant à l'Etat et de planter des palmiers dattiers tout au long des principaux axes.

A ce niveau, il est difficile de demander aux communes de construire des parcs et jardins et ce pour les deux raisons suivantes :

- Absence de terrain et de place adéquate du fait d'indisponibilité de réserve foncière ;
- Actions non prioritaire au vue de l'état actuel des communes.

13. Cimetières

Traditionnellement, chaque groupement dispose de son propre cimetière qui est géré de façon très archaïque et traditionnelle.

C'est récemment que les Communes ont commencé à s'intéresser aux cimetières et à leur gestion, notamment, à l'intérieur du pays. Les actions des communes se limitent toujours à des campagnes de plantation d'arbres et la construction de clôture de protection.

Aucune politique fiable de gestion des cimetières n'existe au niveau des communes et l'Etat n'a pas aussi pris la relève :

- Absence de gestion de l'espace,
- Absence de registre des enterrements et de numérotation des tombes,
- Absence d'entretien, etc.

Les morgues existantes sont contigües au centre de santé et ne sont pas gérées par les communes.

Le transport funèbre est assuré par la population elle-même du fait de l'absence d'intervention des communes et de l'Etat dans ce sens.

14. Assistance aux indigents

L'assistance aux indigents est une compétence très vaste et fait intervenir en grande partie l'Etat et en second rang les communes.

Au niveau de Nouakchott, les Communes assurent la prise en charge des frais d'hospitalisation des indigents, leurs frais de soins sont supportés par l'Etat ou directement par les parents eux-mêmes.

Les communes budgétisent et versent parfois des redevances en guise de secours à des indigents, mais leur niveau reste limité et ne permet pas aux bénéficiaires d'avoir le strict minimum de subsistance.

L'Etat intervient vivement dans la lutte contre la pauvreté et d'assistance aux indigents sans aucune concertation avec les Communes qui sont les premiers et derniers concernés par cette compétence.

L'assistance aux indigents ne peut être dissociée de la politique de développement local, d'où l'intérêt d'associer la commune dans toutes les actions touchant directement ou indirectement les populations.

15. Aménagement et gestion des zones concédées par l'Etat

Depuis la création des communes, seul l'Etat à travers ses sociétés, notamment ISKAN, et structures aménage et gère le domaine.

Cette compétence n'est pas à nos jours une priorité pour les Communes, sauf dans le cadre d'un service marchand pouvant renforcer le niveau de leurs ressources.

L'Etat pourrait dans ce cadre réserver la distribution de parcelle aux communes tout en gardant un droit de regard sur les actions menées à priori. Ce rôle est actuellement assuré par l'administration territoriale et le Ministère des finances pour certaines zones.

On note aussi en plus des interventions de l'Etat et des communes des actions directes effectuées par d'autres partenaires, notamment, les ONG, sans aucune concertation avec les collectivités.

La législation n'exige pas de maîtrise d'ouvrage communale sur les actions entrant dans le champ de compétence des communes à réaliser sur leurs territoires respectifs par l'Etat et les partenaires techniques et financiers.

L'exercice de certaines compétences se trouve aussi anéanti :

- par la faiblesse des ressources mobilisées et des fonds transférés par l'Etat aux communes (FRD fonctionnement et FRD équipement),
- par le faible niveau de compétence du personnel dont le nombre et la qualité ne permettent pas de fournir aux populations un service de qualité, au point que de grandes communes urbaines demeurent dépourvues de cadres techniques capables d'assurer une maîtrise d'ouvrage de base.

Les communes mettent toujours en avant-garde que le transfert des compétences prévu par l'article 2 et confirmé par les articles 89 et 90 de l'ordonnance 87.289, ne peut être efficace en l'absence de transferts des fonds actuellement alloués aux ministères sectoriels (éducation, santé, hydraulique, etc.).

Il convient de souligner à ce niveau, qu'au vu des dispositions de cet article 90, les communes fonctionnent actuellement dans un cadre illégal, compte tenu qu'il prévoit que : "Le premier budget de la commune, lors de sa création, est adopté au plus tard à la fin de la session ordinaire suivant le transfert des biens et services".

En effet, des procès-verbaux de transfert du patrimoine ont été signés entre les Maires et les Hakem, mais qui n'ont pas été considérés comme convention de transfert de compétence par l'Etat qui continue à exercer les compétences déléguées aux communes à travers ses ministères sectoriels.

Le constat actuel est que les communes ne mènent pas à elles seules la politique de développement de leurs services publics locaux et que le partage des compétences n'est pas bien planifié.

Au vu de ce qui précède, nous pouvons apprécier les missions accomplies actuellement des communes sous les quatre angles suivants :

⇒ **des missions effectivement exercées et formellement confiées par les textes en vigueur :**

A ce niveau, aucune commune n'assure convenablement l'une des compétences définies par l'ordonnance 87.289.

⇒ **des missions effectivement exercées mais qui ne relèvent pas de la compétence, des communes mais qu'elles exercent en vertu de dispositions acceptées :**

A ce niveau, on ne recense aucune compétence réellement exercée par les communes de façon récurrente.

A défaut d'une bonne planification et d'un bon suivi des actions des bailleurs, certains parmi eux financent aux communes des actions ponctuelles du domaine de compétence de l'Etat. C'est ainsi que les PDC élaborés par certaines communes comportent des actions hors compétence communale, notamment, dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage, etc.

Les PDC étant adoptés par les conseils municipaux et approuvés par l'Etat sont acceptés et considérés comme valables.

⇒ **des missions qui ne relèvent pas des compétences des communes mais qu'elles exercent en raison de la défaillance des parties formellement responsables :**

A défaut d'un transfert effectif du patrimoine, on peut dire que les communes financent des actions d'entretien et de réhabilitation d'infrastructure qui ne leur appartiennent pas.

Les écoles demeurent la propriété de l'Etat, donc toute action effectuée l'est suite à une défaillance du Ministère sectoriel. Il en est de même pour les autres actions.

L'intervention dans ce domaine de compétence doit être réservée uniquement au patrimoine public et privé de la commune. Ceci n'interdit pas l'entretien d'une école du domaine de l'Etat, si l'alignement de la dépense est respecté, car il s'agit d'une dépense de fonctionnement (subvention) et non d'une dépense d'équipement.

⇒ **des missions partagées avec d'autres structures :**

A ce niveau aucun partage de mission avec les structures de l'Etat n'est prévu dans les textes en vigueur.

Comme déjà dit, certaines communes ont signé des conventions avec le représentant des secteurs de la santé et de l'éducation pour formaliser les interventions des uns et des autres.

Actuellement, on peut citer quatre conventions signées entre 2006 et 2008 au niveau de 4 communes sur 216 (Timbédra, Djiguéni, Amourj et Ouadane).

⇒ **du système de suivi et de supervision :**

Aucun système de suivi et de supervision n'est en place actuellement pour évaluer dans quelle mesure les missions sont assurées par les différentes parties et quels sont les éventuels recours si certaines parties ne font pas ce qui relève de leurs obligations.

Cependant, on note qu'une instance de coordination de la décentralisation a été instituée en 1996 suite à la première déclaration de politique municipale adoptée en 1995. Elle comporte :

- le Comité Interministériel de la Décentralisation (CID) et
- le Comité Technique de Coordination et de la Décentralisation (CICD).

Ils sont chargés respectivement :

- d'examiner les études et les projets de réforme qui lui sont soumis par le comité technique de coordination et de la décentralisation (CTCD) et d'une manière générale **le pilotage de la politique du Gouvernement en matière de Décentralisation et de Développement communal** ; et
- de préparer les dossiers techniques ainsi que les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la décentralisation et d'assurer la liaison avec les bailleurs de fonds, la coordination des projets et la recherche des financements nécessaires.

Le CID est présidé par le Ministre Chargé de l'Intérieur et ses membres sont :

- Le Ministre Chargé du Plan,
- Le Ministre Chargé des Finances, et
- Le Ministre Chargé de l'Equipement.

On note à ce niveau l'absence des collectivités elles mêmes et de certains autres ministères intervenants directement dans le domaine de compétences communales, notamment, l'éducation, la santé, l'hydraulique, etc. ; ce qui est peut être la source de son dysfonctionnement.

La réactivation de ce comité et l'élargissement des ses compétences à l'arbitrage, au suivi et à la supervision est une solution à court terme.

Le tableau qui suit résume l'intervention de l'Etat et des Communes dans le domaine de compétences communales :

Compétence	Commune	Etat	Concertation	Informelle
Voirie locale				X
Construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental				X
Construction, l'entretien et l'équipement des dispensaires et centres de protection maternelle et infantile				X
Alimentation en eau et l'éclairage public				X
Transports urbains, sanitaires et scolaires				X
Lutte contre l'incendie		X		
Hygiène		X		
Enlèvement des ordures ménagères				X
Marchés	X			
Abattoirs				X
Equipements sportifs et culturels communaux		X		
Parcs et jardins				X
Cimetières	X			
Assistance aux indigents				X
Aménagement et la gestion des zones concédées par l'Etat à la commune		X		

En l'absence de concertation à ce niveau entre les principaux intervenants, aucun système de suivi et de supervision n'est mis en place pour évaluer dans quelle mesure les missions sont assurées par les différentes parties.

Les recours éventuels se font sous forme de doléances, l'Etat sollicite parfois des interventions complémentaires aux communes, notamment, à l'intérieur du pays dans le cadre :

- de la lutte contre les feux de brousses ;
- de la sensibilisation des populations ; etc.

Les communes formulent en cas de besoin des requêtes à l'intention de l'Etat pour la réalisation d'infrastructures de base et pour les réhabilitations et les entretiens d'un montant jugé trop élevé.

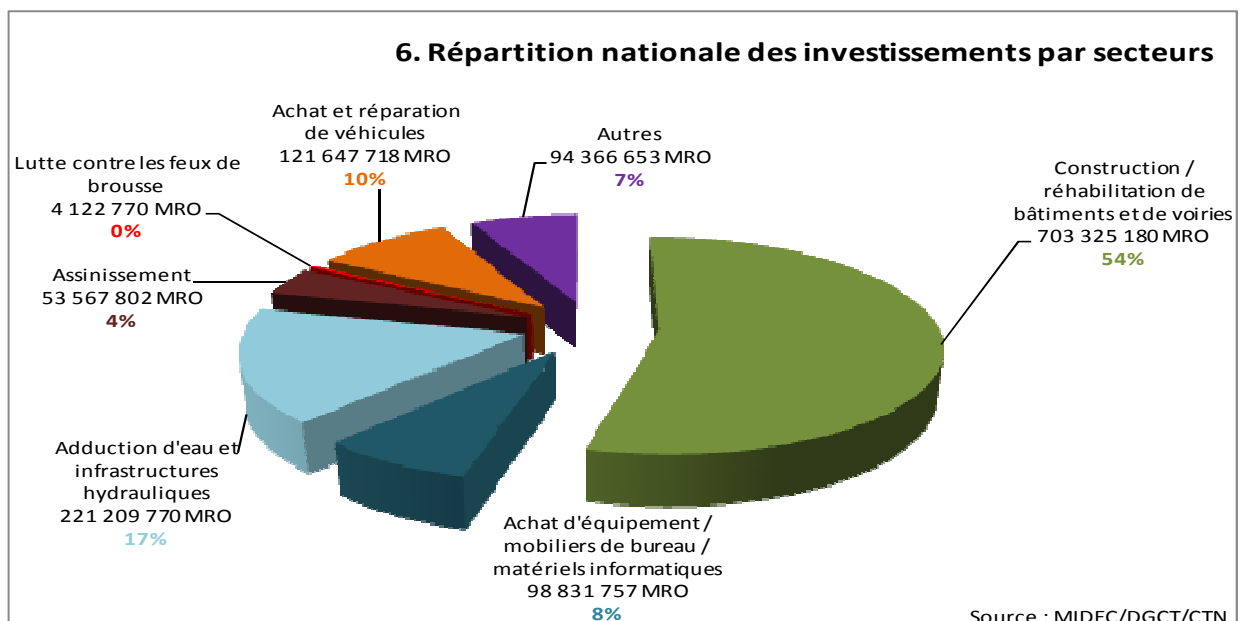
Cependant, l'utilisation des crédits du FRD font l'objet d'un suivi-évaluation par un Comité Technique National (CTN) présidé par le Directeur Général des Collectivités Territoriales, et comprenant :

- deux représentants du Ministère des Finances,
- un représentant du Ministère des Affaires Economiques et du Développement,
- un représentant du Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire,
- un représentant du Bureau de l'Association des Maires de Mauritanie et
- du Coordonnateur du Programme de Développement Urbain.

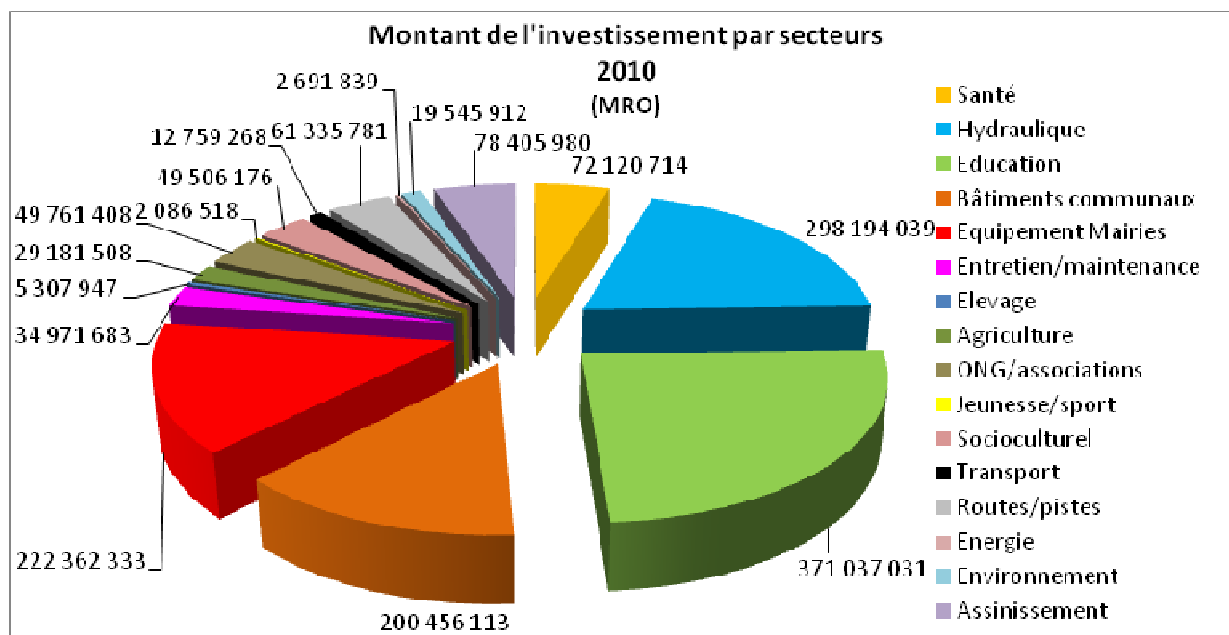
Le CTN établit, au cours du premier semestre de chaque année, un rapport général assorti d'un rapport financier sur l'utilisation du FRD et l'impact des projets réalisés sur les populations bénéficiaires et des recommandations et suggestions sur toutes les questions relatives à la gestion annuelle des ressources du FRD.

Ce rapport fait l'objet d'une communication en Conseil des Ministres.

Le Rapport de 2009 donne la tendance suivante en termes d'utilisation des fonds :



Le Rapport de 2010 donne la tendance suivante en termes d'utilisation des fonds :



Comme mentionné dans le rapport général et financier de l'utilisation du FRD, il n'est pas possible de comparer de façon précise l'évolution de la répartition sectorielle des projets entre 2009 et 2010, le nombre et l'intitulé des secteurs ayant été modifiés.

On constate tout de même là encore une prépondérance en 2009 des investissements dans les secteurs de la construction ou de la réhabilitation de bâtiments, de l'hydraulique et de l'équipement des Mairies. Une situation que l'on retrouve donc de façon générale en 2010.

C. Recommandations relatives aux compétences communales

Il est clair et accepté par l'Etat et les communes que le transfert des compétences n'a pas été réellement effectué et ce pour les deux raisons suivantes :

- Faiblesse des capacités managériales de la plupart des communes ; et
- Absence de volonté réelle du gouvernement à opérer un transfert effectif.

Ceci dit, il est nécessaire d'opérer ce transfert de compétences de façon progressive et concertée afin de garantir sa réussite et de confirmer la ferme volonté d'application de la politique de décentralisation annoncée par le gouvernement.

Ce transfert doit se faire aussi bien pour les compétences que pour les moyens humains et financiers à la disposition des ministères sectoriels, notamment, pour les ressources humaines techniques.

Le gouvernement doit arrêter une stratégie très claire et bien planifiée sur un horizon à moyen terme pour piloter cette action de transfert de compétence en visant en premier lieu les communes Nouakchott et les communes chefs lieux de Wilaya dans une phase pilote avant la généralisation du transfert effectif.

I.3. Financement des collectivités locales

Le financement des communes repose sur un système d'impositions, de facturation de services, de dotations et d'emprunts.

Les impôts locaux comprennent :

- Les impôts communaux : la contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la contribution foncière sur les terrains agricoles, la taxe d'habitation, la contribution communale, la patente et les ristournes sur amendes arbitrées ;
- La taxe communale ; et
- Les taxes maintenues provisoirement : le tonnage débarqué et les taxes sur l'exportation poisson.

Les services facturés par les communes comprennent :

- Les redevances : elles constituent le montant payé contre un service fait ou rendu par la commune à un usager ;
- Les droits domaniaux : ils correspondent aux montants payés contre l'utilisation d'un équipement communal ou l'usage du domaine public communal ;
- Les amendes : Il s'agit du montant payé contre une infraction au règlement de police municipale ; et
- Les recettes de services : il s'agit des montants versés par les délégataires de services marchands.

Les dotations comprennent essentiellement les transferts de l'Etat (fonds régional de développement) et les dons des partenaires techniques et financiers qu'ils soient en nature ou en numéraire.

Les emprunts sont prévus par la loi, mais en pratique ne sont pas utilisés comme moyen de financement par les communes.

Les impôts communaux et les services facturés sont communément appelés "ressources propres" et les dotations sont désignées par "ressources extérieures".

Ces sources de financement n'ont pas permis jusqu'à présent aux communes d'assurer leur fonctionnement normal. En effet les communes font face à deux contraintes :

- **une contrainte légale** : impossibilité de mener des actions en dehors des compétences strictement définies et impossibilité de contraindre les autres partenaires de développement à n'intervenir dans les compétences communales que dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage communale ; et
- **une contrainte financière** : insuffisance des moyens financiers à leur disposition pour faire face à leurs obligations.

Il convient de souligner que les communes rurales ne fonctionnent que sur la dotation de l'Etat, leurs ressources propres sont d'un niveau très bas, ne permettant pas le paiement des salaires et indemnités des équipes de recouvrement.

Ceci dit, peut-on remettre en cause l'autonomie financière des communes citée au niveau des dispositions de l'article 1 de l'ordonnance 87.289 instituant les communes, surtout pour les communes rurales ?

Toutefois, on peut noter des divergences selon les communes, notamment en fonction du degré d'encadrement par l'Etat et les PTF, au niveau des modes de financement des collectivités locales et de la liberté de gestion de ces ressources.

Afin de mieux cerner ce processus de financement des communes, le présent développement traite de façon distincte les ressources propres et les ressources extérieures.

A. Ressources propres

Les ressources propres sont régies par le code général des impôts (*deuxième partie : impôts perçus au profit des collectivités territoriales – article 427 à 473*) et constituent la principale source de l'autofinancement des communes en matière d'investissement.

Il est donc nécessaire de présenter ses différentes ressources propres avant d'en évaluer la situation au niveau des communes urbaines et des communes rurales.

1. Présentation des ressources propres

Les ressources propres sont de deux types :

- Celles émises et recouvrées par les Communes elles mêmes, et
- Celles émises et recouvrées par l'Etat pour le compte des Communes,

a. Des ressources émises et recouvrées par les Communes elles mêmes

Les communes gèrent directement une partie de leur fiscalité locale (taxe d'habitation, contribution communale, contribution foncière sur les terrains agricoles, taxe communale,) leurs redevances, leurs droits, leurs amendes et leurs recettes des services.

La taxe d'habitation est une taxe annuelle sur les occupants permanents ou occasionnels de locaux reposant sur une fondation, non soumis à la patente ou à la taxe communale, implantés sur le territoire de la commune.

Le tarif de la taxe d'habitation est fixé par le conseil municipal dans la limite d'un maximum de 15 000 ouguiyas par an et par local.

La taxe d'habitation est établie par voie de recensement annuel au cours duquel les locaux sont classés dans l'une des catégories du barème en fonction des caractéristiques qu'ils présentent.

Dans les communes où ne sont pas implantés les services des impôts, les secrétaires généraux des Communes ont le pouvoir de recenser et d'établir cette taxe. Dans les Communes où sont implantés les services de l'administration fiscale, un arrêté du Ministre des Finances peut déléguer au Maire sur sa demande la réalisation du recensement et l'établissement de la taxe d'habitation.

Les erreurs ou omissions constatées sont rectifiées par voie de rôle.

Le recouvrement de cette taxe est assuré suivant la procédure ci-après détaillée :

- Les tarifs sont fixés annuellement par le conseil municipal lors du vote du budget initial,
- L'impôt fait l'objet d'un recensement par la commune ou par le service des impôts avec autorisation de paiement spontané par le redevable au régisseur de la commune (aucune date n'est fixé par le CGI pour l'opération de recensement),
- Au terme du recensement, une émission de régularisation est faite par le Maire et elle est prise en charge par le Receveur municipal pour les paiements spontanés et une émission exécutoire est faite par le Maire et elle prise en charge par le Receveur municipal pour le reliquat non payé spontanément avec une majoration de 50% en plus des frais de poursuite à percevoir par le Receveur municipal,
- Le Receveur s'appui généralement sur les régisseurs pour le recouvrement à l'amiable des recettes et sur les forces de sécurité en cas de recouvrement forcé. La procédure de poursuite passe par les étapes suivantes :
 - 1^{er} degré : commandement ;
 - 2^{ème} degré : saisie des biens ou fermeture des locaux ;
 - 3^{ème} degré : vente.

En pratique, la taxe d'habitation n'est pas une priorité au niveau des communes, son taux de mobilisation en période normale reste non acceptable.

On note que sa mobilisation dans le cadre des missions d'appuis institutionnels montre que les contribuables ne sont pas tout à fait retissant et ne contestent pas son principe, mais montre plutôt, que c'est le manque de volonté des équipes municipales et des structures de recouvrement qui est la source principale de son faible taux de mobilisation.

En pratique le recouvrement forcé de la taxe d'habitation n'est pas effectué par les receveurs municipaux et non exigé et réclamé par les Maires.

Le tableau qui suit récapitule cette taxe :

Rubriques	Détail
Code des impôts	Articles 437 à 443
Personne imposable	Habitants permanents ou occasionnels
Champs d'application	Locaux d'habitation et locaux occupés par les associations, groupements, autres organismes non imposables à la taxe communale ou à la patente
Exonérations	Bureaux des fonctionnaires publics et des agents des établissements publics à caractère administratif, bâtiments d'exploitation agricole, lieux de culte, hôpitaux et centres de soins, logements des élèves dans les écoles et pensionnats, logement des agents diplomatiques étrangers, bureaux des organisations humanitaires et de bienfaisance
Base d'imposition	Catégories de locaux, déterminées sur la base de critères de confort et de taille, arrêtées par délibération du Conseil municipal
Taux ou tarif	Voté par le Conseil municipal pour chaque catégorie sans pouvoir dépasser 15.000 UM par an

Périodicité	Annuelle
Fixation du montant de l'imposition	Classement dans une des catégories tarifaires lors du recensement
Païement	Immédiatement à la première réquisition du régisseur
Pénalité de retard	50% du montant de la taxe

La contribution communale est une taxe annuelle facultative qui frappe les occupants des habitations construites sans fondations et facilement déplaçables (Tentes, Embar, constructions légères, etc.) implantées sur le territoire de la commune.

Le tarif de la contribution communale est fixé dans la limite d'un minimum de 0 ouguiya et d'un maximum de 300 ouguiyas par an et par local.

Le recouvrement de cette contribution est assuré suivant la même procédure que celle de la taxe d'habitation.

Cependant, il convient de souligner que son recouvrement au niveau des communes urbaines n'est pas généralement assuré et que son taux de mobilisation au niveau des communes rurales n'est pas très satisfaisant.

Le tableau qui suit récapitule cette taxe :

Rubriques	Détail
Code des impôts	Articles 444 et 445
Personne imposable	Habitants
Champs d'application	Habitations sans fondations (tentes, embar, etc.)
Exonérations	Aucunes sauf décision du conseil municipal
Base d'imposition	Forfaitaire
Taux ou tarif	Voté par le Conseil municipal sans pouvoir dépasser 300 UM
Périodicité	Annuelle
Fixation du montant de l'imposition	Application du tarif unique lors du recensement
Païement	Immédiatement à la première réquisition du régisseur
Pénalité de retard	50% du montant de la taxe

La contribution foncière sur les terrains agricoles est une taxe annuelle facultative qui frappe les exploitants de terrains agricoles affectés à des cultures céréalières, maraîchères, fruitières ou florales, implantés sur le territoire de la commune.

Le tarif de cette contribution est fixé dans la limite d'un minimum de 0 ouguiya et d'un maximum de 100 ouguiyas par an et par hectare.

Le recouvrement de cette contribution est assuré suivant la même procédure que la taxe d'habitation et la contribution communale.

Cependant, il convient de souligner que son recouvrement au niveau des communes urbaines n'est pas généralement assuré et que son taux de mobilisation au niveau des communes rurales n'est pas très satisfaisant.

Le tableau qui suit récapitule cette contribution :

Rubriques	Détail
Code des impôts	Article 436
Personne imposable	Exploitants agricoles
Champs d'application	Terrains agricoles exploités
Exonérations	Aucunes sauf décision du conseil municipal
Base d'imposition	Hectare de surface exploité
Taux ou tarif	Voté par le Conseil municipal sans pouvoir dépasser 100 UM
Périodicité	Annuelle
Fixation du montant de l'imposition	Application du tarif unique lors du recensement
Païement	Immédiatement à la première réquisition du régisseur
Pénalité de retard	50% du montant de la taxe

La taxe communale est un impôt mensuel sur toute personne exerçant une activité industrielle, artisanale ou commerciale sur le territoire communal et relevant du régime du forfait.

Le tarif de la taxe communale est fixé par le conseil municipal dans la limite d'un minimum de 50 ouguiyas et d'un maximum de 6 000 ouguiyas mensuellement. Pour les représentations des entreprises soumises au régime du bénéfice réel dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur à trente million, le montant de la taxe est fixé à 1% de leur chiffre d'affaire déclaré.

Le recouvrement de cette taxe est assuré suivant la même procédure que la taxe d'habitation, sauf qu'il est fait mensuellement.

Son recouvrement au niveau des communes urbaines est généralement assuré de même qu'au niveau des communes rurales. Cependant, on note toujours une réticence des contribuables, ce qui pousse les communes à faire accompagner les régisseurs par des agents des forces de l'ordre, ce qui n'est pas prévu par les textes pour le passage lors des opérations de recensement et de recouvrement spontané.

Le tableau qui suit récapitule cette taxe :

Rubriques	Détail
Code des impôts	Articles 463 à 469
Personne imposable	Personnes exerçant une activité non assujetties à la patente
Champs d'application	Toutes activités industrielles, commerciales, artisanale et services (inclus location d'immeubles et de meubles, transport)
Exonérations	Organisations humanitaires et de bienfaisance sans but lucratif
Base d'imposition	Catégories d'activité, déterminées sur la base de la nature et de l'importance de l'activité, arrêtées par délibération du Conseil municipal

Taux ou tarif	Voté par le Conseil municipal pour chaque catégorie dans la fourchette de 50 à 6.000 UM par mois. 1% du chiffre d'affaire des représentations des entreprises soumises au régime du bénéfice réel dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur à trente million
Périodicité	Mensuelle
Fixation du montant de l'imposition	Classement dans une des catégories tarifaires lors du recensement
Païement	Immédiatement à la première réquisition du régisseur
Pénalité de retard	50% du montant de la taxe

Les redevances sont recouvrées suivant une même procédure sans aucune périodicité connue, suivant le seul usage des populations.

La nomenclature budgétaire prévoit les postes suivants :

- Enlèvement des ordures ménagères,
- Déversement à l'égout,
- Vidange des fosses,
- Balayage,
- Délivrance d'actes d'état-civil,
- Autres redevances.

Les communes ne perçoivent en général que celles relatives à la délivrance d'actes d'état-civil et comme autres redevances, les autorisations de spectacle et les autorisations d'expédition de bétail.

Les tarifs des redevances sont fixés annuellement par le conseil municipal lors du vote du budget initial dans la limite d'un maximum de 1 500 000 ouguiyas.

Le recouvrement des redevances se fait d'avance selon la procédure suivante :

- La redevance est encaissée avant l'accomplissement du service (signature d'acte d'état civil, etc.),
- Les encaissements font l'objet d'une émission de régularisation par le Maire et d'une prise en charge par le Receveur municipal.

Les droits sont recouverts suivant une même procédure sans aucune périodicité connue, suivant le seul usage des populations, sauf en cas de location ou de délégation, auquel cas, il est effectué selon les dispositions contractuelles.

La nomenclature budgétaire prévoit les postes suivants :

- Droit de place sur les marchés,
- Droit de parcage des animaux,
- Droit d'usage des abattoirs communaux,
- Droit de location de souks,
- Droit de location de bennes et citernes,

- Droit de location de matériel,
- Droit d'installation d'enseignes et panneaux publicitaires,
- Droit de dépôt d'objets encombrants,
- Droit de coupure de voie de circulation,
- Droit d'occupation du domaine public,
- Droit d'entrée dans parcs aménagés,
- Droit d'extraction de matériaux,
- Droit de stationnement, et
- Autres droits domaniaux et assimilés.

La gestion du domaine n'échappe pas au conflit de compétence entre les communes et l'état. Leurs recouvrements ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux, hormis pour ceux relatifs à des équipements existants (marché, abattoir, etc.).

La comptabilité analytique est le seul moyen d'assurer un suivi réel de la gestion de ses équipements, afin de faciliter la détermination du tarif d'équilibre.

Cette comptabilité n'est pas obligatoire pour le moment, cependant, la réforme du RGCP, prévoit bien que les communes sont tenues de tenir une comptabilité analytique selon leur domaine de compétence.

Les tarifs des droits sont fixés annuellement par le conseil municipal lors du vote du budget initial dans la limite d'un maximum de 1 500 000 ouguiyas.

Le recouvrement des droits se fait :

- d'avance selon la procédure suivante :
 - Le droit est encaissé avant l'usage du domaine (extraction de matériaux, coupure de voie de circulation, etc.),
 - Les encaissements font l'objet d'une émission de régularisation par le Maire et d'une prise en charge par le Receveur municipal ;
- à terme selon la procédure suivante :
 - émission d'un titre de recettes avant recouvrement sur la base des contrats de location ou de délégation de gestion par le Maire,
 - transmission du titre de recettes au receveur municipal pour prise en charge,
 - prise en charge et recouvrement du titre de recette par le receveur.

***NB :** le locataire ou délégataire doit constituer une caution pour garantir la bonne foi. En cas de retard, la caution est mise en jeu pour paiement du mois de préavis.*

Les tableaux qui suivent, donnent la situation des tarifs de la commune de Timbédra :

- taxe d'habitation :

Catégorie			Tarif voté
1 pièce	Béton	Avec eau et ou électricité	600
		Sans eau et électricité	400
	Autre	Avec eau et ou électricité	400
		Sans eau et électricité	300
2 à 3 pièces	Béton	Avec eau et ou électricité	800
		Sans eau et électricité	600
	Autre	Avec eau et ou électricité	500
		Sans eau et électricité	400
4 et plus	Béton	Avec eau et ou électricité	3 000
		Sans eau et électricité	1 500
	Autre	Avec eau et ou électricité	600
		Sans eau et électricité	500
Contribution communale			200

- taxe communale :

Activité	Catégorie	Tarif voté
Commerçants	A	2 200
	B	2 000
	C	1 500
	D	1 000
	E	600
Prestataires de service	A	2 200
	B	1 500
	C	1 000
	D	800
	E	600
Artisans	A	1 500
	B	1 000
	C	800
	D	600
	E	400

- redevances :

Libellé	Tarif voté
Délivrance d'acte d'Etat-civil	100
Expédition ovins et caprins	100
Exportation autre ruminant	200
Rampe du parc	2 000

- droits domaniaux :

Libellé	Tarif voté
<i>Place sur marché</i>	
Boucher marché central	20
Autres place	10
<i>Usage des abattoirs :</i>	
Camelins	800
Bovins	600
Ovins et caprins	200
<i>Parcage</i>	
Camelins	150
Bovins	100
Ovins et caprins	40
Location parc bovin	150
Location souk	2 000
Installation d'enseigne et panneaux publicitaire	400
Dépôt d'objets encombrants	500
Occupation du domaine public	4 000
Droit de stationnement	600
<i>Coupure de circulation</i>	
Goudron	10 000
Autre	3 000
<i>Autorisation</i>	
Construction boutique	3 000
Construction habitation	1 000
Autres (Spectacles)	3 000
<i>Extraction de matériaux</i>	
Charrette	300
Camionnette-Land cruiser	600
Camion benne	1 000

b. Des ressources émises et recouvrées par l'Etat pour le compte des Communes

L'Etat gère directement pour les communes :

- la contribution foncière, sauf en cas de délégation ;
- la patente ;
- les ristournes sur amendes arbitrées ; et
- les taxes maintenues provisoirement, à savoir le tonnage débarqué (tonnes débarquées) et la taxe d'exportation du poisson.

La contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties est une taxe annuelle, basée sur la valeur locative qui frappe les propriétaires occupants ou non occupants des immeubles, de quelle nature qu'ils soient, implantés sur le territoire de la commune.

La base d'imposition est fixée à 80% de la valeur locative de l'année d'imposition.

Le taux d'imposition est fixé par délibération du conseil municipal lors du vote du budget initial dans la limite d'un minimum de 3% et d'un maximum de 10%.

Dans les communes où ne sont pas implantés les services des impôts, les secrétaires généraux des Communes ont le pouvoir de recenser et d'établir cette contribution.

Dans les Communes où sont implantés les services de l'administration fiscale, un arrêté du Ministre des Finances peut déléguer au Maire sur sa demande la réalisation du recensement et l'établissement de la contribution ; cette délégation est définitive et irrévocable.

La délégation de gestion n'a été accordée qu'à la communauté urbaine de Nouakchott, qui actuellement, dispose de sa base de données, procède à l'émission et au recouvrement de la contribution.

Les erreurs ou omissions constatées sont rectifiées par voie de rôle.

Au niveau des autres communes, la contribution est émise et recouvrée annuellement pour chaque commune par l'Etat suivant la procédure ci-après détaillée :

- Les taux sont fixés annuellement par le conseil municipal lors du vote du budget initial,
- L'impôt fait l'objet d'un recensement par le service des impôts qui produit un rôle à la commune appuyé des avis d'imposition,
- Le Maire rend le rôle exécutoire et le transmet pour prise en charge au Receveur municipal appuyé par les avis d'imposition,
- Le Receveur s'appuie généralement sur les régisseurs pour la distribution des avis et le recouvrement à l'amiable des recettes et s'appuie sur les forces de sécurité en cas de recouvrement forcé suivant la même procédure que pour la taxe d'habitation.

Le tableau qui suit récapitule cette contribution :

Rubriques	Détail
Code des impôts	Articles 427 à 435
Personne imposable	Propriétaires ou, à défaut, propriétaires apparents
Champs d'application	Propriétés bâties, outillages fixés au sol solidaires de la construction, terrains à usage industriel ou commercial
Exonérations	Propriétés de l'Etat et des Communes, propriétés des établissements publics affectées à un service public, bâtiments d'exploitation agricole, lieux de culte, ouvrages de distribution d'eau et d'électricité, propriétés des missions diplomatiques, propriétés des œuvres scolaires, sociales et d'assistance médicale affectées à ces œuvres
Base d'imposition	Valeur locative, évaluée sur le barème des valeurs locatives de références approuvé par la Commission communale des impôts, après abattement de 20% et arrondi à la centaine inférieure
Taux ou tarif	Voté par le Conseil municipal dans la fourchette de 3% à 10%
Périodicité	Annuelle
Fixation du montant de l'imposition	Produit du taux et de la valeur locative
Païement	Deux mois à compter de la date de mise en recouvrement par le Maire
Pénalité de retard	10% du montant de la taxe

Les communes ne sont pas exigeantes en matière de contribution foncière. Rares sont celles qui ont sollicité une délégation de gestion et peu de communes réclament l'établissement des rôles au service des impôts ou à leurs secrétaires généraux.

La patente est émise et recouvrée annuellement pour chaque commune par l'Etat. Elle est due chaque année par toutes les personnes physiques ou morales qui exercent une activité professionnelle non salariée, même si elles bénéficient d'une exonération en matière d'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ou d'impôt sur les bénéfices non commerciaux et non imposés à la taxe communale.

Il existe deux types de patente à savoir :

- La patente sur les commerçants et prestataires de service, calculée sur la base d'un droit fixe fonction du chiffre d'affaires conformément au barème suivant :

Chiffre d'affaires	Droit
Supérieur à 600.000.000 UM	1.500.000 UM
De 300.000.000 à 600.000.000 UM	1.000.000 UM
De 150.000.000 à 300.000.000 UM	700.000 UM
De 75.000.000 à 150.000.000 UM	450.000 UM
De 37.500.000 à 75.000.000 UM	300.000 UM
De 6.000.000 à 37.500.000 UM	100.000 UM
Inférieur à 6.000.000 UM	50.000 UM

- La patente sur les transporteurs urbains et interurbains calculée sur la base d'un droit fixe fonction du nombre des places assises ou de la charge du véhicule conformément au barème suivant :

Nature du véhicule	Transport urbain		Transport interurbain
	Autres que Nouakchott et Nouadhibou	Nouakchott et Nouadhibou	
Véhicule de tourisme de moins de 10 places	2.500 UM	5.000 UM	10.000 UM
Véhicule de plus de 9 places assises	5.000 UM	20.000 UM	20.000 UM
Véhicule utilitaire d'une charge utile inférieure à 8 tonnes	8.000 UM	8.000 UM	40.000 UM
Véhicule utilitaire d'une charge utile de 8 à 12 tonnes	10.000 UM	10.000 UM	48.000 UM
Véhicule utilitaire d'une charge utile supérieure à 12 tonnes	25.000 UM	35.000 UM	100.000 UM

La patente urbaine est recouvrée et reversée à la commune bénéficiaire et la patente interurbaine est émise et recouvrée annuellement par l'Etat et réparti entre les communes qui sont regroupés en trois lots :

- Premier lot qui bénéficie de 50% et qui comporte 28 Communes ;
- Deuxième lot qui bénéficie de 30% et qui comporte 45 Communes ; et
- Dernier lot qui bénéficie de 20% et qui comporte 143 Communes.

Le tableau qui suit récapitule cette taxe :

Rubriques	Détail
Code des impôts	Articles 427 à 435
Personne imposable	Articles 446 à 458
Champs d'application	Personnes morales et physiques exerçant une activité non salariée
Exonérations	Toutes activités industrielles, commerciales, artisanale et services générant un chiffre d'affaires supérieur à 3.000.000 UM et les entreprises de transport
Base d'imposition	Personnes physiques excepté les transporteurs, services de l'Etat, communes, organisations humanitaires, établissements publics de distribution d'eau.
Taux ou tarif	Classes de chiffre d'affaires ou catégories de transporteur
Périodicité	Droit fixe adopté en loi de finances modulé selon 7 classes de chiffre d'affaires et 15 catégories de transporteurs
Fixation du montant de l'imposition	Annuelle
Paiement	Classement dans une classe de chiffres d'affaires ou une catégorie de transporteur
Pénalité de retard	Deux mois à compter de la date de mise en recouvrement par le Maire Simultanément à la taxe sur les véhicules pour les transporteurs

L'intervention des communes se fait uniquement lors de la prise en charge du rôle et de sa transmission au receveur municipal pour prise en charge et recouvrement suivant la même procédure que la contribution foncière.

Les amendes arbitrés sont recouvrées par l'Etat et répartie entre les forces de l'ordre et les communes selon une clé de répartition prédéfini. Elles sont généralement reversées suivant une périodicité pluriannuelle et la part qui revient aux collectivités se chiffrent à 40% du montant des amendes. Parmi c'est amendes, on peut citer :

- Les infractions au code forestier, et
- Les infractions de polices municipales recouvrées par les forces de l'ordre.

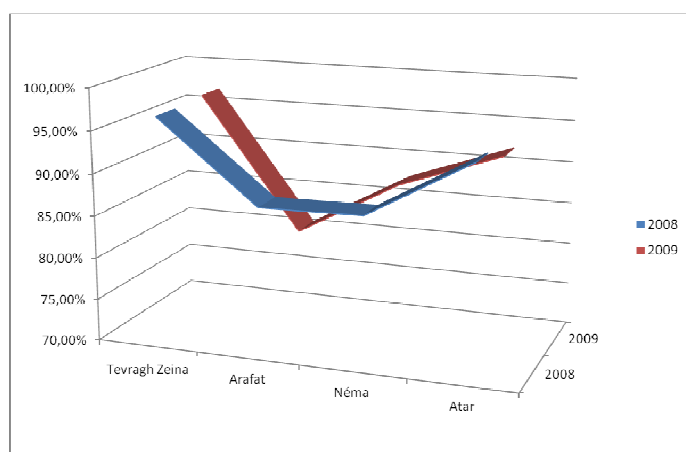
2. Situation des recettes propres

Les recettes propres représentent au niveau des communes urbaines une part important du volume budgétaire. Cependant leur niveau de mobilisation ne suit pas cette même logique.

Le tableau qui suit donne le pourcentage des prévisions des recettes propres au niveau de quatre communes urbaines au titre des exercices 2008 et 2009 :

Commune	2008	2009
Tevragh Zeina	96,44%	96,81%
Arafat	86,77%	80,77%
Néma	86,96%	87,58%
Atar	93,96%	91,99%

Graphiquement ces données se présentent comme suit :



Le taux de recouvrement des ressources propres, au titre des exercices 2008 et 2009, pour un échantillon de 10 communes urbaines, dont deux communes de Nouakchott, se chiffre à 44,30% comme le montre le tableau suivant :

Commune	Impôts & Taxes	2008		2009		Taux d'exécution		Taux moyenne 2008-2009	Moyenne commune
		Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	2008	2009		
Tevragh Zeina	Impôts communaux	26 000 000	6 024 214	21 000 000	8 163 789	23%	39%	31%	63,29%
	Taxes communales	69 915 900	44 440 000	72 947 000	53 609 000	64%	73%	69%	
	Taxe maintenue provisoirement								
	Redevances	10 500 000	3 876 350	13 500 000	4 915 700	37%	36%	37%	
	Droits domaniaux et assimilés	91 242 383	40 738 500	127 500 000	129 270 000	45%	101%	73%	
	Amendes	6 000 000	1 718 000	8 000 000	293 500	29%	4%	16%	
	Recettes des services	4 600 000	1 658 000	6 600 000	1 649 500	36%	25%	31%	
Arafat	Impôts communaux	8 884 489	652 500	6 000 000	583 900	7%	10%	9%	56,31%
	Taxes communales	35 000 000	25 717 000			73%		37%	
	Taxe maintenue provisoirement	15 700 000	14 061 444	18 000 000	13 878 440	90%	77%	83%	
	Redevances	14 980 000	934 000	2 500 000	641 250	6%	26%	16%	
	Droits domaniaux et assimilés	14 500 000	14 242 092	29 980 000	16 657 058	98%	56%	77%	
	Amendes	3 600 000	294 700	1 600 000	200 000	8%	13%	10%	
	Recettes des services			5 500 000	1 285 500		23%	12%	
Néma	Impôts communaux	11 798 931	1 332 500	12 603 931	4 385 592	11%	35%	23%	32,82%
	Taxes communales	5 568 800	1 715 600	6 325 200	2 384 000	31%	38%	34%	
	Redevances	1 350 000	20 900	1 430 000	105 000	2%	7%	4%	
	Droits domaniaux et assimilés	6 568 700	3 231 500	8 412 200	4 476 350	49%	53%	51%	
	Amendes	695 000		395 000	-	0%	0%	0%	
	Recettes des services	278 836	586 000	578 836	376 000	210%	65%	138%	
Aioun	Impôts communaux	18 264 030	3 564 391	7 328 525	1 097 111	20%	15%	17%	27,76%
	Taxes communales	5 074 800	2 247 000			44%		22%	
	Redevances	2 890 000	357 400	244 000	14 300	12%	6%	9%	
	Droits domaniaux et assimilés	15 777 800	11 948 500	2 702 500	219 000	76%	8%	42%	
	Amendes	375 000	0			0%		0%	
	Recettes des services	220 000	20 000			9%		5%	
Kiffa	Impôts communaux	41 460 484	12 594 388	30 278 884	13 086 955	30%	43%	37%	35,02%
	Taxes communales	14 402 400	10 146 930	18 468 000	11 721 000	70%	63%	67%	
	Redevances	10 418 000	446 200	6 948 000	665 500	4%	10%	7%	
	Droits domaniaux et assimilés	24 722 500	8 542 600	37 639 055	8 852 800	35%	24%	29%	
	Amendes	140 000	37 000	140 000	30 000	26%	21%	24%	
	Recettes des services	1 200 000	58 300	3 102 000	-	5%	0%	2%	
Kaédi	Impôts communaux	24 284 157	5 270 727	25 327 078	5 854 214	22%	23%	22%	35,21%
	Taxes communales	7 524 000	3 271 480	11 200 230	3 439 360	43%	31%	37%	
	Redevances	600 000	253 700	600 000	201 700	42%	34%	38%	
	Droits domaniaux et assimilés	19 679 500	8 398 410	22 918 500	13 642 220	43%	60%	51%	
	Amendes	450 000		309 000	-	0%	0%	0%	
	Recettes des services	250 000		782 076	-	0%	0%	0%	
Aleg	Impôts communaux	8 621 856	4 259 839	8 621 856	5 447 714	49%	63%	56%	45,25%
	Taxes communales	3 268 800	1 844 400	3 268 800	250 500	56%	8%	32%	
	Redevances	3 216 000	35 000	3 216 000	-	1%	0%	1%	
	Droits domaniaux et assimilés	3 402 000	348 010	4 338 000	20 000	10%	0%	5%	
	Amendes	152 000		152 000	5 791 392	0%	3810%	1905%	
	Recettes des services	3 600 000	1 024 100	684 000	-	28%	0%	14%	
Rosso	Impôts communaux	26 797 500	5 737 508	16 297 500	8 208 217	21%	50%	36%	51,41%
	Taxes communales	18 000 000	6 887 400			38%		19%	
	Taxe maintenue provisoirement	28 000 000	14 344 500	4 500 000	1 670 900	51%	37%	44%	
	Redevances	11 500 000	3 153 500			27%		14%	
	Droits domaniaux et assimilés	50 277 134	16 502 940	42 577 134	34 590 020	33%	81%	57%	
	Amendes	1 400 000	39 600	400 000	183 400	3%	46%	24%	
	Recettes des services	2 600 000	500 000	2 600 000	1 000 000	19%	38%	29%	
Atar	Impôts communaux	25 353 760	10 663 874	26 853 760	8 491 914	42%	32%	37%	41,51%
	Taxes communales	8 736 000	7 329 000			84%		42%	
	Redevances	576 000	180 000	4 176 000	423 600	31%	10%	21%	
	Droits domaniaux et assimilés	26 342 600	10 239 950	25 566 600	14 123 300	39%	55%	47%	
	Amendes	1 580 000	64 600			4%		2%	
	Recettes des services	8 955 000	778 200	-	798 400	9%		4%	
Tidjikja	Impôts communaux	5 566 524	1 946 571	4 924 400	3 962 941	35%	80%	58%	54,19%
	Taxes communales	1 800 000	1 218 900			68%		34%	
	Redevances	312 000	245 500	23 400	213 200	79%	911%	495%	
	Droits domaniaux et assimilés	10 385 600	3 649 150	8 318 300	4 826 439	35%	58%	47%	
	Amendes	0	2 462 700	22 000	-		0%	0%	
	Recettes des services	4 472 000		5 472 000	3 404 050	0%	62%	31%	
Taux de recouvrement moyen									44,3%

Alors que le taux moyen de recouvrement des ressources propres, au titre des exercices 2009 et 2010, pour un échantillon de 5 communes rurales se chiffre à 25,2% comme le montre le tableau suivant :

Commune	Impôts & Taxes	2009		2010		Taux d'exécution		Taux moyen 2009-2010	moyenne commune
		Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	2009	2010		
Choum	Impôts communaux	4 240 000	1 835 044	5 240 000	800 000	43%	15%	29%	21,22%
	Taxes communales	100 000	0	300 000	100 100	0%	33%	17%	
	Redevances	90 000	0	90 000	-	0%	0%	0%	
	Droits domaniaux et assimilés	870 000	0	870 000	-	0%	0%	0%	
	Amendes	660 000	0	60 000	-	0%	0%	0%	
Oualata	Recettes des services	300 000	0	300 000	-	0%	0%	0%	22,12%
	Impôts communaux	269 668	58 800	1 579 400	1 035 044	22%	66%	44%	
	Taxes communales	360 200	0	360 200	100 100	0%	0%	0%	
	Redevances	50 000	0	334 136	-	0%	0%	0%	
	Droits domaniaux et assimilés	240 000	0	540 000	-	0%	0%	0%	
Tekane	Amendes	100 000	0	116 000	-	0%	0%	0%	29,46%
	Recettes des services	50 000	0	-	-	0%	0%	0%	
	Impôts communaux	912 990	1 034 104	912 990	771 822		85%	42%	
	Taxes communales	766 200	0	766 200	-		0%	0%	
	Redevances	370 000	0	370 000	-		0%	0%	
El Khatt	Droits domaniaux et assimilés	969 330	0	969 330	-		0%	0%	8,17%
	Amendes	47 000	0	47 000	-		0%	0%	
	Recettes des services	0	0	-	-		0%	0%	
	Impôts communaux	900 000	103 658	900 000	257 403	12%	29%	20%	
	Taxes communales	700 000	16 300	700 000	-	2%	0%	1%	
Mebrouk	Redevances	100 000	0	200 000	-	0%	0%	0%	45,22%
	Droits domaniaux et assimilés	340 000	0	340 000	-	0%	0%	0%	
	Amendes	90 000	0	50 000	-	0%	0%	0%	
	Recettes des services	20 000	0	200 000	-	0%	0%	0%	
	Impôts communaux	223 600	154 849	550 000	377 403	69%	69%	69%	
Mebrouk	Taxes communales	109 600	0	153 800	-	0%	0%	0%	45,22%
	Redevances	2 000	0	80 000	-	0%	0%	0%	
	Droits domaniaux et assimilés	11 000	0	-	-	0%	0%	0%	
	Amendes	10 000	0	-	-	0%	0%	0%	
	Recettes des services	10 000	0	-	-	0%	0%	0%	
Taux de recouvrement moyen									25,24%

Le taux de mobilisation des ressources est certes un indicateur de performance du fonctionnement des communes, mais il ne reflète pas à lui seul leur capacité réelle. Celle-ci est reflétée essentiellement par le montant mobilisé en valeur absolue.

Au vu des données ci-après présentée, le volume des ressources au niveau des communes ne leur permet pas de fonctionner convenablement : *le montant mobilisé est parfois même inférieur au SMIG (360 000 ouguiyas par ans).*

Commune	2009	2010
Choum	1 835 044	900 100
Oualata	58 800	1 135 144
Tekane	1 034 104	771 822
El Khatt	119 958	257 403
Mebrouk	154 849	377 403

3. Recommandations pour améliorer le niveau des ressources propres

Les ressources propres sont les seules garanties et pérennes, leur niveau doit permettre à chaque commune la couverture de ses charges de fonctionnement, notamment, les biens et services consommés et les salaires du personnel.

Afin de mieux permettre aux communes de mobiliser des ressources répondant à leur réel besoins, plusieurs actions doivent être menées:

- Obligation de réalisation des recensements fiables pour les différents impôts et taxes et de détermination d'une tarification d'équilibre en tenant compte des capacités des populations et des besoins réels ;
- Sensibilisation des populations sur l'intérêt et l'obligation de payer les impôts spontanément ;
- Obligation de mobilisation des restes à recouvrer par l'Etat, quitte à ce qu'elle les prenne en charge sur son propre budget.

Pour le cas des communes à faible potentiel fiscal, l'Etat doit continuer à les subventionner dans le cadre du FRD et du FIS, à défaut d'une révision du découpage administratif. Pour ce faire, il y a lieu d'agir comme suit :

- Identification du besoin en fonds de roulement réel de fonctionnement de chacune de ces communes ;
- Indexation de la subvention de fonctionnement FRD sur le niveau du déficit ainsi évalué et du taux de mobilisation des ressources propres (subvention = taux de mobilisation spontanée des ressources x montant déficit).

B. Ressources extérieures

Les ressources extérieures des communes sont constituées par les ressources dont la mobilisation n'est pas assurée par la commune. Elles comprennent essentiellement :

- Les transferts de l'Etat ;
- Les dons et subventions des PTF et qui ne sont pas réguliers.

Une grande partie des fonds de l'Etat et des PTF n'est pas gérée en maîtrise d'ouvrage communale et par conséquent échappe au budget communal ; c'est le cas des interventions des ministères sectorielles : santé, éducation, hydraulique, etc.

Ces fonds sectoriels ne peuvent pas être considérés comme mode de financement des communes compte tenu que les communes n'interviennent pas dans leurs processus de planification et de mise en œuvre d'une part et d'autre, les investissements réalisés ne sont pas remis aux communes pour prise en charge et gestion.

Les communes n'interviennent pas dans la gestion des transferts indirects qui correspondent aux coûts des actions relevant des compétences communales et réalisées directement dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage de l'Etat sans passer par les budgets communaux.

Les transferts de l'Etat sont de deux types :

- Le FRD qui est une subvention annuelle d'appui au fonctionnement des communes et à leurs équipements ; et
- Le FIS qui est une subvention versée par l'Etat sur requête justifiée des communes : les fonds du FIS proviennent d'une cotisation annuelle des communes en fonction de leur volume budgétaire (3% pour les budgets supérieur à 20 millions, 1% pour ceux inférieur à 5 millions et 2% pour ceux compris entre les deux tranches).

Les transferts des PTF comprennent essentiellement les dons en numéraires et en natures.

1. Les transferts directs de l'Etat

Ces transferts comprennent essentiellement le fonds régional de développement (FRD) qui est reparti entre les communes, dont chacune reçoit une dotation annuelle du FRD de fonctionnement et d'équipement selon les critères de répartition suivants :

Critère	Poids
Les fonds seront utilisés pour la supervision, l'évaluation et la gestion FRD (niveau central)	2%
Répartition à parts égales (même montant pour toutes les communes)	10%
Dotation en fonction de la pauvreté (plus pauvres communes étant allouées plus)	20%
Dotation en fonction de la population (grandes communes étant allouées plus)	50%
Dotation au «Déficit d'infrastructure» (communes avec de petites bases d'actifs d'infrastructure étant allouées plus)	18%
TOTAL	100%

Afin de renforcer la mobilisation des ressources propres au niveau des communes urbaines, les dotations de fonctionnement allouées notamment aux communes chefs-lieux de wilaya sont modulées annuellement en fonction de leurs recettes ordinaires.

Ces critères ne font pas l'objet d'une révision et sont sous-tendus par des données qui ne sont pas toujours fiables :

- Le niveau d'infrastructure n'est pas évalué par le MIDEK ;
- Le recensement de la population est très ancien et date de plus de dix ans ;
- Le niveau de pauvreté est très subjectif.

La révision de ces critères est nécessaire afin de garantir l'équité et la péréquation entre les communes.

On note que certaines communes rurales bénéficient d'une dotation largement supérieure à celle de la commune chef lieu de sa Moughataa, ce qui constitue un point faible et nous amène à se questionner sur l'intérêt de développer les communes rurales avant les autres communes.

Au niveau de la Moughataa d'Amourj la situation du FRD en 2010 se présente comme suit :

Commune	Fonctionnement	Part en %	Equipement	Part en %	Total FRD	Population	FRD/habitant
Amourj	2 171 514	14%	2 895 550	4%	5 067 064	5 037	1 006
Adel Bagrou	6 977 184	46%	36 404 299	52%	43 381 483	36 007	1 205
Bougadoum	5 896 875	39%	31 053 823	44%	36 950 698	29 045	1 272
Total	15 045 573	100%	70 353 672	100%	85 399 245	70 089	1 218

Les critères doivent se baser sur des données fiables et permettre le développement des communes tout en intégrant des bonus à celles qui sont performantes et aux communes chefs lieu de Moughataa qui gère des équipements "intercommunaux": *les populations des communes rurales se soignent au niveau des centres de santé installés au niveau des Moughataas, etc.*

Le FRD qui se chiffre en 2011 à 3 000 000 000 MRO est réparti comme suit :

- 98 % au profit des communes dont 30 % en dotation au fonctionnement et 68 % en dotation à l'investissement communal, et
- 2 % réservé au suivi-évaluation, au renforcement des capacités des communes en matière de maîtrise d'ouvrage et de gestion notamment, la réalisation des audits techniques et financiers annuels, les inspections des projets réalisés et les frais liés au fonctionnement du CTN.

En principe, les allocations FRD sont censées être officiellement communiquées par anticipation à chaque commune et dans le temps afin de s'assurer qu'elles sont correctement budgétisées. Le décaissement de ces dotations est prévu sur une base semestrielle, le premier au démarrage de l'exercice au mois de mars et le second à mi-parcours de l'exercice au mois de juin.

Les décaissements du FRD sont faits à travers le système de la trésorerie de l'Etat comme suit :

Intervenant	Détail de la procédure
⇒ Le DGCT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Initie en janvier la décision de transfert de la dotation sur la base des critères ci-dessus et du montant budgétisé par l'Etat et la présente sous forme d'un tableau général de répartition des crédits du FRD transférés aux communes 2. Soumet la proposition d'affectation à la signature du Ministre (MIDEC) appuyé du tableau de répartition de la dotation par commune
⇒ Le MIDEC	<ol style="list-style-type: none"> 3. Initie un arrêté de répartition, le signe et le transmet au MF pour signature 4. Notifie avant le mois de mars les crédits au Wali qui en informe les communes à l'aide du réseau de commandement administratif (RAC) : <i>l'AMM et les associations régionales récupèrent généralement une copie du tableau de répartition et assurent sa diffusion au niveau des communes</i> 5. Initie ensuite un courrier adressé au Ministre des finances pour notification de la première tranche aux communes en début mars 6. Supervise la transmission du courrier au Ministre des finances (MF) après signature
⇒ Le MF	<ol style="list-style-type: none"> 7. Notifie la première tranche au MIDEC au mois de mars

⇒ Le Service chargé de la comptabilité du MIDEC	8. Prépare les avis de crédit et les présente avec le dossier à l'appui au contrôleur financier pour validation au courant du mois de mars
⇒ Le contrôleur financier	9. Effectue instantanément les contrôles et transmet le courrier de validation au service chargé de la comptabilité du Trésor pour notification aux communes
⇒ La DGTCP	10. Effectue le transfert aux receveurs des communes par le canal de la trésorerie régionale au mois de mars
⇒ Le Trésorier régional	11. Transmet les notifications au receveur municipal qui procède à la mobilisation des fonds et en informe les communes en fin mars début avril.

Le même processus est effectué au mois de juin pour la seconde tranche.

Une fois les fonds disponibles, les communes procèdent à l'engagement des dépenses selon le vote du budget et procèdent éventuellement à l'ajustement de la prévision dans le cadre de leurs budgets complémentaires.

Certaines communes ne procèdent pas à l'actualisation de la prévision, d'où des taux d'exécution du FRD différent de 100%.

Il y a lieu de revoir cette procédure afin que les communes soient informées du montant de leur dotation avant le vote de leurs budgets initiaux au cours du mois de novembre de l'exercice précédent ; ceci étant facile, compte tenu qu'en cette période le projet de budget est déjà adopté par le gouvernement et transmis au parlement pour vote.

La première tranche de la dotation 2011 a été mobilisée au mois d'avril et la seconde tranche au mois de juillet.

Les opérations du FRD sont surveillées, supervisées et guidées par un comité technique national (CTN) institué par le Décret 059/2011. Le CTN, présidé par le directeur général des collectivités territoriales, est composé de représentants du ministère chargé de la planification territoriale, l'association des maires mauritaniens et le PDU.

Le tableau suivant donne la situation consolidé du FRD depuis 2008 :

POPULATION		3.200.000	
NOMBRE DE COMMUNES		216	
ANNEE	TOTAL FRD	PAR HABITANT	MOYENNE PAR COMMUNE
2008	2.800.000.000	875	12.962.963
2009	3.000.000.000	938	13.888.889
2010	3.000.000.000	938	13.888.889
2011	3.000.000.000	938	13.888.889

Le montant total du FRD s'est stabilisé à partir de 2009 à trois milliards d'ouguiya ; soit 938 MRO par habitant.

L'objectif de 3% visé n'a pas encore été atteint comme le prouve le tableau suivant :

Exercice	Budget initial (en MRO)	FRD nominal(en MRO)	FRD % du budget
2008	148 889 000 000	2 800 000 000	1,88%
2009	153 053 150 000	3 000 000 000	1,96%
2010	152 321 144 199	3 000 000 000	1,97%
2011	167 142 000 000	3 000 000 000	1,79%

Le montant du FRD en valeur absolue diminue depuis 2008 d'une année à l'autre du fait de l'inflation. Le FRD actualisé sur la base d'un taux d'inflation de 6% montre que la dotation est passée de 2008 à 2011 de 2 800 000 000 MRO à 2 350 933 992 MRO ; soit un taux actualisé de 1,41% au lieu du taux effectif de 1,79%. Le tableau suivant donne cette situation :

Exercice	Budget initial(en MRO)	FRD nominal(en MRO)	FRD actualisé(en MRO)	FRD % actualisé	FRD % du budget
2008	148 889 000 000	2 800 000 000	2 800 000 000	1,88%	1,88%
2009	153 053 150 000	3 000 000 000	2 641 509 434	1,73%	1,96%
2010	152 321 144 199	3 000 000 000	2 491 990 032	1,64%	1,97%
2011	167 142 000 000	3 000 000 000	2 350 933 992	1,41%	1,79%

La répartition actuelle du FRD montre qu'il est devenu un fonds principalement dédié aux communes rurales qui reçoivent deux fois plus de FRD par habitant que les communes urbaines, bien qu'il est d'usage de considérer que les dotations doivent prendre en compte un coefficient de majoration en fonction de la taille des communes, un habitant urbain étant considéré comme « plus coûteux en service » qu'un habitant rural.

Le tableau suivant explicite ce constat sur la base des données du FRD équipement 2011 :

Rubrique	Montant	Population	FRD/habitant	% FRD total	% population
Communes urbaines (53)	983 049 815	1 167 430	842	33%	47%
Communes rurales (163)	1 956 949 781	1 340 570	1 078	67%	53%
Total FRD	2 939 999 596	2 508 000	1 172	100%	100%

Au FRD, s'ajoutent le Fonds intercommunal de solidarité (FIS) comme transfert de l'Etat aux communes.

Le Fonds Intercommunal de Solidarité (FIS) est un fonds de péréquation institué par l'article 70 de l'ordonnance 87.289 du 20 octobre 1987 instituant les Communes alimenté par les contributions des Communes.

Il est alimenté par les contributions des communes qui constituent une dépense obligatoire et s'évalue, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 89.124 du 14 Septembre 1989 portant application de l'article 70 de l'ordonnance 87.289, par application d'un taux aux recettes ordinaires réalisées.

Ce taux est fonction du niveau prévisionnel des recettes ordinaires inscrit au budget communal. Il est de :

- 1% pour les budgets inférieurs ou égaux à cinq millions ;
- 2% pour les budgets supérieurs à cinq millions et inférieurs ou égaux à vingt millions ; et
- 3% pour les budgets supérieurs à vingt millions.

Les recettes ordinaires sont, suivant les dispositions de l'article 68 de l'ordonnance 87.289, constituées par :

- les centimes additionnels,
- les ristournes des impôts nationaux perçus sur le territoire de la Commune,
- les taxes municipales,
- les recettes sans caractère fiscal,
- les recettes des services,
- les revenus du patrimoine de la Commune, et
- les redevances pour service rendu.

Depuis la création des Communes, il a été constaté que le FIS n'a jamais bien fonctionné : le niveau de contribution est trop faible, et rares sont les Communes qui en ont bénéficié.

Ce dysfonctionnement est imputable d'une part aux Communes, qui ne contribuent pas régulièrement, et d'autre part au manque de suivi et de rigueur de la Tutelle quant à l'application des dispositions légales et réglementaires.

Schématiquement, le FIS fonctionne comme suit :

➤ **pour le versement de la contribution par les Communes :**

■ Le Maire	1. Inscrit le montant de la contribution au projet de budget
■ Le Conseil municipal	2. Adopte le budget
■ La Tutelle	3. Approuve le Budget
■ Le Maire	4. Ordonne le versement de la contribution au FIS
■ Le Contrôle financier	5. Vise le projet d'engagement et d'ordonnancement
■ Le Receveur municipal	6. Exécute l'ordre de contribution visé, par prise en charge du mandat et l'émission d'une quittance au nom du FIS
■ La DGTCP	7. Constate l'alimentation du compte d'affectation spécial (CAS) ;

➤ **pour l'attribution de la subvention aux Communes :**

➤ Le Maire	1. Soumet une demande de subvention au MIDEDEC après autorisation du Conseil municipal
➤ Le MIDEDEC	2. Attribue la subvention par décision à notifier à la DGTCP (pour exécution) et à la Commune (pour intégration)
➤ La DGTCP	3. Effectue l'alimentation de la caisse du Receveur municipal de la Commune bénéficiaire
➤ La Commune	4. Engage la procédure d'intégration de la subvention au budget de la Commune ;

➤ **pour la prise en charge de la subvention par la Commune :**

➤ Le Maire	1. Inscrit le montant de la subvention et son utilisation au projet de budget, respectivement, en recettes et en dépenses sur la base de la décision de subvention du MDAT
➤ Le Conseil municipal	2. Autorise l'inscription budgétaire
➤ La Tutelle	3. Approuve la délibération d'inscription
➤ Le Maire	4. Ordonne la prise en charge de la subvention du FIS
➤ Le Receveur municipal	5. Exécute l'ordre du Maire par la prise en charge du titre de recette et inscrit le montant de la subvention en recettes communales ; et

➤ **pour l'utilisation de la subvention :**

➤ Le Maire	1. Ordonne l'utilisation de la subvention par des ordres de dépense
➤ Le Contrôle financier	2. Autorise uniquement les engagements conformes à la décision et au vote du Conseil municipal
➤ Le Receveur municipal	3. Exécute les ordres de dépenses dûment visés
➤ Le Maire	4. Présente les utilisations au Compte administratif
➤ Le Receveur municipal	5. Présente les utilisations au Compte de gestion
➤ Le Conseil municipal	6. Adopte les deux comptes en cas de validité et de conformité avec son vote
➤ La Tutelle	7. Approuve les délibérations en cas de non objection.

Le FIS nécessitent une réactivation effective, à ce titre il est recommandé de réviser les textes afin d'autoriser le précompte de la cotisation budgétisée sur la dotation de fonctionnement du FRD reversée par l'Etat et de répartir les fonds mobilisés comme suit :

- une partie répartie d'office entre les Communes rurales pour couvrir leur déficit de gestion ;
- une seconde partie accessible aux Communes sur demande ; et
- une troisième partie destinée à alimenter un fonds de réserves pour le secours des Communes sinistrées.

2. Les dons de partenaires

Les dons des partenaires ne sont pas réguliers et se font selon les dispositions de la convention signée avec la collectivité.

Dans le cadre du projet VAINCRE, les communes de l'Assaba et du Guidimagha disposent d'un droit de tirage annuel sur la base duquel, elles planifient les actions à mener et les fonds sont mobilisés en fonction du besoin réel en trésorerie à travers le canal du Trésor (receveur municipal). Ces ressources sont budgétisées et gérées directement par les communes.

Dans le cadre de certains projets financés par l'Union européenne et d'autres partenaires, les fonds sont directement versés dans un compte bancaire mouvementé par le Maire et font l'objet d'un suivi extrabudgétaire. C'est ainsi que la CUN gère le Projet d'Amélioration de l'Accès à l'Eau (PAAE) et le Projet de Gestion Communale de l'Eau (PCGE).

D'autres PTF réalisent eux-mêmes les actions et remet les investissements clés-en-main aux communes.

Les actions à réaliser sont décidées dans de très rares cas suite à des requêtes présentées par les communes ; le plus souvent elles sont proposées par les PTF et acceptées par les Communes.

Ce type de financement n'est pas régulier et sa répartition au niveau national n'est pas équitable : des Wilayas bénéficient de plusieurs appuis extérieures, tandis que d'autres se voient privées de tout appui technique et financier. Ce constat se fait aussi au niveau des communes d'un même Wilaya.

Ceci nous amène à dire que les politiques de ciblage sectoriel et géographique des PTF ne sont pas définies de manière concertée entre l'Etat, les Communes et les PTF eux-mêmes.

Il convient de souligner en définitif, que la plus grande partie de l'aide des PTF se fait dans un cadre hors budget communal et que les réalisations ne sont pas intégrées dans le patrimoine de la commune et gérées comme tel.

Il est donc nécessaire que l'Etat planifie avec les PTF leurs actions afin d'assurer une péréquation entre les communes.

Ceci nécessite l'organisation d'une grande réunion de concertation et de définition d'une stratégie nationale de développement local et d'intervention des PTF.

Le tableau qui suit donne la situation des fonds d'équipement au niveau de la commune de Zoueratt en 2009 et 2010 :

Rubrique	2009		2010		Moyenne
	Exécution	%	Exécution	%	
Dotations, dons et legs	650 000	2,33%	51 760 000	62,80%	32,57%
Prélèvement sur recettes fonctionnement	6 385 647	22,94%	0	0,00%	11,47%
FRD	19 303 486	69,34%	19 303 486	23,42%	46,38%
Autres subventions et fonds de concours	1 500 000	5,39%	11 359 649	13,78%	9,59%
Total	27 839 133	100,00%	82 423 135	100,00%	100,00%

I.4. Performance des dépenses

Les dépenses communales se subdivisent en dépenses de fonctionnement et en dépenses d'équipement.

A. Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement comprennent les imputations suivantes :

- Biens et services consommés,
- Frais de personnel,
- Impôts et taxes versés : *ce poste sert au paiement des impôts à la charge de la commune, comme les droits d'enregistrement des baux, les vignettes, etc. ; ce poste n'est jamais alimenté par les communes,*
- Frais financiers : *ce poste sert au paiement des frais des emprunts qui sont pour le moment inutilisés par les communes,*
- Subventions et cotisations versées,
- Travaux, fournitures et services extérieurs,
- Charges exceptionnelles,
- Provision pour dépenses imprévues : *c'est un chapitre budgétaire servant à réajuster les déficits sur les autres dépenses et en cas de réalisation des recettes à hauteur de 100%, il constituera le résultat d'exploitation.*

Le niveau d'exécution des dépenses est toujours fonction du niveau de mobilisation des ressources et ce pour l'unique raison que les communes manquent réellement de moyens.

Le volume de recette n'est pas fixé par rapport au besoin réel des communes ; ce sont les dépenses qui sont plutôt budgétisées en fonction des recettes prévisibles.

Faute de politique de gestion de trésorerie, les dépenses sont généralement engagées et payées au niveau des communes rurales lors de la mobilisation du FRD.

Les communes qui disposent de recettes propres réalisent leurs actions compte tenu des fonds réellement mobilisés.

La majeure partie des communes urbaines ont des résultats quasi-nuls comme présenté ci-après pour la commune urbaine de Zouérate :

Rubrique		Formule	Année de référence		
			2008	2009	2010
1	Recettes ordinaires		118 573 649	82 301 049	77 253 157
2	Report		7 401	7 403 054	34 909
3	Recettes ordinaires totales	(1-2)	118 566 248	74 897 995	77 218 248
4	Dépenses ordinaires		111 170 595	82 266 140	76 876 068
5	Epargne brute	(1-4)	7 403 054	34 909	377 089

Pour les communes rurales, il en est de même comme le montre la situation de la commune de Choum, eu égard à leur faiblesse de moyens :

Rubrique		Formule	Année de référence	
			2008	2009
1	Recettes ordinaires		4 458 792,13	3 307 576,00
2	Report		216 272,00	53 185,13
3	Recettes ordinaires totale	(1-2)	4 242 520,13	3 254 390,87
4	dépenses ordinaires		4 428 377,00	3 220 216,00
5	Epargne brute	(1-4)	30 415,13	87 360,00

L'analyse des performances et de l'efficacité des dépenses au cours des 3 dernières années se présente comme suit :

- **Analyse du pourcentage des ressources utilisées pour les besoins tels que budgétisés :**

Les ressources sont utilisées en fonction du besoin réel et de l'urgence de la dépense. Au niveau des communes urbaines et rurales, la priorité est toujours donnée aux dépenses obligatoires. On note cependant, des retards dans le règlement des salaires au niveau de certaines communes, mais en fin de compte, ils font l'objet d'un apurement généralement dès les premières rentrées de trésorerie (FRD fonctionnement).

Le ratio d'utilisation des ressources pour les besoins varie peut d'une commune à l'autre. Au niveau de Zouerate, il se présente comme suit :

Rubrique	2009	2010
Total recettes de fonctionnement	82 301 049	77 253 157
Total dépenses de fonctionnement	82 266 140	76 876 068
Taux de prise en charge	99,96%	99,51%
Résultat en % des recettes	0,04%	0,49%

Au niveau de Néma, il se présente comme suit :

Rubrique	2009	2010
Total recettes de fonctionnement	15 945 450	14 899 399
Total dépenses de fonctionnement	15 900 123	11 405 239
Taux de prise en charge	99,72%	76,55%
Résultat en % des recettes	0,28%	23,45%

Au niveau de la commune de Choum, il se présente comme suit :

Rubrique	2009	2010
Total recettes de fonctionnement	4 458 792,13	3 307 576,00
Total dépenses de fonctionnement	4 428 377,00	3 220 216,00
Taux de prise en charge	99,32%	97,36%
Résultat en % des recettes	0,68%	2,64%

- **Analyse du taux d'exécution des dépenses par rapport au fonds effectivement mobilisés :**

Les dépenses de fonctionnement sont exécutées dans la limite des montants budgétisés au niveau des communes urbaines et des communes rurales.

Les dépassements budgétaires sont inexistant du fait du contrôle effectué par le contrôleur financier au niveau de Nouakchott et par les receveurs municipaux au niveau des autres communes et de la faible mobilisation des ressources comme respectivement évalué ci-après au titre des exercices 2009 et 2010 :

- au niveau de la Commune urbaine de Zouératt :

Rubrique	2009			2010		
	Budget	Exécution	%	Budget	Exécution	%
71 Impôts communaux	250 050 000	27 664 681	11,06%	255 100 000	29 142 744	11,42%
72 Taxes communales	5 000 000	4 314 488	86,29%	5 000 000	4 900 676	98,01%
74 Redevance	2 700 000	3 007 500	111,39%	3 700 000	2 494 900	67,43%
75 Droits domaniaux et assimilés	26 350 000	24 993 800	94,85%	27 400 000	27 858 620	101,67%
76 Amendes	200 000	40000	20,00%	200 000	116 000	58,00%
77 Recettes des services	10 100 000	9 962 900	98,64%	10 100 000	7 790 680	77,14%
78 Subvention de fonctionnement	4 914 628	4 914 626	100,00%	5 733 404	4 914 628	85,72%
82 Résultats d'exploitation exercice antérieur	7410455	7 403 054	99,90%	34909	34 909	100,00%
Total	306 725 083	82 301 049	26,83%	307 268 313	77 253 157	25,14%

- au niveau de la Commune rurale de Oualata :

Rubriques	2009			2010		
	Budget	Exécution	%	Budget	Exécution	%
71 Impôts communaux	269 668	58 800	22%	1 579 400	1 035 044	66%
72 Taxes communales	360 200	0	0%	360 200	100 100	28%
74 Redevances	50 000	0	0%	334 136	0	0%
75 Droits domaniaux et assimilés	240 000	0	0%	540 000	0	0%
76 Amendes	100 000	0	0%	116 000	0	0%
77 Recettes de services	50 000	0	0%	0	0	
78 Subvention de fonctionnement	3 911 664	3 911 664	100%	5 071 828	3 911 666	77%
82 Résultat d'exploitation exercice antérieur	0	0		99 836	174 844	175%

Ce niveau de mobilisation des recettes constitue le plafond de réalisation des dépenses.

Cependant, on note que certaines communes réalisent des résultats excédentaires, tandis que d'autres réalisent des déficits budgétaires sous formes de dépenses obligatoires non réalisées et non déclarées.

Le tableau qui suit donne la situation des dépenses rapportées aux recettes de la Commune urbaine de Zoueratt au titre des exercices 2008 à 2010 ce qui démontre que le niveau d'exécution des dépenses est bien indexé sur celui des recettes :

Rubrique	Dépense			Part en % des recettes		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
60 Biens et services consommés	36 569 823	26 565 411	24 807 362	30,84%	32,28%	32,11%
61 Frais de personnel	41 494 543	41 511 682	43 697 413	34,99%	50,44%	56,56%
62 Impôts et taxes versés						
63 Frais financiers						
64 Subventions et cotisations versées	10 554 604	6 366 000	5 916 717	8,90%	7,74%	7,66%
65 Travaux, fournitures et services extérieurs	846 270	668 000	1 093 000	0,71%	0,81%	1,41%
66 Charges exceptionnelles	1 193 536	769 400	1 361 576	1,01%	0,93%	1,76%
67 Provision pour dépenses imprévues						
81 Prélèvement pour dépenses d'investissements	20 511 819	6 385 647	0	17,30%	7,76%	0,00%
82 Résultats d'exploitation exercice antérieur						
Total	111 170 595	82 266 140	76 876 068	93,76%	99,96%	99,51%
7 Recettes mobilisées hors report	118 566 248	74 897 995	77 218 248			
Ratio de couverture des dépenses	1,0665	0,9104	1,0045			
7 Recettes mobilisées hors report	118 566 248	74 897 995	77 218 248			
8 Report du résultat antérieur	7 401	7 403 054	34 909			
Total	118 573 649	82 301 049	77 253 157			
Ratio de couverture des dépenses	1,0666	1,0004	1,0049			

Le tableau qui suit donne la situation des dépenses rapportées aux recettes de la Commune rurale de Mabrouk au titre des exercices 2009 et 2010, ce qui confirme le constat ci-dessus :

Rubriques	Dépenses		Part en % des recettes	
	2009	2010	2009	2010
60 Biens et services consommés	833 700	725 000	27,50%	21,51%
61 Frais de personnel	1 859 480	2 172 000	61,33%	64,45%
62 Impôts et taxes versés	-	-	0%	0%
63 Frais financiers	-	0	0%	0%
64 Subventions et cotisations versées	26 428	0	0,87%	0%
65 Travaux, fournitures et services extérieurs	-	0	0%	0%
66 Charges exceptionnelles	-	0	0%	0%
67 Provision pour dépenses imprévues	-	0	0,0%	0%
81 Prélèvement pour dépenses d'investissement	302 182	0	9,97%	0%
82 Remboursement des emprunts	0	0	0%	0%
Total	3 021 790	2 897 000	99,66%	85,97%
7 recettes mobilisées hors report	3 032 044	3 367 015		
Ratio de couverture des dépenses	1,0034	1,1622		
recettes mobilisées hors report	3 032 044	3 367 015		
report du resultat antérieur	0	2 935		
Total	3 032 044	3 369 950		
Ratio de couverture des dépenses	1,0034	1,1633		

- **Analyse du taux d'exécution des dépenses par rapport aux dépenses prévues :**

Les dépenses sont engagées au niveau de toutes les communes sur la base des prévisions budgétaires. En effet, c'est grâce aux appuis et assistance des communes elles mêmes et des receveurs municipaux que le respect du vote municipal est devenu une habitude.

Le niveau des dépenses est arithmétiquement fonction du niveau de mobilisation des ressources. Ceci étant, on note que l'exécution des dépenses ne se fait pas au prorata, elle se fait plutôt selon la volonté et le souhait du Maire, qui est le seul autorisé à prioriser les dépenses.

En général, les Maires procèdent aux règlements des frais du personnel en priorité, sauf en cas de force majeure, et en fonction du reliquat, il procède à l'engagement des dépenses en les priorisant ainsi :

- Biens et services consommées,
- Subventions et cotisations versées,
- Travaux, fournitures et services extérieurs.

Seules les dépenses obligatoires font l'objet d'un report sur l'exercice suivant. Pour ce faire, le déficit est constaté au niveau du compte administratif et le report est fait dans le cadre du budget complémentaire de l'exercice suivant ou du budget initial du deuxième exercice suivant, sans qu'il y ait obligation de paiement en premier lieu.

Le tableau suivant donne la situation des dépenses au niveau de la Commune urbaine de Zoueratt au titre des exercices 2009 et 2010 :

Rubrique	2008			2009			2010			
	Budget	Exécution	%	Budget	Exécution	%	Budget	Exécution	%	
60	Biens et services consommés	36 569 823		47 750 000	26 565 411	55,63%	45 518 686	24 807 362	54,50%	
61	Frais de personnel	41 494 543		50 596 000	41 511 682	82,05%	53 880 000	43 697 413	81,10%	
62	Impôts et taxes versés									
63	Frais financiers									
64	Subventions et cotisations versées	10 554 604		21 250 211	6 366 000	29,96%	21 250 211	5 916 717	27,84%	
65	Travaux, fournitures et services extérieurs	846 270		2 600 000	668 000	25,69%	3 500 000	1 093 000	31,23%	
66	Charges exceptionnelles	1 193 536		1 692 000	769 400	45,47%	1 500 000	1 361 576	90,77%	
67	Provision pour dépenses imprévues			1 280 498		0,00%	1 185 814		0,00%	
81	Prélèvement pour dépenses d'investissements	20 511 819		181 284 924	6 385 647	3,52%	181 556 374	0	0,00%	
82	Résultats d'exploitation exercice antérieur									
Total		0	111 170 595	0	306 453 633	82 266 140	26,84%	308 391 085	76 876 068	24,93%

Le tableau suivant donne la situation des dépenses au niveau de la Commune rurale de Mabrouk au titre des exercices 2009 et 2010 :

Rubriques	2008			2009			2010		
	Budget	Exécution	Taux	Budget	Exécution	Taux	Budget	Exécution	Taux
60	Biens et services consommés			3 064 677	1 328 500	43%	2 948 800	1 175 300	40%
61	Frais de personnel			2 395 300	2 335 300	97%	2 395 300	2 230 000	93%
62	Impôts et taxes versés			-	-		-	-	
63	Frais financiers			-	-		-	-	
64	Subventions et cotisations versées			1 110 400	84 200	8%	1 209 600	34 200	3%
65	Travaux, fournitures et services extérieurs			-	-		-	-	
66	Charges exceptionnelles			335 500	-	0%	-	-	
67	Provision pour dépenses imprévues			-	-		335 500	-	0%
81	Prélèvement pour dépenses d'investissement	-		-	-		-	-	
82	Remboursement des emprunts								
Total		-	-	6 905 877	3 748 000	54%	6 889 200	3 439 500	50%

- **Analyse de l'alignement des dépenses réelles avec les budgets approuvés :**

Les dépenses budgétisées sont censées représenter le besoin réel des communes. Cependant, on s'aperçoit qu'en réalité les budgets demeurent un simple acte prévisionnel et d'autorisation. Leur niveau d'exécution reste en deçà de la moyenne comme le montre le tableau suivant au niveau d'un échantillon de huit communes dont quatre rurales :

Commune	2009			2010		
	Prévu	Réalisé	Taux d'exécution	Prévu	Réalisé	Taux d'exécution
Tevragh-Zeina	202 571 741	98 455 064	49%	249 547 000	197 901 489	79%
Kiffa	92 343 384	31 825 418	34%	96 575 939	34 356 255	36%
Boumdeid	1 395 222	275 164	20%	1 395 222	1 226 444	88%
Choum	6 260 000	1 835 044	29%	6 860 000	900 100	13%
Oualata	1 069 868	58 800	5%	2 929 736	1 135 144	39%
Tekane	3 065 520	1 034 104	34%	3 065 520	771 822	25%
El Khatt	2 150 000	119 958	6%	2 390 000	257 403	11%
Mebrouk	366 200	154 849	42%	783 800	377 403	48%

Il n'est pas aisé d'apprécier ce niveau d'alignement des dépenses à partir des seules données disponibles. Les communes ne tiennent pas de comptabilité analytique, ce qui rend difficile l'appréciation du niveau des résultats atteints.

Sur la base des comptes administratifs, on constate que les frais du personnel occupent une place importante en termes de leur taux d'exécution et de leur part au niveau global. Ils sont généralement suivis par les biens et services.

Les tableaux suivants explicitent ce constat :

- Pour les biens et services consommés :

Commune	Dépenses			Part en % de recettes		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
El Khatt	*****	1 328 500	1 175 300	*****	35,06%	29,93%
Choum	*****	3 194 377	1 968 216	*****	71,64%	59,51%
Tekane	*****	2 576 400	3 634 126	*****	28,58%	41,51%
Walata	*****	640 328	768 491	*****	15,71%	15,23%
Mebrouk	*****	833 700	725 000	*****	27,59%	21,51%
Tevragh-zeina	20 926 719	3 816 883	*****	19,72%	18,52%	*****
Néma	8 380 000	2 759 263	*****	75,13%	17,25%	*****
Zouérat	36 569 823	26 565 411	*****	30,84%	35,47%	*****
Boumdeid	1 586 600	1 105 000	*****	39,15%	23,40%	*****
Leftah	167 960	569 190	*****	5,62%	19,58%	*****

- Pour les frais du personnel :

Commune	Dépenses			Part en % de recettes		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
El Khatt	*****	2 335 300	2 230 000	*****	61,63%	56,79%
Choum	*****	1 234 000	1 252 000	*****	27,68%	37,85%
Tekane	*****	3 792 000	3 360 000	*****	42,06%	38,38%
Walata	*****	2 924 000	4 368 000	*****	71,73%	86,55%
Mebrouk	*****	1 859 480	2 172 000	*****	61,54%	64,45%
Tevragh-zeina	79 393 748	86 673 260	138 798 286	74,81%	42,05%	60,19%
Néma	9 267 700	10 954 301	10 738 837	83,09%	68,49%	69,43%
Zouérat	41 494 543	41 511 682	43 697 413	35,00%	55,42%	56,56%
Boumdeid	2 670 948	2 745 948	*****	65,90%	59,36%	*****
Leftah	2 641 140	2 327 400	*****	88,32%	80,08%	*****

B. Dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement sont réalisées essentiellement à l'aide de la dotation équipement du FDR et dans le cadre d'actions financées par les PTF, notamment, le PDU au niveau des communes urbaines.

L'autofinancement (prélèvement sur recettes de fonctionnement pour paiement des dépenses d'équipement) ne constitue pas une source de financement des dépenses d'équipement des communes compte tenu du faible niveau de mobilisation des ressources propres.

L'effort d'investissement global au niveau de la commune de Zouerat se présente comme suit :

- Détail des recettes d'équipement mobilisées :

Rubrique	2009			2010		
	Budget	Exécution	%	Budget	Exécution	%
Dotations,dons et legs	0	650 000		51 760 000	51 760 000	100,00%
Prélèvement sur recettes fonctionnement	181 556 374	6 385 647	3,52%	181 556 374	0	0,00%
FRD	19 303 486	19 303 486	100,00%	22 507 866	19 303 486	85,76%
Autres subventions et fonds de concours	2 500 000	1 500 000	60,00%	3 120 000	11 359 649	364,09%
Total	203 359 860	27 839 133	13,69%	258 944 240	82 423 135	31,83%

- Détail des dépenses d'équipement réalisées :

Rubrique	2008	2009	2010
Travaux bâtiments	10 252 665	3 076 478	3 691 374
Assainissement	6 713 264	7 834 378	7 991 219
Aravaux d'équipements socio culturels	11 153 495	6 780 464	3 152 394
Grosses réparations	10 021 797	9 138 813	10 732 691
Achats matériel de transport			51 000 000
Achats matériels et mobiliers de bureau	896 324	1 009 000	2 000 000
Total	39 037 545	27 839 133	78 567 678

Les investissements, faute de transfert de compétence et de moyens, sont affectés au niveau des communes urbaines et rurale à l'entretien d'équipements collectifs non prévus sur le budget de l'Etat, à l'acquisition du matériel et mobilier et à la construction de petits ouvrages (salles de classes, puits traditionnels, etc.).

La réforme en cours exige aux communes de se doter d'un plan de développement local devant sous-tendre leurs actions de développement tout en restant flexible, afin de faciliter son actualisation, notamment, en cas de force majeure pour prévoir des actions urgentes (inondation, feu de brousse, etc.).

L'effort d'entretien au niveau de la commune de Zoueratt au titre des exercices 2009 et 2010 se présente comme suit :

Rubrique	2008	2009	2010
Entretien mosquées		5 428 450	3 152 394
Entretien groupes scolaires		400000	0
Entretien bâtiments communaux		6 440 000	3 691 374
Entretien réseau	200 400		
Ramassage des ordures ménagères			7 991 219
Total dépenses d'entretien	200 400	12 268 450	14 834 987
Total dépenses d'équipement	39 037 545	27 839 133	78 567 678
Effort d'entretien de l'existant	0,51%	44,07%	18,88%
Effort de création d'équipements	99,49%	55,93%	81,12%

La commune de Zoueratt bénéficie d'importants apports extérieurs et de dons d'équipements, à l'instar des autres communes du Nord (appui de la SNIM, MCM, KINROSS/TASIAST, etc.), tandis que les autres communes ne disposent que de leur autofinancement et de la dotation FRD équipement.

La nomenclature budgétaire n'est pas suffisamment détaillée à ce niveau, ce qui rend difficile l'appréciation des actions sur la base du seul document budgétaire. A titre d'exemple, au niveau du budget, on dispose d'un article « 22152 – Eau » dans lequel le conseil prévoit un montant. L'utilisation de ce montant est laissée à l'appréciation du Maire qui peut l'affecter en partie à des travaux d'entretien, en partie à des travaux d'extension réseaux, en partie à l'approfondissement de puits, etc.

Le rapport de présentation du budget ne donne généralement pas le détail des actions envisagées à ce niveau et le rapport de présentation du compte administratif n'est pas toujours fait et s'il l'est, il ne donne pas l'information en détail.

Au niveau des communes urbaines, les rapports d'audit détail l'effort d'entretien et l'effort d'équipement par une analyse minutieuse des pièces justificatives des dépenses d'équipement.

C'est dans ce cadre que le rapport d'audit de la commune de Tevragh-zeina au titre de l'exercice 2010 dispose :

Au cours de l'exercice 2010, l'effort d'investissement se chiffre à 27 572 845 UM soit 100% des dépenses totales d'investissement. Cet investissement a porté globalement sur des postes du chapitre immobilisations à savoir :

- Travaux d'aménagement ;
- Travaux de bâtiments ;
- Travaux d'entretien
- Grosses réparations ;
- Achat de matériel et mobilier de bureau
- Achat de matériel de transport

L'effort d'entretien a porté principalement sur l'entretien des palmiers et les travaux d'aménagement :

- Aménagement : ce volet a porté sur les activités d'aménagement et de terrassements entre quartiers pour évacuer les eaux de pluies pendant la période d'hivernage. Ce projet a coûté 1.000.000. UM en 2010
- Entretien des palmiers : ce cout qui se chiffre à 2.372.700 UM en 2010 a porté sur les travaux d'entretien des palmiers que la commune dispose sur son territoire.

Cet effort pourra être considéré comme acceptable compte tenu des capacités financières de la Commune et explique en partie la faiblesse ou l'absence de prélèvement pour la section investissement.

C. Tendances dans l'affectation et l'utilisation des ressources entre l'investissement et le fonctionnement.

La faiblesse de mobilisation des ressources de fonctionnement est à l'origine que la seule ressource d'équipement uniforme au niveau des communes reste le FRD. Sa répartition est faite d'office à hauteur de 30% de fonctionnement et de 68% d'équipement.

La section fonctionnement peut, dans le cadre d'un prélèvement alimenter la section équipement et la réciproque n'est pas autorisée. Le prélèvement est généralement budgétisé au niveau des communes, mais sa réalisation reste conditionnée par le niveau des recettes mobilisées.

Le tableau qui suit donne la situation de ce prélèvement au niveau des 12 chefs lieu de wilaya en 2008 :

Commune	Budget	Réalisation	Taux
Néma	3 005 693	0	0%
Aïoun	4 075 720	0	0%
Kiffa	13 769 322	0	0%
Aleg	2 561 263	0	0%
Kaédi	7 323 774	0	0%
Rosso	18 346 462	0	0%
Atar	7 887 002	0	0%
Nouadhibou	128 800 580	107 523 965	83%
Tidjikja	2 500 500	0	0%
Selibaby	3 256 132	0	0%
Zouerate	271 450	6 385 647	2352%
Akjoujt	11 566 650	1 623 774	14%
Total	203 364 548	115 533 386	57%

Au niveau des communes rurales de l'échantillon, seul celle de Mabrouk a effectué un prélèvement de 302 182 MRO en 2009, représentant 10% de son budget de fonctionnement.

Le ratio ressources de fonctionnement sur ressources d'équipement se présente comme suit au niveau d'un échantillon de dix communes urbaines et cinq communes rurales en 2008 et en 2009 :

Commune	Ressources	2008		2009	
		Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Tevragh Zeina	Total Recettes propres	208 258 283	98 455 064	249 547 000	197 901 489
	Total Ressources extérieures	72 404 030	40 321 904	137 153 005	43 091 759
	Taux Ressources propres	74%	71%	65%	82%
Arafat	Total Recettes propres	92 664 489	55 901 736	63 580 000	33 246 148
	Total Ressources extérieures	105 224 416	99 241 968	84 600 855	84 600 855
	Taux Ressources propres	47%	36%	43%	28%
Néma	Total Recettes propres	26 260 267	6 886 500	29 745 167	11 726 942
	Total Ressources extérieures	23 173 845	12 519 936	27 830 926	17 927 731
	Taux Ressources propres	53%	35%	52%	40%
Aioun	Total Recettes propres	42 601 630	18 137 291	10 275 025	1 330 411
	Total Ressources extérieures	185 089 716	12 987 533	10 557 321	6 481 600
	Taux Ressources propres	19%	58%	49%	17%
Kiffa	Total Recettes propres	92 343 384	31 825 418	96 575 939	34 356 255
	Total Ressources extérieures	65 828 773	45 420 396	87 738 144	56 629 605
	Taux Ressources propres	58%	41%	52%	38%
Kaédi	Total Recettes propres	52 787 657	17 194 317	61 136 884	23 137 494
	Total Ressources extérieures	34 206 261	32 755 278	41 142 868	35 170 301
	Taux Ressources propres	61%	34%	60%	40%
Aleg	Total Recettes propres	22 260 656	7 511 349	20 280 656	11 509 606
	Total Ressources extérieures	26 634 115	12 326 087	14 883 184	7 429 852
	Taux Ressources propres	46%	38%	58%	61%
Rosso	Total Recettes propres	138 574 634	47 165 448	66 374 634	45 652 537
	Total Ressources extérieures	75 912 647	34 684 305	89 182 281	28 184 254
	Taux Ressources propres	65%	58%	43%	62%
Atar	Total Recettes propres	71 543 360	29 255 624	56 596 360	23 837 214
	Total Ressources extérieures	249 122 270	16 959 355	12 411 408	13 763 940
	Taux Ressources propres	22%	63%	82%	63%
Tidjikja	Total Recettes propres	22 536 124	9 522 821	18 760 100	12 406 630
	Total Ressources extérieures	20 272 412	17 814 714	15 631 488	15 631 487
	Taux Ressources propres	53%	35%	55%	44%
Choum	Total Recettes propres	6 260 000	1 848 044	6 860 000	900 100
	Total Ressources extérieures	4 121 696	4 121 696	4 121 696	4 121 696
	Taux Ressources propres	66%	223%	60%	458%
Oualata	Total Recettes propres	1 069 868	164 500	2 929 736	1 135 144
	Total Ressources extérieures	11 923 462	11 923 462	11 923 462	11 923 462
	Taux Ressources propres	1114%	7248%	407%	1050%
Tekane	Total Recettes propres	3 065 520	1 034 104	3 065 520	771 822
	Total Ressources extérieures	21 322 096	21 322 096	21 322 096	21 322 096
	Taux Ressources propres	696%	2062%	696%	2763%
El Khatt	Total Recettes propres	2 150 000	119 958	2 390 000	257 403
	Total Ressources extérieures	6 912 803	6 912 803	6 912 803	6 912 803
	Taux Ressources propres	322%	5763%	289%	2686%
Mebrouk	Total Recettes propres	366 200	154 849	783 800	377 403
	Total Ressources extérieures	4 495 061	4 495 061	4 495 061	4 495 061
	Taux Ressources propres	1227%	2903%	573%	1191%

L'analyse ne peut être poussée davantage compte tenu que :

- Les budgets ne sont pas toujours réels et ne reflètent pas le besoin des communes ;
- Le niveau de mobilisation des ressources ne permet pas l'autofinancement des équipements ; et
- L'accès aux fonds des PTF n'est pas à la portée de toutes les communes.

Le taux de mobilisation des ressources propres ne suit aucune logique d'un exercice à l'autre et d'une commune à une autre du fait de plusieurs paramètres externes aux communes :

- Les appuis financés par les PTF apportent généralement leurs fruits en matière de sensibilisation des redevables et par conséquent de mobilisation des ressources et généralement à leur terme l'effort rebaisse sans pour autant revenir à la situation initiale ;
- Le recrutement d'un personnel qualifié, l'affectation d'un secrétaire général et d'un receveur dynamique renforce les finances locales ;
- La volonté des Maires qui généralement mènent des campagnes de recouvrement dans un contexte de rareté de fonds extérieurs pour payer les dépenses obligatoires, etc.

Au niveau de la commune d'Atar on constate que les recettes sont passées, sous l'effet des appuis du PDU, de 2005 à 2010 de **28 188 132 MRO** à **62 499 890 MRO** ; soit une évolution de **34 311 753 MRO** comme le montre les tableaux suivants :

Rubriques	2005	2010	Évolution	
Impôts communaux	10 588 927	41 211 680	30 622 753	289%
Taxes communales	7 429 900	6 458 300	-971 600	-13%
Redevances	178 800	345 000	166 200	93%
Droits domaniaux et assimilés	9 988 500	14 482 900	4 494 400	45%
Total	28 188 132	62 499 890	34 311 753	414%

Au niveau de la commune de Boumdeid on constate que les recettes sont passées sous l'effet de l'appui du SCAC et de l'affectation d'un nouveau receveur, de 2008 à 2009 de **277 172 MRO** à **1 228 453 MRO** ; soit une évolution de **951 280 MRO** comme le montre les tableaux suivants :

Rubriques	2008	2009	Évolution	
Impôts communaux	102 064	1 074 644	972 580	953%
Taxes communales	157 500	127 800	-29 700	-19%
Redevance	0	0	0	0%
Droits domaniaux et assimilés	15 600	24 000	8 400	54%
Total	277 172	1 228 453	951 280	343%

L'évolution des recettes de fonctionnement diminue la part de l'équipement, car elle n'est pas suivie par un prélèvement d'un même niveau.

Ceci dit, dans l'état actuel des choses, le niveau des recettes d'équipement n'est pas satisfaisant et l'autofinancement ne sera assuré que dans le cadre d'une obligation légale qui exige un prélèvement d'office sur les recettes mobilisées quelque soit leur niveau et le besoin en fonctionnement de la commune.

I.5. Processus de planification et de gestion des ressources affectées à la décentralisation

Le processus de planification et de gestion des ressources affectées à la décentralisation fait intervenir plusieurs parties :

- Les communes elles mêmes ;
- L'Etat ; et
- Les PTF.

Les interventions sectorielles de l'Etat ne se font pas dans le cadre d'une concertation avec les collectivités. La planification se fait au niveau central et les fonds sont gérés directement par les Ministères concernés, qui exécutent les actions au niveau local sans en aviser les communes, sauf dans les cas où une contrepartie de ces dernières est prévue.

Il en est de même pour les actions ciblées des PTF institutionnels (construction d'école, de centre de santé, d'abattoir, etc.). Elles se font plus en concertation avec les départements sectoriels et les populations bénéficiaires qu'avec les communes.

La concertation et les dialogues sectoriels sur les compétences partagées (éducation fondamentale, santé, voirie locale, etc.) ne seront pas traités de façon détaillée, car ils ne sont pas inscrits dans les priorités des uns et des autres pour le moment. Comme déjà mentionné, des conventions tripartites santé et éducation ont été signées localement entre certaines communes et les représentants locaux des deux secteurs en 2006 et ont donné des résultats acceptables, notamment, à Timbédra et Djiguénni avec l'appui du projet PADDEM 2.

L'analyse à ce niveau se résume à une présentation du processus de mobilisation et de gestion des ressources gérées dans le cadre du budget des communes, notamment :

- Les ressources propres,
- Le FRD, et
- Les dons et subvention directs des PTF.

A. De l'intervention des communes dans le processus

Le montant des ressources propres est fixé par la commune lors du vote du budget initial en novembre N pour l'exercice N+1.

Ce montant peut faire l'objet d'une révision en hausse ou en baisse, par le conseil municipal, tout au long de l'exercice N+1 dans le cadre d'un budget complémentaire (avant le 30 juin) et dans le cadre de décisions modificatives sans limitation.

Les ressources sont fixées selon deux méthodes :

- **Au réel**, pour celles dont la commune dispose de recensement fiable : impôts, services délégués, location du patrimoine ; et
- **Au forfait**, par extrapolation des résultats des exercices antérieurs pour les autres recettes.

La procédure de préparation de ce budget se résume comme suit :

Responsabilité	Travail à réaliser	Durée maximale	Délai par rapport à la date de dépôt à la tutelle (30/11/N-1)
Secrétaire général/Service administratif et financier	Centralisation de l'information Evaluation des recettes et des dépenses Préparation du projet de budget Recherche de l'équilibre Présentation à l'exécutif des choix à arrêter	15 jours	60 jours
Maire	Arbitre les recettes et les dépenses et arrête le projet de budget à soumettre à la commission des finances du conseil municipal	5 jours	45 jours
Secrétaire général/Service administratif et financier	Rédaction du projet de budget Expédition du projet de budget aux membres de la commission des finances	5 jours	40 jours
Commission des finances	Débat sur le projet de budget, propose éventuellement des amendements et émet un avis	10 jours	35 jours
Maire	Décide d'intégrer au projet de budget ou de rejeter les amendements proposés par la commission des finances	5 jours	25 jours
Secrétaire général/Service administratif et financier	Rédaction du projet définitif. Expédition du projet aux conseillers communaux	5 jours	20 jours
Conseil municipal	Présentation du budget par le Maire avec l'avis de la commission des finances. Débat et vote	10 jours	15 jours
Secrétaire général/Service administratif et financier	Rédige le budget voté et le transmet à la tutelle	5 jours	5 jours
Tutelle	Contrôle du budget et notification de l'approbation ou du rejet dans un délai de 45 jours.		
Maire	Rend le budget exécutoire Publie le budget et l'adresse au receveur municipal pour exécution		

En réalité, les ressources sont évaluées au forfait sans extrapolation des données antérieures. L'affectation des ressources aux dépenses est faite par la commune suivant la même procédure que pour les recettes.

La politique fiscale des communes n'est pas toujours bien pilotée, ce qui se traduit généralement par des tarifs et des taux en deçà des capacités des contribuables et ne permettant pas de couvrir les besoins en fonctionnement et en équipement.

Les dépenses sont aussi généralement fixées selon les rubriques budgétaires sans analyse des besoins réels de la commune, à savoir, en fournitures, en personnel, en entretien, en équipements, etc.

En résumé, le budget bien qu'adopté par le conseil municipal, traduit la vision du Maire qui le prépare et le fait adopter par son conseil.

Une fois le budget adopté, son exécution incombe au Maire qui priorise les dépenses en fonction du niveau des ressources mobilisées. Le conseil ne peut en aucun cas obliger le Maire à payer le personnel en premier lieu, de construire une salle de classe avant l'entretien du poste de santé, etc.

B. De l'intervention de l'Etat dans le processus

Le montant des ressources allouées aux communes dans le cadre du FRD est fixé par l'Etat lors du vote de la loi des finances :

- Le MIDEF propose le montant de la dotation ;
- Le gouvernement valide le montant lors de l'examen du projet de budget à transmettre au parlement ;
- Le parlement (Assemblée nationale et Sénat) adopte le budget ;
- Le budget est promulgué et rendu exécutoire par le Président de la République ;
- Le MIDEF et le MF procèdent à la répartition de la dotation entre les communes suivants les critères déjà présentés et mettent les fonds à la disposition des communes qui les intègrent au niveau de leurs budgets et les utilisent suivant la procédure déjà décrite.

L'intervention de l'Etat se limite à la fixation de la dotation allouée à chaque commune et à sa mobilisation.

Le choix des investissements et leurs exécutions sont de la compétence des communes. Aucune procédure uniforme n'est en vigueur au niveau de celles-ci :

- Certaines disposent de plan de développement qui sous-tendent leurs actions,
- Certaines disposent de plan de développement mais ne s'en servent pas,
- D'autres procède à des concertations,
- Tandis que d'autres réalisent leur actions sans aucune concertation.

C. De l'intervention de PTF dans le processus

L'intervention des PTF se fait de différentes manières :

- Sur la base des requêtes formulées par les communes : dans ce cas, tout le processus se fait sur la base d'une concertation entre les partenaires dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage communale ou d'une maîtrise d'ouvrage du PTF selon les dispositions de l'accord de financement, c'est le cas des interventions du PDU, de VAINCRE, etc. ;
- Les investissements sont prévus dans le plan d'action du PTF et présentés aux communes qui les acceptent généralement, c'est le cas des dons ;

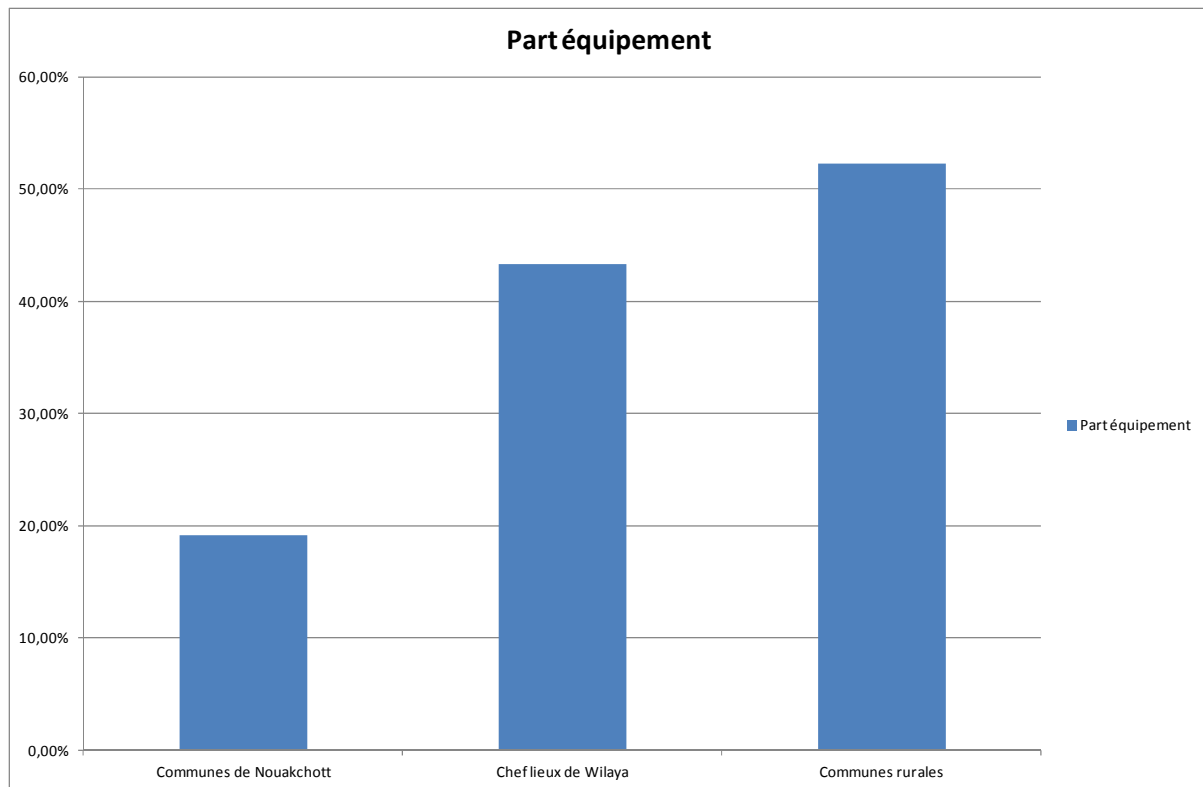
- Les investissements sont réalisés pour le compte des populations directement par le PTF en collaboration avec la commune qui fournit généralement une contrepartie, c'est le cas de certaines actions menées par les ONG installées en Mauritanie.

D. Tendances dans le financement des Communes

Le financement des communes diffère selon qu'il s'agit de communes urbaines ou de communes rurales.

Les Communes urbaines disposent de ressources propres acceptables, tandis que les communes rurales ne fonctionnent que sur les apports extérieurs. La tendance réelle ne peut être évaluée, car plusieurs actions menées échappent encore au budget communal. Par conséquent, l'appréciation ne sera faite qu'en partant des ressources propres et des ressources extérieures budgétées.

La tendance globale est qu'avec les ressources mobilisées, les communes financent plus leur fonctionnement que leur investissement, notamment, au niveau des communes urbaines et des communes chefs lieux de Wilaya. La faiblesse des ressources propres au niveau des communes rurales fausse toute comparaison, comme le montre le graphique suivant :

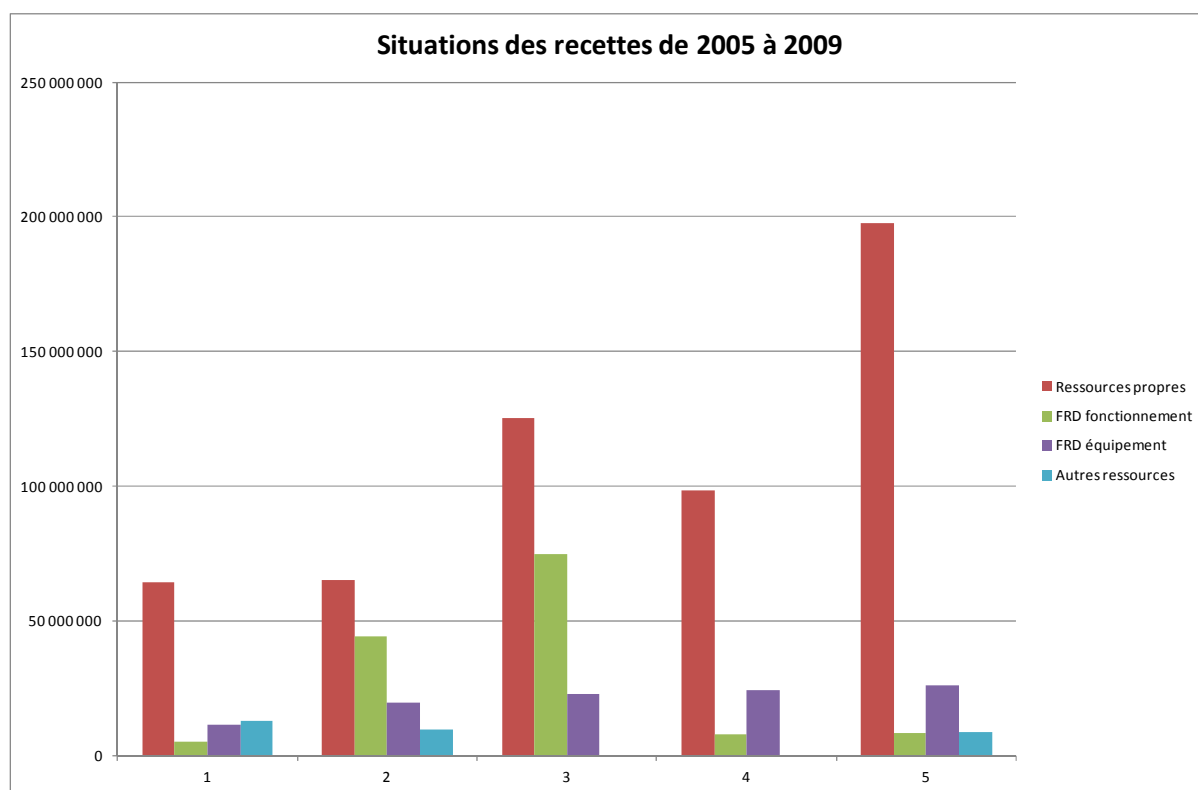


Au niveau des communes urbaines, les ressources propres mobilisées occupent une place considérable au niveau de la section fonctionnement, tandis qu'au niveau des communes rurales la tendance est qu'elles fonctionnent plutôt sur la dotation de fonctionnement de l'Etat (FRD) comme ci-après présenté :

- Le tableau suivant donne la situation des fonds au niveau de la commune de Tevragh-zaina au titre des exercices 2005 à 2009 :

Ressources	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Impôts communaux</i>	2 629 149	2 814 985	10 287 328	6 024 214	8 163 789
<i>Taxes communales</i>	48 278 350	43 237 000	42 636 000	44 440 000	53 609 000
<i>Redevances</i>	1 260 500	723 950	1 381 300	3 876 350	4 915 700
<i>Droits domaniaux et assimilés</i>	11 920 000	18 276 255	70 816 500	40 738 500	129 270 000
<i>Amendes</i>				1 718 000	293 500
<i>Recettes des services</i>				1 658 000	1 649 500
Total des ressources propres	64 087 999	65 052 190	125 121 128	98 455 064	197 901 489
FRD fonctionnement	4 962 300	44 289 692	74 648 000	7 677 392	8 225 778
Résultat reporté				8 349 639	0
Total des ressources de fonctionnement	69 050 299	109 341 882	199 769 128	114 482 095	206 127 267
<i>FRD équipement</i>	11 578 757	19 859 286	22 966 050	24 095 068	25 839 082
<i>Prélèvement</i>				0	0
<i>Autres ressources</i>	13 000 000	9 751 431		0	8 708 300
<i>Résultat reporté</i>				8 549 444	3 318 599
Ressources d'équipement	24 578 757	29 610 717	22 966 050	32 644 512	37 865 981
Total des ressources	93 629 056	138 952 599	222 735 178	147 126 607	243 993 248
Part ressources propres fonctionnement	0,93	0,59	0,63	0,86	0,96
Part ressources FRD fonctionnement	0,07	0,41	0,37	0,07	0,04
Part ressources fonctionnement	0,74	0,79	0,90	0,78	0,84
Part ressources équipement	0,26	0,21	0,10	0,22	0,16
Ratio RF/RE	2,81	3,69	8,70	3,51	5,44
Ratio autofinancement/RF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ratio autofinancement/RE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

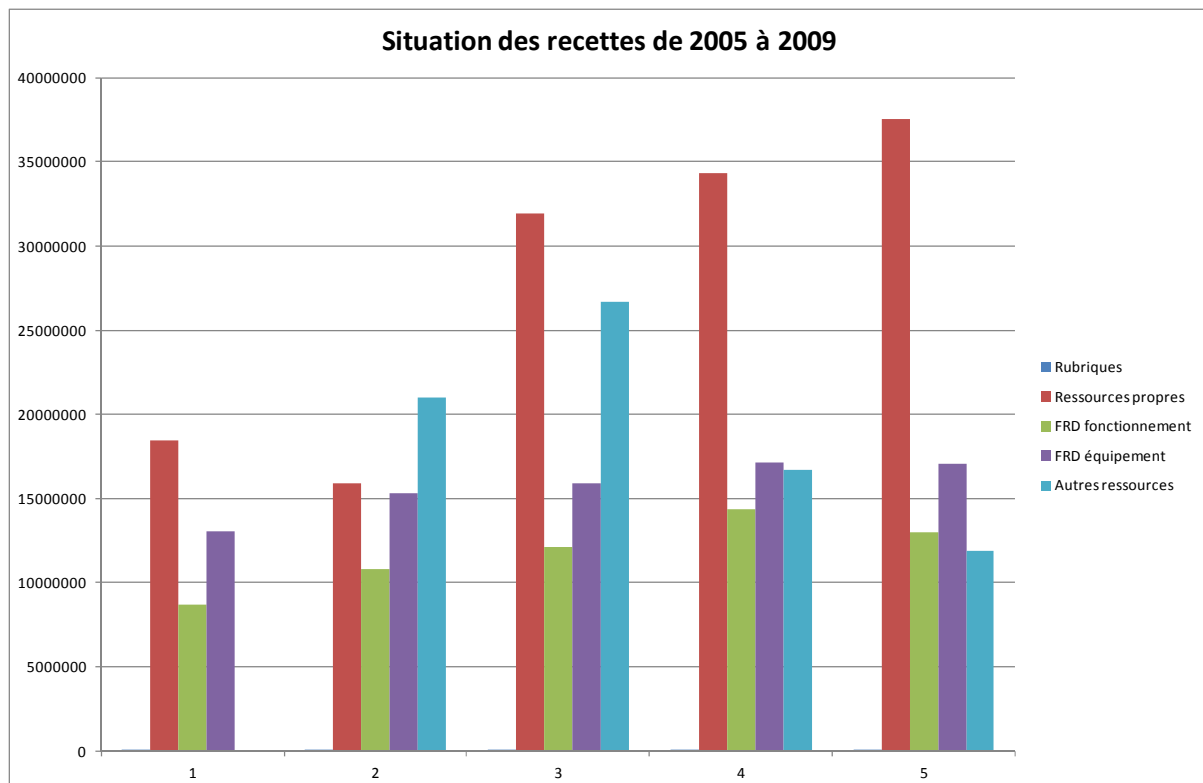
Ce tableau illustre la situation quasi-existante au niveau des communes de Nouakchott. Les ressources propres de fonctionnement représentent en moyenne 80% des ressources globales de fonctionnement et le FRD fonctionnement représente en moyenne 20%.



- Le tableau suivant donne la situation des fonds au niveau de la commune de Kiffa au titre des exercices 2005 à 2009 :

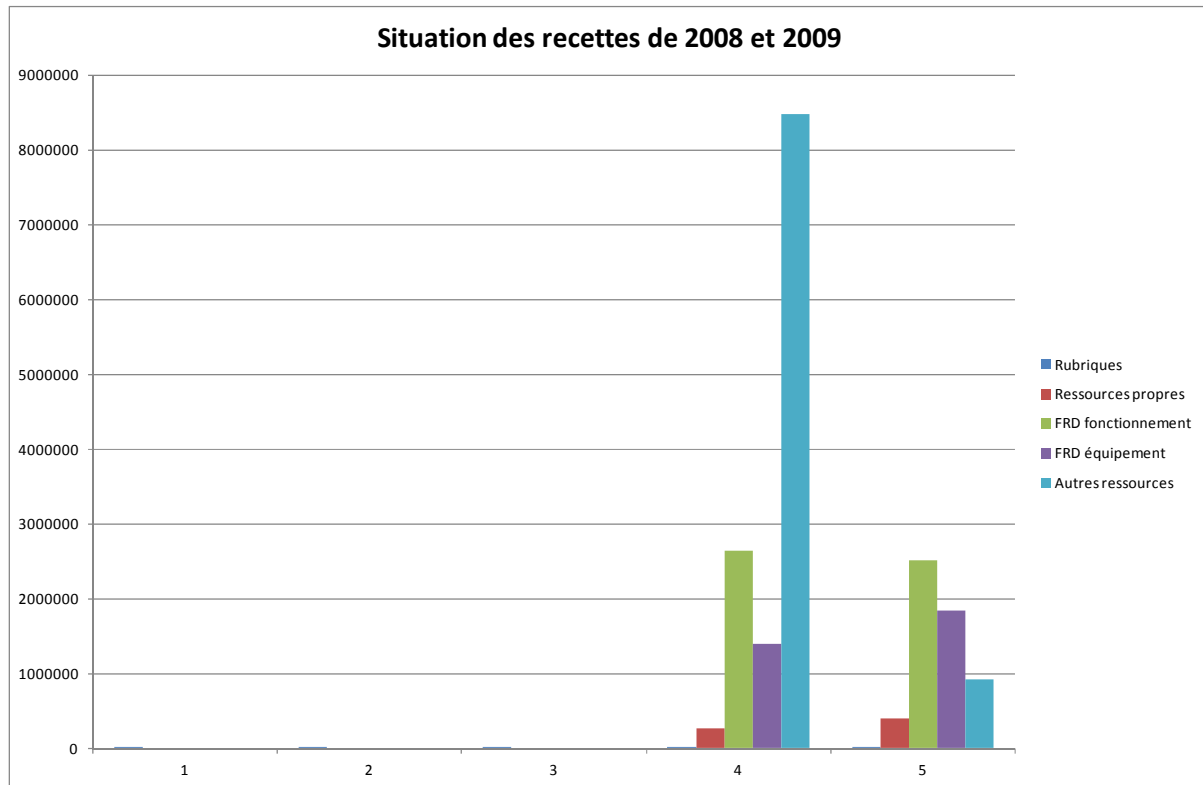
Ressources	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Impôts communaux</i>	7 831 384	5 382 476	12 594 388	13 086 955	13 413 787
<i>Taxes communales</i>	6 066 425	5 528 800	10 146 930	11 721 000	11 458 500
<i>Redevances</i>	484 000	480 000	446 200	665 500	692 700
<i>Droits domaniaux et assimilés</i>	3 988 500	405 000	8 542 600	8 852 800	10 758 000
<i>Amendes</i>	85 800	17 700	140 000	30 000	0
<i>Recettes des services</i>	0	4 070 000	58 300	0	1 200 000
Total des ressources propres	18 456 109	15 883 976	31 928 418	34 356 255	37 522 987
FRD fonctionnement	8 658 457	10 823 072	12 118 473	14 334 189	12 987 684
Résultat reporté	0	946 289			
Total des ressources de fonctionnement	27 114 566	27 653 337	44 046 891	48 690 444	50 510 671
<i>FRD équipement</i>	13 088 739	15 279 675	15 900 290	17 118 077	17 027 191
<i>Prélèvement</i>	451 991	112 000			
<i>Autres ressources</i>		20 967 405	26 706 075	16 706 075	11 891 976
<i>Résultat reporté</i>					
Ressources d'équipement	13 540 730	36 359 080	42 606 365	33 824 152	28 919 167
Total des ressources	40 655 296	64 012 417	86 653 256	82 514 596	79 429 838
Part ressources propres fonctionnement	0,68	0,57	0,72	0,71	0,74
Part ressources FRD fonctionnement	0,32	0,39	0,28	0,29	0,26
Part ressources fonctionnement	0,67	0,43	0,51	0,59	0,64
Part ressources équipement	0,33	0,57	0,49	0,41	0,36
Ratio RF/RE	2,00	0,76	1,03	1,44	1,75
Ratio autofinancement/RF	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Ratio autofinancement/RE	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00

Ce tableau illustre la situation quasi-existante au niveau des communes chefs lieux de wilaya. Les ressources propres de fonctionnement représentent en moyenne 69% des ressources globales de fonctionnement et le FRD fonctionnement représente en moyenne 31%.



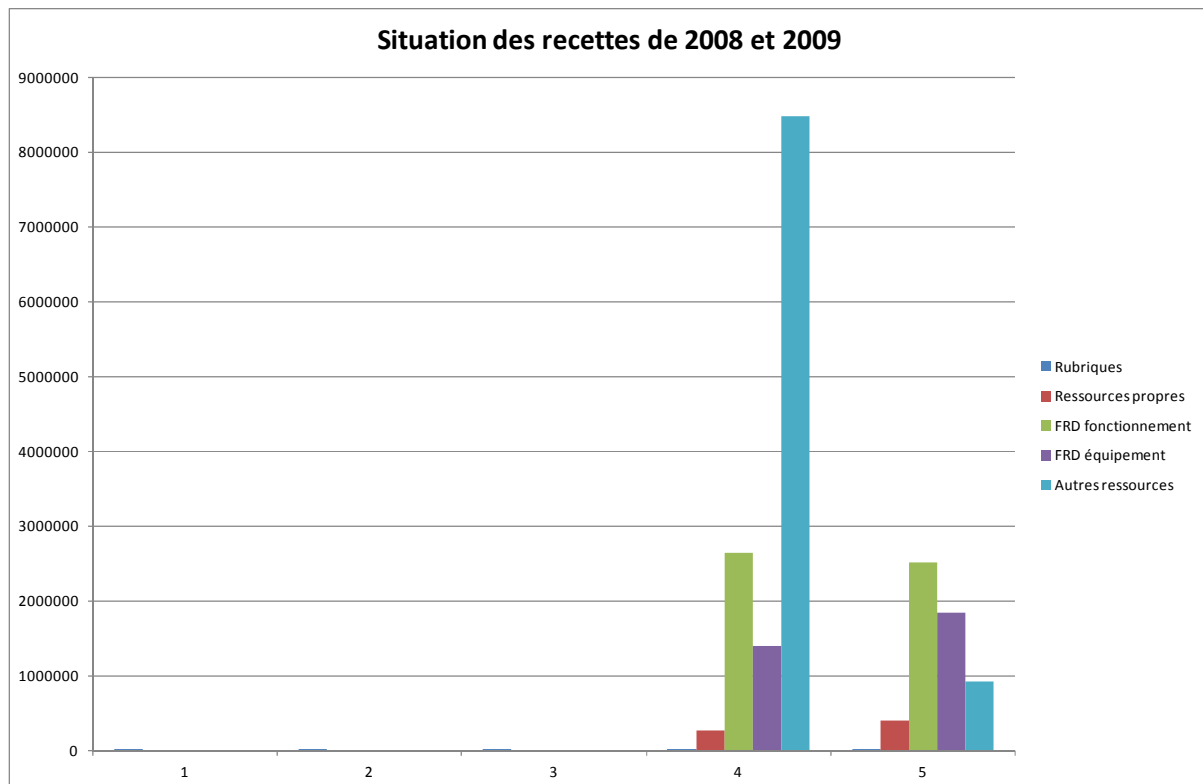
- Le tableau suivant donne la situation des fonds au niveau de la commune de Boumdeid au titre des exercices 2008 et 2009 :

Ressources	2008	2009
<i>Impôts communaux</i>	102 064	1 074 644
<i>Taxes communales</i>	157 500	127 800
<i>Redevances</i>		
<i>Droits domaniaux et assimilés</i>	-	-
<i>Amendes</i>		
<i>Recettes des services</i>		
Total des ressources propres	259 564	1 202 444
FRD fonctionnement	3 777 860	3 399 638
Résultat reporté	15 600	24 000
Total des ressources de fonctionnement	4 053 024	4 626 082
<i>FRD équipement</i>	2 551 203	2 958 738
<i>Prélèvement</i>		
<i>Autres ressources</i>	10 431 434	1 881 288
<i>Résultat reporté</i>	608 861	7 908 945
Ressources d'équipement	13 591 498	12 748 971
Total des ressources	17 644 522	17 375 053
Part ressources fonctionnement	0,01	0,07
Part ressources équipement	0,99	0,93
Ratio RF/RE	0,30	0,36
Ratio autofinancement/RF	0,00	0,00
Ratio autofinancement/RE	0,00	0,00



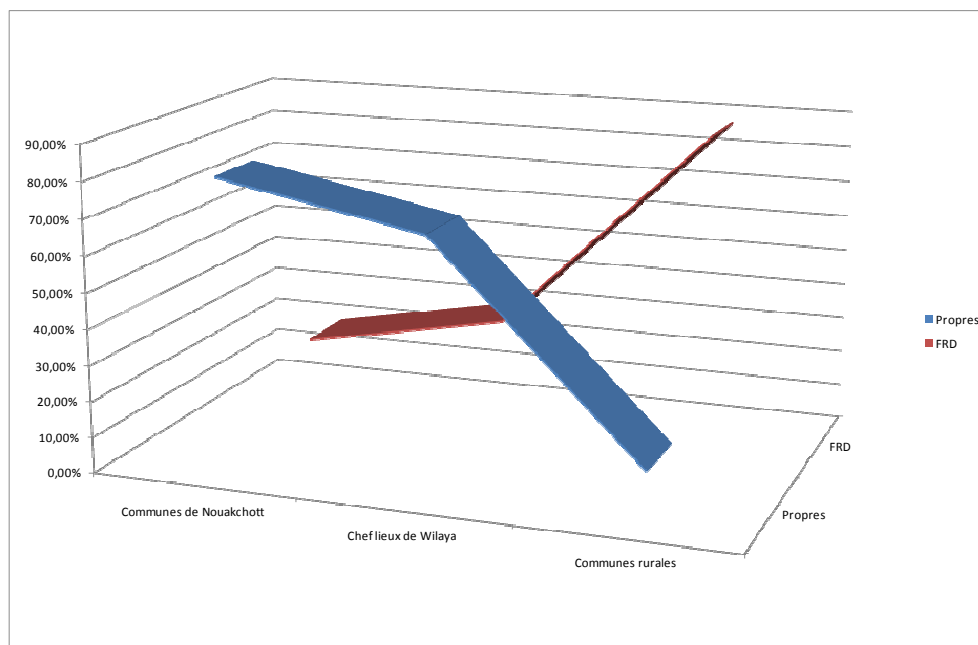
- Le tableau suivant donne la situation des fonds au niveau de la commune de Leftah au titre des exercices 2008 et 2009 :

Ressources	2008	2009
<i>Impôts communaux</i>	200 691	351 142
<i>Taxes communales</i>	36 400	42 200
<i>Redevances</i>	7 200	6 200
<i>Droits domaniaux et assimilés</i>	14 400	-
<i>Amendes</i>	-	-
<i>Recettes des services</i>	-	-
Total des ressources propres	258 691	399 542
FRD fonctionnement	2 650 411	2 506 911
Résultat reporté	81 210	2
Total des ressources de fonctionn	2 990 312	2 906 455
<i>FRD équipement</i>	1 403 169	1 839 707
<i>Prélèvement</i>		
<i>Autres ressources</i>	8 478 084	926 568
<i>Résultat reporté</i>	516 855	280 720
Ressources d'équipement	10 398 108	3 046 995
Total des ressources	13 388 420	5 953 450
Part ressources fonctionnement	0,02	0,07
Part ressources équipement	0,98	0,93
Ratio RF/RE	0,29	0,95
Ratio autofinancement/RF	0,00	0,00
Ratio autofinancement/RE	0,00	0,00



La situation quasi-existante au niveau des communes rurales donne 88% aux ressources propres de fonctionnement et 12% au FRD fonctionnement par rapport aux ressources globales de fonctionnement.

Le tableau qui suit permet d'avoir une vision d'ensemble sur la situation des ressources propres et du FRD au niveau des différents types de communes :



La dotation de l'Etat s'est chiffrée en 2008 à 2 800 000 000 MRO et se chiffre depuis 2009 à 3 000 000 000 MRO ; soit moins de 2% du budget de l'Etat qui se chiffre en 2008 à 148 889 000 000 MRO et en 2009 à 153 053 150 000 MO.

Cette dotation rapportée au total des ressources mobilisées par les 12 communes chefs lieux de Wilayas donne un ratio moyen de 23,57% :

Commune	Total FRD	Ressource propre	Ration FRD/R	
Néma	11 116 796	11 281 018	98,54%	
Aïoun	11 416 223	7 760 583	147,11%	
Kiffa	30 666 931	38 217 430	80,24%	
Kaédi	34 439 685	26 561 610	129,66%	
Aleg	12 526 801	11 715 475	106,93%	
Rosso	42 667 630	79 706 599	53,53%	
Atar	17 500 918	27 264 503	64,19%	
Nouadhibou	47 501 289	755 866 586	6,28%	
Tidjikja	11 824 116	22 262 607	53,11%	
Sélibaby	16 107 957	18 545 407	86,86%	
Zoueratt	23 523 670	73 032 974	32,21%	
Akjoujt	6 734 387	56 558 788	11,91%	<i>NB : Donnée de 2009</i>
Total	266 026 401	1 128 773 580	23,57%	

Plusieurs financements sont réalisés pour le compte des communes sans être intégrés dans leurs budgets respectifs. L'étude portant sur le **recensement de l'ensemble des projets et programmes en cours de réalisation au profit des communes** a recensé 124 projets et programmes en relation avec les communes et leurs compétences, axés sur les secteurs agricoles, les infrastructures urbaines, la santé, le renforcement des compétences des élus locaux, la gouvernance économique et financière, l'accès à l'eau et le développement local.

Ces projets sont financés par l'Etat mauritanien et les Agences de coopération bilatérales ou multilatérales, à travers les circuits habituels de financement. Le tableau qui suit donne la situation des projets par wilaya en 2011 :

Wilaya	Communes	Nombre de Projets/Programmes	Montant UM
Inchiri	Akjoujt	1	435 565 000
Brakna	Aleg	2	833 086 015
	Wadamou	2	57 551 741
Gorgol	Kaédi	1	1 077 444 069
Trarza	Rosso	3	1 588 539 620
	Ndiago	3	27 948 785
Hodh El Chargui	Nema	1	171 577 862
	Bangou		
Guidimakha	Sélibaby	3	429 930 820
	Wompou	3	142 511 596
Dakhlet/Nouadhibou	Nouadhibou	1	1 170 214 553
Tiris Zemmour	Zouerate	1	1 054 472 670
Adrar	Atar	2	1 054 472 670
Assaba	Kiffa	2	1 070 280 000
	Daghvegh	2	75 464 813
Hodh El Gharbi	Aïoun	1	91 287 081
	Voulanya		
Tagant	Tidjikja	1	729 124 505
Nouakchott	CUN	14	1 496 079 747
	Communes de NKTT	4	1 871 997 220
	CUN/Communes	7	703 497 220
Total		44	14 081 045 987

Le montant investi au niveau de la ville de Kiffa, à l'instar de toutes les autres communes, rapporté au montant global 2005-2009 des ressources propres et du FRD (fonctionnement et équipement) montre que les apports extrabudgétaires dépassent de loin les actions financées par les communes elles mêmes. Le tableau qui suit illustre ce constat :

Rubrique	Montant
Appuis extérieurs	1 070 280 000
Recettes propres 2005-2009	138 147 745
FRD 2005-2009	137 335 847
Ratio RP/appui	12,91%
Ratio FRD/appui	12,83%

I.6. Impact des tendances budgétaires sur le caractère institutionnel et les activités des Communes

Les ressources financières constituent la base du développement et du renforcement des communes. La situation financière des communes urbaines et rurales est loin d'être satisfaisante au vu de l'ensemble des attributions que leur accorde la loi.

Les communes doivent générer des revenus suffisants pour répondre à leurs obligations et assurer leur autofinancement, ce qui n'a pas encore eu lieu. Les communes n'ont pas toutes la capacité de mobiliser leurs ressources budgétisées et l'État ne leur apporte pas l'appui nécessaire en la matière.

Le FRD, notamment pour sa dotation de fonctionnement, est considéré et vu par certains comme la cause principale du non recouvrement des recettes propres. Cela peut paraître juste, mais on note encore qu'il n'est pas la seule cause. La principale cause est le manque de volonté des Maires qui se traduit par une faiblesse de taux de mobilisation des ressources ne permettant pas ainsi de couvrir réellement les besoins en fonctionnement et en équipement des communes.

Ceci étant, sur la base de la situation actuelle, on ne peut parler d'autonomie financière des communes : aucune commune n'assure son fonctionnement à l'aide de ses seules ressources propres.

Le tableau qui suit donne le ratio dépenses de fonctionnement sur ressources propres au niveau d'un échantillon composé de six communes représentatives :

Commune	Dépenses fonctionnement	Recettes propres	Ratio DF/RP
Tevragh Zeina	173 717 269	200 619 295	115,49%
Teyaret	80 532 741	53 167 014	66,02%
Zoueratt	82 266 140	73 032 974	88,78%
Kiffa	48 690 443	38 217 430	78,49%
Boumdeid	4 025 948	1 226 444	30,46%
Leftah	2 896 590	399 542	13,79%

Cette faiblesse de ressources combinée avec le manque de transfert de compétences aux communes et l'absence d'une perception claire de la décentralisation par les intervenants sont à l'origine de budget sans aucun rapport avec le rôle des communes en tant qu'acteurs de développement local.

Les PDC existants ne constituent pas pour les communes et pour l'État qui les a adoptés des documents de politiques obligatoires.

L'analyse en grandes masses des budgets montre que la tendance générale est la couverture des frais de fonctionnement et non du financement du développement des services publics locaux. Le niveau du prélèvement sur recette de fonctionnement, FRD inclus, sous-tend ce constat.

L'analyse des frais de personnel au niveau d'une commune anonyme modèle donne le résultat suivant :

N°	Postes	Traitements et salaires	Indemnités et primes	Charges Sociales	Total
1	Responsable administratif et financier	540 612		70 280	610 892
2	Régisseur	365 736	24 000	47 546	437 282
3	Secrétaire	333 264		43 324	376 588
4	Gardien	286 068		37 189	323 257
5	Agent culturel	333 264		43 324	376 588
6	Chauffeur	290 004		37 701	327 705
Total		2 148 948	24 000	279 363	2 452 311
		Total budget			8 687 835
		% des frais dans le budget			28,23%
		Total des frais payés			2 172 948
		Total exécution budget			4 515 092
		% des frais dans l'exécution			48,13%

Cette Commune emploie un chauffeur malgré qu'elle ne dispose pas de véhicule et son organisation ne comporte pas d'agent technique responsable du développement.

I.7. Besoins quantitatifs et qualitatifs de financement des Communes

Si l'on définit le besoin de financement des communes comme étant égal à la différence entre les emplois budgétisés et le volume des dépenses réalisées, il se chiffre au niveau de la commune de Zoueratt à 815 230 349 MRO au titre des exercices 2009 et 2010 comme ci-après évalué :

Rubrique	Budget		Exécution		Taux	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
60 Biens et services consommés	47 750 000	45 518 686	26 565 411	24 807 362	55,63%	54,50%
61 Frais de personnel	50 596 000	53 880 000	41 511 682	43 697 413	82,05%	81,10%
62 Impôts et taxes versés						
63 Frais financiers						
64 Subventions et cotisations versées	21 250 211	21 250 211	6 366 000	5 916 717	29,96%	27,84%
65 Travaux, fournitures et services extérieurs	2 600 000	3 500 000	668 000	1 093 000	25,69%	31,23%
66 Charges exceptionnelles	1 692 000	1 500 000	769 400	1 361 576	45,47%	90,77%
67 Provision pour dépenses imprévues	1 280 498	1 185 814			0,00%	0,00%
81 Prélèvement pour dépenses d'investissements	181 556 374	181 556 374	6 385 647	0	3,52%	0,00%
82 Résultats d'exploitation exercice antérieur						
Total fonctionnement	306 725 083	308 391 085	82 266 140	76 876 068	26,82%	24,93%
11 Remboursement des emprunts						
21 Charges financières en capital						
22 Immobilisations	203 359 860	262 303 340	27 839 133	78 567 678	13,69%	29,95%
Travaux bâtiments			3 076 478	3 691 374		
Assainissement			7 834 378	7 991 219		
Travaux d'équipements socio culturels			6 780 464	3 152 394		
Grosses réparations			9 138 813	10 732 691		
Achats matériel de transport				51 000 000		
22 Achats matériels et mobiliers de bureau			1 009 000	2 000 000		
Total équipement	203 359 860	262 303 340	27 839 133	78 567 678	13,69%	29,95%
Total général	510 084 943	570 694 425	110 105 273	155 443 746	21,59%	27,24%
Besoin en financement de fonctionnement			224 458 943		231 515 017	
Besoin en financement d'équipement			175 520 727		183 735 662	
Besoin en financement total			399 979 670		415 250 679	
Besoin en financement cumulé			815 230 349			

Le besoin de financement se définit plutôt comme étant le montant nécessaire pour réaliser les investissements de base et assurer dans l'avenir leur entretien et réhabilitation.

Il est difficilement chiffrable dans le contexte actuel : certaines communes ne disposent d'aucun équipement.

On note qu'aucune étude n'a été menée pour identifier le besoin réel d'une "Commune type", afin de se référer à une norme ou un standard national.

Des normes en matière d'éducation et de santé sont fixées (école par nombre d'habitant, poste de santé par nombre d'habitants, etc.), tandis que pour les autres compétences, aucune norme n'est disponible.

Ceci dit, les communes ont plus besoin dans le court terme d'un transfert de compétence effectif, y compris la transmission de la propriété des biens et le reversement des moyens à la disposition actuellement des ministères sectoriels (personnel, ressources, etc.).

Les PDC élaborés par certaines communes sur une période de 5 ans montrent que leurs besoins à moyen terme ne peuvent être couverts par les seules ressources disponibles.

Le besoin de la commune de Barkéol (commune rurale) se chiffre à **1 204 050 000 MRO** et se détaille comme suit :

Actions programmées		Coût
1	- Construction de 7 écoles ; - Extension de 12 salles de classes ; - Réhabilitation de 11 salles de classes.	87 000 000
2	- Construction de 2 postes de santé. - Extension et réhabilitation (construction d'une salle d'hospitalisation, des latrines, de 2 salles de maternité et d'une salle d'attente) ; - Financement de 15 USB.	64 750 000
3	- Une campagne de sensibilisation par an	10 000 000
4	- Une clôture des champs de 150 km de grillage et de 450 km de barbelés ; - Réhabilitation d'un barrage ; - Construction de 90 digues ; - fourniture de 10 tonnes de produits phytosanitaires.	900 000 000
5	- Ouverture de 20 boutiques communautaires ; - Fourniture de 8 moulins à grain	39 600 000
6	- Ouverture de 4 pharmacies vétérinaires ; - Implantation de 3 parcs de vaccination par zone de pâturage	13 000 000
7	- Construction de 5 ponts et 2 radiers	54 000 000
8	- Extension d'un réseau ; - Installation de 3 réseaux ; - Equipements de 7 forages ; - Forage de 7 puits cuvelés	43 500 000
9	- Appui financier pour 4 groupements de 20 coopératives chacun, 2 ONG et 1 Association de jeunes - Appui institutionnel (formation et équipement) : Maire-SG-CCC-Conseillers	12 000 000
Total		1 204 050 000

La mise en œuvre de ces actions ne suffit pas pour développer la commune de Barkéol.

La population de Barkéol est estimée à 6 303 habitants, d'où un besoin en ressources par habitant de 190 000 MRO, loin du montant de 4 000 MRO cité par l'étude sur la décentralisation de financement en Mauritanie effectuée en 2006.

Ceci dit, dans une perspective de développement des communes dans le cadre du financement de leur déficit, il y a lieu de procéder ainsi :

- Définir une norme de référence pour chaque niveau de commune (rurale et urbaine) en termes d'équipements minimums, d'efforts par habitant, etc. ;
- Effectuer le transfert effectif des compétences et des moyens humains et financiers à chaque commune ;
- Identifier le besoin réel à court, moyen et long terme de chaque commune dans le cadre d'un réel PDC ;
- Appuyer chaque commune pour la recherche des financements nécessaires (autofinancement, dons et subventions, emprunts, etc.).

I.8. Impact probable des flux supplémentaires du FRD

Le Fonds Régional de Développement est le principal transfert financier accordé aux Communes. Il est inscrit dans la loi des finances et a connu depuis 2002 une évolution importante en valeur absolue, notamment entre 2002 et 2008, passant de 0,6 à 2,8 milliards d'ouguiya.

La progression est moindre depuis, mais le FRD atteint tout de même 3 milliards en 2009 ce qui représente une augmentation de plus de 7 % par rapport à 2008.

Depuis 2009, le FRD n'a connu aucune modification tandis que le budget de l'Etat n'a cessé d'augmenté de 15% en moyenne par année.

L'analyse de l'impact probable des flux supplémentaires, dans le contexte de la politique actuelle du gouvernement de transférer, dans le cadre du FRD, 3% du budget national annuel aux Communes, va se faire en faisant plusieurs hypothèses :

- **en utilisant la norme actuelle (1,7% du budget national), et en utilisant le budget 2011 comme base :**

Le FRD évalué suivant cette hypothèse connaîtra une diminution de 158 586 000 MRO comparativement à son montant alloué, soit 3 000 000 000 MRO, comme ci-après évalué :

Rubrique	Montant
Budget de fonctionnement	167 142 000 000
Taux de référence	1,70%
FRD évalué	2 841 414 000
FRD actuel	3 000 000 000
Ecart	-158 586 000

- en supposant que l'engagement total de 3% sera respecté, et en utilisant le budget 2011 comme base :

Partant de cette hypothèse, le FRD connaîtra une augmentation de 67,14% par rapport à celui officiellement notifié au titre de l'année 2011 ; soit un montant global de **2 014 260 000** MRO.

Rubrique	Montant
Budget de fonctionnement	167 142 000 000
Taux de référence	3,00%
FRD évalué	5 014 260 000
FRD actuel	3 000 000 000
Ecart	2 014 260 000
Taux d'évolution	67,14%

L'impact de cette augmentation au niveau des 12 chefs lieux de wilayas qui est de 76,47% se présente comme suit :

Commune	Dotation FRD 2011			Dotation FRD (3%)			Augmentation		Ressources propres	Ratio FRD/RP
	Fonctionnement	Equipement	Total	Fonctionnement	Equipement	Total	Montant	%		
Nema	3 524 063	9 440 421	12 964 484	6 218 935	16 659 567	22 878 502	9 914 017	76,47%	11 281 018	202,81%
Aioun	4 934 622	8 061 803	12 996 425	8 708 156	14 226 711	22 934 867	9 938 442	76,47%	7 760 583	295,53%
Kiffa	12 293 241	22 831 058	35 124 299	21 693 955	40 290 102	61 984 057	26 859 758	76,47%	38 217 430	162,19%
Kaédi	14 660 457	24 553 850	39 214 307	25 871 395	43 330 324	69 201 719	29 987 411	76,47%	26 561 610	260,53%
Aleg	5 096 948	9 224 368	14 321 316	8 994 614	16 278 297	25 272 911	10 951 595	76,47%	11 715 475	215,72%
Rosso	14 483 373	34 991 417	49 474 790	25 558 894	61 749 559	87 308 453	37 833 663	76,47%	79 706 599	109,54%
Atar	4 236 975	16 491 361	20 728 336	7 477 015	29 102 401	36 579 416	15 851 080	76,47%	27 264 503	134,16%
Nouadhibou	2 934 803	55 210 225	58 145 028	5 179 064	97 429 808	102 608 873	44 463 845	76,47%	755 866 586	13,57%
Tidjikja	4 473 595	9 144 337	13 617 932	7 894 579	16 137 065	24 031 644	10 413 713	76,47%	22 262 607	107,95%
Selibaby	7 503 854	10 690 667	18 194 521	13 242 095	18 865 882	32 107 978	13 913 457	76,47%	18 545 407	173,13%
Zoueratt	4 220 183	23 975 831	28 196 014	7 447 382	42 310 289	49 757 671	21 561 657	76,47%	73 032 974	68,13%
Akjoujet	2 583 181	5 170 526	7 753 707	4 558 555	9 124 458	13 683 012	5 929 305	76,47%	56 558 788	24,19%
Total	80 945 295	229 785 863	310 731 158	142 844 638	405 504 464	548 349 102	237 617 944	76,47%	1 128 773 580	48,58%

- en utilisant une prévision pour le budget 2012 nettement supérieure à l'exercice 2011 (basé sur les projections actuelles de l'augmentation significative des revenus nationaux en cette année-là), et en supposant respectivement que chacune des parts 1,7% et 3% sont alloués aux Communes :

Le taux d'évolution du budget retenu dans l'analyse est de 9,73% ; il représente le taux d'évolution du budget de fonctionnement de l'Etat de 2010 à 2011 comme ci-après évalué :

Budget de fonctionnement	Montant
2011	167 142 000 000
2010	152 321 144 199
Variation	14 820 855 801
Taux d'évolution	9,73%

Partant de cette hypothèse, le FRD connaîtra une augmentation de 3,93% par rapport à celui officiellement notifié au titre de l'année 2011 avec le taux de 1,7% du budget de fonctionnement ; soit un montant global de **117 883 740** MRO :

Rubrique	Montant
Budget de fonctionnement 2011	167 142 000 000
Taux d'évolution en 2012	9,73%
Budget de fonctionnement 2012	183 404 925 895
Taux de référence	1,70%
FRD évalué	3 117 883 740
FRD actuel	3 000 000 000
Ecart	117 883 740
Taux d'évolution	3,93%

Partant de cette hypothèse, le FRD connaîtra une augmentation de 83,40% par rapport à celui officiellement notifié au titre de l'année 2011 avec le taux de 3% du budget de fonctionnement ; soit un montant global de **2 502 147 498** MRO :

Rubrique	Montant
Budget de fonctionnement 2011	167 142 000 000
Taux d'évolution en 2012	9,73%
Budget de fonctionnement 2012	183 404 916 600
Taux de référence	3,00%
FRD évalué	5 502 147 498
FRD actuel	3 000 000 000
Ecart	2 502 147 498
Taux d'évolution	83,40%

II. Evaluation de la gestion financière des Communes

L'évaluation de la gestion financière des communes consiste en l'évaluation de la gestion des finances publiques locales (GFPL) et des capacités des communes à faire face à leurs obligations.

L'importance de la GFPL découle du rôle central que jouent les finances publiques dans le développement local. Une politique budgétaire axée sur des objectifs et une gestion budgétaire transparente sont à la base de services publics locaux répondant aux besoins des populations et visant à réduire la pauvreté et à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

La transparence des finances au niveau des communes de même que la participation de la population et des groupements de la société civile à l'établissement du budget témoignent du bon fonctionnement d'un système fondé sur l'obligation de celle-ci de rendre compte de leurs actions et actes. A ce titre, des systèmes de GFPL transparents et participatifs contribuent au développement compte tenu que :

- Les populations se sentent responsabilisées, associées, informées et rassurées, corolaire du paiement des impôts, donc des recettes supplémentaires à moindre coût ;
- Les actions réalisées sont concertées, ce qui en assure le bon fonctionnement dans l'avenir, leur pérennité et la satisfaction des usagers,
- Les capacités financières connues donc moins d'exigence de la part des populations, etc.

L'évaluation de la gestion des finances publiques locales aboutit à la détermination du niveau de bonne gouvernance financière.

Afin de mieux cerner la situation actuelle des communes, il sera procédé à une présentation de l'état actuel des choses avant de présenter le risque fiduciaire et de faire les recommandations pour atténuer et limiter ce risque.

II.1. Présentation du système de gestion des finances publiques locales (GFPL) et des capacités des Communes

La GFPL se réfère principalement aux dépenses budgétaires et se concentre sur les instances et les procédures qui doivent garantir la transparence, l'efficacité et l'efficience des dépenses, y compris dans l'utilisation des fonds des projets de développement et des partenaires techniques et financiers (PTF). Plus la gestion des finances est transparente et efficace, moins les risques fiduciaires paraissent élevés.

Afin de mieux cerner ce système, le présent développement traite successivement :

- De l'organisation financière des communes ;
- Du budget communal ;
- De l'exécution du budget communal ; et
- De la synthèse de l'exécution du budget communal.

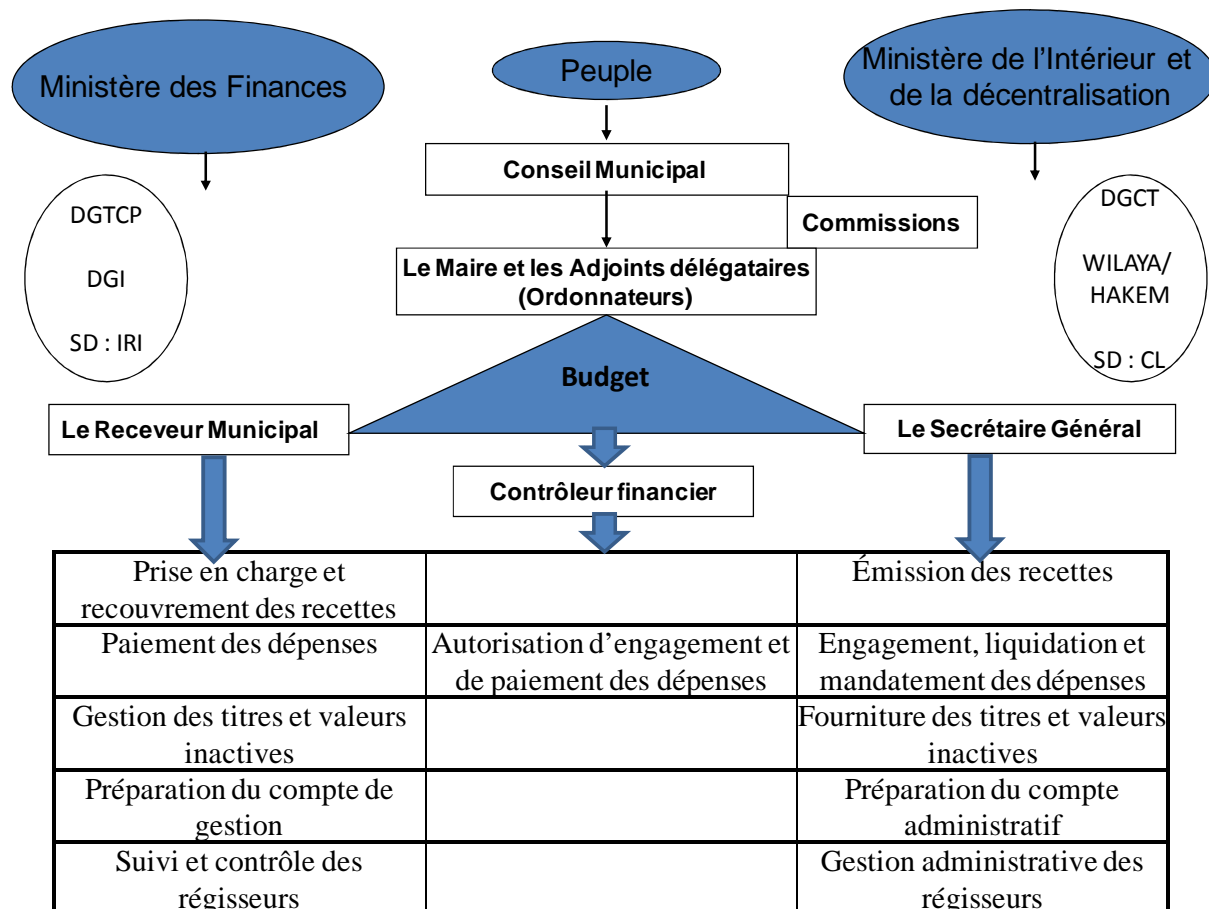
A. Organisation financière des communes

La gestion financière des communes est assurée dans le cadre du budget communal (*budget initial, budget complémentaire, décisions et arrêtés modificatifs*). Le budget prévoit toutes les recettes et toutes les dépenses, par conséquent, aucune opération extrabudgétaire n'est autorisée.

La gestion des finances communales fait intervenir obligatoirement :

- **Le conseil municipal** : organe délibération qui autorise les recettes et les dépenses dans le cadre du budget communal ;
- **Le Maire** : ordonnateur des recettes et des dépenses dans la limite des crédits ouverts au budget, il peut être assisté ou suppléé par ses adjoints ;
- **Le Receveur municipal** : comptable public chargé de l'exécution des ordres de recettes et de dépenses du Maire ; et
- **Le contrôleur financier** : agent de l'Etat, comme le receveur, chargé d'exercer le contrôle permanent à priori sur pièces des finances, notamment des dépenses, cette mission est assurée par le receveur municipal au niveau des communes autres que la CUN et ses communes membres.

L'organisation de cette gestion financière des communes se schématise comme suit :



B. Budget communal

Le budget est l'acte par lequel le Conseil autorise le Maire à encaisser des recettes et à engager des dépenses. C'est un acte de prévision à court terme qui constitue la base de la gestion financière des collectivités locales.

Sa préparation incombe à la collectivité et son exécution fait intervenir :

- La collectivité, notamment le Maire, ses adjoints et son personnel ;
- L'Etat à travers la Tutelle, le Trésor public, la Direction des impôts et le Contrôle financier ; et
- Les populations.

Il existe trois types de budgets :

- le budget initial ou primitif, le seul obligatoire,
- le budget complémentaire, et
- les décisions modificatives.

1. Du budget initial

En réalité, le budget initial doit refléter la politique et les orientations de chaque commune du fait que toute action, peu importe laquelle, génère des recettes ou engendre des dépenses ou les deux à la fois.

Le budget initial, principal base de gestion des finances locales, ne constitue pas un document de politique municipale et ne traduit pas la politique réelle de l'organe délibérant. Il est préparé par le Maire, adopté par le Conseil municipal et approuvé par la Tutelle.

Le rôle de la tutelle n'est que technique, elle ne s'immisce pas dans la gestion locale et n'effectue point un contrôle d'opportunité ; elle vérifie juste le respect des principes budgétaires et des dispositions légales et réglementaires, à savoir, notamment :

- Conformité et légalité des taux, tarifs, barèmes, etc. ;
- Equilibre des sections (fonctionnement et équipement) ;
- Inscription des dépenses obligatoires ;
- Conformité des annexes avec les prévisions ; etc.

La tutelle des communes chefs-lieux de Wilayas, de la CUN et de ses communes membres est assurée par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et le Ministère des finances dans le cadre de la Commission Nationale de Tutelle, tandis que celle des autres communes est assurée par le Wali dans le cadre d'une délégation de pouvoir.

Le conseil municipal, organe délibérant, approuve en pratique le budget présenté par le Maire, qui est dans la quasi-totalité des cas, une reconduction du budget précédent avec de légers aménagements en fonction de la variation du FRD ou de certaines doléances formulées par des conseillers ou par les populations.

Le Maire prépare le budget avec l'appui de ses services par extrapolation des budgets antérieurs sans pour autant donner le temps requis et nécessaire pour bien préparer le budget et pour y inscrire les actions entrant dans le cadre de son programme de campagne, programme très subjectif dans la plupart du temps.

A ce niveau, il y a lieu de rappeler qu'un arrêté oblige désormais les communes de se doter d'un plan de développement.

Ce plan doit sous-tendre leurs actions de développement, mais ne permet pas à la tutelle de rejeter le budget en cas d'inscription d'action non prévue au niveau de ce plan.

Le budget communal comporte deux sections totalement indépendantes concernant le fonctionnement et l'équipement.

Il est de bonne gestion que la section fonctionnement subventionne la section équipement. La section investissement ne peut en aucun cas alimenter la section fonctionnement.

Les recettes de fonctionnement sont évaluées au forfait, sans aucune référence à l'existant, notamment, en ce qui concerne les impôts :

- Absence de recensements fiables et mis à jour ;
- Aucune simulation des tarifs et taux n'est faite en fonction du besoin réel de la commune et de la capacité de ses contribuables ;
- Faible pression fiscale ; etc.

Les ressources rémunératoires sont toujours évaluées au forfait, hormis pour le cas de la location souk et pour les contrats de délégation, dont le montant est connu d'avance.

Leurs tarifs sont généralement fixés en l'absence d'une véritable étude de rentabilité ; des locataires sous-louent les boutiques à des tarifs largement supérieurs aux droits qu'ils payent à la commune.

Cette méthode d'évaluation des recettes à pour corollaire des taux d'exécution en deçà de la moyenne.

Certaines communes adoptent une politique d'austérité et adopte des budgets conformes aux niveaux de réalisations antérieures. Cette procédure engendre une sous-estimation des recettes et par conséquent, des dépenses correspondant au strict minimum.

Le tableau ci-dessous donne la situation d'exécution budgétaire des recettes d'une commune de Nouakchott, d'une commune urbaine et d'une commune rurale :

Commune	Nature des recettes	2008			2009			Evolution 2008/2009 en valeur absolue	Evolution 2008/2009 en pourcentage
		Prévu	Réalisé	Taux d'exécution	Prévu	Réalisé	Taux d'exécution		
Tevragh-Zeina	Impôts communaux	25 000 000	6 024 214	24%	21 000 000	8 163 789	39%	2 139 575	36%
	Taxes communales	69 915 900	44 440 000	64%	72 947 000	53 609 000	73%	9 169 000	21%
	Redevances	13 500 000	3 876 350	29%	13 500 000	4 915 700	36%	1 039 350	27%
	Droits domaniaux et assimilés	88 355 841	40 738 500	46%	127 500 000	129 270 000	101%	88 531 500	217%
	Amendes	4 800 000	1 718 000	36%	8 000 000	293 500	4%	-1 424 500	-83%
	Recettes des services	1 000 000	1 658 000	166%	6 600 000	1 649 500	25%	-8 500	-1%
	Subvention de fonctionnement	6 129 000	7 677 392	125%	7 677 392	8 225 778	107%	548 386	7%
	Total	208 700 741	106 132 456	51%	257 224 392	206 127 267	80%	99 994 811	94%
Kiffa	Impôts communaux	41 460 484	12 594 388	30%	30 278 884	13 086 955	43%	492 567	4%
	Taxes communales	14 402 400	10 146 930	70%	18 468 000	11 721 000	63%	1 574 070	16%
	Redevances	10 418 000	446 200	4%	6 948 000	665 500	10%	219 300	49%
	Droits domaniaux et assimilés	24 722 500	8 542 600	35%	37 639 055	8 852 800	24%	310 200	4%
	Amendes	140 000	37 000	26%	140 000	30 000	21%	-7 000	-19%
	Recettes des services	1 200 000	58 300	5%	3 102 000	0	0%	-58 300	-100%
	Subvention de fonctionnement	12 121 840	12 118 473	100%	13 334 024	14 334 189	108%	2 215 716	18%
	Total	104 465 224	43 943 891	42%	109 909 963	48 690 444	44%	4 746 553	11%
Boumeïd	Impôts communaux	801 222	102 064	13%	801 222	1 074 644	134%	972 580	953%
	Taxes communales	408 000	157 500	39%	408 000	127 800	31%	-29 700	-19%
	Redevances	80 000	0	0%	80 000	0	0%	0	0%
	Droits domaniaux et assimilés	106 000	15 600	15%	106 000	24 000	23%	8 400	54%
	Amendes	0	0	0%	0	0	0%	0	0%
	Recettes des services			0%			0%	0	0%
	Subvention de fonctionnement	3 399 638	3 777 860	111%	3 399 638	3 399 638	100%	-378 222	-10%
	Total	4 794 860	4 053 024	85%	4 794 860	4 626 082	96%	573 058	14%

Une analyse rapide montre l'absence de corrélation entre les prévisions budgétaires et leurs niveaux d'exécution ; ce qui constitue en soi un risque majeur et remet en cause la continuité de l'exploitation des communes : faible niveau de recettes équivaut à de médiocres services rendus à la population.

Ce constat est généralisé à la majorité des communes comme le mentionne **l'étude portant sur les ressources humaines et financières**, qui conclut :

- que les meilleures performances en termes de mobilisation de ressources internes, réalisations par rapport aux prévisions, sont enregistrées au niveau de la taxe communale ;
- que des efforts restent à faire au niveau des recettes parafiscales (redevances, droits domaniaux et recettes des services) ; et
- que les recettes d'équipement sont constituées essentiellement des transferts de l'état (FRD) : les apports des partenaires ne sont pas souvent budgétés.

Malgré les tentatives de la DGCT en vue de régler le prélèvement sur les recettes de fonctionnement pour le financement des dépenses d'investissement, la section équipement des budgets communaux n'est financée que par les dotations équipements du FRD et les dons et subventions des partenaires techniques financiers.

Certaines communes inscrivent le prélèvement en prévision, mais sans dépasser ce stade.

Le tableau ci-après donne la situation des prélèvements au titre de l'exercice 2009 au niveau des douze chefs lieux de Wilaya :

Commune	Budget	Réalisation	Taux
Néma	3 005 693	0	0%
Aïoun	4 075 720	0	0%
Kiffa	13 769 322	0	0%
Aleg	2 561 263	0	0%
Kaédi	7 323 774	0	0%
Rosso	18 346 462	0	0%
Atar	7 887 002	0	0%
Nouadhibou	128 800 580	107 523 965	83%
Tidjikja	2 500 500	0	0%
Selibaby	3 256 132	0	0%
Zouerate	271 450	6 385 647	2352%
Akjoujt	11 566 650	1 623 774	14%
Total	203 364 548	115 533 386	57%

Le tableau ci-après donne la situation des prélèvements au titre de l'exercice 2009 au niveau des six communes rurales :

Commune	Budget	Réalisation	Taux
El Mabrouk	302 182	302 182	100%
El Khatt	0	0	-
Choum	786 000	0	0%
Walata	0	0	-
Lefthah	363 768	0	0%
Boumdeid	476 997	0	0%
Total	1 928 947	302 182	16%

Au niveau de la section équipement du budget, les actions ne sont pas priorisées, ni inspirées d'un plan d'actions ou d'un plan de développement.

La réglementation ne fixe aucun ratio ou seuil pour les dépenses par rapport au montant global, ce qui est, selon beaucoup de spécialistes "antidémocratique". Cependant, la fixité de seuils et de ratios peut paraître une solution appropriée dans le contexte actuel.

A titre d'exemple, rien n'empêche une collectivité :

- de voter un budget ne comportant que des prévisions en dépenses relatives aux biens et services consommés (chapitre 60) et aux frais de personnel (chapitre 61) ;
- d'affecter ses recettes d'équipement à l'acquisition d'un véhicule de fonction ; etc.

Le résultat de l'exploitation de la Commune de Jidrel Mohguen au titre de l'exercice 2009 confirme ce constat :

Libellé	Budget initial	% prévision	Réalisation	% Réalisation
60 Biens et services consommés	340 000	4,21%	0	0,00%
61 Frais de personnel	7 487 744	92,64%	6 454 779	100,00%
62 Impôts et taxes versés				
Frais financier				
64 Subventions et cotisations versées	230 829	2,86%	0	0,00%
65 Travaux, fournitures et services extérieurs	24 345	0,30%	0	0,00%
66 Charges exceptionnelles	24 345	0,30%	0	0,00%
67 Provision pour dépenses imprévues				
81 Prélèvement pour dépenses d'investissement	0	0,00%	0	0,00%
82 Résultat d'exploitation exercices antérieurs				
TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	8 082 918	1	6 454 779	100,00%
11 Remboursement des emprunts	0	0,00%	0	0,00%
21 Charges financières en capital	0	0,00%	0	0,00%
22 Immobilisations (221.21 Acquisition de bâtiments)	4 573 050	100,00%	2 128 500	46,54%
TOTAL DES DEPENSES D'EQUIPEMENT	4 573 050	2	2 128 500	146,54%

Ceci constitue un risque majeur de détournement de fonds, car la commune dans ce cas démissionne de sa mission principale de rendre des services d'intérêts communautaires.

A cela s'ajoute la surestimation des prévisions des recettes et par conséquent l'inscription de dépenses fictives se traduisant par la majoration des dépenses de fonctionnement, notamment, les frais de missions, les fournitures de bureaux, etc. Ceci, entraîne un niveau d'exécution élevé sur les postes de fonctionnement non prioritaires, et des déficits non justifiés, notamment au niveau des dépenses obligatoires, d'où des reports sur les exercices antérieurs.

On note aussi que la politique de recrutement n'est pas toujours fiable, rares sont les communes averties. La mobilité du personnel est souvent avancée comme point faible et risque majeur, chaque équipe municipale remet en cause les ressources humaines existantes et procèdent à des recrutements non justifiés, pour ne pas dire abusifs.

Ce constat est confirmé par **l'étude portant sur les ressources humaines et financières**, qui dispose :

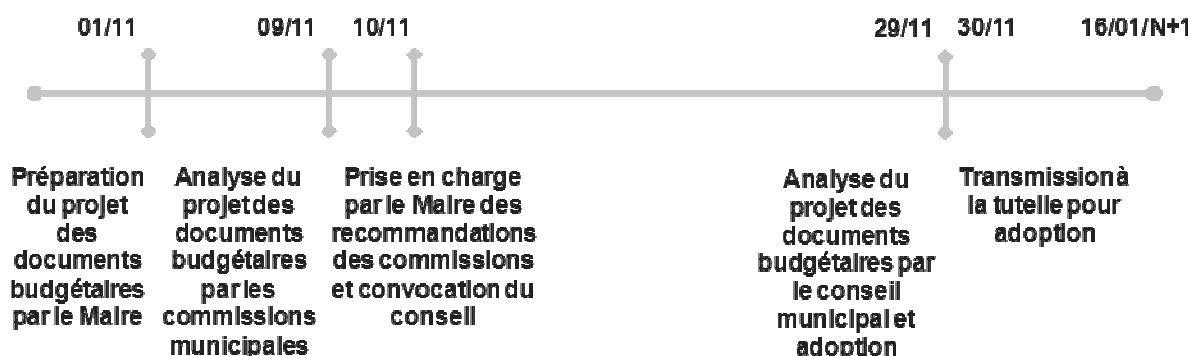
- que les Maires ont le pouvoir de recruter, ils usent assez souvent de ce pouvoir, ce qui a fait perdre des années d'assistance et d'accompagnement et des actions de formation, et
- que les communes disposent d'un personnel pléthorique ne permettant pas d'améliorer le niveau de mobilisation de ressources, la qualité de gestion des équipements municipaux et les procédures de gestion administrative et financière.

Ceci rend parfois certains services très coûteux :

- des régisseurs de recettes qui ne recouvrent pas leurs salaires et charges sociales y afférentes,
- des services techniques et sociaux inactifs, etc.

Le budget initial, le seul obligatoire doit être déposé à l'approbation de la tutelle avant le 30 novembre N pour le budget de l'exercice N+1. La tutelle dispose d'un délai de 45 jours pour apprécier le document et au delà duquel, le budget est considéré comme approuvé tacitement.

Le calendrier de préparation du budget initial se schématise comme suit :



Le budget initial est complété des annexes suivantes :

- Etat d'évaluation de la contribution foncière,
- Etat d'évaluation de la taxe communale,
- Etat d'évaluation de la taxe d'habitation et de la contribution communale,
- Etat des redevances et droits domaniaux,
- Etat des subventions prévues,
- Etat de la dette,
- Etat du personnel,
- Etat des indemnités,
- Inventaire du patrimoine roulant,
- Inventaire du patrimoine mobilier et immobilier, et
- Renseignements statistiques.

***NB :** Les annexes Inventaire du patrimoine roulant (annexe N°9 du budget) et Inventaire du patrimoine mobilier et immobilier (annexe N°10 du budget) ne sont plus exigées depuis 2007 conformément aux recommandations du manuel de gestion communale malgré leur importance.*

Une simple simulation montre que le budget peut n'entrer en vigueur que le 15 janvier, d'où une réduction de la durée de l'exercice qui engendre l'exécution d'opérations extrabudgétaires durant cette période, du fait de la continuité de l'exploitation, bien qu'aucune réserve sur cet aspect n'est formulée sur le recouvrement de recettes et l'engagement éventuel de dépenses non encore autorisées.

Le budget peut à défaut d'un dépôt avant le 30 novembre être déposé jusqu'au 20 janvier N, compte tenu du délai de mise en demeure de 20 jours. Passé ce délai, le budget est arrêté d'office par la Tutelle avec une autorisation de fonctionnement sur un douzième provisoire du budget précédent au titre du mois de janvier.

Cette procédure qui date de 1987 n'a jamais fait l'objet d'une révision, malgré qu'elle comporte plusieurs points faibles :

- Absence de rigueur dans l'évaluation des prévisions des recettes qui constituent le point de départ de toutes les actions à mener ;

- Manque d'informations fiables sur les transferts effectifs à faire dans le cadre du FRD : *les communes reconduisent généralement le montant de l'exercice encours, bien que celui-ci puisse varier, comme le montre le tableau ci-dessous relatif à la situation budgétaire du FRD dont le taux de réalisation dépasse parfois 100% :*

Commune	2008			2009		
	Prévu	Réalisé	Taux d'exécution	Prévu	Réalisé	Taux d'exécution
Tevragh-Zeina	6 129 000	7 677 392	125%	7 677 392	8 225 778	107%
Kiffa	12 118 473	12 121 840	100%	13 334 024	14 334 189	108%
Boumdeid	3 399 638	3 777 860	111%	3 399 638	3 399 638	100%

- Absence de rigueur dans le chiffrage des dépenses qui se font forfaitairement, hormis pour les frais de personnel, bien que la grille de rémunération n'est pas toujours respectée ;
- Manque de rigueur lors de l'analyse et du vote du budget par le Conseil municipal : *généralement le budget présenté par le Maire est quasi-identique à celui voté par le Conseil ;* et
- Manque de rigueur en termes d'appréciation du budget par le conseil municipal et la Tutelle : des budgets adoptés et approuvés sans production d'annexes obligatoires fiables, sans vérification du respect du principe d'universalité, etc.

Un budget initial irréaliste et ne traduisant pas le besoin réel des populations est le corollaire d'une mauvaise gestion. Il constitue un risque majeur rendant ainsi difficile toute action de développement local.

2. Du budget complémentaire

Le budget complémentaire est :

- **un budget de report du résultat de l'exercice antérieur** : le résultat dégagé au 31 décembre de l'exercice antérieur (N-1) est reporté au budget complémentaire de l'exercice en cours (N). Le résultat de la section d'équipement est reporté en section d'équipement et le résultat de la section de fonctionnement est reporté en section de fonctionnement. Il est affecté en priorité à l'apurement des déficits antérieurs, et au financement des opérations engagées et non mandatées, annulées dans les comptes de l'exercice antérieur, à réengager dans l'exercice en cours et au financement des titres admis en non valeur ; et
- **un budget modificatif** : le budget complémentaire comprend des modifications des prévisions de recettes et de dépenses inscrites en budget initial.

Le budget complémentaire est régulièrement préparé dans le seul but d'y inscrire le FRD, le résultat éventuel et l'actualisation des rubriques de dépenses.

Il doit être voté avant le 30 juin de l'exercice. Il n'est pas obligatoire, car le report du résultat, plus exigible, notamment en cas de reste à payer, peut se faire sur le budget initial du deuxième exercice suivant : ceci remet en cause le principe de continuité de l'exploitation et ne renforce point l'autonomie financière des communes.

A titre d'exemple, dans le cadre de la construction d'une école sur une période de deux ans, engagée en 2011 avec un taux d'avancement de 40% au 31/12/2011, rien n'oblige la commune à réintégrer les 60% restant au niveau de l'exercice 2012 ; elle peut attendre le budget initial 2013 afin de régler définitivement le fournisseur.

3. Des décisions modificatives

Les décisions modificatives sont des délibérations du conseil municipal qui rectifient les prévisions de recettes et de dépenses, réaffectent les crédits spécialisés par le vote du budget initial ou affecte à une imputation insuffisamment dotée les crédits inscrits en réserve au chapitre « 67 – Provisions pour dépenses imprévues ». Elles ne sont pas obligatoires.

Les décisions modificatives sont préparées dans les mêmes formes que le budget et doivent intervenir :

- Chaque fois que l'exécution d'une recette présente une différence par rapport aux prévisions primitives de nature à entraîner un déficit ou ;
- Chaque fois que l'exécution d'une dépense s'effectue à un rythme supérieur aux prévisions primitives susceptible d'entraîner une insuffisance de crédit disponible.

Elles visent à maximiser le taux de réalisation des recettes et par conséquent le réajustement des dépenses communales.

En réalité, les décisions modificatives ne sont pas régulièrement adoptées par les communes, sauf dans le cas d'une insuffisance de crédit de dépenses non couverte par des transferts d'article à article du Maire.

En effet, le Maire peut procéder à des aménagements d'article à article à l'intérieur d'un même chapitre. Pourquoi donc des prévisions au niveau des articles votés par le Conseil municipal ?

Le Maire peut réaffecter la prévision « eau » en « fournitures de bureau », l'indemnité du receveur en prime de rendement, etc.

Ceci constitue un risque de non alignement des dépenses conformément au vote du conseil municipal.

En résumé, au niveau de la phase préparation du budget on note les trois principales insuffisances suivantes :

- Le manque de respect de la procédure de préparation du budget, de son vote par le conseil municipal et de son approbation par la tutelle ;
- La procédure recommandée n'est pas fiable et ne garantit pas le réalisme du budget ;
- Le report du résultat budgétaire n'est pas automatique et peut se faire sur le deuxième exercice suivant, ce qui remet en cause le principe de continuité de l'exploitation.

Il convient donc de revoir cette procédure de préparation du budget afin de garantir le réalisme des prévisions, l'autonomie financière des communes et la non-immixtion de la tutelle d'une part et de veiller à son strict respect par les parties d'autres part.

La révision de la procédure devra couvrir les aspects suivants :

- Exigence de recensement fiscal des impôts et taxes,
- Fixation des taux et tarifs des recettes sur la base de véritables études de rentabilités, du besoin réel en fonds de roulement et des capacités des redevables,
- Evaluation du besoin réel en fonctionnement et en investissement,
- Rendre le prélèvement pour dépenses d'équipement obligatoire et l'indexer sur le besoin en investissement,
- Rendre le report automatique, notamment, pour les dépenses à payer, etc.

C. Exécution du budget

Les recettes sont recouvrées avant tout engagement des dépenses. Ces dernières doivent être engagées dans la limite des ressources réellement mobilisées.

1. De l'émission des recettes

Les recettes sont gérées de deux manières :

- Emission des recettes avant recouvrement :

Cette procédure concerne essentiellement la patente urbaine, la contribution foncière, la location souk ; elle se fait comme suit :

- le Maire :
 - procède à l'émission des ordres de recettes sur la base de recensement, de contrat, ou de rôles fournis par l'administration fiscale conformément au vote du conseil municipal et aux dispositions du CGI ; etc. ;
 - fait suivre l'ordre de recette (titre) au receveur municipal appuyé de ses pièces justificatives ;
- le Receveur municipal :
 - effectue le contrôle de conformité et prend en charge le titre de recette ;
 - procède au recouvrement des recettes avec l'appui des régisseurs de recette mis à sa disposition par la commune et des forces de l'ordre en cas de recouvrement par contrainte,
 - informe la commune du niveau de recouvrement et peut demander l'admission en non valeur du reste à recouvrer ; auquel cas le Maire présente la demande au conseil municipal et suit ses instructions.

En réalité, les contrôles ne sont pas effectués et aucune rigueur n'est constatée au niveau des communes et des recettes municipales.

La commune ne dispose pas de moyens pour vérifier la réalité des rôles, elle est donc tenue de les valider d'office, bien qu'on note parfois certaines incohérences dans l'application du barème de la patente et les taux de la contribution foncière sont parfois aussi non fixés par la commune.

Dans l'état actuel des choses, ces deux impôts (patente et contribution foncière) ne sont budgétisés qu'au niveau de certaines communes urbaines. Les rôles sont parfois présentés, validés, pris en charge et recouverts de manière extrabudgétaire.

Hormis Nouakchott et Nouadhibou, l'apport de ces impôts reste non satisfaisant.

- **Emission après recouvrement :**

Cette procédure concerne les autres recettes (non connues d'avance) ; le Maire procède à la régularisation des recettes réellement encaissées sur la base d'état transmis par le Receveur municipal ou directement présentés par les régisseurs de recettes. Elle se fait comme suit :

- Les régisseurs de recettes nommés par le Maire et agréés par le Receveur municipal :
 - procèdent au recouvrement au comptant des recettes et en tiennent une comptabilité contre remise de valeurs inactives initialement remises par le receveur,
 - présentent les états au receveur et procèdent au versement des fonds ;
- le Receveur municipal :
 - effectue le contrôle de conformité et prend en charge le versement contre remise de quittances aux régisseurs ;
 - informe la commune pour régularisation du versement ;
- le Maire :
 - procède à l'émission des titres de recettes de régularisation sur la base de la situation transmise par le receveur municipal ;
 - fait suivre l'ordre de recette (titre) au receveur municipal ;
- le Receveur municipal : effectue le contrôle de conformité et prend en charge le titre de recette.

NB : le versement des régisseurs est parfois effectué sur la base du titre de recette régularisation.

Ces procédures de recouvrement ne permettent pas la maximisation du taux de recouvrement des recettes, compte tenu qu'aucun suivi individualisé n'est rendu obligatoire par les textes et règlements en vigueur.

La réglementation a certes évolué avec l'autorisation de création de régies de recettes, mais la situation actuelle est loin de permettre la sécurité et de garantir la maximisation du recouvrement.

Les régisseurs de recettes doivent constituer un cautionnement fonction de l'encaisse maximale qu'ils sont autorisés à détenir ; **cette caution n'est pas toujours versée.**

La procédure de création comporte :

- une délibération motivée du Conseil municipal autorisant la création d'une régie ;
- une autorisation du Ministre des finances pour les communes rurales ; la création de régies de recette dans les communes Chef lieux de Moughataa est autorisée par l'arrêté N°180/MF du 16 mai 1998 ;
- un arrêté du maire de création de la régie ;
- un arrêté du maire de nomination du régisseur soumis à l'agrément du Receveur municipal.

L'arrêté de création indique :

- la nature des produits à encaisser ou des dépenses à payer,
- le montant maximum de l'encaisse susceptible d'être conservée ou de l'avance susceptible d'être consentie,
- la périodicité des versements,
- le montant du cautionnement et de l'indemnité de responsabilité du régisseur.

Il est donc plus difficile de créer une régie de recette au niveau d'une commune rurale, où le receveur n'est pas implanté, qu'au niveau d'une commune à proximité de celui-ci.

En réalité, les communes rurales sont dans une situation de fait, les régies sont bien créées même en l'absence de l'autorisation du MF, car les délibérations de création de ces régies sont approuvées au niveau de la Wilaya.

En matière de recouvrement des recettes, on note les insuffisances suivantes :

- les restes à recouvrer ne sont pas systématiquement connus et ne font pas l'objet d'un recouvrement par contrainte ;
- le suivi du recouvrement n'est pas convenablement assuré (absence de contrôles de vraisemblance) ;
- les valeurs inactives ne sont pas sécurisées et leur gestion n'est pas très rigoureuse.

2. De l'engagement, la liquidation et le paiement des dépenses

Les dépenses sont gérées de deux manières :

- Suivant la procédure normale :

- le Maire :
 - procède à l'engagement des dépenses conformément au vote du conseil municipal ;
 - soumet les projets d'engagement au visa du contrôleur financier ;
- le contrôleur financier :
 - vérifie la disponibilité des crédits budgétaires et s'assure que le solde en trésorerie permet le paiement des dépenses ainsi engagées,
 - vise les engagements et les transmet au Maire en cas de contrôle favorable, en cas de rejet celui-ci doit être motivé ;

- le Maire :
 - engage la dépense, la liquide ensuite et prépare le projet d'ordonnancement qu'il soumet au contrôleur financier pour vérifier sa conformité à la commande et pour autoriser le paiement,
 - fait suivre l'ordre de dépense (mandat) au receveur municipal appuyé de ses pièces justificatives pour paiement ;
 - le Receveur municipal :
 - effectue le contrôle de conformité et prend en charge le mandat ;
 - procède au paiement de la dépense,
 - informe la commune du niveau de paiement.
- **A l'aide d'une régie d'avance** : dans ce cas, le régisseur d'avance effectue le même travail que le contrôleur financier et du receveur ci-haut présenté et procède à la régularisation suivant la même procédure que dessus à ses risques et périls.

Les régisseurs d'avance peuvent payer l'ensemble des dépenses de fonctionnement dans les communes éloignées du siège du receveur municipal et les dépenses urgentes ou d'un faible montant dans les autres communes.

Les régies fonctionnent avec une avance permanente, contrôlée à chaque reconstitution d'avance.

Les fonds des régies de recettes ne peuvent pas être utilisés pour payer les dépenses des régies d'avance.

La création de la régie d'avance suit la même procédure que la régie de recette, sauf que l'autorisation du MF est obligatoire pour toutes les communes, compte tenu, que c'est le MF qui avance les fonds à la commune.

En réalité, aucune régie d'avance n'est créée au niveau des communes. Certaines communes disposent de régie d'avance, mais c'est plutôt une régie de recettes/avance, ce qui est interdit.

Certains receveurs, autorise les Maires des communes rurales, du fait de leur éloignement, à payer les dépenses sur la base des recouvrements effectués et de procéder aux régularisations suivant une périodicité convenue. Le receveur responsabilise le régisseur et lui délègue tacitement son rôle.

On note que les dépenses d'un montant supérieur au seuil de passation de marché sont engagées avec l'appui des commissions municipales ou centrales, qui dépouillent les offres et attribuent le marché.

La commission municipale des marchés est composée comme suit :

- Le Maire, Président de la commission,
- Deux conseillers municipaux représentant le conseil et désignés par délibération ;
- Deux représentants de l'Etat désignés par le Hakem ;
- Le Receveur municipal comme membre observateur sans droit de vote.

La composition de cette commission ne garantit pas sa capacité à traiter les dossiers techniques. Généralement, son rôle se limite aux aspects administratifs et financiers.

La commission est saisie par le Maire afin de statuer sur le dossier d'appel d'offre avant le lancement de la consultation. Elle siège ensuite pour dépouillement et choix du fournisseur à retenir.

La décision de la commission est ensuite exécutée par le Maire.

NB : il convient de souligner qu'un nouveau code des marchés publics est en cours de diffusion et de vulgarisation.

Cette procédure de passation est bien respectée, cependant, la réglementation n'oblige pas les Maires à passer obligatoirement des marchés.

Le fractionnement des dépenses est bien interdit par la loi, mais en réalité, il est effectué en pratique. Les communes engagent sur une même ligne budgétaire des dépenses qui dépassent parfois le seuil sans effet ; la sommation des bons de commandes sur la ligne « fourniture de bureau » peut dépasser le seuil, d'où la nécessité d'un marché à commandes.

Ce contrôle ne peut être fait qu'à posteriori, c'est pourquoi, on ne peut obliger le Maire à passer ce marché à commande, notamment, dans le cas où les budgets ne sont jamais réalisés à hauteur de 100%.

En réalité, les contrôles ne sont pas effectués, notamment le contrôle financier, et aucune rigueur n'est constatée au niveau des Communes et des recettes municipales.

Les receveurs n'ont pas la capacité et les moyens de bien gérer les finances des communes ; certains postes comptables gèrent plusieurs communes en même temps en plus du budget de l'Etat et la plupart d'entre eux sont démunis de tout équipement et fourniture requis pour le bon fonctionnement de leur poste comptable, rares sont les perceptions automatisées, malgré les tentatives continues d'informatisation en cours au niveau de la DGTCP.

A ce niveau, on note qu'une étude conceptuelle est en cours pour l'élaboration d'un logiciel de gestion des communes par le Trésor public.

Le respect des procédures ci-haut présentées permet une certaine sécurité en matière de gestion des finances locales.

Le manuel de gestion communale fournit un ensemble d'outils adaptés permettant de mieux gérer et suivre les finances locales.

Cependant, il existe d'autres paramètres non pris en compte par la réglementation et non traités par les manuels et guides. Il s'agit notamment :

- Des financements affectés et conditionnés par l'ouverture d'un compte bancaire au nom de la commune bénéficiaire ;
- Des contreparties à verser par les communes en cofinancement avec d'autres acteurs au développement local ; etc.

D. Situations et comptes

Les Maires des communes préparent et présentent des comptes administratifs à leurs conseils respectifs. Le compte administratif donne la situation des ordres de recettes et des ordres de dépense transmis par le Maire au Receveur municipal.

Le Receveur municipal doit présenter à la Commune des situations mensuelles de trésorerie et annuellement un compte de gestion. Le compte de gestion fournit le niveau d'exécution des ordres de recettes et de dépenses émis par le Maire.

Ces comptes doivent faire l'objet d'un rapprochement avant toute présentation au Conseil municipal.

1. Du compte administratif

Le Maire doit préparer son compte sur la base de la comptabilité administrative tenue au niveau de la Commune. En effet, au 31/12 de l'exercice le maire :

- doit arrêter l'émission des recettes et procéder à leur rapprochement avec le receveur en vue d'opérer les régularisations éventuelles et d'identifier les restes à recouvrer ;
- doit arrêter l'engagement des dépenses et procéder au paiement des dépenses éventuellement engagées jusqu'au 15 février de l'exercice suivant ;
- arrête définitivement sa comptabilité de dépenses au 31/12 en cas d'aucun engagement à payer ou au 15 février et procède à son rapprochement avec le receveur municipal afin d'opérer les régularisations éventuelles et d'identifier les restes à payer ;
- prépare son compte administratif et ses annexes et procède à son rapprochement avec le compte de gestion du receveur municipal ;
- reçoit du receveur municipal l'état des titres demandés en admission en non-valeur,
- présente les deux comptes en même temps au conseil municipal avant le 30 avril.

Le compte administratif donne le niveau d'exécution du budget, la situation des restes à recouvrer et des engagements non mandatés. Il comprend les annexes suivantes :

- Un état des titres de recettes non recouverts,
- Un état des titres recettes admis à non valeurs,
- Un état des engagements non mandatés,
- Un état du personnel,
- Un état de la dette, et
- Un état des subventions accordées.

2. Du compte de gestion

Le receveur prépare son compte à partir de sa propre comptabilité et s'assure que celui-ci recoupe avec la dernière situation mensuelle transmise à la commune.

Le compte de gestion donne le niveau d'exécution des ordres de recettes et des ordres de dépenses.

La différence en recettes entre le compte administratif et le compte de gestion donne « le reste à recouvrer » et celle des dépenses donne « le reste à payer ».

Cette procédure n'est pas toujours respectée ; en effet, il est rare qu'en recettes apparaissent des différences entre les deux comptes, de même qu'en dépenses.

Ceci étant, les restes à recouvrer ne sont pas toujours identifiés et admis en non-valeur. A ce niveau, deux risques majeurs se présentent :

- Un manque à gagner potentiel pour la commune du fait du non report des créances sur les débiteurs, notamment, en matière d'impôts communaux et leur recouvrement ;
- Le fait que le conseil municipal admet des titres de recettes en non-valeur alors qu'ils sont réels et peuvent faire l'objet de poursuite à l'égard de leur débiteur.

Les restes à payer sont plus fréquents, mais ne suivent pas la procédure qui exige leur mention comme engagements non mandatés au niveau du compte administratif et leur report sur le budget suivant (complémentaire ou initial) et leur paiement en priorité, même s'ils constituent un déficit de gestion.

En réalité, les arriérés communément appelés par les communes, sont prévus au budget par le Maire sans être constatés au compte administratif.

A ce niveau, on soulève la faiblesse des contrôles opérés par la tutelle qui approuve des budgets faisant mention d'arriérés n'apparaissant pas au niveau du compte administratif.

Ce contrôle aurait du être plus facile, si la nomenclature budgétaire prévoyait des imputations spécifiques pour ces restes à recouvrer et à payer.

3. Du contrôle du conseil municipal

Le contrôle du Conseil municipal n'est pas bien explicité par les textes et manuels. Il est actuellement limité à une analyse très rapide, notamment, pour la partie fonctionnement. Certains conseils portent une attention particulière à la section investissement et limitent leur contrôle à la visibilité des actions réalisées.

En pratique, le Maire soumet au Conseil la maquette du compte sans pièces justificatives et le conseil n'opère pas des investigations sur le réalisme des opérations déclarées par le Maire et sur leur alignement aux imputations. Les textes sont restés muets sur ce contrôle.

Le rôle du conseil est donc limité à un simple contrôle du niveau d'exécution en recette et en dépenses et de conformité entre les deux comptes (administratif et de gestion).

Le rejet du compte administratif et du compte de gestion est très rare, et les comptes rejetés n'ont donné lieu à aucune suite. A nos jours, aucun maire n'a été sanctionné pour mauvaise gestion et les conseils municipaux n'assument pas leur responsabilité : des comptes adoptés et approuvés avec :

- des dépassements en recette, voire même des incohérences (recouvrement de recettes non budgétées),

- des imputations rattachées à des chapitres sans aucun respect de logique (des salaires imputés en honoraires, des avantages en nature imputés en dons, etc.),
- sans restes à recouvrer,
- sans restes à payer, etc.

Les communes rurales tiennent rarement de comptabilité, elles se basent souvent sur les éléments disponibles au niveau de la perception. Elles se limitent à l'émission de titres de recette et de mandats.

C'est seulement suite aux appuis menés dans le cadre des programmes et aux missions de contrôle effectuées par l'IGE, que les Maires ont commencé à mettre plus de sérieux, malgré la disponibilité d'une nomenclature des pièces justificatives des dépenses.

Ceci conduit à des comptes administratifs conformes aux comptes de gestion, sans aucun reste à recouvrer et sans aucun reste à payer. Les déficits éventuels de gestion, communément appelés "arriérés", n'apparaissent pas au niveau des comptes et ne font pas souvent l'objet de report sur les exercices suivants.

Ces comptes sont préparés par le Maire et le Receveur, adoptés par le conseil municipal et approuvés par la Tutelle conjointe (MIDEC et MF).

Le compte de gestion est transmis ensuite par le receveur appuyé de toutes ses pièces justificatives à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique qui le présente à la Cour des comptes pour jugement.

Le contrôle des comptes et leur jugement se font généralement très tard, parfois même les personnes concernées ne sont plus en fonction. Ce sont plutôt des contrôles à postériori.

Le contrôle à priori, plus efficace et plus sûr, est effectué de façon réelle seulement au niveau de Nouakchott compte tenu de la présence du contrôleur financier. Dans le reste du pays, il est délégué au receveur municipal, mais en réalité, il n'est pas effectué.

Les contrôles effectués ont parfois abouti à des sanctions pécuniaires à l'égard des Maires, bien qu'à l'instar des autres ordonnateurs, ils sont protégés du fait que leur responsabilité n'est engagée que lorsqu'ils se sont comportés comme comptable de fait ou en cas de réquisition du comptable.

4. Du contrôle de la tutelle

Le contrôle de la tutelle se fait à trois niveaux :

- **un contrôle assuré par la commission de tutelle au niveau de Nouakchott pour les communes de Nouakchott et les Communes Chefs lieux de wilayas sur la délibération et les comptes transmis par la commune :**

Ce contrôle se fait régulièrement et se limite à l'examen de la maquette des comptes et du respect de la procédure d'adoption par le conseil.

La tutelle n'effectue pas un contrôle sur place, ni un contrôle sur pièce. Elle valide la forme extérieure des documents. La tutelle dispose d'un délai de 45 jours pour approuver les comptes ;

- **un contrôle assuré par la DGTCP sur le compte de gestion sur pièce :**

Ce contrôle est effectué au niveau de Nouakchott pour tous les comptes de gestion transmis par les receveurs accompagnés de copies de toutes les pièces justificatives des dépenses et des recettes ; c'est un contrôle plus rigoureux que celui effectué par la Tutelle et vise plus à s'assurer du réalisme des opérations avant transmission des comptes pour jugement ;

- **un contrôle effectué par la Cour des comptes sur le compte de gestion :**

La cour des comptes procède au jugement des comptes de tous les receveurs, bien que son Président puisse charger le Trésorier général de leur apurement administratif. Elle effectue son contrôle sur place. Son intervention n'est pas annuelle au niveau des communes, et par conséquent les comptes des comptables ne sont pas jugés régulièrement.

5. Des situations mensuelles

La situation mensuelle donne le niveau d'exécution des recettes, celui des dépenses et le solde de trésorerie en fin de mois. Elle est préparée par le receveur municipal en trois copies et visée par le Maire pour confirmation des soldes :

- une copie pour la commune,
- une copie pour la DGTCP, et
- une copie pour classement du receveur.

Les situations mensuelles de trésorerie ne sont pas toujours présentées, notamment, au niveau des communes rurales et ce pour l'unique cause que leur fonctionnement est quasi-lié au FRD ; leur niveau de recette propre est presque nul.

Leur préparation au niveau des communes urbaines dépend plus du receveur municipal que de la commune. Leur transmission au niveau du Trésor à Nouakchott est le plus souvent effectuée avec de fréquent retard.

6. Gestion de la trésorerie

La trésorerie des communes est gérée par les receveurs municipaux selon le principe de l'unité de caisse.

L'unité de trésorerie est le principe selon lequel le Trésor a un seul compte ouvert à la banque centrale dans lequel toutes les ressources de l'Etat sont déposées et duquel tous les décaissements sont effectués.

En pratique elle est plutôt gérée selon le principe de l'unité des fonds, d'où des problèmes d'interprétation du principe par les Maires et les receveurs.

Selon l'interprétation des comptables, les fonds (espèces) sont affectés selon la demande peu importe leurs sources ; une commune ayant un disponible de trésorerie au vue des livres comptables, peut se voir rejeter un paiement pour indisponibilité de liquidité, ce qui sous-entend que ses fonds ont été avancés à une autre entité dépensière.

A cela s'ajoute l'absence d'une réelle stratégie et politique de gestion de la trésorerie. Au niveau des communes rurales, la gestion de la trésorerie est très simple, une fois le fonds régional mobilisé, le receveur en informe le Maire qui procède à l'engagement de toutes ses dépenses, généralement pour résorption des retards, car le FRD n'est mobilisé que très tard dans l'année.

Les communes urbaines ne font aucun suivi de leur trésorerie en interne : pas de plan de trésorerie, pas de registre de dépouillement ; cette mission étant laissée à la charge du contrôleur financier et du receveur municipal. Donc, des délais de traitement allongés, des déperditions, des contrôles à priori non justifiés, etc.

En l'absence d'une politique fiable de planification et de suivi de la trésorerie, les communes recourent à des procédures basées sur la confiance, comme les crédits-fournisseurs au lieu d'un marché à commande, des décalages d'opérations dans le temps, etc.

Le crédit-fournisseur est certes une facilité de caisse à court terme mais à un impact sur le coût de l'opération ; la marge bénéficiaire est le plus souvent largement majorée. De plus, **il n'est pas légal**, la commune ne peut s'endetter que dans le cadre d'une délibération expresse du conseil municipal dûment approuvée par la Tutelle.

Le recours à ce type de financement est très fréquent et le paiement se fait par régularisation comme si la commande vient d'être passée.

Matériellement, le crédit - fournisseur se fait comme suit :

- Emission du bon de commande par le Maire et sa remise au fournisseur,
- Exécution de la commande par le fournisseur contre attestation de service fait ou de livraison,
- Présentation d'une facture par le fournisseur en cas de disponibilité des fonds,
- Régularisation de l'opération par la commune, le contrôle financier et paiement par le receveur.

Les crédits-fournisseurs engendrent parfois des déficits de gestion, notamment, en cas de non mobilisation des ressources nécessaires. Leur régularisation au cours des exercices suivants n'est pas légale :

- Ils ne peuvent être présentés au niveau du compte administratif car ils n'ont pas été engagés du fait de l'indisponibilité de fonds,
- Leur intégration comme tel directement au budget n'est pas possible,
- Ces arriérés sont parfois même mentionnés au niveau des procès-verbaux de passation de service entre le Maire sortant et le Maire entrant.

7. Gestion comptable

La comptabilité communale repose sur le principe de séparation des tâches entre l'ordonnateur du budget (le Maire) et le comptable public (Receveur municipal). Elle comprend :

- **une comptabilité administrative** tenue par l'ordonnateur et qui reflète la situation des ordres de recettes et de dépenses par imputation budgétaire,
- **une comptabilité générale** tenue par le receveur municipal et qui reflète l'état d'exécution des ordres de recette et de dépenses de l'ordonnateur, et
- **une comptabilité spéciale des titres et valeurs** tenue par le receveur municipal et qui reflète la situation des valeurs inactives remises par la commune et la situation de son patrimoine.

a. De la comptabilité administrative

La comptabilité administrative du Maire repose sur le principe d'encaissement pour les recettes, et le principe d'engagement pour les dépenses. C'est une comptabilité :

- qui n'est pas à partie double,
- qui est conditionnée par un budget, et
- qui prend en compte certains principes du plan comptable général (la permanence des méthodes et le coût historique) et en omet d'autres (la prudence, la spécialisation des exercices, la continuité de l'exploitation, l'image fidèle et la prééminence de la réalité sur l'apparence).

La DGCT a produit dans le cadre du projet PADDEM un manuel de gestion administrative, financière et budgétaire des communes et un logiciel de gestion communale uni-site. La diffusion de ces acquis a permis une nette amélioration au niveau de certaines communes.

L'utilisation du système automatisé n'est pas fréquente ; on note que certaines communes ont plutôt développé des applications sur Access au lieu de s'en servir de l'application disponible.

La tenue de la comptabilité manuelle n'est pas aisée. Le modèle disponible se base sur :

- des registres de recettes et des registres des dépenses à tenir par imputation budgétaire,
- des bordereaux de transmission des titres de recettes et des mandats au receveur municipal, qui donnent à tout instant le cumul des émissions (registre des recettes et des dépenses), et
- des journaux de régie de recette et de dépenses qui donnent la situation par régisseurs.

Les émissions avant encaissement sont incorporées en comptabilité de l'Ordonnateur comme étant des recettes mais elles ne le seront réellement qu'après leurs encaissements effectifs par le Receveur municipal.

L'annulation ou la réduction d'un titre de recette ou d'un mandat se fait par l'émission d'un titre ou mandat comme suit :

- l'inscription du montant entre parenthèse ou précédé du signe moins (-),
- le barrement du titre ou du mandat et du bordereau d'un double trait rouge et
- l'enregistrement de l'opération à l'encre rouge dans le registre concerné.

Ce système de comptabilité amène aux remarques suivantes :

- Avances sur commandes

Les avances sur commandes ne sont pas prévues en comptabilité de l'Ordonnateur. Pour un marché de travaux spécifiant une avance de démarrage à faire sur présentation par le prestataire d'une caution bancaire, la Commune comptabilisera cette avance comme étant une dépense.

La mise en jeu éventuelle de la caution sera comptabilisée en recette au cours de l'exercice de son encaissement.

Cette procédure entrave :

- la méthode comptable de prise en charge de l'exécution des travaux suivant l'avancement ou l'achèvement des travaux,
- la procédure d'exécution des dépenses, et
- le principe de l'image fidèle de l'exécution du budget.

- Dépôts et cautionnements

Les dépôts et cautionnement au profit de la Commune ne sont pas intégrés en comptabilité de l'Ordonnateur et ne font l'objet d'aucun suivi extracomptable.

Les dépôts de caution des régisseurs sont comptabilisés dans le compte « dépôt et cautionnement » tenu par le Trésor Public à Nouakchott.

La restitution du dépôt à l'intéressé est faite sur autorisation expresse du Trésor public délivrée à l'intéressé sur la base d'une main levée de la Commune.

Les dépôts de caution effectués par les Régisseurs de recette ou par les soumissionnaires aux marchés communaux à titre de caution de soumission ne sont pas comptabilisés par la Commune.

Leur mise en jeu éventuelle est adressée par la Commune au Trésor public et sera comptabilisée après notification des services du Trésor public au cours de son exercice d'encaissement.

- Gestion des stocks

La comptabilité de l'Ordonnateur ne prévoit pas des comptes de stock. Il est recommandé que les stocks fassent l'objet d'un suivi extra comptable sur des fiches de stock à tenir par types de produits.

Les produits stockables (fourniture de bureau, petit matériel et outillage, etc.) sont directement enregistrés en dépenses de fonctionnement.

Ils ne font pas l'objet obligatoirement d'un inventaire en fin d'exercice voire l'objet d'un report sur l'exercice suivant.

L'état du patrimoine de la Commune fait l'objet d'actualisation au moins une fois par an lors des opérations d'inventaire à la veille de la préparation du budget initial.

Les cessions du patrimoine sont constatées en recette d'équipement pour leurs prix de cession au cours de l'exercice concerné.

Les destructions ou pertes ne font l'objet d'aucun traitement comptable.

Ce suivi du patrimoine amène aux remarques suivantes :

- les immobilisations ne font pas l'objet d'un report comptable et budgétaire sur les exercices suivants,
- les frais d'entretien ne doivent pas obligatoirement être conformes aux montants des amortissements des équipements,
- la prévision budgétaire d'entretien n'est pas obligatoire,
- les pertes ou destruction ne sont pas constatées en comptabilité,
- les plus ou moins values ne sont pas constatées en comptabilité (seule le prix de cession apparaît en recette d'équipement de l'exercice concerné).

Il convient de souligner que cette état du patrimoine n'est pas toujours préparé par les communes et annexé à leurs budgets.

- Valeurs inactives

Les valeurs inactives sont constituées par les tickets et timbres à délivrer comme justificatifs de paiement aux contribuables.

Elles font l'objet d'un suivi extracomptable par la Commune et le Receveur municipal. Ils en dressent un inventaire contradictoire à la fin de chaque exercice qui doit être rapproché des recettes encaissées contre délivrance de valeurs inactives.

Elles sont remises par la Commune au Receveur municipal qui en assure la gestion.

Les valeurs inactives acquises sont comptabilisées comme dépense de fonctionnement de l'exercice au cours duquel elles sont acquises même si elles sont destinées à être utilisées durant plusieurs exercices.

Le modèle de ces valeurs inactives n'est pas défini, chaque Commune utilise le modèle qui lui convient sans aucune mesure de sécurité. Elles font l'objet d'une commande auprès d'une imprimerie sans aucune procédure officielle.

Ceci amène aux remarques suivantes :

- les valeurs inactives restées invendues au 31 décembre ne sont pas reportées sur l'exercice suivant,
- les valeurs inactives ne sont pas considérées comme stock et suivi comme tel.

- Suivi analytique et géographique

La comptabilité de l'Ordonnateur ne prévoit pas de suivi analytique et géographique.

Le suivi analytique des services municipaux n'est pas une obligation légale pour les Communes. Il est recommandé aux Communes de le faire sur la base de fiche de comptabilité analytique.

Il est certes très utile pour permettre la détermination d'une tarification d'équilibre pour les services municipaux compte tenu que l'objectif premier des Communes est le développement local avec une prise en charge des frais de fonctionnement sur les ressources propres de la Commune et non sur des subventions.

Le suivi géographique (par zone ou par localité) n'est pas prévu lui aussi. Il est très utile puisqu'il permet de mieux définir et planifier la politique de développement à mener par la Commune et l'évaluation des capacités propres à chaque zone ou localité.

- **Emprunt**

Les Communes sont autorisées à contractualiser des emprunts auprès d'institution de financement après autorisation du Conseil municipal approuvée par l'Etat.

L'emprunt est comptabilisé comme recette d'équipement au cours de l'exercice de son encaissement.

Les annuités (capital et intérêt) sont budgétisées annuellement au budget initial et ce tout au long de la durée de remboursement. Le capital est prévu en dépenses d'équipement et les intérêts en dépenses de fonctionnement.

L'emprunt fait l'objet d'un suivi extracomptable sur un état de la dette, à annexer au budget initial, qui se présente comme suit :

Objet de la dette	Organisme prêteur	Dette en capital à l'origine	Dette en capital au 1er janvier de l'exercice N	Annuité à payer au cours de l'exercice	Répartition de l'annuité		Capital restant dû à la clôture de N
					Capital	Intérêt	
	TOTAL						

Il est traité comme étant une simple recette lors de son encaissement et comme une simple dépense lors de son remboursement.

- **Suivi des tiers**

Les fournisseurs et les redevables ne font l'objet d'aucun suivi en comptabilité de l'Ordonnateur qui ne prévoit pas des comptes de tiers.

Les engagements (commandes aux fournisseurs) sont suivis par imputations budgétaires et non pas par fournisseurs.

Il est demandé aux Communes de faire un suivi extracomptable de leurs redevables sur la base de registre de paiement ou de fiche de suivi.

En résumé, la comptabilité de l'Ordonnateur permet un suivi de l'exécution budgétaire. Chaque exercice est traité distinctement ; seule le résultat éventuel affecte la comptabilité du premier ou deuxième exercice suivant.

Elle est complétée par un inventaire du patrimoine et un état de la dette à annexer uniquement au budget initial sans incorporation au budget et en comptabilité.

Elle doit être plus un outil de gestion qu'un simple moyen de suivi de l'exécution d'un budget dont la nomenclature omet un certain nombre de chapitres très utiles pour enregistrer notamment :

- les majorations d'impôts dues au retard de paiement,
- le report des restes à recouvrer,
- la distinction entre les subventions en numéraire et celle en nature,
- le report des restes à payer,
- le report des stocks et équipements, etc.

Elle ne permet pas à la Commune de connaître à tout instant sa situation réelle : ce qui est l'objectif premier de la comptabilité.

La commune doit toujours, pour avoir une situation de ses comptes, recourir au Receveur municipal ou consulter ses archives.

Elle omet aussi entre autre :

- le suivi des stocks,
- le suivi analytique et géographique,
- le suivi des tiers (redevables et fournisseurs), et
- le suivi de la trésorerie.

Elle prend en considération le principe du coût historique et de la permanence des méthodes et omet :

- **la prudence, la spécialisation des exercices, la continuité de l'exploitation** : les dépenses obligatoires ou d'obligation légale non engagées n'apparaissent en comptabilité de l'ordonnateur qu'après leur report et leurs paiements au cours des exercices futures,
- **l'image fidèle** : le compte administratif ne donne pas la situation réelle de la Commune à la date de clôture, et
- **la prééminence de la réalité sur l'apparence** : des éléments du patrimoine appartiennent juridiquement à la Commune ne sont pas traités comme tel.

Elle se justifiait lors de la naissance des Communes en 1986, mais nécessite d'être aménagée actuellement.

Ne serait-il pas meilleur de soumettre les Communes à une comptabilité permettant d'obtenir instantanément toutes les informations utiles et voulues que de les laisser se limiter à un simple suivi budgétaire ?

8. Relation Commune-perception

Le Receveur municipal est un fonctionnaire mis à la disposition des communes par le MF pour assurer la fonction de :

- de comptable,
- de responsable du recouvrement,
- de gestionnaire de fonds,
- de responsable du patrimoine et des valeurs inactives,
- de payeur de dépenses,
- de contrôleur financier, notamment, à l'intérieur du pays,
- de conseiller financier.

Il doit appartenir obligatoirement au corps des comptables publics. Il fait partie du personnel communal sans pour autant être sous le contrôle de l'ordonnateur.

Pour tout déplacement en dehors de la circonscription ou départ en congé, il doit en informer la Commune pour prise des dispositions nécessaires ; ce qui ne se fait pas en réalité.

Un receveur est affecté par Moughataa, il lui arrive de gérer plus de dix communes (receveur de Sélibaby, Néma, etc.). La CUN dispose d'un receveur municipal mis à sa disposition.

Il est indemnisé par la Commune au prorata de son budget de fonctionnement suivant le barème ci-après :

Montant des recettes de fonctionnement inscrites au budget initial	Montant de l'indemnité mensuelle
Plus de 1.000.000.000 UM	70.000 UM
De 500.000.001 à 1.000.000.000 UM	60.000 UM
De 100.000.001 à 500.000.000 UM	50.000 UM
De 50.000.001 à 100.000.000 UM	40.000 UM
De 25.000.001 à 50.000.000 UM	30.000 UM
De 5.000.001 à 25.000.000 UM	20.000 UM
De 2.000.001 à 5.000.000 UM	15.000 UM
De 1.000.000 à 2.000.000 UM	10.000 UM
Moins de 1.000.000 UM	8.000 UM

Il est chargé en particulier de :

- Recouvrer les ordres de recettes émis par l'ordonnateur après avoir effectué le contrôle de régularité et d'effectuer les poursuites,
- Payer les mandats émis par l'ordonnateur après avoir effectué le contrôle de régularité,
- Etablir le compte de gestion,
- Conserver et manier les fonds de la commune,
- Conserver les pièces justificatives des opérations,
- Tenir une comptabilité des valeurs inactives : tickets, timbres, etc.
- Tenir la comptabilité patrimoniale.

II.2. Présentation du risque fiduciaire

En général, on considère la gestion financière des communes, à l'instar des finances publiques, sous deux angles : celui du développement et celui des risques.

Pour ce qui est du développement, elle est perçue comme une dimension essentielle de la gouvernance et un instrument qui détermine l'efficacité des efforts des communes et de leurs capacités.

Parmi les risques, on considère surtout les risques fiduciaires qui découlent des faiblesses dans l'organisation et le fonctionnement même des communes qu'on peut situer à trois niveaux :

- Au niveau des pratiques qui sont souvent non conformes à l'obligatoire que ça soit au niveau des collectivités elles mêmes ou de leurs partenaires et Tutelles,
- Au niveau des textes et documents d'application dont certains sont très anciens et traitent les communes comme étant identiques (les communautés, les communes urbaines et celles rurales ont les mêmes obligations), et
- Au niveau du contexte sociopolitique du fait de l'absence de concertation entre les communes et leur population d'une part et entre elles et l'Etat.

Au niveau donc des communes, on note l'existence de deux types de risques difficiles à dissocier :

- le risque fiduciaire, et
- le risque lié à la politique de développement.

Le risque fiduciaire revêt trois aspects :

- les ressources ne sont pas utilisées pour réaliser l'objectif prévu et ne sont pas mises en œuvre de manière économique, efficace et efficiente ;
- des ressources disponibles ne sont mêmes pas utilisées malgré l'existence de besoin pressant en infrastructures (surliquidité notoire) ;
- les informations sur leur utilisation ne sont pas suffisantes.

Dans ce cas, il s'agit donc uniquement d'apprécier si les ressources mises à disposition alimentent effectivement le budget et si elles sont, à ce titre, administrées de manière appropriée.

Malgré tous ses côtés positifs, la gestion des finances locales est encore loin d'atteindre un niveau de risque fiduciaire acceptable. On révèle un niveau peu élevé de responsabilité et de capacité à gérer efficacement les ressources publiques par les collectivités dans le contexte actuel.

A. Des risques liés à la pratique

Ces risques concernent essentiellement la gestion budgétaire et la maîtrise d'ouvrage par les collectivités.

1. Gestion budgétaire

La notion de risque budgétaire englobe les recettes et les dépenses, ainsi que les stratégies et les instruments destinés à financer les besoins en ressources et en services publics.

Ce risque est essentiellement dû à l'absence de répartition des tâches de façon adaptée entre les différents acteurs économiques (Etat, Commune et population).

Le risque fiduciaire se concentre essentiellement sur l'administration et le contrôle des dépenses, malgré que l'encaissement de recettes ne revête pas moins d'importance que l'engagement de dépenses.

On ne peut parler de risque fiduciaire sans effet qu'en vérifiant les assertions suivantes :

- **La crédibilité du budget :** Le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu ;
- **L'Exhaustivité et la transparence :** Le budget est exhaustif et les informations financières et budgétaires sont accessibles aux populations ;
- **La Budgétisation est fondée sur la politique locale :** Le budget est établi en tenant compte de la politique du gouvernement et des besoins et priorités des populations ;
- **La prévisibilité de l'exécution du budget :** Le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds ;
- **La tenue d'une Comptabilité fiable :** les opérations budgétaires sont bien suivies et correctement évaluées et comptabilisées et les données et informations y afférentes sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de prises de décision de gestion ;
- **L'efficacité de la surveillance et de la vérification externes :** Les dispositions relatives aux contrôles à priori et à posteriori et aux mesures de suivi sont efficaces et opérationnelles.

Malgré les sérieux efforts de réforme entrepris depuis, des faiblesses demeurent :

- **Au niveau de la crédibilité du budget :**
 - le budget n'est pas souvent réaliste et exécuté comme prévu,
 - le taux de mobilisation des ressources est loin d'être satisfaisant et les prévisions des recettes ne sont pas toujours fiables, même pour celle chiffrable (le ratio FRD mobilisé/FRD budgétisé est souvent différent de la norme qui est 1),
 - le déblocage et la mobilisation des fonds et ressources ne correspondent pas toujours aux budgets approuvés,
 - les dépenses sont exécutées, dans le contexte de faibles mobilisations des ressources, selon la volonté du Maire, aucune hiérarchisation des dépenses n'est assurée, d'où des dépenses obligatoires non payées encourus d'exercice, etc., et
 - les dépenses salariales sont toujours considérées comme un élément incontournable du budget, ce qui laisse peu de ressources pour les dépenses courantes non salariales et les investissements ;

- **Au niveau de l'Exhaustivité et la transparence :**
 - Le budget n'est pas toujours exhaustif, le principe d'universalité et d'annualité n'est pas respectée,
 - le potentiel fiscal n'est pas bien évalué,
 - les ressources rémunératoires aussi et
 - les informations financières et budgétaires ne sont produites dans les formes et délais requis et ne sont pas accessibles aux populations, voire même aux conseillers municipaux qui sont les premiers concernés ;

- **La Budgétisation est fondée sur la politique locale :**
 - le budget n'est pas établi en tenant compte de la politique du gouvernement et des besoins et priorités des populations : *la même action est parfois budgétisé au niveau sectoriel et au niveau de la commune, c'est le cas notamment, pour les frais d'entretien des écoles, des centres de santés, etc., des actions sont financées sans aucune concertation et demeure sans effet, un abattoir construit qui ne fonctionne pas, etc.,*
 - le montant des impôts et taxes à percevoir est surestimé (et équilibre artificiellement les niveaux de dépenses proposés) : ce qui est engendre régulièrement des déficits de gestion (des dépenses obligatoires non payées), etc.

- **La prévisibilité de l'exécution du budget :**
 - le budget n'est pas exécuté d'une manière ordonnée et prévisible qui se manifeste par l'absence d'un plan d'action et d'un plan de trésorerie au niveau des communes et aucun mécanismes de contrôle et de suivi de l'utilisation des fonds n'est mis en place,
 - le personnel en place n'est pas toujours responsabilisé, le Maire réalise parfois des actions pouvant être confié au secrétaire général ;

- **La tenue d'une Comptabilité fiable :** hormis certaines communes urbaine, les opérations budgétaires ne sont pas bien suivies et correctement évaluées et comptabilisées et aucune données et informations y afférentes ne sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de prises de décision de gestion, l'auto-évaluation n'est pas faite par les communes et aucun système de suivi-évaluation n'est mis en place ;

- **L'efficacité de la surveillance et de la vérification externes :** les dispositions relatives aux contrôles à priori et à postériori et aux mesures de suivi sont certes efficaces mais **non opérationnelles** :
 - le contrôle à priori n'est pas toujours effectué et
 - les contrôles à postériori sont effectués avec beaucoup de retard et les efforts des organes qui en ont les charges sont dispersées, aucune planification n'est faite à ce niveau, bien que la réforme encours du règlement général de la comptabilité publique prend en considération cet aspect (une commune est visitée au cours d'un même exercice par l'IGE, l'IGF, l'inspection du Trésor et la cour des comptes, tandis que d'autres ne subissent aucun contrôle).

A cela s'ajoute :

- que le financement bilatéral et les interventions sectoriels restent en grande partie hors-budget communal comme mentionné au niveau de la première partie du présent rapport ; et
- que c'est le receveur municipal et non la commune, qui est chargé :
 - De recouvrer les recettes émises par l'ordonnateur ;
 - De payer les dépenses et de les contrôler en l'absence d'un contrôleur financier ;
 - De publier des situations mensuelles sur les recettes et les dépenses ;
 - De soumettre des comptes de gestion annuels.

Les résultats dans tous ces domaines sont inférieurs aux attentes. Cela cause des difficultés importantes et constitue une menace pour la capacité des communes à rendre des services :

- Il y a peu de corrélation entre l'enveloppe budgétaire approuvée, l'allocation des affectations, les autorisations de dépenses et les paiements : *des plafonds budgétaires trop optimistes combinés à des techniques de gestion de trésorerie mal adaptées occasionnant des variations très importantes des fonds disponibles ;*
- Les prévisions de trésorerie sont non-existantes ;
- Le contrôle des dépenses n'est pas satisfaisant et ne couvre que la forme extérieure en l'absence de contrôle matériel et physique des réalisations avant paiement des factures ; etc.

2. Capacité de maîtrise d'ouvrage

Le risque à ce niveau est essentiellement du à la faible capacité de maîtrise d'ouvrage des communes, notamment, des communes rurales qui n'ont pas les moyens de se doter d'un service technique performant et d'autre part le volume de leur investissement ne justifie pas l'obligation d'une telle structure.

Cependant, les services techniques des communes urbaines ne sont pas tous opérationnels, notamment, ceux de l'intérieur. Ils sont parfois dirigés par des agents administratifs et non par de véritables techniciens.

L'étude portant sur le **Recensement de l'ensemble des Projets et Programmes en cours de réalisation au profit des communes** mentionne que les communes ne constituent leurs fonds propres qu'à travers les quelques ristournes sur le produit de la patente interurbaine et des dotations du FRD et montre que leur autonomie, quelle soit financière, technique et en ressources humaines compétentes, n'est pas encore effective. Ce constat est aussi confirmé par **l'étude portant sur les ressources humaines et financières**, qui mentionne que les 13 employés techniques de Teyarett, les 29 de Sebkha, les 16 de Toujounine et les 13 de Teyragh-Zeina sont constitués essentiellement de personnel subalternes

Certaines communes font recours à une maîtrise d'œuvre, souvent plus couteuse et moins performante et dont l'intervention est ponctuelle dans le temps et ne concerne généralement qu'une seule action.

Tandis que d'autres exécutent leurs investissements en l'absence de toute maîtrise d'ouvrage réelle :

- Le choix de l'action n'est bien étudié ;
- Le cahier des charges n'est pas fait ;
- La procédure de consultation n'est pas efficace ;
- Le suivi des travaux n'est pas assuré ;
- La réception n'est pas précédé par une contre expertise ;
- La garantie a posteriori n'est pas obligatoire ; etc.

A cela s'ajoute le niveau de compétence et la capacité des entrepreneurs locaux qui n'ont souvent suivi aucune formation, d'où un risque de sécurité à moyen terme des édifices construits.

Les infrastructures réalisées sur les dotations FRD et les fonds propres ne suivent généralement pas les normes fixées :

- Des salles de classes non conforme au modèle utilisé par l'Etat,
- Des abattoirs qui ne répondent pas aux normes de la FAO,
- Des postes de santé non conforme au modèle utilisé par l'Etat, etc.

Cette faiblesse de capacité de maîtrise d'ouvrage des communes engendre indirectement un risque fiduciaire à moyen terme et dans certain cas à court terme.

Les réalisations ne répondent pas aux normes d'où une pérennité remise en cause et non garantie. La rentabilité et l'efficacité d'un investissement se manifeste par sa capacité à rendre le service escompté et satisfaire aux usagers le plus longuement possible avec le moindre coût d'entretien et de réhabilitation. Il convient de mentionné que les entretiens et réhabilitations ne constituent pas des dépenses obligatoires et qu'ils sont rarement exécutés par les communes, hormis dans certains cas et généralement sous la pression des populations, notamment, pour le cas des écoles.

Les communes rencontrent des difficultés pour la mobilisation des ressources humaines et financières pour lancer la mise en œuvre de leurs politiques de développement :

- Certaines ignorent l'existence de certaines sources de financement des communes (FIS, partenaires, recours aux emprunts, etc.) ;
- D'autres ne disposent pas de répertoires des PTF susceptibles de les appuyer ou de les accompagner ; etc. ;
- L'absence de plan de plaidoyer et de cellules communales de communication et les cadres de concertation communale contribuant à combler cette lacune (les cadres de concertation existants ne sont pas opérationnels).

Cette faiblesse de capacité de maîtrise dont souffrent les communes malgré les efforts menés est à l'origine du non transfert effectif des compétences aux communes par l'Etat, sans lequel les communes peuvent se développer.

B. Des risques liés aux textes

Les textes sur la décentralisation sont très anciens et date de plus de dix ans pour la plupart d'entre eux, notamment, ceux relatifs au finances locales :

- L'Ordonnance instituant les Communes date de 1987 ;
- Celle portant règlement général de la comptabilité publique a été promulguée en 1989 ;
- Les textes d'application datent des années 90 ;
- La dernière réforme de la fiscalité locale a été réalisée en 2001.

Ces textes ne répondent plus au besoin actuel des communes, notamment, des communes urbaines, ce qui est à l'origine de pratiques non réglementaires.

Certains textes importants n'ont pas fait l'objet de vulgarisation. Les textes d'application de la loi sur la maîtrise d'ouvrage de 2005 n'ont pas encore été faits et diffusés.

Le code de l'urbanisme, le code de l'eau, le code forestier, le code minier, etc., n'ont pas été fait en concertation avec les communes et son parfois en contradiction avec les dispositions de l'ordonnance 87.289 instituant les communes.

La diffusion des textes n'est pas bien faite malgré l'existence d'un recueil des textes pour les communes et pour les comptables publics.

Les textes disponibles ne traitent pas certains aspects utiles au bon fonctionnement des communes, notamment, le rôle des services communaux dans la gestion courantes des affaires, la relation Commune-Etat, les emprunts et facilités de caisse, le rôle des conseillers municipaux, etc.

Des circulaires de la tutelle complètent parfois ce manque de clarté des textes, mais non pas une force contraignante, notamment, pour le cas d'empêchement du Maire qui se voit suppléer d'office pour le paiement des dépenses obligatoires, fors contesté par ceux-ci et non accepté toujours par les receveurs municipaux.

C. Des risques liés au contexte sociopolitique

L'environnement constitue un grand obstacle à l'encrage de la décentralisation. Les populations ne contestent pas souvent l'existence des communes, mais l'ignorent en pratique et ne lui accordent pas sa place comme en témoigne le manque de civisme et d'éducation communale. Le rattachement demeure plus à la fraction qu'à la collectivité elle-même.

La tutelle ne joue pas pleinement son rôle de conseil aux communes, elle est même vue par certains Maires comme sources de blocage au bon fonctionnement des communes.

Les Maires et les conseillers manquent souvent de formation et de culture communale et les actions de formation et de renforcement de capacités ne prennent pas ce handicap en considération.

L'étude portant sur les ressources humaines et financières confirme elle aussi ce constat. Elle dispose que les besoins en formation et en renforcement de capacités des acteurs de la décentralisation sont illimités, malgré le nombre important de sessions de formation, d'ateliers, de séminaires, et de missions d'assistance-accompagnement déjà entrepris par la plupart des partenaires au Développement (PDU, PADDEM, GIZ, etc.).

Le choix des équipes municipales par les populations n'est pas fondé sur un programme de campagne, mais plutôt sur le relationnel et la parenté. C'est plutôt le poids du candidat qui joue et non celui de la structure qui le présente.

A cela s'ajoute le manque de civisme des conseillers, qui lors des sessions se positionnent par rapport au clivage politique et non par rapport au réel besoin des populations. Ceci engendre toujours sur une gestion unilatérale de la commune par un seul clan politique :

- Adoption des budgets et compte administratif sans analyse,
- Mise en place d'une politique de développement des services publics locaux sélective et orientée,
- Division de la population et naissance de conflit à tous les niveaux,
- Absence de crainte des Maire d'être disqualifiés aux yeux de la majorité des citoyens,
- Accord de dégrèvement non justifié, etc.

On note aussi que l'Association des Maires ne joue pas son rôle de façade. Elle n'est pas dotée de tous les pouvoirs pour être un véritable moyen d'intégration des communes pour favoriser l'intercommunalité et pour être le principal interlocuteur après de l'Etat et des PTF.

Le découpage actuel des communes est inadapté aux exigences d'une bonne administration locale ; des populations sont parfois rattachées administrativement à une commune et matériellement à une autre communes, une commune est parfois rattaché à une Moughataa et en pratique ses liens commerciaux et sociaux avec une autre.

Ceci dit, les communes encours plusieurs risques et de manière globale, leur gestion financière des communes se heurte à plusieurs difficultés majeures et insuffisances à savoir :

- le manque de qualification et l'insuffisance du personnel au niveau des services financiers ;
- l'insuffisance du personnel des services fiscaux et du trésor pour appuyer les communes ;
- l'absence d'un cadre budgétaire et comptable transparent et la faiblesse, malgré les potentialités de certaines d'entre elles, des ressources financières ;
- les maires n'ont globalement pas souvent une vue d'ensemble de la situation de leur commune, de ses atouts et potentialités de développement ;
- le retard dans l'émission des titres de recouvrement ;
- les agents collecteurs des communes, peu performants ;
- l'absence d'un mode de gestion fiable des services publics locaux marchands ;
- la lenteur dans la rentrée d'espèces (pas de trésorerie disponible) ;
- le manque d'information des maires sur la situation réelle de leur trésorerie ;
- le retard dans la prise de décision de certains maires.

Les maires reconnaissent cependant que la cause de leur problème est à la fois d'ordre organisationnel et institutionnel.

II.3. Recommandations en vue de limiter et de minimiser le risque fiduciaire

Le risqué fiduciaire se rapporte à la possibilité de détournement ou vol des fonds ou tout simplement au détournement des dépenses autorisées ou de mauvaise allocation.

La finalité est d'éviter la mauvaise utilisation des ressources à priori et non à postériori qui se traduit par des sanctions et des tentatives de remboursement.

Le risque ne peut être minimisé que par un ensemble de garde-fous :

- Réformes des textes afin de les rendre applicables tout en gardant au maximum les bonnes pratiques actuelles en vue de garantir la maximisation du recouvrement et l'optimisation de l'utilisation des ressources mobilisées et l'obligation de concertation avec les populations à tous les niveaux ;
- Vulgarisation des textes et sensibilisations des différents intervenants ;
- Modernisation et automatisation de la gestion des collectivités locales en deux étapes, les communes urbaines en premier lieu dans le cadre d'une phase pilote, tout en créant des passerelles avec le Ministère des finances et la DGCT ;
- Renforcement des capacités de la tutelle pour assumer ses missions de conseil aux communes ;
- Revoir les émoluments des équipes et personnel municipal afin de passer de la phase travail bénévole à un travail rémunéré, seul garant de l'efficacité et du rendement ;
- Donner plus de pouvoir au conseil et à ses commissions afin qu'ils jouent véritablement leur rôle d'acteur de développement locale et de lutter contre la centralisation du pouvoir entre les mains du Maire, le rôle aussi des adjoints doit être renforcé en l'absence de délégation de pouvoir afin de garantir la continuité de l'exploitation,
- Le relèvement du niveau de compétence du personnel et des ses prérogatives, etc.

A ces garde-fous se rajoute impérativement la ferme volonté des pouvoirs publics de minimiser ce risque fiduciaire, notamment, en associant les communes à la planification et la gestion des affaires communautaires tout en assurant un bon suivi à priori et à postériori de la gestion financière des ordonnateurs.

Le plan d'action détaillé pour l'amélioration de la gestion financière des communes dans un délai de 3-5 ans se présente comme suit :

Actions à programmer	Taches à réaliser
1. Réformes institutionnelles	Réforme de l'ordonnance 87.289, de l'ordonnance 89/012, du CGI et de leurs textes d'application pour : <ul style="list-style-type: none">- y intégrer une hiérarchisation des communes et l'adaptation de leurs compétences et de leur organisation à leur vocation ;- Revoir les émoluments des équipes et personnel municipal afin de passer de la phase travail bénévole à un travail rémunéré, seul garant de l'efficacité et du rendement ;- Donner plus de pouvoir au conseil et à ses commissions afin qu'ils jouent véritablement leur rôle d'acteur de développement locale et de lutter contre la centralisation du pouvoir entre les mains du Maire,

	<ul style="list-style-type: none"> - le renforcement du rôle des adjoints en l'absence de délégation de pouvoir afin de garantir la continuité de l'exploitation, - mettre en place un système de suivi-évaluation à différents niveaux : local, Moughataa, Wilaya et central - renforcer le rôle des communes en matière d'émission et de recouvrement de leurs ressources propres - prévoir de nouvelles voies de gestion de la trésorerie et d'emprunt des collectivités locales, notamment avec la création de la CDD - définir les modalités d'accès aux forces de l'ordre pour le recouvrement forcé et l'application des mesures de police municipale - réformer la fiscalité locale en synthétisant et en simplifiant au maximum le système actuel d'imposition cédulaire - supprimer le contrôle à priori de la tutelle et son remplacement par un contrôle à postériori - Revoir les émoluments des équipes et personnel municipal
<p>2. Vulgarisation des textes et sensibilisations des différents intervenants</p>	<p>La sensibilisation sur les nouvelles dispositions sera faite à différents niveau :</p> <ul style="list-style-type: none"> - élus et personnel communal, - ordonnateurs, contrôleur financier, receveurs municipaux, inspecteur régionaux des impôts, - organe de contrôle : cour des comptes, IGF, inspection du trésor, IGE. <p>Elle se fera par des campagnes d'information sur des thèmes ciblés (atelier, séminaire) au niveau local afin de garantir sa réussite.</p> <p>Un atelier est à réalisé par trimestre civil.</p> <p>Mise en place d'une cellule de suivi de la sensibilisation et de l'application des textes par les communes, la tutelle et les organes de contrôle externe.</p>
<p>3. Modernisation et automatisation de la gestion des collectivités locales</p>	<p>Réadaptation de l'application WLGM de traitement budgétaire et comptable afin de lui garantir une interface avec l'application en cour de développement par le Trésor pour la gestion des collectivités locales, de permettre une centralisation de l'information et un accès aux données au niveaux central (MIDEC, MF, Cour des comptes, etc.) et de la sécuriser davantage.</p> <p>Généraliser l'utilisation de l'application au niveau des communes où le réseau internet est opérationnel en plusieurs étapes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - CUN et communes de Nouakchott, - Chef lieu de Wilaya, - Chef lieu de Moughataa, et - Autres communes.

<p>4. Renforcement des capacités de la tutelle</p>	<p>Généralisation des délégations de la DGCT au niveau de chaque Wilaya et renforcement de leur rôle en matière de contrôle, de leur capacité en ressources humaines, matériels et financières.</p> <p>Renforcement des capacités de la Tutelle au niveau central afin d'assurer un suivi régulier et une coordination des actions</p> <p>Internalisation des centres de ressources existant (Aïoun, Aleg, et Tidjikja) et de celui encours d'implantation à Atar.</p>
<p>5. Actions diverses</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diffusion de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses - Création d'une base de données des bordereaux de prix indicatif et d'un répertoire des fournisseurs patentés par Moughataa et leur diffusion - Renforcement du rôle de la commission des marchés en matière de lutte contre le fractionnement de marchés - Formation du personnel communal et assurer sa participation active à la gestion des affaires et garantir sa stabilité, notamment, par la création d'un corps de personnel communal par panel (administratif, financier, technique, social, etc.), en rehaussant le niveau de rémunération, etc.

III. Recommandations pour l'accompagnement du Programme Intégré d'Appui à la Décentralisation

Le concept de la décentralisation a progressivement fait son chemin depuis 1986 comme choix, avec cependant des degrés des succès divers. Elle a bénéficié de très nombreux programmes de réforme institutionnelle et d'appui. Ceux recensés par l'étude portant sur le **Recensement de l'ensemble des Projets et Programmes en cours de réalisation au profit des communes** et leurs apports se présentent comme suit :

Partenaires au Développement	Période	Montant en euros
Banque Mondiale	2003/2012	84 712 483
GIZ	2011/2013	8 500 000
AECID	2007/2016	12 451 304
AFD	2006/2013	11 000 000
SCAC	2007/2016	2 700 000
PNUD/FENU	2008/2015	12 414 000
UNION EUROPEENNE	2007/2016	10 700 495
SAN Sénart	2009/2011	1 074 000
DEP. HAUT-DE-SEINE	2010/2012	352 462
FAMSI	2009/2011	127 915
IEJI	2009/2011	142 000
Multi bailleurs	2007/2016	20 175 000
TOTAL		164 349 659

Toutefois, la plupart des réformes engagées n'ont jamais dépassé le stade initial et se sont limitées à instituer des autorités locales sans légitimité démocratique ni réels pouvoirs de prise de décision et d'autonomie locale.

Les appuis se sont limités jusqu'à présent à la réorganisation administrative et financière avec de légères interventions dans le volet maîtrise d'ouvrage. Ils ont ciblés essentiellement les communes (personnel et élus) et en second rang la Tutelle administrative.

La politique de décentralisation est pilotée par le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation (avant le Ministère de l'intérieur, des postes et télécommunication et puis le ministère de la décentralisation et l'aménagement du territoire). Ce ministère à lui seul, ne peut faire décoller la décentralisation, qui s'est vite heurtée à des écueils et obstacles.

La décentralisation ne peut se dissocier de la déconcentration. Tant que certaines décisions pouvant être prises localement sont traitées à Nouakchott, aucune décentralisation ne pourra réussir.

La politique de déconcentration n'a pas suivi le même développement que celle de décentralisation.

Le développement local peut se faire suivant plusieurs politiques, avec ou sans décentralisation.

La décentralisation et le développement local ont fait l'objet d'une déclaration de politique nationale qui a pour objectif de mieux appréhender l'enjeu de cette démarche institutionnelle en **réaffirmant la volonté politique du gouvernement de faire de la décentralisation un choix stratégique irréversible.**

Les orientations stratégiques sont :

- Le Renforcement et la consolidation du processus institutionnel de la décentralisation comme socle de la Réforme;
- La décentralisation et le développement local pour une meilleure offre de service public au citoyen.
- Le renforcement des capacités financières des collectivités territoriales.
- L'élargissement du champ territorial de la décentralisation : vers un cadre de coopération, de coordination et de pilotage du développement régional.
- La décentralisation et bonne gouvernance : vers une adhésion et une mobilisation du citoyen.

Il a été vite remarqué que l'éparpillement et la diversité des intervenants ne constituent pas une bonne politique d'appui, c'est dans ce cadre que le gouvernement avec l'appui de ses partenaires s'oriente à mettre en place un nouveau projet commun visant :

- l'appui à la Décentralisation,
- l'appui au Développement Local et
- l'Emploi des Jeunes.

L'emploi des jeunes est une mission distincte des deux autres et ne pourrait être une composante d'un projet ciblant la décentralisation et le développement local que dans le cadre d'une orientation consistant :

- à doter les communes d'un nouveau personnel d'appui recruté parmi les diplômés chômeurs ; et
- à promouvoir l'économie locale : les acteurs économiques, commerçants, entrepreneurs, exploitants agricoles et miniers, constituent un potentiel non négligeable de participation au développement local durable et forment aussi un groupe important de contribuables (taxes et impôt) qui peuvent apporter leurs contributions spécifiques pour la réalisation des infrastructures et équipements répondant aux besoins de services de base.

La décentralisation a créé certes un environnement plus propice à la promotion d'initiatives de développement et à la participation des populations. Mais pour en assurer le bon fonctionnement, des ressources tant humaines que financières doivent être disponibles.

Le constat est que l'État n'a pas octroyé en concomitance les ressources nécessaires pour sa mise en œuvre effective. Plusieurs lacunes sont recensées mettant en doute la capacité des collectivités à gérer les « compétences transférées » :

- Le faible recouvrement de recettes locales et l'absence d'incitatifs à cette mobilisation ;
- L'absence d'infrastructures et d'équipements pour répondre aux besoins des populations ;
- Le faible niveau de formation des élus et l'absence d'un programme d'aide pouvant les encadrer ;
- La difficulté pour les communes rurales de recruter du personnel qualifié pour leur venir en appui ;
- La non valorisation des services déconcentrés de l'État comme appui conseil de proximité ;
- Les lacunes dans la coordination interministérielle pour le suivi des « compétences transférées » ;
- Le faible accès des femmes et des jeunes aux instances de décision communale ;

- Le manque de vision partagée et d'outils appropriés pour réaliser la planification du développement ;
- L'instabilité institutionnelle au sein du Ministère de la décentralisation qui freine les avancées ; etc.

Globalement, pour que ce programme puisse être réalisé dans de bonnes conditions et avoir un réel impact, il est indispensable qu'un certain nombre d'options dans la poursuite du processus soient définitivement tranchées, en premier lieu celle du projet de loi portant code des collectivités Territoriales.

De façon générale la Mauritanie, concernant la décentralisation/développement local, est en situation d'attente quasi permanente depuis de nombreux mois. Autrement dit un certain nombre de projets de réformes importantes sont soit en cours d'élaboration, soit prêts voire validés, mais leurs mises en œuvre sont conditionnées par un feu vert politique.

La recommandation générale et primordiale est donc la tenue rapide d'un arbitrage politique général sur les questions touchant au processus de décentralisation/développement local.

III.1. Points à trancher avant la mise en œuvre du nouveau programme

L'Etat doit se positionner sur un nombre de chose, ci-après présentées, afin de permettre au nouveau projet de jouer convenablement son rôle, car dans le contexte actuel, il ne sera que la continuité des projets en cours actuellement et par conséquent n'apportera pas grand chose à la décentralisation et au développement des communes.

Le plan d'action du nouveau projet dépend largement de cette position de l'Etat.

A. Du Code des Collectivités Territoriales

Un projet de code existe depuis plusieurs années, il a été remanié à plusieurs reprises et porte en lui plusieurs réformes importantes :

- Régionalisation,
- Groupements de collectivités,
- Modification de l'organisation de Nouakchott,
- Statut des agents des CT,
- Statut des élus locaux.

Il convient d'abord de prendre position sur le souhait ou non de réaliser tout ou partie de ces réformes. Il faudra ensuite s'accorder sur un projet de texte définitif et faire adopter cette loi. Une vaste concertation devrait être réalisée au préalable. La question du redécoupage communale devra également être posée dans ce cadre.

Le projet ne peut être rentable et apporter ses résultats que s'il est monté à la lumière de cela, définir un encours duquel, le code est adopté n'est pas une bonne approche.

Ceci étant, et par souci de trouver une solution rapide, la pertinence de ce code peut bien être inscrite comme composante préalable du nouveau programme compte tenu de son importance et de l'utilité de prendre une position finale à propos de la réforme proposée depuis cinq ans.

B. Du Financement des Collectivités Territoriales

Là encore un arbitrage sur cette question constitue un préalable à toute mise en œuvre de programme.

Une solution au financement des collectivités doit être trouvée ou envisagée soit dans le cadre du FRD ou d'un autre mécanisme de financement complémentaire tout en tenant compte des besoins et des capacités des communes urbaines et des communes rurales.

Le décret du FRD de février 2011 est un premier pas, il ne saurait être suffisant : la capacité d'investissement des communes est définitivement trop faible et il conviendra de travailler sur le transfert réel des moyens notamment sur la base des crédits des ministères sectoriels (santé, éducation, hydraulique, etc.).

Ce transfert devra s'accompagner d'une loi portant transfert de compétences et de décrets d'application successifs et progressifs sur les domaines de compétences clés.

C. De l'Appui technique aux collectivités

Il y a lieu de bien définir l'appui à apporter aux collectivités afin qu'il soit pérenne et efficace.

Les communes ont besoin d'un appui administratif et financier, notamment les communes rurales et d'un appui technique pour parfaire leur maîtrise d'ouvrage et leur capacité de mise en œuvre de leur politique de développement à moindre coût.

A ce niveau des décisions et programmations doivent être prises au vu des dispositifs existant :

- Centre de Ressources du PERICLES : Décision doit être prise sur leur multiplication effective ou non et sur les moyens de leur pérennisation au-delà de l'appui des PTF dont ils bénéficient actuellement. Le coût de fonctionnement de ces centres ne pourra pas être supporté par les collectivités et leur prise en charge par l'Etat n'est pas une solution.
- Délégation régionales de la décentralisation et du développement local : Ces délégations devraient pouvoir offrir un apport essentiel sur le renforcement de capacité des collectivités, notamment en matière de gestion et d'administration. Or elles ne sont pas fonctionnelles à ce jour, faute de moyens et de directives claires. Il conviendra de prendre la décision de poursuivre ou non la mise en place de ces délégations.
- Utilisation des services techniques déconcentrés (STD) par les collectivités territoriales. L'ensemble des acteurs de la décentralisation et du développement local sont bien conscients du défaut de compétences techniques au sein des CT et du non sens économique que constituerait la mise en place de services techniques dans chaque commune. En plus des dispositifs d'appuis évoqués plus haut, l'Etat dispose en région (Wilaya) et parfois au niveau départemental (Moughataa) de services déconcentrés disposant de ces compétences techniques.

La DGCT travaille actuellement sur l'élaboration d'un dispositif légal qui permettrait et organiserait l'utilisation de ces STD par les collectivités. Là encore, une fois le projet constitué et validé, il faudra une impulsion politique condition d'une mise en œuvre efficiente.

Parallèlement, ce dispositif est conditionné par un transfert effectif des compétences aux communes et par une modification probable du FRD pour son financement.

D. De la formation

Depuis 10 ans les chefs lieux de wilayas bénéficient d'un programme de formation ciblé et ces communes n'ont pas bien avancé. Il en est de même pour d'autres communes d'intervention de certains projets de développement.

La mobilité du personnel, le changement d'équipes municipales sont souvent la cause.

La formation et les stages de mise à niveau sont obligatoires et nécessitent :

- De constituer une base de données fiables de formateurs par thèmes tout en donnant la place aux techniciens, les formations théoriques ne sont pas d'actualité ;
- De définir en collaboration avec tous les acteurs un véritable cycle de formation et de mise à niveau : dans ce cadre la formation qui se fait au niveau de l'ISCAE de Nouakchott doit être internalisée et utilisé pour comme point focal pour la formation continue de jeunes chômeurs. Il y a lieu d'exiger que certains thèmes soient animés par les formateurs agréés ;
- De cibler les personnes ressources capable d'être recyclé et formé afin de garantir la réussite de la formation ;
- De mettre en place un système de suivi-évaluation continue pour valoriser la valeur ajoutée apportée au niveau local.

A ce niveau également des décisions doivent être prises concernant, notamment :

- l'opportunité d'une fonction publique territoriale,
- le statut des Secrétaires Généraux, dont la formation, l'action, l'intégration au sein des collectivités sont aujourd'hui totalement insuffisantes,
- le développement d'une fonction d'agents de développement locaux au sein des CT.

E. De la fiscalité locale et ressources propres des communes

Cette question est également centrale et devra faire l'objet d'une réflexion nationale et d'une réforme de l'existant en matière de fiscalité. En effet il est communément admis et confirmé par des études partielles que le dispositif en place ne donne pas de résultats concluants.

Une réforme profonde de la fiscalité locale devra être élaborée et probablement différenciée entre communes urbaines et communes rurales et qui est plus axée sur la recherche simplification en vue de maximiser le recouvrement.

Une synthèse des études est faite par la DGCT et peut sous-tendre cette réforme.

Des innovations peuvent être apportées, notamment, par l'institution d'une taxe pour le développement local qui intègre la taxe sur les télécommunications, le tonnage débarqué, la taxe d'exportation du poisson, le droit d'exploitation de la ressource eau, la patente interurbaine. La taxe d'habitation et la contribution foncière doivent aussi être fusionnées dans un impôt synthétique, simple et accepté par les populations.

Des doubles impositions sont aussi males perçus par les contribuables relevant du régime du forfait : paiement en même temps du BIC à l'État et de la taxe communale à la commune, de même que pour l'IRF et la CF, etc.

Il y a lieu aussi de repenser le mode de recouvrement actuel afin de le maximiser (recouvrement dans le délai au moindre coût) : création d'un service de recouvrement par wilaya pour le recouvrement forcé et par contrainte et mise en place d'une stratégie d'éducation civique des populations pour l'encouragement du paiement spontané dans le délai.

F. De la réforme de la tutelle

En Mauritanie la constitution affirme que la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources sont du domaine de la loi. Le contrôle des actes des CT ne s'exerce donc plus sur leur opportunité.

Les collectivités sont néanmoins sous tutelle de l'Etat, le contrôle étant exercé **à priori** et les délibérations et arrêtés ne devenant pour la plus part exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle.

Or l'exercice de la tutelle pose problème, il n'est parfois simplement pas réalisé ou les approbations tacites trop largement utilisées.

Pour certaines collectivités (chefs-lieux de Wilaya) la tutelle est exercée au niveau central. Certaines communes rurales sont plus proches du chef lieu de la Wilaya que de la Moughataa et se voient obliger de passer par voie hiérarchique.

Il y a donc globalement une forte « perte de temps » néfaste à la réalisation des politiques communales de développement et d'autre part la possibilité réelle de contrecarrer l'indépendance officielle des CT.

Le passage d'un contrôle à priori à un contrôle à postériori peut être opposé au faible niveau de compétence des équipes communales, mais la question devrait au moins être débattue et des aménagements au moins envisagés : poursuite du rapprochement du contrôle des CT par délégation, limitation du contrôle à priori sur les documents budgétaires et comptables fondamentaux, etc.

G. Du rôle des communes dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Le code de l'urbanisme ne donne pas la compétence aux communes de bien planifier leur espace et de participer à l'aménagement de leur territoire. Ce qui est contradictoire à leur rôle d'acteur du développement local. Une commune qui ne définit pas la vocation de ses sols ou n'y participe pas ne pourra pas assurer convenablement son développement.

Certaines communes disposent de financement pour l'édification de services publics mais ne disposent d'aucune réserve foncière et d'aucun pouvoir pour se doter de telle ou telle domaine public.

Il y a lieu aussi qu'une position claire soit prise, bien que dans le cadre du plan d'aménagement de Nouakchott en cours, une réserve foncière est prévu pour les équipements, mais rien ne garantit qu'elle sera affectée au domaine communal.

H. Du renforcement de la politique de déconcentration

La décentralisation vise à rapprocher les centres de décision des administrés. Afin qu'elle réussisse, il est nécessaire de réduire le délai de traitement des décisions et avis de l'Etat.

C'est dans ce cadre qu'une délégation de pouvoir doit être faite à tous les niveaux afin de faciliter la prise de décision au niveau local sans remettre en cause le cadre unitaire de l'Etat afin d'opérer une sorte de relais de la centralisation du pouvoir à travers les agents de l'Etat.

Les décisions prises dans le cadre de la déconcentration sont soumises à un contrôle de type hiérarchique.

En conclusion, cet arbitrage national évoqué comme recommandation générale et primordiale devrait se faire par l'intermédiaire d'une **Stratégie Nationale de Décentralisation et de Développement Local**.

Celle-ci devra s'appuyer largement sur l'existant, c'est-à-dire sur l'ensemble des projets de réforme en instance de mise en œuvre, et également être l'objet d'une large concertation nationale.

Elle devra surtout constituer l'outil principal d'affirmation politique de relance du processus de décentralisation.

Pour ce faire son pilotage doit être assuré au plus haut niveau, via le canal :

- soit d'instances existantes et en cours de réactivation (comité interministériel de la décentralisation et comité technique de pilotage de la décentralisation),
- soit d'une instance nationale à créer du type « conseil national de la décentralisation » dirigé par le Président de la République.

III.2. Recommandations spécifiques au nouveau projet

Le nouveau projet doit en vue d'atteindre ses objectifs prendre en compte plusieurs actions quasi-obligatoires dont certaines sont à court terme, d'autres à moyen et long terme.

A. Actions à court terme

Ces actions constituent des axes d'orientation stratégique et obligatoire, elles doivent être menées en premier lieu afin d'assurer la réussite du projet.

1. Action 1 : Appui au transfert de compétence

Cette composante du projet est très essentielle et très pertinente, car sans transfert effectif, les communes ne peuvent piloter leur propre développement.

Ce transfert doit se faire de manière progressive en plusieurs étapes :

- Planification des besoins au niveau communale en concertation avec les différents intervenants : Etat, PTF et bénéficiaires ou usagers ;
- Réalisation des actions dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage communale : passation des marchés à assurer par les communes sous le regard et le contrôle de l'Etat, paiement à faire par la commune par le canal de la trésorerie public ;
- Gestion, entretien et réhabilitation à assurer obligatoirement par les communes.

Ces actions peuvent être ciblées comme suit :

- Education, santé et hydraulique en premier lieu,
- Abattoir, ordures ménagères et hygiène, et
- Autre compétence.

Au terme de cette expérience pilote un transfert effectif et définitif doit être fait comme suit :

- Remise du patrimoine existant aux communes et son inscription dans leur patrimoine public,
- Transfert des moyens humains nécessaire et initialement mis à la disposition des structures par l'Etat,
- Transfert aux communes des ressources nécessaires pour l'entretien et la réhabilitation des équipements.

Afin de garantir et d'assurer un bon fonctionnement des équipements, un renforcement des capacités de l'Etat doit être fait à plusieurs niveaux :

- **Au niveau de la tutelle** : celle-ci doit avoir un regard à priori et à posteriori sur les dépenses afin de s'assurer que les frais d'entretien sont budgétisés et réalisés convenablement,
- **Au niveau des ministères sectoriels (éducation, santé, etc.)** : ceux-ci doivent bénéficier d'un appui afin de les doter des structures de contrôle de la qualité des infrastructures et des procédures fiables tout en prévoyant des voies de recours pour les collectivités en cas de contrôle défavorables ou bien, à défaut, mettre en place cette structure de contrôle sous la tutelle d'un seul ministère.

2. Action 2 : Renforcement de la gestion financière des communes

La gestion financière des communes doit faire l'objet d'une modernisation afin de permettre une gestion transparente et efficace des deniers publics et limiter par conséquent les risques fiduciaires identifiés.

Pour ce faire, il y a lieu de prévoir les actions suivantes :

- Révision des dispositions actuellement en vigueur afin de permettre une gestion autonome des communes : rôle des organes de contrôle, rôle de la tutelle administratives et financières, rôle du conseil municipal, position du secrétaire général, position du receveur municipal, des régisseurs de recettes et de dépense, etc.,
- Révision de la nomenclature budgétaire et du système comptable en vigueur actuellement afin d'évoluer vers une comptabilité patrimoniale facilitant le suivi-évaluation,
- Mise en place de système de suivi-évaluation piloté au niveau national et fournissant tous les types d'informations possibles,
- Développement des compétences des élus et du personnel : recrutement et formation ciblés de personnel répondant au besoin réel des communes (régisseur, cadre administratif, cadre financier, technicien, et.).

A cela doit s'ajouter :

- une révision du manuel de gestion communale afin qu'il soit un véritable guide pratique sous forme de procédures indépendantes,
- une diffusion du guide du Receveur municipal pour la gestion des collectivités locales.

3. Action 3 : Renforcement de la capacité en matière de recouvrement

Afin de maximiser les fonds mobilisés au niveau des communes, le projet doit prévoir les actions suivantes :

- Identification du potentiel réel de chaque commune,
- Assistance pour l'évaluation des besoins en fonctionnement, y compris les frais d'entretien, et la détermination des tarifs d'équilibre en concertation avec les redevables et usagers,
- La définition et la mise en place d'une procédure de suivi et d'actualisation des recensements et du recoupement de leur résultat avec le recensement de l'Etat,
- La mise en place d'une unité de recouvrement forcé par Wilaya intervenant à la demande des communes une fois par ans pour l'appui au recouvrement de tous les impayés et intervenant d'office sur demande de la tutelle suite aux résultats présentés au niveau du compte de gestion,
- La promotion de l'économie locale et la gestion concertée du développement local dans le cadre d'un partenariat public-privé qui est une approche de création de confiance mutuelle nécessaire au succès de la mobilisation et la gestion des ressources.

4. Action 4 : Actions diverses

Le projet doit œuvrer à réviser le découpage administratif actuel sur la base de critères socioéconomique et financier ; le critère ethnique et tribal n'est plus d'actualité.

A ce niveau, toutes les actions connexes doivent être évaluées et prises en compte dans le cadre du nouveau projet.

Les Communes doivent faire l'objet d'un classement en différents niveaux (urbaine, semi-urbaine, rurale, etc.).

Afin de favoriser l'emploi des jeunes, le projet doit mettre en place une stratégie visant à recruter un personnel parmi les diplômés réellement chômeurs, les former et les insérer auprès des communes. A ce niveau, il est très essentiel de réaliser d'abord une base de données fiable des diplômés chômeurs ou à défaut procéder au recrutement des nouveaux diplômés (en 2012, recruter les sortants de 2011, etc.).

Il y a lieu aussi de favoriser la délégation des services marchands à des collectifs de diplômés chômeurs.

Enfin, il y a lieu de prévoir un appui pour renforcement des capacités de la tutelle au niveau local (Hakem, Wali, Receveur, Inspecteur des impôts, Inspecteur de l'élevage, subdivisionnaire des BTP, etc.) afin de leur permettre de jouer convenablement leur rôle de partenaires des communes.

A cela, on rajoute les principales recommandations formulées par les deux études portant, respectivement, sur les ressources humaines et financières des communes (PDU) et sur le Recensement de l'ensemble des Projets et Programmes en cours de réalisation au profit des communes (PDU). Elles se présentent comme suit :

- Mise à jour la base de données déjà disponible au niveau de DGCT ;
- Mise en place une plate forme commune de partenariat entre tous les acteurs de la décentralisation, ou au moins, créer un cadre de concertation fonctionnel;
- Production et vulgarisation d'un guide de partenariat de la coopération décentralisée avec les collectivités locales ;
- Renforcement de la structure de pilotage pour assurer une meilleure intégration des acquis ;
- Mise en application de l'arrêté N° 679/MIDEC, portant création d'une commission ad hoc chargée de la formation des acteurs de la décentralisation et fixant ses modalités de fonctionnement (création des deux comités : pédagogique et de sélection de formateurs) ;
- Mise en place d'une base de données sur les employés communaux, avec l'obligation de publication de statistiques
- Révision du Manuel de gestion communale
- Une meilleure répartition des entrées en provenance de richesses nationales (Fer, Cuivre, Or, Pétrole, Poisson, etc.)
- Mise en place de bases de données fiscales au niveau de chaque commune.

B. Actions à moyen et long terme

Les actions à moyen terme visent essentiellement l'ancrage de cette politique de décentralisation et de développement locale et d'emploi des jeunes.

1. Action 1 : Renforcement de l'autonomie financière des communes

Les communes qui semblent être en mesure de s'autogérer doivent être dotées de l'entière autonomie de gestion sans concertation avec l'Etat et les partenaires.

Le rôle de ces derniers se limitera à un contrôle à postériori, comme le cas actuellement des établissements publics. Ces communes auront besoins d'appuis ciblés leurs premières années, portant essentiellement sur les aspects administratifs, financiers et techniques.

2. Action 2 : Modernisation des municipalités

La modernisation des municipalités doit se faire dans le cadre de la loi suite à une concertation approfondie entre l'Etat et les organisations de la société civile : doter les communes de conseil municipaux et de Maire d'une compétence incontestable garantirait leur pérennité.

A ce niveau, l'action portera sur la définition :

- d'un statut des élus locaux,
- d'un statut du Maire, et
- d'un statut des adjoints au Maire.

Liste des études consultées

- Le livre blanc de la décentralisation en Mauritanie, Nathalie GOEDERT, décembre 2009
- Etude de définition d'un mécanisme intégré de financement des collectivités territoriales, ACE, juin 2011 ;
- Amélioration du Cadre Contractuel Etat/Communes et renforcement des capacités des communes/FA, Yahya Ould EL Kebd, Juillet 2010 ;
- Etude de lancement concernant la composante d'appui au financement de la décentralisation, du programme européen d'appui à la décentralisation en Mauritanie, GOBY Michel, avril 2008 ;
- Déclaration de la politique de décentralisation et développement local, avril 2010
- Rapport de mission d'assistance technique su l'élaboration d'un schéma directeur des reformes de la gestion des finances publiques en République islamique de la Mauritanie, ADE, novembre 2010 ;
- Rapport d'avancement N°3, Assistance Technique à la DCL et l'AMM, Groupe Huit, février 2004
- Rapport sur la stabilité et le développement de la Mauritanie, un impératif pour la sécurité régionale et internationale, mai 2010
- Note sur le FRD, Groupe Huit, décembre 2007
- Décret sur le FRD, janvier 2011
- Note sur le FRD, BM, juillet 2011
- Etude sur la fiscalité communale en Mauritanie, Alain Guengant, décembre 2004 ;
- Etude relative à l'évaluation des capacités de gestion des communes, Jobin, juin 2004
- Déclaration de politique de développement Urbain ;
- Déclaration de politique Générale du Premier Ministre, 2010
- Rapport de synthèse de la journée de réflexion organisée par les partis de la majorité et parlementaire sur le thème de quelle gouvernance pour la Mauritanie après 50 ans d'indépendance ? , janvier 2010
- Tableau investissements de la décentralisation (DGCT)
- Recueil de textes décentralisation (DGCT)
- Etude portant sur les ressources humaines et financières des communes (PDU)
- Etudes portant sur le Recensement de l'ensemble des Projets et Programmes en cours de réalisation au profit des communes (PDU)