

Rapport final

**Étude relative à l'évaluation des capacités
de gestion des communes**

Programme d'appui à la mise en oeuvre du
« Programme national de bonne gouvernance »

Jacques Jobin, consultant international
en collaboration avec **Cheikhany Jules**, consultant national

Le 15 juin 2004

Remerciements

Ce travail a été rendu possible grâce à la collaboration efficace et constante de monsieur Cheikhany Jules, docteur en droit maritime et aérien, avocat à la Cour, maire de Méderdra et professeur à l'Université de Nouakchott, consultant national, dont l'expérience et les connaissances m'ont été d'un grand secours.

Je tiens aussi à souligner la coopération et le dévouement de monsieur Hadrami ould Mohamed Khatry, chargé de mission auprès de la Direction des collectivités locales et coordonnateur de l'appui à la mission.

+++++

Abréviations

PNBG	Programme national de bonne gouvernance
DCL	Direction des collectivités locales
FRD	Fonds régional de développement
AMM	Association des maires de Mauritanie
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
AMEXTIPE	Agence mauritanienne d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi
CUN	Communauté urbaine de Nouakchott
PDU	Programme de développement urbain
SDAU	Schémas directeurs d'aménagements urbain
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
MAED	Ministère des Affaires économiques et du Développement

Table des matières

Remerciements	p.1
Abréviations	p.2
Introduction	
• Évaluation de la compétence des communes.....	p.4
• La décentralisation, un instrument de développement	p.5
1. Le cas de la Mauritanie	p.7
2. La compétence institutionnelle	p.8
3. La mise en œuvre	p.9
4. La responsabilisation	p.10
5. Les obstacles	p.11
6. Quelques considérations concernant l'environnement institutionnel	p.12
7. La compétence organisationnelle	p.13
8. Les ministères sectoriels et l'implantation de la décentralisation	p.15
9. L'Association des municipalités	p.15
10. L'aménagement du territoire et la décentralisation	p.16
11. Les capacités financières	p.16
12. Analysons chacune de ces sources	p.17
Recommandations	p.21
Annexe 1 - Liste des documents consultés	p.27
Annexe 2 - Islam et démocratie locale en Mauritanie	p.29
Annexe 3 - Programme de travail pour la mission du consultant international	p.32
Annexe 4 - Termes de référence pour l'étude relative à l'évaluation des capacités de gestion des communes	p.34
Annexe 5 - Réunion de restitution du rapport provisoire du 28 avril 2004	p.36

ÉTUDE RELATIVE À L'ÉVALUATION DES CAPACITÉS DE GESTION DES COMMUNES

(Programme d'appui à la mise en oeuvre du Programme national de bonne gouvernance)

• **Évaluation de la compétence des communes**

Depuis la fin de la Guerre Froide et l'ouverture des marchés internationaux amenée par la mondialisation, il est devenu courant de voir les États favoriser le processus de la décentralisation afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens. La décentralisation tend à renforcer la cohésion sociale, à améliorer la prestation des services au niveau local et à assurer le développement durable en rapprochant le pouvoir politique de la population et en le plaçant sous contrôle plus direct, tout en favorisant une plus grande efficacité dans la gestion des fonds publics.

La mondialisation de l'économie exige une plus grande transparence tout autant qu'une efficacité accrue de la part des États. C'est le prix à payer pour devenir un acteur sur la scène internationale tant pour attirer des investissements privés extérieurs que pour devenir éligible aux ressources des grandes agences de financement.

La décentralisation se décide au niveau des instances supérieures de l'État et affecte éventuellement l'ensemble de ses dispositions. Elle exige donc une importante documentation puisque celle-ci doit décrire les modifications à prévoir et les modalités d'implantation, les paramètres que devront respecter les différents acteurs et l'ensemble du processus à suivre¹. De plus, l'État, par décision des autorités législatives nationales, doit déterminer les principaux organes et institutions qui seront chargés de sa mise en œuvre. Il va donc sans dire que la décision de décentraliser est une décision stratégique de l'État et qu'elle ne va pas sans créer des remous importants dans l'appareil de gestion en place.

Nous connaissons tous la résistance traditionnelle au changement et celle-ci est d'autant plus grande quand il s'agit de modifier les pratiques de gestion d'un État étant donné que lesdits changements se répercutent sur la vie professionnelle et personnelle d'un très grand nombre de personnes. Les impacts qui atteindront éventuellement les citoyens ne sont pas encore en vue que les fonctionnaires sont déjà sollicités. Ils voient leurs pouvoirs érodés et leurs pratiques quotidiennes transformées; de nouveaux acteurs entrent en scène qui n'avaient jusqu'alors occupé que des postes subalternes ou même marginaux. Il s'agit donc d'une décision qui, pour prétendre à quelque succès, doit être le fruit d'une volonté politique clairement exprimée, fortement soutenue dans le temps et inlassablement réitérée. Car il faut tenir compte des résistances à surmonter et qui, pour être aplanies, requièrent un appui public constant.

Le concept de la démocratie n'est toutefois pas nouveau pour les Mauritaniens et cela peut faciliter sa mise en application. D'une part, leur mode de vie traditionnel, avec la Jema'a (assemblée) qui existait dans tous les campements, ainsi que l'arbre à palabre des villages de la vallée du fleuve qui réunissait les membres des communautés pour discuter des décisions à prendre, les y ont préparés. D'autre part, le droit musulman venait renforcer cette pratique. Se basant sur le verset Al Imran, ayat no 159, les chefs de la communauté musulmane devaient prendre l'avis de la communauté pour toutes les questions d'intérêt général, ce qui peut facilement s'assimiler à la participation requise par la démocratie municipale. Par ailleurs, le verset no 35 Ech-choura, s'adresse aux musulmans dans leur ensemble, leur demandant de se concerter entre eux².

¹ Annexe 1 – Liste des documents consultés

² Annexe 2 – Islam et démocratie locale en Mauritanie

- **La décentralisation, un instrument de développement**

Plus de 80% des activités d'un individu sont affectées par les décisions prises au niveau local, qu'elles concernent sa vie familiale ou son fonctionnement comme citoyen. Les marchés publics, l'accessibilité à l'eau, la collecte des ordures, la salubrité de la voie publique, la sécurité physique, l'éclairage des rues et bien d'autres éléments essentiels de la vie quotidienne dépendent des pouvoirs locaux. Dans un contexte de décentralisation, c'est ce pouvoir qui est le plus près des citoyens et qui peut donc répondre adéquatement à leurs attentes ou, s'il ne le fait pas, s'exposer à leur vindicte puisque par définition, il est, non seulement connu des citoyens, mais facilement accessible. La responsabilisation du pouvoir local est donc un des moyens les plus efficaces pour assurer l'amélioration des services publics. La responsabilité qui incombe aux élus locaux s'exerce en symbiose avec les citoyens et il est dans l'intérêt personnel des personnes qui veulent s'assurer d'un bon voisinage, autant que dans l'intérêt politique de gens qui escomptent être réélus de s'assurer que les services soient rendus de façon compétente dans le respect des normes en vigueur. Il s'agit là du principe de base de la bonne gouvernance.

Un pouvoir local responsable est une garantie de développement durable en ce qu'il répond à des besoins identifiés par les bénéficiaires eux-mêmes, mais aussi parce qu'il sera soucieux d'assurer la pérennité de ses réalisations contrairement aux initiatives parfois limitées dans le temps que les agences publiques ou les organisations non-gouvernementales peuvent réaliser sur son territoire.

La décentralisation donne un cadre logique à la politique nationale de démocratisation. C'est à ce niveau que les citoyens sont en mesure d'évaluer les problématiques et de participer aux décisions et à la gestion, ce qui est le fondement même de la démocratie. L'État doit toujours réaffirmer son choix entre une option de tutelle classique ou une réforme en profondeur qui plante une véritable décentralisation. Cette gestion participative et transparente des collectivités locales est un gage de stabilité pour l'État dans son ensemble.

Dans le contexte actuel de la mondialisation, la compétition entre les États est considérable par rapport aux grands marchés internationaux et elle l'est également quand il faut obtenir l'appui des grandes institutions financières, des agences de financement ou des bailleurs de fonds comme le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale, pour ne nommer que ceux-là.

La réussite d'une décentralisation véritable qui consiste à responsabiliser les élus locaux en leur transférant les mandats et les ressources nécessaires à l'exercice de ces mandats devient donc un atout majeur pour l'État dans la poursuite de son développement. On ne parle pas ici de décentraliser des charges en maintenant intacte la structure parallèle de tutelle. Celle-ci doit désormais savoir qu'il faut, dans le cas des municipalités, leur donner le pouvoir d'exercer leur mandat et de rendre compte à posteriori. Il s'agit donc d'un changement fondamental qui ne peut se faire rapidement et qui exige un appui politique soutenu à tous les niveaux.

Pour assurer cette réussite, il est nécessaire de tenir compte d'un certain nombre de réalités objectives dont l'importance a été démontrée dans de nombreuses situations similaires dans divers pays. En premier lieu, la décision de procéder à la décentralisation doit avoir des assises dans le plus grand nombre possible d'instances nationales. Comme nous l'avons déjà mentionné, plusieurs sinon toutes les instances sont éventuellement affectées par cette politique de décentralisation. Leur participation à la décision ainsi qu'une diffusion éclairée et le plus générale possible de la politique offrira plus de chance de surmonter les résistances naturelles qu'elle aura à affronter durant sa mise en application. D'autre part, le projet de décentralisation doit jouir d'un échéancier réaliste s'étendant sur quinze et même vingt ans. On ne modifie pas les façons de faire traditionnelles par de simples décrets, il faut expliquer, accompagner, encourager et soutenir la démarche qui est demandée à chacun.

Il va sans dire que le ministère ayant la tutelle dans ses attributions sera celui qui connaîtra au cours des années les changements les plus importants et où les résistances les plus fortes se manifesteront.

Par ailleurs, les ministères sectoriels sont aussi appelés à perdre leur rôle dans l'exécution des activités pour se consacrer à la planification et à l'évaluation. Ce changement réduit de façon importante leur influence sur la vie quotidienne des populations ce qui est accepté avec grande difficulté par les fonctionnaires concernés.

Ces changements entraînant des réarrangements des pouvoirs et des relations de travail à des niveaux aussi élevés de la fonction publique, ils doivent être accompagnés de mécanismes de contrôle, c'est-à-dire de procédures d'arbitrage. Nos recommandations tiendront compte des constatations qui ont été faites quant au niveau d'avancement de la politique depuis sa promulgation ainsi que de la voie tracée par la législation qui détermine le processus et qui fixe l'objectif final.

Enfin, la compréhension du cadre législatif et administratif ainsi que la connaissance des recours et appuis qui sont mis à leur disposition devraient permettre une bonne formation des élus. Il faudrait également donner beaucoup d'importance à la compréhension par les élus des interactions nécessaires entre les divers acteurs de la décentralisation.

Les équipements et les infrastructures, les ressources humaines et techniques sont autant d'éléments qui conditionnent la mise en œuvre de la politique. L'accès aux équipements ainsi que les programmes de formation deviennent donc des rouages essentiels au succès. Celui-ci sera mesurée aux réalisations concrètes et perçues par la population comme résultant du travail de son conseil.

1. Le cas de la Mauritanie

Ce rapport est basé en premier lieu sur les activités décrites dans l'annexe 3 qui identifie aussi les personnes rencontrées et, deuxièmement, sur les documents consultés. Il présente une analyse approfondie des observations recueillies ainsi que, en conclusion, la liste des recommandations que nous avons inscrites dans l'ordre de priorité d'implantation que nous croyons le plus favorable.

Les principaux paramètres identifiés pour établir un diagnostic de la compétence de gestion des communes sont les suivants :

La précision des mandats :

La précision des mandats, qui donne aux communes la possibilité de déterminer les gestes à poser quotidiennement et de planifier leurs actions futures selon des choix prioritaires cohérents, permet aussi d'élaborer certains des autres paramètres.

Une vision partagée de l'avenir de la commune :

Cette vision doit être fondée sur un plan d'aménagement professionnel et dûment adopté par le conseil. En servant de référence aux actions communales, ce plan d'aménagement devient un facteur essentiel et incontournable dans la conduite cohérente et transparente des actes de la commune. Ce plan donne aussi les informations nécessaires au développement des compétences et guide l'élaboration de plans de formation pour les élus, les cadres et les employés communaux.

L'existence de mécanismes de prise de décision :

Des mécanismes de prise de décision participatifs, transparents et soumis aux exigences d'un cahier de procédures dûment adopté par les élus.

La qualité des ressources humaines disponibles :

La reconnaissance de leur statut, leur formation, leur expérience ainsi que l'existence d'un lien d'emploi de qualité entre la commune comme employeur et les cadres, les employés techniques et le personnel de soutien.

Les ressources financières, leur composition et leur potentiel de pérennité :

L'actualisation des sources de revenus destinés à la commune dans la politique de décentralisation et leur potentiel à moyen et à long terme.

2. La compétence institutionnelle

La compétence de gestion des communes est tributaire de leur environnement institutionnel et juridique. Elle ne peut être évaluée sans qu'on connaisse d'abord le contexte institutionnel et juridique dans lequel elles sont appelées à exercer leur mandat. L'appui à la formation ou l'encadrement offert par des partenariats ne sauraient jouer un rôle utile sans une bonne compréhension des contraintes auxquelles la municipalité doit faire face. Il en va de même pour ce qui est des institutions régionales et nationales, car si elles ne sont pas au fait de ce qui se passe sur le terrain ou pis encore, si elles choisissent de ne pas en tenir compte, l'exercice risque de demeurer théorique et de n'avoir que très peu d'impacts sur la qualité des services rendus par les municipalités. L'évaluation des compétences passe donc d'abord par un regard sur le cadre réglementaire qui les régit.

Les communes de Mauritanie jouissent d'un cadre réglementaire à toute fin pratique complet et bien monté et d'un soutien politique réel. La pertinence du cadre juridique a été vérifiée par des études comparatives effectuées récemment dont, en particulier, l'analyse critique du régime juridique des communes en République islamique de Mauritanie effectuée en 2003. Cette étude conclut, on ne peut plus clairement, que le régime juridique des communes en Mauritanie est cohérent. Cette position est d'ailleurs adoptée de façon générale et, à quelques exceptions près, on peut affirmer que le cadre théorique qui sous-tend la décentralisation est bien fait.

Avant de considérer la mise en œuvre de la décentralisation, rappelons pour mémoire qu'au terme de l'ordonnance de 1987, la commune 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 ». Dans son article 2, l'ordonnance définit ainsi les « compétences propres » qui comprennent notamment:

- la voirie locale;
- la construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments scolaires et 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, en cas de cession, un décret approuve le cahier des charges;
- le transport urbain, sanitaire et scolaire;
- la lutte contre les incendies;
- 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'État à la commune.

Au plan institutionnel, le corps municipal comprend de 20 à 36 conseillers suivant le nombre d'habitants de la commune. Et l'article 28 de l'ordonnance prescrit que le « Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Parmi les attributions du conseil, on retrouve les matières classiques telles que le vote du budget, la création et l'organisation des services municipaux, la compétence consultative sur toutes les affaires qui présentent un intérêt local.

Les délibérations du conseil sont soumises à un contrôle strict de tutelle. Ce contrôle s'exerce a priori, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur des actes ce qui peut sembler une anomalie importante dans un contexte de décentralisation effective. Nous espérons que cette exigence sera levée quand le processus de décentralisation sera plus avancé.

3. La mise en oeuvre

L'ordonnance du 20 octobre 1987 qui reconnaît clairement aux communes des compétences propres ne s'étend que fort peu sur les modalités de transfert de ces compétences jusque là exercées par l'État ou par la région. On avait toutefois prévu que les conventions déterminant les biens et services transférés à la commune soient signées entre les autorités représentant les collectivités publiques concernées et le maire à la fin du trimestre suivant l'élection du conseil municipal

En réalité, et sous réserve de rares exceptions, les conventions prévues à l'article 89 n'ont pas été signées dans les délais fixés et on peut estimer que cela explique, en partie à tout le moins, l'incapacité des communes à prendre en charge, de manière effective, leurs obligations.

Évidemment, d'autres raisons peuvent être invoquées. Tout d'abord, ni l'État ni les régions n'étaient préparés à abandonner une partie de leurs pouvoirs - ainsi que les ressources correspondantes - et, d'autre part, les entités nouvelles semblent avoir été bien peu préparées à prendre en charge certaines obligations dont l'exécution requiert un minimum d'expertise particulière et de moyens financiers. En outre, la proximité de la tutelle, son contenu et sa pratique par les autorités déconcentrées ont certainement contribué dans certains cas, à brimer les ambitions des collectivités locales à exercer les charges qui leur avaient été confiées.

La décision même de procéder à la décentralisation devrait signifier que le transfert effectif des compétences et, il va sans dire, l'exercice efficace de ces compétences, constitue la pierre angulaire de la politique de rapprochement du gouvernement des populations et donc, de la démocratie et du développement local.

Il est aussi entendu que le transfert des compétences résultant de la décentralisation doit aller de pair avec l'accès aux ressources humaines et financières nécessaires à la poursuite des mandats conférés par la loi. Il en découle donc que la création des nouvelles entités doit s'accompagner d'une politique soutenue de formation des cadres locaux car celle-ci, (même pour ceux qui sont des fonctionnaires de l'État mais qui souvent, n'ont jamais travaillé dans un contexte local ou municipal) est une condition essentielle pour que la décentralisation réussisse au lieu de se transformer en expérience décevante pour les citoyens qui espéraient participer à l'amélioration de leur qualité de vie et pouvoir un tant soit peu en influencer les orientations.

4. La responsabilisation

Enfin, la décentralisation est essentiellement une division rationnelle et éclairée du pouvoir politique fondée sur le principe de subsidiarité qui demande que le pouvoir s'exerce le plus près possible de celui qui en est l'objet. Mais il s'agit là d'un vœu pieux si cette décentralisation ne s'accompagne pas d'un partage réel des compétences établi sur des bases clairement définies et dont les paramètres sont compris et acceptés par les différents acteurs à tous les niveaux.

À ce stade, nos observations nous obligent à affirmer que ce partage n'a pas été réellement effectué et que le cadre institutionnel qui soutient l'ensemble de la politique n'est pas connu ou est volontairement ignoré par un nombre important d'acteurs locaux et nationaux chargés de son implantation. Le cadre institutionnel n'est pas compris par la base et il n'est pas appliqué par la fonction publique tant au ministère de tutelle qu'aux ministères sectoriels. Pourquoi? S'agit-il de résistance au changement ou de manque d'information?

Quelles que soient les raisons qui l'expliquent, cette situation doit être corrigée si l'État veut éviter de décevoir les éléments actifs de sa population qui prennent un intérêt à la chose publique. Une politique de cette envergure qu'on n'arrive pas à réaliser peut constituer un élément négatif dans la perception que les citoyens se font de l'État. Si des politiques de ce type ne peuvent être mises en application tel que prévu, les difficultés doivent être communiquées aux citoyens et les modes de correction discutés avec eux. La bonne gouvernance est d'abord une gouvernance transparente et à plus forte raison dans le cas de politiques nationales de cette envergure.

Si la décentralisation avait respecté les exigences de la loi et les modalités prévues, nous aurions été en mesure de développer des indicateurs comparatifs de performance entre les objectifs poursuivis et les niveaux atteints. Nous aurions ainsi pu évaluer l'efficacité et l'efficacé et décrire la formation nécessaire. Dans la situation actuelle, nous ne pouvons que faire état de nos observations et proposer des mesures à l'intérieur d'une démarche globale qui devrait mener au renforcement progressif de la décentralisation.

5. Les obstacles

Lors de nos différentes rencontres, dont vous trouverez la liste en annexe, nous avons entendu décrire et nous avons pu constater l'ampleur des difficultés rencontrées par les élus locaux.

Premièrement, les communes, tant rurales qu'urbaines, ne disposent pas des ressources que la décentralisation laissait entrevoir et, deuxièmement, elles ne sont pas en mesure de développer leurs revenus faute de moyens de coercition comme une police municipale qui leur permettrait de mettre en vigueur les arrêtés de taxation. Il semble qu'elles ne peuvent assurer un suivi adéquat des entrées de fonds faute d'information pertinente. Les municipalités sont nommément décentralisées, mais elles demeurent coincées dans une structure de gouvernement qui demeure verticale.

Nous avons aussi constaté qu'il existe dans de nombreux cas des exemptions, qui sont consenties par les maires, ce qui empêche la municipalité de développer des mécanismes standardisés et d'application générale. Cette pratique génère un niveau élevé de défaut de payer, particulièrement dans le cas de la taxe d'habitation. Les illégalités et l'arbitraire engendrés par ce système sont les ennemis fondamentaux de la bonne gouvernance et par voie de conséquence, ceux de la crédibilité même de l'appareil municipal dans son ensemble.

Au-delà des carences du système, il faut reconnaître que la faiblesse de l'économie, qui génère un taux de chômage élevé et un niveau de pauvreté générale, mine les capacités de l'ensemble des institutions communales, régionales et nationales. La structure fait en sorte que les ressources devant être rendues accessibles par les modifications prévues par la politique de décentralisation ne le sont pas. D'autre part, très souvent, les compétences et les ressources locales ne permettent pas aux municipalités de générer leurs propres revenus.

C'est donc dans ce contexte de transition non complétée et faisant face à des résistances, en général passives mais parfois actives, qu'on doit définir les besoins d'appui aux municipalités.

Prenons la problématique de l'eau comme exemple. Le décret 75170 du 23 mai 1975, chargeait la Sonelec (aujourd'hui la SNDE par succession) de la production, de la distribution et du transport de l'eau et de l'électricité. Le décret 6186 du 2 juillet 1986 charge la direction de l'hydraulique et de l'énergie de l'exécution des ouvrages de production. Lors de la décentralisation, l'ordonnance 87289 du 20 octobre 1987 confiait aux mairies la charge de l'alimentation en eau. Mais nous avons constaté que, malgré les dispositions de cette ordonnance, les communes, dans les faits, ne jouent qu'un rôle marginal et négligeable dans la production et la distribution de l'eau. Et de plus, ignorant l'ordonnance 87289, une convention a été signée le 1er septembre 2001 entre l'État et l'Agence nationale d'eau potable et d'assainissement (ANEPA), qui confiait à cette agence la gestion des systèmes d'alimentation en eaux potables en milieu rural et semi-urbain. Au lieu de transférer aux communes l'expertise et les ressources, on imagine trop facilement des procédures parallèles pour contourner leurs juridictions. L'argument chaque fois avancé, c'est qu'elles n'ont pas les moyens ni le savoir-faire pour assumer efficacement les tâches requises.

Cet exemple montre bien le dilemme fondamental dans lequel se retrouvent les communes qui n'arrivent pas à exercer les mandats qui leur sont dévolus, non par mauvaise volonté mais faute de moyens et d'occasions de démontrer leur compétence.

6. Quelques considérations concernant l'environnement institutionnel

L'environnement institutionnel est souvent un frein important à la poursuite des activités qui mènent à une véritable décentralisation. Les maires et les conseillers ne comprennent pas toujours leur mandat, les Hakem et les Wali dans les faits ont tendance à maintenir les pratiques habituelles de la Tutelle. Les citoyens reconnaissent les rôles et fonctions traditionnels des services déconcentrés et ne voient pas le rôle des communes dans plusieurs des secteurs qu'elles doivent administrer. Les maires, encore trop souvent, vont spontanément faire valider leurs actions à priori par le Hakem ou le Wali. Tout ce processus de Tutelle dans lequel les gestionnaires ont été pétris depuis le début du régime colonial ne peut facilement être effacé et ce surtout quand, même au niveau national, le ministère de Tutelle ne donne pas l'importance qu'elles méritent aux revendications tant soit peu affirmées des maires. Cette culture de la Tutelle, cette crainte générale de prendre des initiatives au niveau local ne seront vaincues que par la promotion active et ciblée des raisons d'être et de l'intérêt pour tous du succès des communes dans le contexte de la décentralisation.

Nous parlons, bien sûr, de changements qui doivent se faire en profondeur. Il est donc primordial de respecter le rythme de progression des gens et leur capacité de progresser. L'État ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre, c'est-à-dire promouvoir une politique de décentralisation qui le fait bien paraître au niveau international et, en même temps, maintenir la tutelle en arguant que les communes ne sont pas capables de gérer. C'est là une recette qui mène à la catastrophe car elle est essentiellement fondée sur le manque de confiance dans les citoyens et dans leurs représentants élus. Cette attitude élitiste de l'État ne cadre pas avec une démocratie participative qui veut construire la Mauritanie en se donnant une politique de décentralisation fondée sur un gouvernement local représentatif.

7. La compétence organisationnelle

Les conseils municipaux élus par les collectivités locales sont bien en place et ceux que nous avons rencontrés démontrent un désir certain de performance. Les maires et les élus sont très conscients de l'ampleur des tâches auxquelles ils sont confrontés et se sentent disposés à y faire face. Les 216 communes possèdent leur propre association reconnue (l'Association des maires de Mauritanie) et les représentants de l'Association se reconnaissent un rôle d'appui et de représentation en accordant une priorité très claire à la facilitation de programmes de formation pour l'ensemble de leurs membres. Les maires, les maires adjoints ainsi que les secrétaires généraux sont unanimes dans leur souhait d'apporter des améliorations à la commune. Il n'y a pas de remise en question majeure de la décentralisation dans son ensemble et l'Association des maires confirme cette volonté commune de jouer pleinement le rôle qui incombe aux municipalités dans le cadre de la décentralisation. Il s'agit de bien identifier les points d'ancrage qui feront des municipalités et de leurs représentants des joueurs à part entière dans la structure de gouvernement du pays. Pour le moment, cela demeure en grande partie théorique.

Si nous devons croire le proverbe arabe qui dit que « ce sont les hommes qui créent les institutions et non les institutions qui créent les hommes », les collectivités locales sont en position favorable. Elles disposent, en général, de gens motivés choisis par la population pour entreprendre les tâches dont les municipalités ont reçu la charge dans le cadre de la décentralisation en Mauritanie. Il s'agit donc d'une conjoncture positive et qui devrait entraîner des améliorations locales adaptées aux besoins et susceptibles d'améliorer l'avenir des communautés. C'est l'objectif même de la décentralisation.

Dans certains cas particuliers, le travail se fait et les choses avancent. Il peut s'agir, par exemple, d'un agent de développement local qui réussit une concertation qui mène à une meilleure coordination dans la planification et l'exécution des projets, d'un maire adjoint qui arrive à identifier les faiblesses des employés municipaux et qui oriente convenablement leur formation, d'un maire qui est parvenu à coordonner le travail des membres du conseil, ou encore d'un maire adjoint responsable de la cueillette des ordures qui réalise des ententes avec le secteur privé.

Nombreuses sont les améliorations tout à fait élémentaires qui ont été réalisées presque sans ressources. La mise en place du Fonds Régional de Développement (FRD) a certainement été un atout précieux pour aider à poursuivre les objectifs locaux ainsi que pour maintenir l'enthousiasme qui est un élément si important dans un cadre décentralisé de gouvernance

Mais la limite est presque atteinte : sauf dans les cas très rares de maires instruits et bien branchés, les conseils ne disposent que de leur enthousiasme, de leur imagination et du Fonds Régional de Développement qui est, tout le monde en convient, nettement insuffisant même pour les besoins les plus fondamentaux. Les locaux communaux sont inadéquats ou bien n'existent tout simplement pas, les employés sont payés irrégulièrement, la confusion règne en maître dans les descriptions de tâches, l'équipement fait défaut.

S'ajoutant aux carences de formation, les transferts de fonds ne sont pas effectués dans les délais prévus ce qui élimine toute possibilité de fonctionnement acceptable.

Par ailleurs, la pauvreté et les distances que le percepteur doit parcourir font que la perception des impôts coûte plus cher qu'elle ne rapporte. L'éclatement des mairies en plusieurs agglomérations rendent très ténus les liens entre les villages satellites et la mairie. Comment obtenir des gens qu'ils se départissent de leurs maigres revenus pour des services qu'ils ne connaissent pas, qu'ils ne peuvent pas imaginer et qui ne seront peut-être jamais offerts? Comment escompter des recettes fiscales quand l'économie générale ne génère pratiquement aucun revenu?

La zone rurale est particulièrement touchée. Le nomadisme crée des contextes qui sont tout à fait étrangers aux obligations habituelles de la gestion municipale. Par exemple : la municipalité doit normalement fournir l'eau à ses citoyens et faire la collecte des ordures ménagères. Comment fournir l'eau à un groupement nomade installé temporairement, par définition, à plusieurs kilomètres du centre de la commune et comment faire la collecte de ses ordures ménagères? Comment lui offrir des services médicaux et scolaires? Il ne s'agit pas ici de cas particuliers, mais bien d'une fraction importante de la population de Mauritanie.

Et même quand les nomades se rapprochent des villes et deviennent sédentaires, ils évitent les regroupements trop serrés et s'installent à une certaine distance. On ne passe pas en une génération de la vie du désert à celle de la banlieue. Les services de proximité sont donc évalués à des coûts tout à fait prohibitifs quand ils ne sont pas complètement irréalisables. Il faudrait poser des gestes concrets qui permettraient de faire comprendre les nouvelles pratiques reliées à la responsabilisation des pouvoirs locaux. Dans le cas des nomades venant s'installer près des municipalités, par exemple, le maire ou son représentant pourraient amorcer des discussions au sujet de l'octroi d'autorisations d'installation. En principe et en pratique, ceci faciliterait à moyen et à long terme le respect et la compréhension des compétences communales.

En résumé, à l'exception de quelques réussites particulières dues en grande partie à l'enthousiasme d'individus remarquablement motivés, l'organisation est défailante, les moyens sont insuffisants, la population nomade est presque impossible à desservir et la pauvreté élimine toute possibilité de trouver localement les ressources financières indispensables. Il n'y a pas de plan d'aménagement qui permettrait d'évaluer le potentiel économique des communes et, en plus, celles-ci se sentent marginalisées par rapport à la gestion de l'État à cause de la faiblesse de l'encadrement offert par celui-ci dans ses activités de mise en œuvre de la décentralisation.

8. Les ministères sectoriels et l'implantation de la décentralisation

Les attributions des communes obligent les ministères sectoriels à composer avec les autorités décentralisées investies d'une légitimité populaire qui leur confère des prérogatives complémentaires aux leurs. Il s'agit là d'une réforme profonde qui éveille les pires peurs chez les fonctionnaires du gouvernement central habitués à une vision nationale de leur travail jusque dans la mise sur pied et dans la prestation directe des services aux populations. Il est donc important de prendre tout le temps nécessaire pour bien faire comprendre à ces fonctionnaires que les nouvelles tâches auxquelles ils doivent désormais se consacrer, à savoir l'évaluation, la planification et la coordination au niveau national, sont tout aussi exaltantes et valorisantes que les responsabilités au niveau local. Il faut leur donner la formation et l'encadrement qui leur permettront de devenir, avec le temps toujours, des éléments positifs et efficaces de la décentralisation.

Ce nouveau partage de responsabilités requiert aussi une restructuration de la coordination de l'ensemble des opérations liées à la décentralisation auxquelles doivent participer à part entière les représentants des ministères sectoriels en particulier. Cela peut se faire par la mise sur pied d'un point focal représentant chacun des ministères. Ce point focal doit être de haut niveau et pouvoir être chargé de la sensibilisation et de l'information auprès du ministère qu'il représente.

9. L'Association des municipalités

La Mauritanie dispose déjà de l'Association des maires de Mauritanie, l'AMM. Il s'agit d'un avantage certain dans l'appui au processus de décentralisation. Dans un contexte de décentralisation plus avancée, cette association qui regroupe les élus locaux se nomme généralement « association des municipalités » afin de bien refléter sa composition car elle regroupe les élus locaux dans leur ensemble et ses fonctions administratives peuvent être détenues autant par un conseiller municipal que par un maire.

Ces associations ont trois fonctions qui leur sont propres : elles représentent les municipalités du pays dans les différents forum ou instances où il est opportun que le point de vue des municipalités soit exprimé; elles assument les programmes de formation offerts aux élus tant au niveau de la gestion participative que dans les dossiers plus techniques nécessitant une approche commune à toutes les municipalités et, enfin, elles regroupent et unissent les représentations politiques des municipalités auprès du gouvernement central. L'association tient une assemblée annuelle de ses membres afin d'élire son conseil d'administration et de faire le point sur l'état des pouvoirs locaux dans le pays. Dans un pays comme la Mauritanie où la décentralisation est en marche, l'association peut aussi s'assurer de commenter pour le profit de ses membres autant que pour celui de l'État les progrès réalisés et le chemin à parcourir. Une telle association est un atout précieux pour ses membres car elle est un lieu de rencontre pour des collègues qui peuvent partager des expériences comparables bien que vécues dans différentes régions du pays.

10. L'aménagement du territoire et la décentralisation

Seules six (6) municipalités mauritaniennes disposent d'un plan d'aménagement préparé de façon professionnelle et donc fondé sur une connaissance approfondie des réalités physiques de la commune. Le plan d'aménagement doit servir de guide à la planification des actions communales. Il permet d'identifier les besoins de formation et d'information des élus et d'établir les paramètres de base des activités de formation. Il est donc déterminant.

Malheureusement, nous avons constaté que la Direction de l'aménagement du territoire rattachée au ministère de l'Intérieur est sous utilisée et son rôle incompris ou ignoré et ce, malgré quelques succès retentissants dans les rares cas où le plan d'aménagement a été réalisé. Qu'il suffise de mentionner le plan de la région de ARR qui a fait prendre conscience aux gestionnaires que, depuis 1935, l'indigo, qui était alors à la base de l'économie locale, est disparu comme levier économique, une exportation sauvage ayant presque ruiné le renouvellement naturel de l'espèce. On a toutefois découvert que certaines personnes le cultivent encore et qu'elles pourraient, avec l'appui de la commune, entreprendre de bâtir une certaine activité économique autour de cette ressource. C'est un cas et il y en a d'autres. Par exemple, la présence de cigognes noires sur les rives du fleuve Sénégal pourrait être exploitée dans l'industrie touristique. Mais pour connaître ces réalités, il faut procéder de façon scientifique à la confection de plans locaux de développement. Les résultats des études préalables à l'élaboration des plans pourraient être au cœur même du développement des communes car les ressources découvertes pourraient générer les ressources fiscales essentielles à la responsabilisation des communes.

11. Les capacités financières

Les ressources financières jouent un rôle clef dans le processus de renforcement des communes. La situation financière des communes est particulière car, avec l'ensemble des attributions que leur accorde la loi, elles devraient pouvoir générer des revenus suffisants pour répondre à leurs obligations. Mais ce n'est évidemment pas le cas ici et cette absence de ressources de base au niveau communal peut, à moyen terme, s'avérer catastrophique pour le processus même de la décentralisation. Nous savons tous que dans le domaine de l'administration « ...qui n'a rien n'est rien... ».

Théoriquement, les ressources communales, suivant les dispositions de l'ordonnance 87 289 du 20 - 10 - 1987, article 67, sont de deux ordres : les ressources internes : droits, impôts, taxes, revenus et redevances pour services rendus; et les ressources externes : principalement les subventions de l'État à l'image du fonds régional de développement (FRD) et les dons et legs éventuels que la commune peut recevoir.

12. Analysons chacune de ces sources

Les ressources internes

Les principaux impôts perçus au niveau de la commune sont la taxe d'habitation (art 437 à 443 du CGI), la patente (art 446 a 458 du CGI) et la contribution foncière sur les propriétés bâties (art 427 à 435 du CGI).

Il y a lieu de souligner qu'avant 2001, la Direction générale des impôts émettait par voie de rôle et percevait au profit des communes les impôts ci-dessus répertoriés. Depuis cette date, la possibilité de gérer entièrement la contribution foncière et la taxe d'habitation, et partiellement la patente, a été donnée aux communes qui peuvent notamment en fixer le taux en fonction des capacités contributives réelles des citoyens et de leurs besoins réels de financement. La contribution foncière sur les terrains agricoles, la contribution communale, les redevances, les droits domaniaux et assimilés sont entièrement dévolus aux communes et gérés par elle.

Les taxes sont votées par les conseils municipaux et dépendent essentiellement des activités menées sur le territoire de la commune. Elles dépendent essentiellement des capacités locales à payer et à collecter qui sont, nous l'avons déjà dit, extrêmement limitées.

En définitive, la DGI aurait dû, ou bien continuer de collecter ces impôts pour le compte de la commune afin de maintenir le taux de recouvrement tel qu'il était avant 2001 ou bien, faire accompagner ce transfert de compétences d'un renforcement progressif des capacités locales à cet effet.

Les ressources externes

Elles proviennent essentiellement de la subvention de l'État à travers le fonds régional de développement dont la répartition au niveau national est déterminée par le nombre d'habitants résidant sur le territoire de la commune depuis 2002. Ce fonds régional est géré directement par les communes. Ce financement a permis aux communes de réaliser sur leur territoire des projets concrets fort appréciés des populations et est devenu un facteur important dans la vie de la commune.

La gestion du fonds régional est généralement bien faite et les activités réalisées servent à asseoir la crédibilité de la commune face aux citoyens.

Comme il est prévu dans la documentation et en particulier dans la « Stratégie nationale en matière de décentralisation et de gouvernance locale », il apparaît primordial de poursuivre les réformes concernant les transferts financiers afin d'augmenter graduellement et de façon significative le montant du FRD. Il pourrait être indexé en proportion de l'évolution des recettes de l'État ou du produit intérieur brut.

Il serait tout à fait approprié également, de créer à moyen terme une institution de crédit municipal en tenant compte, bien entendu, de la situation actuelle des communes par rapport à leurs ressources humaines et financières, mais en reconnaissant aussi les expériences vécues dans ce sens par les municipalités et leurs associations dans d'autres pays.

Les intercommunalités

Les coopérations inter municipales aux niveaux régional et national peuvent servir à consolider les capacités d'action des communes dans l'intérêt marqué des citoyens et pour le succès de la décentralisation dans son ensemble. Les municipalités rurales peuvent profiter de mises en commun de problématiques complexes ou d'envergure extra communale.

De même au niveau international, la coopération inter municipale s'oriente de plus en plus vers la mise en commun des techniques de gestion des services municipaux et des processus de gestion participative relativement à la prise de décisions politiques ou aux relations avec les citoyens.

Quelques moyens

Comme nous l'avons constaté et décrit, les ressources financières ne sont pas suffisantes pour permettre à la commune de gérer adéquatement les services et elles ne peuvent être améliorées de façon significative que par des mesures qui ne dépendent pas directement d'elle.

Dans le cadre de cette étude, nous ne pouvons que faire état de la situation et présenter les recommandations appropriées. Nous avons déjà longuement décrit les difficultés créées par la dichotomie qui existe entre les responsabilités transférées et les ressources humaines, matérielles et financières disponibles. Nous avons mentionné aussi la pauvreté du milieu et la formation qui s'impose.

Nos recommandations tenteront d'améliorer cette situation à la fois simple et complexe en suggérant des moyens qui feront appel à des ressources accessibles tout en préservant et même en renforçant l'autonomie des communes.

Dans cet esprit, et tenant compte du rôle que peut jouer une commune active et efficace dans le développement durable, il y a lieu de réfléchir au lien possible entre les communes elles-mêmes et les programmes de lutte contre la pauvreté. Le taux de recouvrement des impôts communaux au niveau de l'ensemble de la Mauritanie ne dépasse pas 50%. Il est essentiel de poursuivre les efforts en vue d'améliorer ce rendement, mais afin de pallier le manque de ressources et de développer les capacités de gestion au niveau local, il y aurait lieu d'encourager les municipalités à concevoir des projets dans leurs champs d'activité et de faire les démarches pour obtenir du financement.

D'autre part, l'Association des maires ainsi que les responsables de la décentralisation pourraient solliciter l'appui de bailleurs qui contribuent à ce type de programmes. Cette approche aurait l'insigne avantage de développer les activités communales, d'attirer des capitaux dans la commune et d'élargir par le fait même l'assiette fiscale communale. Que ces partenariats passent directement par les communes serait un élément important dans le développement de leurs compétences. Ils offriraient aux bailleurs une vision locale de la pauvreté en milieu urbain autant que rural. Les actions étant convergentes grâce à la nécessité pour la commune de servir tous ses citoyens, cette stratégie serait tout à fait logique avec la poursuite d'un développement durable.

Le foncier et le monde municipal

Il est aussi reconnu que l'absence du foncier dans l'assiette fiscale locale - les zones n'ont pas été concédées - demande une attention particulière. Il est impérieux de considérer l'extension de la compétence des mairies dans ce domaine de gestion traditionnellement municipal. Dans le cadre d'une approche globale intégrant les aspects urbains et ruraux qui vont de pair dans les politiques d'aménagement du territoire, ces compétences devraient résulter d'une perception claire de deux impératifs majeurs :- celui d'un développement urbain harmonieux, intègre, participatif et concerté et celui d'une gestion rationnelle des ressources naturelles en milieu rural.

En milieu urbain.

Il faut envisager d'étendre les champs de juridiction afin qu'ils englobent la préparation et l'exécution par les communes des plans d'aménagement et de développement du territoire urbain.

Cette ouverture pourrait être envisagée sous trois angles :

- la responsabilité dans la conception et l'implantation du plan d'aménagement urbain;
- la réalisation des projets conformément au plan d'aménagement urbain;
- le contrôle de l'aménagement urbain.

Le renforcement des compétences des communes en matière de gestion foncière :

Le rôle des communes dans la gestion foncière est régi par l'ordonnance 83127 du 5 juin 1983 portant sur la réforme foncière et domaniale et son décret d'application 90020 du 31 janvier 1990. Ces textes n'ont donné qu'une compétence subsidiaire aux communes dans la gestion foncière aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Le domaine foncier a toujours été réservé à l'administration (Hakem, Wali, ministre des Finances, Conseil des ministres) contrairement à ce qui se passe dans les économies libérales de pays développés où la gestion foncière est d'abord et avant tout de juridiction municipale. Les municipalités trouvent d'ailleurs dans ce champ de responsabilités la majorité de leurs revenus.

Nous suggérons donc que les maires et les conseillers municipaux aient davantage à dire dans ce domaine. Il serait bon que les installations de nouvelles agglomérations rurales ainsi que toutes les autorisations d'exploitation de terrain soient autorisées par les maires ou soumises à l'avis préalable du conseil municipal. De la même manière, toute exploitation des ressources naturelles sur les territoires des communes tel que le bois, l'eau, les carrières devrait être soumise à l'avis ou à l'autorisation du conseil municipal.

L'analyse des recommandations antérieures a exigé de nombreuses lectures au cours desquelles nous avons prêté une attention particulière à la pertinence et à l'applicabilité des recommandations présentées. Suite à cet exercice, il apparaît très clairement que l'ensemble des recommandations contenues dans les multiples rapports permettrait, si elles étaient mises en application, de réaliser le programme de décentralisation. Mais le fait est que les recommandations n'ont pas été appliquées. Ceci n'est pas nécessairement dû à un manque d'engagement de la part des acteurs nationaux, mais souvent tout simplement au manque de réalisme de certaines recommandations qui, avec la meilleure volonté du monde, ne sauraient être mises en œuvre dans le contexte actuel. Nous avons donc préféré nous en tenir à des recommandations plus adaptées aux situations réelles avec leurs forces et leurs faiblesses et tenter ainsi de contribuer au renforcement de la compétence des communes à court et à moyen terme.

Le mandat de la mission et les termes de référence³

Dans ce contexte et devant ces constatations, comment envisager des recommandations qui, selon les termes de référence de cette mission feront ressortir la nature de l'appui institutionnel nécessaire aux communes pour les rendre plus performantes, plus modernes dans la gestion multiforme des affaires locales?

Suite aux élections législatives et municipales tenues en octobre 2001, le gouvernement de Mauritanie a adopté la déclaration de politique municipale qui devait encadrer le transfert effectif de compétences aux communes. Cette politique se situait dans le cadre de la politique de décentralisation entamée en 1986 et généralisée en 1988.

Dans le cadre de notre mission, nous devons analyser la capacité de gestion des collectivités locales sur le plan des ressources humaines, analyser la capacité de gestion financière et organisationnelle des collectivités locales et analyser le dispositif actuel en matière de recouvrement des recettes tout en mettant en exergue les forces et les faiblesses. Nous devons également évaluer l'état actuel de l'informatisation et du développement des données, la compétence dans la gestion des équipements et dans la gestion des relations avec le secteur privé, les ONG et des partenaires extérieurs éventuels.

Les termes de référence soulignent que l'étude devra être beaucoup plus qu'une démarche d'identification des problèmes et s'attacher davantage à expliquer les dynamiques, les interactions et, éventuellement, l'avancement de la mise en œuvre de la décentralisation. Ce travail étant, dans la mesure du possible, réalisé, nous avons, après analyse des données recueillies, élaborer des recommandations pertinentes visant à corriger les dysfonctionnements, les lacunes des textes de loi et de procédure en vigueur et présenter des propositions pour la mise en place de nouvelles mesures ou approches à envisager.

Après que nous ayons procédé à une série d'entrevues avec un éventail important d'acteurs de la décentralisation en Mauritanie, que nous ayons procédé à la lecture et à l'analyse des textes soumis par la DCL et ses représentants, nous avons participé à une réunion de mi-parcours et à une réunion de debriefing⁴ à la fin de la mission afin de partager certaines réflexions, de faire part de l'état d'avancement de nos travaux et de susciter des réactions positives et commentaires pertinents pour compléter ce travail de façon satisfaisante.

³ Annexe 4 – Termes de référence pour l'étude relative à l'évaluation des capacités de gestion des communes

⁴ Annexe 5 – Réunion de restitution du rapport provisoire du 28 avril 2004

Recommandations

1. *Les transferts prévus par les textes*

Le succès de la politique de décentralisation ne peut être assuré sans que les communes disposent des ressources prévues à leur intention par la loi. Nous ne pouvons que constater cette anomalie flagrante entre les affirmations d'appui politique inconditionnel à la politique de décentralisation et son non-respect dans les faits quand il s'agit de transférer les ressources. Nous soulignons l'importance de cette recommandation pour le processus d'implantation de la politique de décentralisation.

La capacité d'agir des communes dépend de son pouvoir de disposer d'un minimum de ressources humaines et financières. Sans ces ressources, aucune activité de formation ou aucun développement des compétences ne pourra mener à des actions concrètes de leur part. Il est de toute première priorité que les transferts prévus par les textes soient effectués.

Nous recommandons

- que soient effectués dans les délais les plus brefs, les transferts des moyens requis par les obligations prévues dans les textes de loi concernant la décentralisation.

2. *Le taux de recouvrement et programme de lutte contre la pauvreté*

Devant la faiblesse du taux de recouvrement des taxes et impôts communaux, nous ne pouvons pour l'instant que constater l'impossibilité manifeste de voir s'accroître les revenus communaux dans un avenir rapproché. Connaissant le rôle clef joué par les communes dans la prestation des services et dans le partage équitable des ressources communales à l'ensemble des citoyens, devant la nécessité d'ancrer la lutte contre la pauvreté dans la vie quotidienne des citoyens et notant le caractère représentatif des élus du conseil, il apparaît opportun de considérer une coopération qui s'apparenterait davantage à un véritable partenariat entre les communes et le programme national de lutte contre la pauvreté. Ce partenariat permettrait de développer la compétence de gestion des communes. Il serait aussi possible pour les communes de récupérer les coûts afférents à leur participation.

De plus, cette collaboration donnerait une visibilité et une crédibilité accrues à la commune et renforcerait ainsi la concrétisation de sa responsabilisation prévue dans la politique nationale de décentralisation. Elle pourrait aussi, à certaines conditions, contribuer à diminuer les coûts de gestion des programmes.

Nous recommandons

- d'amorcer avec les responsables du programme national de lutte contre la pauvreté des discussions visant à faire des municipalités des partenaires directs dans ce programme.

3. *L'indexation du FRD au coût de la vie ou à la croissance du produit national brut*

Devant le succès remporté par le Fonds régional de développement (FRD) mis à la disposition des communes, il serait important d'envisager de lui donner un caractère récurrent tout en assurant sa croissance. Le FRD doit être un stimulant pour l'économie et doit donc servir à des investissements générateurs d'activités économiques. Cette façon de faire donnerait au fonds un caractère en grande partie prévisible ce qui éclairerait les communes sur les paramètres sur lesquels elles peuvent établir leur planification de dépenses et faire d'elles un partenaires fiable. Une croissance continue peut lui être assurée en indexant le fonds soit au coût de la vie, soit à la progression du produit national brut.

Les efforts pour assurer cette croissance continue devraient être accompagnés d'ajustements aux critères de répartition visant à encourager l'investissement productif des fonds FRD par les municipalités et à assurer une distribution équitable envers tous les citoyens. De plus, son succès a déjà démontré que l'existence même de ce fonds est d'un apport important dans la mise en place de la politique de décentralisation elle-même, ce qui est un élément clef de l'objectif mauritanien de bonne gouvernance. On trouve donc là tous les éléments fondamentaux pour inciter l'État à accorder cette indexation.

Nous recommandons

- que le Fonds régional de développement soit indexé soit au coût de la vie soit à la croissance du produit national brut;
- que les critères de répartition du fonds soient ajustés afin d'en assurer une distribution équitable pour tous les citoyens.

4. *La réforme de la structure administrative centrale*

D'une part, la mise en œuvre de la décentralisation demande un engagement soutenu et non partagé au niveau administratif. Comme nous le démontrent lectures et commentaires, une des faiblesses du processus actuel est l'absence d'un porte-parole et d'un véhicule administratif à un niveau suffisamment élevé pour pouvoir intervenir avec autorité au niveau des ministères centraux et des autorités déconcentrées qui, consciemment ou non, bloquent la bonne marche du processus.

Comme il est question d'une politique nationale affectant l'ensemble des ministères, cet organe gouvernemental devra œuvrer au niveau de la Présidence afin de disposer des pouvoirs et de l'autorité morale nécessaires pour éviter les goulots d'étranglement survenant dans le processus. Il pourrait prendre la forme d'une commission nationale présidée par une personne nommée par le Président et qui ne relèverait que de lui. Les mandats de la commission entérinés par l'Assemblée nationale ne présenteraient aucune ambiguïté quant à la mise en œuvre des textes de la décentralisation dans un échéancier réaliste.

D'autre part, il est généralement reconnu qu'une politique de décentralisation et de renforcement de la compétence de gestion des collectivités locales ne peut se faire sans une étroite collaboration avec les autorités chargées de l'aménagement du territoire. Les deux mandats sont intimement liés dans le processus de décentralisation.

Le service d'aménagement actuel est nettement sous utilisé et la décentralisation est mise en œuvre selon des approches sectorielles qui ne sont pas efficacement reliées entre elles ce qui nuit considérablement à la bonne marche des dossiers.

Nous recommandons

- que le gouvernement mette sur pied une structure nationale répondant directement au Président de la République et chargée de la bonne marche du processus de décentralisation : ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire ou Commission nationale de la décentralisation et de l'aménagement avec ancrage à la présidence de la République.
- que le gouvernement assure un soutien technique et financier permettant la production des plans d'aménagement des communes selon les règles de l'art.

5. La formation et l'appui aux élus locaux

La décentralisation et la prise en charge par des élus locaux de la gestion communale sont des phénomènes tout à fait récents. En Mauritanie, comme dans de nombreux pays du Sud, les pratiques antérieures ont rarement permis la naissance d'un corps de gestionnaires responsables et dûment mandatés au niveau local. Il en résulte une pénurie de personnes aptes à assumer rapidement les mandats électoraux nombreux et souvent fort complexes dévolus par la loi aux élus et aux gestionnaires communaux.

Pratiquement tous les intervenants rencontrés ont admis que cette situation doit faire l'objet d'une attention particulière et concertée. D'une part, les nouveaux élus ne connaissent pas leur rôle, ne conçoivent pas facilement ou adéquatement la nature de leurs relations avec leurs concitoyens, ne comprennent pas leurs fonctions de concepteurs de politiques, de décideurs, d'employeurs, de communicateurs, de facilitateurs, de mobilisateurs, de négociateurs, de gestionnaires des finances, de contrôleurs, de bâtisseurs, de détenteurs de pouvoirs et de leaders. De plus, souvent même, ils ne sont pas conscients de l'ampleur même de leur pouvoir et de leurs prérogatives. D'autre part, les nouveaux élus, comme partout dans le monde, doivent recevoir une formation statutaire de base suite à leur élection et avant d'entreprendre leur mandat afin d'être informés des principes et du code d'éthique régissant leur nouveau statut de représentants des électeurs.

Afin de contribuer à l'amélioration continue de l'impact de la présence des élus municipaux dans leur milieu,

nous recommandons

- d'instituer à l'intention des nouveaux élus une session d'information qui porterait sur les principes de base de l'exercice de leur nouveau mandat et les exigences éthiques de leur nouveau statut;
- de faciliter le partage horizontal d'information concernant les initiatives communales par la création d'un bulletin communal national possiblement ancré à l'Association des maires de Mauritanie;
- de produire un document de références en langage simple à l'intention des élus afin de leur rendre plus accessible la compréhension des mécanismes de prise de décision et de l'accomplissement de leurs tâches

6. La promotion de l'intercommunalité

La coopération inter municipale aux niveaux national et international prend de plus en plus d'ampleur et a comme effet de rendre les communes plus efficaces plus rapidement. L'intercommunalité a pour effet d'accroître les potentialités du développement local. Généralement, cette coopération porte essentiellement sur deux domaines : celui des méthodes et pratiques de prise de décision et de gestion participative et celui de l'amélioration des services rendus par les municipalités.

Cette coopération aux niveaux national, régional et local permet aussi de concerter les interventions municipales de façon à respecter les contraintes imposées par les projets d'envergure extra municipale.

Enfin, au niveau international, cette coopération inter municipalités permet de s'inspirer des pratiques municipales courantes hors frontières. Cette coopération peut aussi mener à des programmes internationaux de renforcement des municipalités. Les programmes peuvent être appuyés financièrement et techniquement par des associations municipales ou par des bailleurs de fonds internationaux.

Nous recommandons

- que les pratiques d'intercommunalité soient encouragées et soutenues dans l'ensemble du pays;
- que l'Association des maires facilite la recherche de programmes de coopération municipale internationale tant en Afrique qu'au niveau mondial.

7. Les fonds d'emprunt réservés aux municipalités

Le manque de ressources à la disposition des municipalités touche des secteurs d'activité où les travaux peuvent être exécutés aujourd'hui et financés sur de longues périodes : les infrastructures routières, socio-sanitaires, scolaires, par exemple. Les installations communales ainsi que les équipements lourds entrent aussi dans cette catégorie. Pour assurer leur financement, on peut répartir le fardeau fiscal sur leur durée de vie prévisible. Pour ce faire, l'État, par les instances chargées de la gestion des finances publiques, met sur pied un mécanisme de financement accessible aux municipalités. Celles-ci acquièrent ainsi plus rapidement des infrastructures, des installations ou de l'équipement dont elles ont besoin sur leur territoire ou en intercommunalité pour des projets couvrant plus d'une municipalité.

D'autre part, les bailleurs de fonds acceptent de plus en plus fréquemment de remettre les dettes nationales sous forme d'ententes sur des projets de développement. Ainsi la Mauritanie rembourse sa dette et l'argent lui revient sous forme de fonds pour le financement de projets de développement. Il serait bon de faire reconnaître, par les instances responsables de la gestion des fonds produits par la remise de la dette, la contribution importante au développement local qui résulterait de l'existence éventuelle d'une Banque des Communes, ses impacts étant ressentis dans toutes les régions du pays. Si les communes pouvaient avoir accès à des fonds qui soutiendraient la mise en place d'infrastructures durables à très long terme, cela faciliterait considérablement la mise en place de la politique de décentralisation qui est un élément clef de l'objectif mauritanien de bonne gouvernance. On trouve donc là tous les éléments fondamentaux pour que l'éligibilité de la Banque des Communes aux ressources générées par le remboursement de la dette soit reconnue par les responsables de l'État mauritanien aussi bien que par les bailleurs.

Nous recommandons

- que les autorités compétentes en la matière étudient, conjointement avec les représentants des municipalités désignées par l'Association des maires, la mise sur pied d'une Banque des Communes visant à financer des projets municipaux d'envergure;
- que cette Banque des Communes soit éligible aux ressources financières qui sont générées par les mécanismes de remboursement de la dette.

8. *L'Association des maires de Mauritanie*

Il est fort intéressant et utile pour tous les acteurs de la décentralisation de pouvoir compter sur une association des municipalités capable de représenter les municipalités dans certains dossiers, capable de gérer des programmes de formation pour ses membres et ayant accès aux pratiques courantes à l'extérieur du pays. Dans de nombreux pays, l'association des municipalités est devenue un outil incontournable dans la mise en œuvre du processus de décentralisation et du développement des compétences de ses membres.

Nous recommandons

- d'amorcer un dialogue avec l'Association des maires de Mauritanie pour étudier la nécessaire revalorisation de son rôle afin qu'elle assure au nom de ses membres les fonctions complémentaires qui lui reviennent dans l'accompagnement du processus de décentralisation;
- dans ce cadre, il est fondamental, pour revaloriser le rôle des associations d'élus, d'ancrer tous les projets de développement destinés aux municipalités soit au niveau des municipalités bénéficiaires elles-mêmes, soit, dans le cas de projets affectant plusieurs municipalités, au niveau des organisations représentatives de ces municipalités.

9. *La notoriété de la politique nationale de décentralisation*

Une réforme d'une telle envergure doit être continuellement publicisée et ses objectifs connus de l'ensemble des citoyens. Il est question de grands changements dans la vie quotidienne des citoyens des municipalités qui désormais sont appelés à développer de nouvelles relations avec le gouvernement municipal et à percevoir autrement les fonctions du Hakem et du Wali. Il faut donc permettre la naissance de réflexes différents devant l'appareil gouvernemental et cela doit se faire dans un contexte de confiance mutuelle. Cette confiance naîtra d'une bonne compréhension des objectifs visés par la décentralisation et d'un sentiment d'ouverture et de coopération engendré par les saines pratiques de gestion des conseils municipaux.

Afin d'espérer atteindre le niveau de confiance nécessaire, et pour s'assurer de la participation positive du public à cette réforme, nous recommandons

- de tenir au moins annuellement une campagne nationale de promotion de la décentralisation;
- de soutenir l'Association des maires de Mauritanie au niveau national et les associations régionales des maires par des activités de promotion comme, par exemple, la mise sur pied d'une journée annuelle de la commune sur l'ensemble du territoire;
- d'encourager les communes à tenir à leur convenance des journées « porte ouverte » à l'intention du grand public;
- de préparer au niveau national un document qui décrirait, dans un langage facilement accessible, les nouvelles responsabilités communales;
- de préparer au niveau national un document qui décrirait, dans un langage facilement accessible, les structures gouvernementales déconcentrées et les modifications à leur rôle résultant de la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation.

10. Le personnel communal : que les élus jouent un rôle au niveau cadre.

Comme nous le soulignons dans le texte, il est impérieux que les points d'ancrage de la réforme soient multipliés afin de consolider la perspective de décentralisation de tous les acteurs, autant ceux des communes que ceux des instances déconcentrées et portant des mandats de Tutelle. Pour faciliter l'harmonie de cette intégration et faire comprendre au personnel le rôle des élus locaux et celui du conseil dans son ensemble, il serait bon que des élus représentant le conseil municipal soient associés plus étroitement à la nomination des fonctionnaires travaillant avec eux et qui sont leurs principaux collaborateurs comme, par exemple, les secrétaires généraux.

11. La promotion de la culture communale à l'intérieur des structures de l'État

Les avantages de la décentralisation pour les populations ainsi que pour l'État ne sont pas suffisamment connus et partagés parmi les fonctionnaires de l'État autant ceux qui travaillent à Nouakchott que ceux qui sont en poste dans les régions. Pour faciliter les connexions plus efficaces et les relations plus continues et plus productives entre les structures de l'État et les communes. Il serait important de permettre une meilleure compréhension des motivations de la mise en place de la politique de décentralisation. Ce manque d'information représente une lacune qui peut facilement être corrigée par une information soutenue des progrès et des goulots d'étranglement identifiés dans le cheminement d'implantation de la politique.

Nous recommandons

- La mise sur pied d'un service des communications responsable de l'information sur la décentralisation, ses avantages, ses mécanismes et sur le parcours suivi pour sa mise en place.

Jobin Jacques, consultant international
Cheikhany Jules, consultant national

Annexe 1

Liste des documents consultés

République Islamique de Mauritanie, ministère de l'Intérieur des Postes et Télécommunications. Direction des Collectivités Locales. Recueil de nouveaux textes législatifs et réglementaires relatifs à l'administration communale (2002-2003)

République Islamique de Mauritanie, ministère de l'Intérieur des Postes et Télécommunications. Direction des Collectivités Locales. Stratégie nationale en matière de décentralisation et de gouvernance locale (version provisoire pour commentaires et validation) mars 2002

République Islamique de Mauritanie, ministère des Affaires économiques et du Développement, Cadre général du Programme national de bonne gouvernance, document présenté au 4eme Groupe consultatif pour la Mauritanie, 2001

République Islamique de Mauritanie, ministère de l'Intérieur des Postes et Télécommunications, Direction des Collectivités locales. Le régime juridique des communes en République Islamique de Mauritanie, Analyse critique, étude préparée par Ahmed Salem ould Bouboutt, professeur agrégé en droit public et Aly Fall docteur d'État en droit public, 2003.

République Islamique de Mauritanie, ministère des Affaires Économiques et du Développement, Déclaration de politique pour le Développement du secteur urbain, décembre 2000,

République Islamique de Mauritanie, Programme des Nations Unies pour le Développement, « Programme d'appui à la mise en œuvre du Programme national de bonne gouvernance : 2003-2005 », mars 2003.

République Islamique de Mauritanie, ministère de l'Intérieur, des Postes et Télécommunications, Direction des Collectivités Locales, Congrès des maires de Mauritanie juillet 2002, Synthèse générale

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) - Democracy at the Local Level,- International IDEA's handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance, Stockholm, Sweden 2001.

Statut du personnel communal, Rapport définitif et outils juridiques. Étude préparée par Cheikhany Jules, avocat à la Cour, député-maire de Méderdra, professeur à l'Université de Nouakchott,

Principaux textes qui régissent l'administration des communes de Mauritanie :

- l'ordonnance no 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes;
- l'ordonnance no 89-012 du 23 janvier 1989 portant sur le règlement général de la comptabilité publique (partie consacrée aux communes);
- l'ordonnance no 90-04 du 6 février 1990 portant sur la création d'une fiscalité communale;
- l'ordonnance no 90-025 portant sur les modifications des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance no 87-289;
- l'ordonnance no 91-043 modifiant certaines dispositions de l'article 102 de l'ordonnance no 87-289;
- la loi no 93-31 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance no 87-289 du 20/10/1987 instituant les communes;
- le décret no 90-102 du 16 juillet 1990 portant sur l'application de l'article 5 de l'ordonnance no 87-289;
- l'arrêté no R.018 du 26/01/1989 fixant pour les budgets communaux, les principes du droit budgétaire, les modalités de préparation et de vote, la nomenclature, les modalités d'approbation et de modification, les conditions d'exécution et de contrôle;
- l'arrêté no R.033 bis du 15 mars 1989 fixant les attributions des secrétaires généraux des communes.

Annexe 2

Islam et démocratie locale en Mauritanie

Par le Dr Jochem Hoettcke

L'auteur est conseiller de la GTZ pour la décentralisation au ministère de l'Intérieur de la République islamique de Mauritanie.

La Mauritanie est un pays islamique où la société est dominée par des clans familiaux. Dans ce type de société, l'application de la démocratie occidentale se trouve toujours confrontée à d'importants problèmes, car il lui manque un élément central : Le « libre arbitre individuel », socle de la démocratie occidentale. Or, dans une organisation sociale comme celle qui existe en Mauritanie, c'est le clan qui prend les décisions pour tous ses membres.

À cause de ces structures traditionnelles, la création des collectivités locales (communes rurales et urbaines) dans les années 1990 par le gouvernement mauritanien a été regardée avec beaucoup de scepticisme par pas mal d'intellectuels mauritaniens et étrangers. Ils ont douté que les valeurs culturelles du pays, le mode de vie des populations et, surtout, la croyance islamique, seraient compatibles avec une démocratie locale de « type occidental ».

Les esprits réducteurs et sectaires seront tentés d'y voir deux systèmes irréductiblement antagonistes; confinés chacun dans sa propre sphère et condamnés à s'opposer.

D'un côté, l'idée de la démocratie occidentale, définie par le slogan anglo-saxon de « one man, one vote » (un homme, une voix) et de l'autre côté, la société islamique traditionnelle où la vie quotidienne et la structure politique sont hiérarchisées et basées sur les préceptes du Coran.

Cette vision, stérile et dangereuse, fait fi du droit à la différence et ignore combien sont nombreuses les convergences entre les deux systèmes, spécialement au niveau local. Ils sont, certes, d'origines fort différentes, mais ils tendent tous les deux vers le même objectif qui est le développement harmonieux des hommes.

Si on s'éloigne de tous les paramètres occidentaux classiques pour définir la démocratie comme forme de gouvernement, on va trouver dans la société mauritanienne des structures démocratiques, des traditions de participation qui sont basées sur l'Islam et sa tradition. Comme elles s'expriment de manière différente de notre idéal démocratique occidental, elles sont souvent négligées.

Le mode de vie traditionnel des Mauritaniens les prédisposait déjà à la participation : chaque campement avait sa Jema'a (assemblée) qui décidaient des affaires importantes comme la transhumance, les puits, les relations avec les autres campements, la guerre et la paix, etc..

Chaque village de la vallée du fleuve décidait de ces mêmes questions sous l'arbre à palabre, espace de concertation ouverte où chacun est admis et où l'avis de chacun est écouté et respecté.

Cette concertation se faisait du niveau le plus humble (quelques tentes) à celui de l'Émirat (il y avait quatre Émirats en Mauritanie).

Les Mauritaniens, en agissant ainsi, ne faisaient qu'appliquer dans leur vie quotidienne, les préceptes de leur religion : le principe de concertation est, en effet, une obligation religieuse stipulée en maints endroits du Coran et de la Sunna (exemples édifiants de la vie du Prophète).

Deux versets en particulier sont sans ambiguïté : le premier ordonne au Prophète de prendre l'avis des musulmans pour toutes les questions d'intérêt général (Al Imran, ayat no 159) : cet ordre est, à fortiori, valable pour tous les chefs de la communauté musulmane après lui.

Le deuxième verset (Ech-choura, verset no 35) s'adresse aux musulmans dans leur ensemble, leur demandant de se concerter entre eux.

Selon le droit musulman, le chef a donc l'obligation de consulter la population et les citoyens ont l'obligation de demander l'avis les uns des autres.

Il s'agit du principe de la Choura (concertation). Il y a même une sourate (« chapitre » coranique) qui s'intitule Sourate de la Choura.

Dans le contexte spécifiquement mauritanien, ce principe était appliqué naturellement et le mode de vie traditionnel des populations s'y prêtait admirablement.

Les maures, transhumants dont la survie dépendait d'informations dont chaque membre de la communauté détenait une partie (emplacement et état des points d'eau, des pâturages, bêtes égarées, ennemis, prédateurs, etc.) devaient nécessairement échanger leurs connaissances et se concerter pour pouvoir faire face aux conditions extrêmement difficiles de leur vie.

Les populations d'éleveurs de bovins et de cultivateurs de la vallée du fleuve Sénégal avaient les mêmes impératifs et agissaient de la même manière.

Cette « démocratie naturelle » qui facilitait les contacts et les échanges a permis au peuple mauritanien, puisant dans ses deux sources, arabe et africaine, de se forger, au fil des siècles, une culture spécifique, une « personnalité » originale et forte.

Aussi, quand l'État mauritanien a entamé, en 1986, un réel processus de décentralisation, commençant par l'échelon local, avec en perspective le niveau régional, la population s'est trouvée en phase avec cette action et y a adhéré naturellement.

Il est regrettable que, jusqu'ici, les différentes évaluations faites de ce processus de démocratisation progressive n'aient jamais pris en compte le ressort puissant que peuvent constituer les valeurs culturelles pour le promouvoir et en faciliter la réalisation.

Seules ont été analysés les facteurs comme la précarité des moyens, le peu d'instruction des élus locaux, le manque d'infrastructures, les lacunes institutionnelles et les difficultés de transfert des compétences de l'État vers la commune.

Aucune référence, directe tout au moins, n'a été faite à l'Islam comme facteur pouvant interférer lors de l'évaluation de ce processus de démocratisation.

Il semble certain, cependant, que l'adhésion des populations à ce processus soit largement déterminée par le fait que ce système, qui instaure la concertation, ne leur était pas étranger et qu'elles l'acceptaient même sous sa nouvelle forme, moins habituelle comme, par exemple, les conseils municipaux et les élections communales.

La démocratie locale est non seulement compatible avec l'Islam tel qu'il est vécu et pratiqué en Mauritanie, mais elle y est naturelle. Seule change la forme et l'organisation : au lieu que ce soit l'assemblée de la tribu ou du village, composée de personnes reconnues pour leur sagesse et choisies par consensus, qui décident de la chose publique (sic).

Dans les nouvelles mairies et dans les anciens villages de la Mauritanie, la « démocratie locale est pratiquée » selon ces directives islamiques et parfois cette manière de régner est « plus démocratique » que les louables systèmes occidentaux.

Par exemple, le principe de la majorité simple : que 51 % des citoyens puissent accaparer la décision et ignorer l'avis de 49% de la population est une injustice. L'Islam préconise la représentation de la minorité dont l'avis doit être pris en compte. Dans ces cas, l'Islam prend le rôle de « correcteur » de certaines des lacunes du système démocratique occidental.

Plus généralement, soit dans les mairies, soit dans les parlements nationaux, il n'existe pas un incompatible d'Islam avec la vision occidentale de la démocratie (sic). Les points communs les plus remarquables entre les deux systèmes sont :

- La question de la morale et de l'intégrité. La démocratie exige, pour son exercice normal, un certain degré de bonne morale (équité, transparence, respect des lois et des normes, respect de la volonté du votant, etc.). L'arsenal juridique musulman est tout entier consacré à garantir les droits, l'intégrité, les convictions et les biens de chaque citoyen, fut-il d'une autre religion.
- Le principe de subsidiarité, si nécessaire à la démocratie locale est, dans l'optique musulmane, une projection du principe de la « Choura », base de toute action de gestion des affaires publiques.
- La constitution d'un État de droit où les libertés individuelles et collectives sont garanties et où les citoyens sont égaux devant la loi. L'Islam consacre ces mêmes principes avec solennité et force dans ses textes les plus importants.

Il ne s'agit là que de quelques points saillants destinés à montrer par l'exemple qu'Islam et démocratie locale peuvent très bien aller ensemble pour le plus grand bien des populations de cette confession.

Enfin, nous pouvons conclure de ce qui précède que, si la démocratie est, comme on dit, le moins mauvais des systèmes politiques, tout en comportant nombre de lacunes illustrées par les difficultés que connaissent les sociétés démocratiques; l'Islam, de son côté, connaît ces temps-ci beaucoup d'aléas et de secousses dus, le plus souvent, aux mauvaises interprétations et au zèle de ceux qui s'en prévalent à tort. Il n'en demeure pas moins que l'Islam vrai est une religion ouverte et égalitaire, que la démocratie est le système politique le plus humain que l'on connaisse et que la démocratie, dans les pays musulmans, est non seulement possible et souhaitable, mais absolument nécessaire.

Annexe 3

Programme de travail pour la mission du consultant international

Le dimanche 11 avril 2004

- 9h00 : Rencontre de concertation avec le Coordinateur du Programme PNBG M. Ahmed Youra Ould Haye en présence de M. Fah Ould Brahim Ould Jiddou, Conseiller Technique PNBG, M. Cheikhany Jules consultant national et Hadrami Ould Mohamed Khattry, Expert auprès de la DCL chargé de l'appui à la mission;
- 10h00 : Rencontre de courtoisie et échanges sur la mission avec Mme Cécile Molinier Représentant Résident et Coordonnateur Résident des Activités Opérationnelles du Système des Nations Unies en Mauritanie;
- 14h00 : Réunion de travail à la Direction des Collectivités Locales DCL avec son directeur Mr. Abdi Ould Horma

Le lundi 12 avril

- 9h-15h00 : Lecture et session préparatoire
- 17h45 : Visite à la mission résidente du P.N.U.D. Rencontre de courtoisie et échanges sur la mission avec Mme Cécile Molinier Représentant Résident et Coordonnateur Résident des Activités Opérationnelles du Système des Nations Unies en Mauritanie ainsi que Mr. Moktar LAM Chef Unité Gouvernance.

Le mardi 13 avril

- ◆ Journée consacrée par le consultant à la lecture des documents. Soirée sociale en compagnie du consultant national et du chargé de mission.

Le mercredi 14 avril

- 10h à 12h00 : Réunion de travail à l'A.M.M. (Association des maires de Mauritanie) avec quelques maires sous la direction de Monsieur Maloum Ould Braham, Secrétaire général de l'Association.
- 12h à 14h00: Visite de l'A.M.E.X.T.I.P.E (Agence mauritanienne d'exécution de travaux d'intérêt public pour l'emploi) rencontre de travail avec Mr. N'Guissaly FALL Directeur Général

Le jeudi 15 avril

- 12h00 : Visite à la mairie Sabkha et rencontre avec le comité exécutif et le maire.
- 14h00 : Visite de la C.U.N. (Communauté urbaine de Nouakchott) rencontre avec le Directeur général
- Soirée : Voyage à Mederdra-Bir Touress-Tiguent

Le samedi 17 avril

- ◆ Retour à Nouakchott

Le dimanche 18 avril

- 10h00 : Rencontre au bureau de DATAR au M.I.P.T.avec Mr.Moctar Ould El Hagen, Directeur
- 12h à 13h00 : Entretien avec le responsable de l'O.N.G. Eco-Dev.
- 13h00 : Visite du P.D.U. (Programme de développement urbain)

Le lundi 19 avril

9h00 : Réunion de travail avec le directeur des collectivités locales
10h00 : Visite de la mairie d'Arafatt
12h00 : Visite de la mairie de Tevregh-Zeina
13h00 : Réunion de mi-parcours avec le PNUD
15h : Rédaction du plan du rapport provisoire

Le mardi 20 avril

8h à 12 h00 : Rédaction du rapport provisoire
12h00 : Visite de la mairie du Ksar
14h00 : Réunion avec l'un des préfets des communes visitées (annulées)

Le mercredi 21 avril

- ◆ Rédaction du rapport provisoire, lecture et élaboration du plan de travail.

Le jeudi 22 avril

9h00 : Voyage a Akjoujt (annulé)
10h00 : Rencontre avec le directeur du PNUD
21h00 : Dîner avec Hadrami ould Mohamed Khattry et quelques invités Mauritaniens

Le dimanche 25 avril

- ◆ Réunion de restitution ainsi que présentation sur la coopération municipale internationale remise au mercredi 28 avril.
- ◆ Travail de rédaction en compagnie du consultant national.

Le lundi 26 avril

11h00 : Rencontre avec le responsable du PADDEM (français)
14h00 : Rencontre avec le responsable du projet PAD (coopération allemande)

Le mardi 27 avril

- ◆ Finalisation de la rédaction et production du document provisoire

Le mercredi 28 avril

14h00 : Réunion de restitution du rapport provisoire à la D.C.L. avec la participation de l'A.M.M. et de la CEP/PNBG⁵
Présentation du document de travail

Le jeudi 29 avril

- ◆ Réunion des maires à Awleigatt (annulée)

Le vendredi 30 avril

- ◆ Départ

⁵ Annexe 4 – Termes de référence pour l'étude relative à l'évaluation des capacités de gestion des communes

Annexe 4

Termes de référence pour l'étude relative à l'évaluation des capacités de gestion des communes

1. CONTEXTE

Depuis plus d'une décennie, la Mauritanie s'est engagée dans des politiques de réformes ambitieuses, qui ont touché l'ensemble de la vie politique, économique et sociale du pays. Ainsi, un taux de croissance réelle de l'ordre de 5% a été réalisé en 2001 dans le contexte de libéralisation économique des principaux secteurs productifs. Sur le plan politique, des progrès importants ont été enregistrés notamment la réforme du système électoral et la tenue d'élections législatives et municipales transparentes en octobre 2001.

C'est ainsi que le premier Congrès des Maires de Mauritanie, tenu en 1995 a réaffirmé la décentralisation comme modèle de développement privilégié. Dans le même esprit, le Gouvernement a adopté, la Déclaration de politique municipale qui devait se traduire, dans la pratique, par un transfert progressif de compétences aux municipalités et par l'amélioration de l'environnement institutionnel et organisationnel des communes. Elle s'assignait également pour objectif de favoriser les conditions pouvant permettre aux communes d'accroître leurs ressources financières et d'envisager l'exécution de programmes d'investissement centrés sur la réalisation, la réhabilitation et l'entretien d'infrastructures publiques.

Cependant, il est important de rappeler que la décentralisation est un phénomène récent, entamée en 1986, elle n'a été généralisée qu'en 1988. Actuellement le pays compte 216 communes dont 53 communes chefs lieux de Wilaya et de Moughataa et 163 communes rurales.

Toutefois, des insuffisances dans les capacités de gestion et d'organisation des communes méritent d'être améliorées.

C'est dans ce cadre que, la présente consultation est prévue, à cet effet, pour appuyer la Direction des Collectivités Locales (DCL) dans l'évaluation des capacités de gestion des communes. Cette consultation est financée par le PNUD, dans le cadre du Programme d'appui à la mise en œuvre du Programme national de bonne gouvernance.

Le Département des Affaires Économiques et sociales des Nations-Unies (DAES) est l'Agence coopérante chargée du recrutement, de la supervision et du suivi des consultants.

2. MISSIONS ET TÂCHES DU CONSULTANT INTERNATIONAL

Sous la supervision du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies et en étroite collaboration avec la Direction des Collectivités Locales du Ministère de l'intérieur et de la Coordination, le prestataire, sera appelé à effectuer les tâches suivantes :

- Analyser la capacité de gestion des collectivités locales au plan des ressources humaines ;
- Analyser la capacité de gestion financière et organisationnelle des collectivités locales ;
- Analyser le dispositif actuel en matière de recouvrement des recettes tout en mettant en exergue les forces et les faiblesses;
- Évaluation de l'état actuel de l'informatisation et du développement des données municipales ;
- L'évaluation de la capacité de gestion des équipements communaux ;
- L'évaluation de la capacité de développer des relations partenariales intercommunales, avec le secteur privé et avec les partenaires extérieurs (ONG, Bailleurs de fonds) ;

Pour ce faire, il procédera au préalable à la réalisation d'un travail de base portant sur :

- La collecte des textes et procédures en vigueur en Mauritanie relative à la décentralisation;
- La rédaction d'un rapport d'un diagnostic complet de la capacité de gestion des communes sur la base de l'existant et complété éventuellement par l'étude de cinq (5) cas de communes à définir;
- Faire la synthèse des recommandations faites dans les différentes études sur la décentralisation en Mauritanie ;
- L'analyse des forces et faiblesses de ces recommandations tout en étudiant leur degré de faisabilité ;

Toutefois, beaucoup plus qu'une démarche d'identification des problèmes, l'étude devra s'attacher davantage à expliquer les dynamiques, les interactions et éventuellement les évolutions opérées dans la mise en œuvre de ces capacités. Il s'agira, après analyse des données recueillies, d'élaborer des recommandations pertinentes visant à corriger les dysfonctionnements, les lacunes des textes de lois et de procédures en vigueur ainsi que des propositions pour la mise en œuvre des nouvelles mesures ou approches à envisager.

En définitive, à l'issue de l'évaluation sus indiquée, le prestataire identifiera et fera ressortir la nature de l'appui institutionnel nécessaire aux communes pour les rendre plus performantes, plus modernes dans la gestion multiforme des affaires locales.

3. PRODUITS ATTENDUS

Le consultant international devra présenter à la fin de son travail à produire :

- un rapport du diagnostic complet de la capacité de gestion des communes en 3 exemplaires contenant les recommandations retenues ;
- un rapport provisoire de l'évaluation des capacités de gestion des communes en 3 exemplaires contenant les recommandations retenues ;
- un rapport final de l'évaluation des capacités de gestion des communes en 3 exemplaires ;
- un support magnétique sous format Word

4. DÉROULEMENT ET DURÉE DE LA MISSION

Le consultant international définira la méthodologie appropriée pour la réalisation de l'activité décrite ci-dessus. La mission aura lieu à Nouakchott ainsi que dans les localités qui seront identifiées d'un commun accord entre la DCL et la Coordination. En fonction du nombre des localités visées par l'étude, des équipes de fonctionnaires pourront être constituées pour faciliter le travail de collecte et d'analyse de données sous l'encadrement du consultant international. La constitution des équipes se fera par la coordination en concertation avec le point focal et l'expert national en charge de l'Effet, y compris le consultant international. La durée prévue pour la réalisation de la présente mission est d'un (1) mois. Les honoraires du prestataire seront fixés conformément aux normes du PNUD en vigueur.

5. PROFIL DU PRESTATAIRE

Le consultant international à retenir devra :

- être spécialisé en organisation et en gestion des collectivités locales ;
- justifier de connaissances et d'une expérience en organisation administrative communale ;
- bénéficier d'une expérience professionnelle d'au moins 7 dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale ;
- avoir une bonne capacité de rédaction et de synthèse en français.

Annexe 5

Réunion de restitution du rapport provisoire du 28 avril 2004

Compte rendu de la réunion :

Le mercredi 28 avril 2004 à 13h, s'est tenue, dans les locaux de la Direction des collectivités locales (D.C.L.) à Nouakchott, une réunion de restitution du rapport provisoire de l'étude portant sur l'évaluation des capacités des communes. Le rapport a été préparé par monsieur Jacques Jobin et maître Cheikhany Jules, respectivement consultant international et consultant national pour cette étude.

Ont pris part à cette réunion présidée par monsieur Abdi Ould Horma, directeur des collectivités locales au MIPT, les personnes suivantes :

M. Lam Moctar du PNUD

M. Ahmed Youra Haye, coordinateur du PNBG

M. Gaye El-Hadj, directeur adjoint de la DCL/MIPT

M. Maloum Ould Braham, secrétaire général de l'Association des maires de Mauritanie

M. Mohamed Ould Abdi, représentant de la cellule de coordination du P.D.U.

M. Charvet Éric, responsable du P.A.D.D.E.M. (coopération française) au MIPT

M. Fah Ould Brahim, conseiller technique du PNBG

M. Hadrami Ould Khattry, expert du programme d'appui à la mise en œuvre du PNBG pour la composante Gouvernance locale et décentralisation.

Ouvrant les travaux, le directeur des collectivités locales a d'emblée remercié les participants pour leur présence à cette réunion de restitution. Il a ensuite rappelé le contexte dans lequel s'inscrit la présente étude, à savoir une réflexion sur l'état actuel des capacités des communes tant au niveau des capacités organisationnelles de gestion qu'à celui des ressources humaines et financières afin de dégager une vision prospective pour l'amélioration de ces capacités. Par la suite, le directeur a passé la parole au consultant international, monsieur Jacques Jobin. Celui-ci a fait exposé sur le rapport provisoire et après son exposé, il a passé la parole à monsieur Cheikhany Jules, le consultant national.

Après l'exposé fait par les consultants, le DCL a donné la parole aux participants pour un débat sur le rapport. Les différents participants ont pris la parole à tour de rôle pour poser des questions et exprimer leurs points de vue sur le document.

- Le premier à prendre la parole fut le S.G. de l'A.M.M.
 - qui se félicite de l'exhaustivité du document qui a fait le tour de toutes les questions essentielles;
 - qui souhaite que, dans le rapport, on fasse une analyse des mécanismes de la tutelle pour, dit-il, les disséquer et en faire sortir une mouture pour les avancées futures de la décentralisation;
 - qui déclare à propos du FRD, qu'il existe, selon lui, un risque que ce type de transfert en faveur des municipalités entraîne le développement d'une mentalité d'assisté. Pour éviter ce risque, il y a lieu d'orienter le FRD vers les projets générateurs de revenus pour les municipalités. Selon lui, le FRD doit être perçu comme un stimulant, un dispositif incitatif pour les communes.

- Le DCL adjoint
 - Toujours à propos du FRD qui constitue une réelle avancée, il pense que ce type de transfert doit servir à asseoir la volonté de susciter un réel développement à la base et ne pas être pour les municipalités un moyen de se complaire dans une posture comme celle de rester indéfiniment sous perfusion financière de l'État.

- Mohamed ould Abdi de la cellule de coordination du PDU
 - Le FRD est une avancée substantielle résultante de l'accord de négociation conclu entre la Banque mondiale et le gouvernement mauritanien pour la mise en œuvre du PDU.
 - Le PDU va engager une importante étude sur le foncier à la suite de l'Élaboration des SDAU (schémas directeurs d'aménagement urbain) qui après leur adoption par le gouvernement deviennent exécutoires et conduisent à la définition des schémas de structures.

- Monsieur Lam Moctar du PNUD
 - Il relève trois points importants :
 1. Le lien à faire entre l'aménagement du territoire et la décentralisation recommandé par les consultants est une bonne approche. Il ne peut y avoir de décentralisation sans aménagement du territoire. Actuellement l'aménagement du territoire manque de vision prospective. Le fait que les deux directions chargées respectivement de l'aménagement du territoire et de la décentralisation se trouvent au même ministère est un atout.
 2. Il se félicite également du lien à faire entre la décentralisation et la lutte contre la pauvreté suggéré par les consultants. Les projets de développement communaux doivent être éligibles sur les programmes de lutte contre la pauvreté.
 3. Il pense aussi que la proposition concernant l'ancrage institutionnel de la décentralisation est une bonne proposition avec ses deux variantes :
 - La création d'une administration de mission (la création d'un ministère chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire).
 - La création d'une commission nationale de la décentralisation rattachée directement au président de la République.

Concernant la mobilisation des ressources, monsieur Lam estime que les consultants n'ont pas fait de propositions concrètes pour lui le goulot d'étranglement se situe au niveau de l'appréhension et la définition du potentiel fiscal.

Pour ce qui est de la proposition relative à la création d'une banque ou d'une structure quelconque de crédit municipal, il faudrait avant d'envisager la mise au point d'un tel circuit de financement au profit des communes voir les capacités de remboursement de celles-ci et ne pas les lancer dans l'aventure de l'emprunt sur les marchés financiers de crédit sans s'être assurée au préalable de la solidité de leurs structures financières.

En ce qui concerne l'intercommunalité, il pose la question de quelle type d'intercommunalité faut-il envisager dans le cas de la Mauritanie compte tenu d'une part de la vaste étendue du territoire et d'autre part de la question du découpage communal actuel qui maintient des entités non viables du point de vue économique ce qui est le cas notamment de la plupart des communes rurales.

Il propose de faire coïncider l'espace politique et l'espace économique pour les communes rurales (d'où le rôle de l'aménagement du territoire).

Pour ce qui est du transfert des compétences de l'État central vers les communes un toilettage des textes s'impose pour rendre effectif ce transfert.

- Monsieur Ahmed Youraould Haye, coordinateur du PNBG
 - Les consultants doivent s'atteler à faire ressortir la dynamique interne des interrelations qui existent entre les différents facteurs de blocage et non se contenter de faire le diagnostic des difficultés.
- Fahould Brahim, conseiller technique du PNBG
 - Réflexion à faire par les consultants sur les étapes suivantes du processus à mettre en place.
- Monsieur Charvet (PADDEM)
 - Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables constitue parfois une source de complication pour les petites communes.
 - Le contrôle juridictionnel des comptes et des actes des communes doit être étendu pour que l'on puisse attaquer ces actes devant les juridictions spécialisées actuellement le contrôle est uniquement administratif.