



REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Honneur – Fraternité – Justice

Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation

(MIDEC)

Direction Générale des Collectivités Territoriales

(DGCT)

L'Unité technique d'évaluation des performances des communes Mauritaniennes

Rapport sur les capacités institutionnelles des communes mauritaniennes

**Programme de Promotion d'une Gouvernance Responsable
(ProGRES)**



Mise en œuvre par :

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Novembre, 2022

Table des matières

Sigles et acronymes	8
Préambule.....	9
Résumé exécutif.....	11
Introduction.....	22
I. Eléments de contexte	22
I.1 Un processus de décentralisation en cours d'approfondissement	22
I.2 Un échelon communal fortement sollicité	23
I.3 Une exigence de performance des services publics plus contraignante	23
II. Considérations liminaires relatives à l'enquête	25
II.1 Cadre spécifique et objectifs de l'enquête.....	25
II.2 Présentation de l'outil de mesure des performances communales	26
II.3 Cadre territorial et administratif de l'enquête de 2021	27
II.3.1 Etendue géographique de l'enquête	27
II.3.2 Taille des communes couvertes par l'enquête	31
III. Présentation comparée et analytique des données de l'enquête de 2021	31
III.1 Situation des communes en référence aux conditions minimales	32
III.1.1 Le respect de certaines exigences relatives au budget initial.....	32
III.1.2 Légalité des actes des autorités communales	35
III.1.3 Respect des procédures d'adoption du compte administratif	38
III.1.4 Organisation et tenue des archives communales	41
III.1.5 Bilan de l'évaluation de la satisfaction par les communes des conditions minimales.....	44
III.2 Niveau de satisfaction par les communes des indicateurs de performance	52
III.2.1 Vue d'ensembles des résultats MDP par catégorie de communes	53
III.2.2 Population totale - Répartition	57
III.2.3 La prise en compte du genre	57
III.2.4 Le fonctionnement du conseil municipal.....	60
III.2.5 La présence des élus.....	65
III.2.6 Les rencontres avec les populations	66
III.2.7 Affichage, diffusion et publication des documents du conseil	68
III.2.8 L'administration communale	70
III.2.9 Tutelle : transmission des documents	72
III.2.10 Les employés communaux.....	74
III.2.11 Finances locales	88

II.2.12 Investissement.....	91
II.2.13 Planification et programmation.....	96
II.2.14 Participation de la population.....	98
II.2.15 Patrimoine communal.....	99
II.2.16 Les services rendus à la population	101
III.2.17 Compétences exercées par les communes.....	108
III Synthèse des conclusions et des recommandations.....	114
III.1 Principales conclusions.....	114
III.1.1 Sur l'enquête proprement dite.....	114
III.1.2 Sur les constats généraux issus des données collectées.....	115
III.2 Recommandations	116
Annexes	118
Annexes 1 : Tableau - Taxes et impôts par commune	119
Annexe 2 : Contributeurs et contributrices	123

Liste des Illustrations

Illustration 1: Nombre de communes par Wilaya.....	26
Illustration 2 : Les Wilayas de la Mauritanie.....	27
Illustration 3 : Carte des communes de la Mauritanie	28
Illustration 4 : Population par Wilaya	29
Illustration 5 : FRD par Wilaya	29
Illustration 6 : Nombre de communes par groupes de population	30
Illustration 7 : Budget initial (conditions minimales)	32
Illustration 8 : Budget initial (conditions minimales) par indicateur et par population	33
Illustration 9 : Conditions minimales (finances) par groupe de communes.....	34
Illustration 10 : Indicateur Légalité (conditions minimales)	35
Illustration 11 : Indicateur Légalité (conditions minimales) par indicateur et par population....	36
Illustration 12 : Indicateur Légalité (conditions minimales) par groupe de communes	37
Illustration 13 : Gestion financière (conditions minimales).....	37
Illustration 14 : Gestion financière (conditions minimales) par catégorie de population	38
Illustration 15 : Compte Administratif et comptabilité par groupe de communes	39
Illustration 16 : Archivage (conditions minimales).....	40
Illustration 17 : Archivage (conditions minimales) par population.....	41
Illustration 18 : Résultats par population (Archivage)	42
Illustration 19 : Résultat global par commune (Conditions minimales)	44
Illustration 20 : Capacité institutionnelle des communes (21 conditions minimales)	46
Illustration 21 : Résultat global (conditions minimales) par groupe de population.....	48
Illustration 22 : Conditions minimales par wilaya et par indicateurs	49
Illustration 23 : Moyenne des Conditions minimales par wilaya.....	50

Illustration 24 : Indicateur conditions minimales par catégorie de population	51
Illustration 25 : Résultats de la MDP par commune de moins de 10 000 habitants.....	53
Illustration 26 : Résultats de la MDP par commune de moins de 15 000 habitants.....	54
Illustration 27 : Résultats MDP par commune de moins de 20, 30 et plus de 30 mille habitants .55	55
Illustration 28 : Population 2013 et moyenne de village/localité par groupe de population	56
Illustration 29 : Les élus communaux selon le genre	58
Illustration 30 : Les Maires selon le genre	58
Illustration 31 : Taux du renouvellement des élus	59
Illustration 32 : Taux de femmes élues par Wilayas	59
Illustration 33 : Réunion du conseil et des commissions	60
Illustration 34 : Réunions du conseil et des commissions selon catégories de communes	61
Illustration 35 : Réunions du conseil et des commissions par chefs-lieux	62
Illustration 36 : Convocations et procurations.....	63
Illustration 37 : Convocations et procurations par catégorie de communes	64
Illustration 38 : Présence et accessibilité des élus par catégorie de population.....	66
Illustration 39 : Rencontres avec la population	67
Illustration 40 : Rencontres du conseil par catégorie de commune	68
Illustration 41 : Affichage et diffusion des documents du conseil.....	69
Illustration 42 : Affichage, diffusion et publication des documents du conseil par catégories	70
Illustration 43 : Présence du Secrétaire Général et accessibilité	72
Illustration 44 : Présence du Secrétaire Général et accessibilité par catégories	72
Illustration 45 : Transmission des documents à la tutelle	73
Illustration 46 : Transmission des documents à la tutelle par catégorie de population	74
Illustration 47 : Employés communaux permanents par commune.....	75
Illustration 48 : Nombre des employés communaux permanents par 1,000 habitant et wilaya ...	76
Illustration 49 : Employés communaux permanents par catégorie de commune	77
Illustration 50 : Employés permanents/temporaires par 1000 habitants et par catégorie.....	77
Illustration 51 : Masse salariale par dépenses de fonctionnement réalisées (en pourcentage)	78
Illustration 52 : Répartition du personnel communal par fonction et par statut.....	79
Illustration 53 : Répartition du personnel communal par fonction et catégorie de commune	80
Illustration 54 : Répartition du personnel communal par fonction et catégorie de commune	81
Illustration 55 : Les employés communaux par wilaya et par statut.....	82
Illustration 56 : Les employés communaux par wilaya et par fonction.....	83
Illustration 57 : Instruments de la gestion des ressources humaines.....	85
Illustration 58 : Instruments de la gestion de ressources humaines par catégorie.....	86
Illustration 59 : Présence du personnel	86
Illustration 60 : Sanctions, notations, et indemnisations	87
Illustration 61 : Sanctions, notations, et indemnisations par catégorie de commune	87
Illustration 62 : Les finances locales selon différentes catégories de recettes.....	89
Illustration 63 : Recettes propres par habitant (moyenne et médiane)	90
Illustration 64 : Budget d'investissement réalisé par habitant	91
Illustration 65 : FRD comme part des investissements réalisés par catégorie de communes	91
Illustration 66 : Investissement par habitant (moyenne et médiane) par Wilaya	92
Illustration 67 : Gestion financière.....	94
Illustration 68 : Gestion financière par catégorie de communes	95

Illustration 69 : La programmation du PDC	96
Illustration 70 : Qualité de la planification du PDC	97
Illustration 71: Participation de la population	98
Illustration 72 : Compétences en maîtrise d'ouvrage des communes	99
Illustration 73 : Etat du patrimoine et des équipements par catégorie de commune.....	99
Illustration 74 : Compétences en maîtrise d'ouvrage par catégorie de commune	100
Illustration 75 : Gestion et fonctionnalités des services rendus	101
Illustration 76 : Gestion des services rendus par catégorie de commune	102
Illustration 77 : L'accès à l'eau potable.....	103
Illustration 78 : L'Etat civil	104
Illustration 79 : L'Etat civil par wilaya	105
Illustration 80 : La gestion des ordures.....	106
Illustration 81 : Qualité du service (déchet)	106
Illustration 82 : Les services d'hygiène	108
Illustration 83 : L'hygiène par catégorie de commune	108
Illustration 84 : Contrôle d'hygiène des produits alimentaires	109
Illustration 85 : Les compétences exercées par les 219 communes mauritaniennes	110
Illustration 86 : Services disponibles par catégorie de population	110
Illustration 87 : Disponibilité et population moyenne.....	111
Illustration 88 : Nombre de services disponibles par commune	112
Illustration 89 : Nombre de services disponibles.....	114

Liste des tableaux

Tableau 1 : Niveau satisfaction indicateurs en rapport avec le budget initial en 2015, 2018 et 2021	33
Tableau 2: Situation conformité aux conditions minimales budgets initiaux en 2015, 2018 et 2021.....	34
Tableau 3 : Indicateur relatif à la légalité en 2015, 2018 et 2021	37
Tableau 4: Compte administratif et compte de gestion en 2015, 2018 et 2021.....	39
Tableau 5: Compte administratif par catégorie de population et par indicateur	40
Tableau 6 : Les comptes administratif en 2015, 2018 et 2021	40
Tableau 7 : Situation de l'archivage en 2015, 2018 et 2021	42
Tableau 8: L'archivage par groupes de communes en 2015, 2018 et 2021	43
Tableau 9: Archivage par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021	43
Tableau 10 : Nombre de communes regroupées à titre indicatif sur la base des performances réalisées en satisfaction des conditions miniuàles conditions minimales	48
Tableau 11: Résultats globaux en satisfaction des conditions minimales par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021	49
Tableau 12 : Moyenne des conditions minimales par Wilaya en 2021	51
Tableau 13 : Comparaison des résultats des catégories de communes en satisfaction des conditions minimale en 2015, 2018 et 2021	52
Tableau 14: Sessions des conseils municipaux en 2015, 2018 et 2021	61
Tableau 15 : Sessions conseils municipaux et réunions comminions en 2015, 2018 et 2021	62
Tableau 16: Sessions des conseils municipaux et réunions des commissions en 2015, 2018 et 2021.....	63
Tableau 17 : Situation des convocations et des procurations en 2015, 2018 et 2021.....	64
Tableau 18 : Situation des convocations et des procurations par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021.....	65
Tableau 19: Situation de la présence et de l'accessibilité des élus par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021 :	66
Tableau 20 : Situation des rencontres avec la population en 2015, 2018 et 2021	67
Tableau 21 : Situation des rencontres des conseils par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021.....	67
Tableau 22: Affichage et diffusion des documents des conseils municipaux en 2015, 2018 et 2021.....	69
Tableau 23 : Affichage, diffusion et publication des documents par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021	70
Tableau 24 : Présence et accessibilité du secrétaire général.....	71
Tableau 25: Présence et accessibilité du secrétaire général par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021	72
Tableau 26: Nombre de communes réparties sur la base de l'effectif du personnel permanent	76
Tableau 27 : Employés communaux permanents par 1000 habitants et par catégorie de communes	77
Tableau 28 : Employés permanents et autres par 1000habitants et par catégorie de communes	78
Tableau 29 : Masse salariale par dépenses de fonctionnement réalisées (%) par catégorie de communes	79

Tableau 30 : répartition du personnel communal par fonction et par statut comparée entre 2015, 2018 et 2021	80
Tableau 31 : Répartition personnel communal par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2020.....	81
Tableau 32 : Employés communaux par Wilaya	84
Tableau 33 : Instruments de la gestion des ressources humaines en 2015, 2018 et 2021 ...	85
Tableau 34 : Présence du personnel communal en 201, 2018 et 2021	87
Tableau 35: Sanctions, notations et indemnisations en 2015, 2018 et 2021	87
Tableau 36 : Sanctions, notations et indemnisations.....	88
Tableau 37 : Recettes propres par habitant et par groupe de communes	90
Tableau 38 : Investissement/ habitant en MRO par groupe de communes en 2015, 2018 et 2021.....	91
Tableau 39 : FRD comme part des investissements réalisés par catégorie de communes comparé.....	92
Tableau 40 : Gestion financière comparée en 2015, 2018 et 2021.....	94
Tableau 41 : Gestion financière par catégorie communes en 2015, 2018 et 2021	95
Tableau 42 : Programmation des PDVC en 2015, 2018 et 2021	97
Tableau 43 : Qualité de la planification des PDC en 2015, 2018 et 2021.....	98
Tableau 44 de la population en 2015, 2018 et 2021	99
Tableau 45 : Comparaison des états du patrimoine par catégorie de communes.	100
Tableau 46 : Gestion et fonctionnalité des services rendus en 2015, 2018 et 2021	101
Tableau 47 : Comparaison services rendus par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021.....	102
Tableau 48 : Les services de l'état civil en 2015, 2018 et 2021	104
Tableau 49 : La gestion des ordures en 2015, 2018 et 2021	106

Sigles et acronymes

ANRPTS	Agence Nationale du Registre des Populations et des Titres Sécurisés
CCC	Cadre de concertation citoyenne
CT	Collectivités Territoriales
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DPDDL	Déclaration de Politique de Décentralisation et de Développement Local
DRDD	Direction Régionale de la décentralisation et du Développement local
FRD	Fonds Régional de Développement
FIS	Fonds Intercommunal de Solidarité
GIZ	Deutsche Gesellschaft Fur internationale Zusammenarbeit
PDC	Plan de Développement Communal
PIP	Plan d'Investissement Prioritaire
MIDEC	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
ODD	Objectifs de développement Durable
SCAPP	Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée
SNDDL	Stratégie Nationale de Décentralisation et de Développement Local
STD	Services techniques déconcentrés
RH	Ressources humaines

Préambule

Le présent rapport a pour objet l'analyse des capacités institutionnelles des communes mauritaniennes. C'est le troisième document du genre élaboré par la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC), avec l'appui de la coopération allemande.

Les données relatives aux communes ont été collectées, in situ, à la faveur d'une enquête de terrain qui a embrassé l'ensemble du territoire national.

Les communes, toutes les 219 communes que compte la Mauritanie, ont été effectivement évaluées au moyen d'un outil de mesure des performances mis à jour et amélioré.

Exhaustif, l'outil est articulé autour de multiples et divers indicateurs qui se distinguent suivant qu'ils sont relatifs aux conditions minimales exigées des communes ou aux performances réalisées par celles-ci en matière de bonne gouvernance locale ou encore de contribution à l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD).

L'enquête de 2021, basée sur les données de 2020, s'est exclusivement appesantie sur les deux premières catégories d'indicateurs.

Au nombre de 23, les indicateurs relatifs aux conditions minimales portent sur :

- (i) Le budget communal ;
- (ii) La légalité des actes communaux ;
- (iii) La gestion financière et,
- (iv) L'archivage au niveau de la commune.

Quant aux indicateurs de performance, ils sont au nombre de 05 (eux-mêmes éclatés en 21 sous - indicateurs) et sont relatifs aux aspects liés :

- (i) À la participation, l'inclusion et la gouvernance locale ;
- (ii) Aux finances locales et à la gestion financière ;
- (iii) Aux ressources humaines et à l'organisation de la commune ;
- (iv) À la planification et la gestion du patrimoine communal et, enfin,
- (v) Aux services rendus à la population.

En dépit des vigoureuses restrictions et mesures sanitaires de confinement imposées alors à l'effet d'endiguer la propagation, encore fulgurante, de la pandémie du coronavirus, l'intervention s'est globalement bien déroulée.

Les informations recueillies étaient à la fois denses et variées.

Outre un résumé exécutif procédant de considérations d'ordre pratique et dont l'objectif est de partager avec le maître d'ouvrage, ses partenaires nationaux et internationaux et, plus généralement, tous les utilisateurs potentiels et éventuels, les principaux résultats de l'étude sur les capacités institutionnelles des communes mauritaniennes réalisée sur le fondement des informations collectées à la faveur de l'enquête de 2021, le document est articulé autour :

- D'une introduction exposant des éléments sommaires sur le cadre général de l'étude et des considérations liminaires spécifiques s'y rapportant ;
- De trois principaux chapitres abordant, successivement :
 - Les données de base ayant servi d'assise matérielle à la recherche et aux investigations effectuées ;
 - La présentation, *dans une perspective comparée, ainsi que l'analyse* des résultats de l'enquête ;
 - Une synthèse des conclusions et recommandations susceptibles de conforter les acquis et d'améliorer l'existant.

Résumé exécutif

Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC) a réalisé, en 2021, une enquête nationale tendant à mesurer les capacités institutionnelles des communes mauritaniennes.

Troisième du genre jusqu'ici réalisée, l'enquête a effectivement couvert les 219 communes disséminées sur toute l'étendue du territoire nationale sur la base de l'outil de mesure des performances dont la quintessence a été brièvement exposée dans le préambule qui précède.

Le présent résumé exécutif a précisément pour objet de faire une synthèse des constats saillants qui sont ressortis des données collectées à la faveur de l'enquête de terrain et des principales recommandations qui en découlent.

A. Synthèses des constats effectués

1) Sur les conditions minimales

➤ Le budget initial

La régularité de procédures budgétaires est appréciée au regard des éléments suivants :

- L'intégration de dépenses obligatoires dans le budget de la commune ;
- La conformité des taux et des tarifs aux dispositions du code général des impôts ;
- La disponibilité de l'ensemble des annexes obligatoires du budget initial ;
- Le vote et l'approbation du budget initial dans les délais légaux ;
- La conformité des dépenses du personnel à la législation en vigueur.

La situation générale est contrastée et varie non seulement d'une commune à l'autre mais aussi, au niveau d'une même commune, d'un indicateur à l'autre.

Cependant, on peut valablement estimer que, globalement, les performances réalisées par les communes sont assez satisfaisantes : 92%, 88%, 73%, 63% et 57% pour, respectivement, les éléments d'appréciation sus - mentionnés.

Mais ces taux, quoique importants, voire très importants, dissimulent, en réalité, quelques reculs par rapport aux résultats enregistrés lors de l'enquête de 2018 où ils étaient, dans l'ordre de leur citation, 90%, 84%, 95% et 73%.

En outre, il est apparu qu'entre les exigences portant sur le respect des procédures suivies en matière de préparation du budget initial, *celle relative à la conformité des dépenses du personnel est la moins appliquée et que de telles procédures sont, à quelques nuances près, plus et mieux observées dans les communes les plus peuplées que les autres*¹.

¹ Il est fait référence à la répartition établie par la DGCT, depuis la première expérience de mesure des performances de communes, répartition suivant laquelle celles-ci ont regroupées sur la base de la taille de leur population en cinq catégories selon que le nombre d'habitants est inférieur à 10.000, ou qu'il atteint 15.000, ou 20.000, ou 30.000 ou enfin qu'il dépasse à 30.000.

➤ **La légalité des actes**

La légalité des actes communaux a été appréciée en référence à :

- La conformité des délibérations adoptées au cours de la période de référence ;
- La conformité des arrêtés pris pendant la même période ;
- La disponibilité des textes de base ;
- L'existence d'un règlement intérieur du conseil municipal ;
- La structuration du conseil municipal en commissions.

Les délibérations adoptées par les conseils municipaux et les arrêtés pris par les Maires sont, dans leur grande majorité, *saufs du point de vue juridique*, les résultats moyens obtenus étant, respectivement, de 93% et 88 % pour l'ensemble des 219 communes évaluées.

De plus, la disponibilité des textes de référence est vérifiée auprès de 84% des mêmes communes.

Cependant, les conseils municipaux ne se sont pas tous organisés, puisque seuls 72% se sont structurés en commissions et 63% se sont dotés d'un *règlement intérieur*.

Enfin, le nombre de sessions requis (04) n'est respecté que par 12% des conseils municipaux et l'implication des populations dans la définition et la mise en œuvre des actions à entreprendre au niveau local ne bénéficie d'un cadre formellement établi qu'au niveau de 52% des communes mauritaniennes.

➤ **L'observation des procédures d'adoption du compte administratif**

Au total, trois indicateurs ont été mis à contribution pour apprécier la satisfaction par les communes du respect des procédures de présentation et d'adoption du compte administratif et du compte de gestion.

- L'adoption du compte administratif avant le 30 avril comme le requiert la loi ;
- Le retrait du Maire au moment du vote du compte administratif par le conseil municipal ;
- L'adoption concomitante du compte administratif et du compte de gestion par le conseil municipal.

Dans de nombreuses communes, la validité des comptes administratifs et des délibérations les ayant entérinés doit être envisagée avec un maximum de précaution, *puisque 53% desdits comptes n'ont pas été adoptés dans le délai légal (avant le 30 avril) et que 40% des Maires ne se sont pas retirés au moment où leurs conseils devaient se prononcer sur ces mêmes comptes, hypothéquant ainsi gravement la sincérité de leur comptabilité administrative.*

D'ailleurs, - et alors-même qu'au niveau de 84% des communes - la règle, fondamentale en finances publiques de la concomitance de l'adoption du compte de gestion avec celle du compte administratif, a été observée, *l'indisponibilité relative des registres de recettes et des dépenses (qui ne sont tenus que dans 51% des communes), ainsi que celle, moins prononcée mais réelle, des pièces justificatives (64% des communes) contrarient fortement l'office des élus qui ne disposent pas ainsi-ou presque- d'éléments suffisants susceptibles d'éclairer leur opinion et leur permettre de se prononcer en connaissance de cause.*

➤ Les archives communales

Les archives communales ont été examinées à l'aune de l'archivage (i) des budgets et des comptes administratifs, (ii) des délibérations, arrêtés et notes de service, (iii) des déclarations de naissance, de mariages et de décès et, enfin, (iv) des registres comptables.

Il ressort de cette énumération, qu'à l'inverse des enquêtes de 2015 et de 2018, les recherches effectuées dans le cadre de celle de 2021 *ne se sont pas intéressées au système de classement instauré au niveau de la commune et que les évaluateurs ont, au cours de cette dernière enquête, étendu leur investigation aussi bien aux actes du conseil (délibérations) qu'aux arrêtés pris par le chef de l'exécutif, ainsi qu'aux notes de service établies par le secrétaire général.*

Des progrès notables ont été observés au plan de l'archivage des budgets et comptes administratifs (82% en 2021 contre 70% en 2018), ainsi que celui des délibérations (79% en 2021, contre 71% en 2018).

Sans vouloir insinuer qu'il faille conclure en l'existence d'une corrélation entre le poids démographique et la qualité de la tenue de l'archivage au niveau communal, force est cependant de constater que, les résultats de l'enquête en 2021 ont sensiblement varié en fonction de l'importance de la population des catégories de communes constituées, *les catégories des communes les plus peuplées ayant obtenu les meilleurs scores.*

L'indicateur sur l'archivage des déclarations de naissances, de mariages et de décès prête à confusion et devrait être revue, les Maires n'étant pas, **à présent**, compétents pour constater, établir et délivrer des actes constatant de tels événements.

Néanmoins, étant à la fois chef de l'exécutif communal et premier responsable de ce véritable service administratif à vocation générale qu'est la commune, *le Maire est fréquemment sollicité par ses administrés afin de leur fournir, quotidiennement, nombre de documents nécessaires à leurs diverses démarches administratives.*

Mais, dans ce dernier cas de figure, il s'agit de documents administratifs *fondamentalement* différents tant du point de vue de leur nature que de leurs effets, des actes de l'état civil, lesquels actes d'état civil relèvent, aujourd'hui, en vertu des dispositions de la loi n° 2011. 003 du 12 janvier 2011 abrogeant et remplaçant la loi n° 96.019 du 19 juin 1996 portant code de l'état civil, *de la compétence exclusive de l'Agence Nationale du Registre des Populations et des Titres Sécurisés (ANRPTS).*

Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation a pris la juste mesure de la confusion pouvant naître (née) de cette évolution législative, évolution qui ne rejaillit cependant point sur la qualité d'officier d'état civil que l'article 55 de l'Ordonnance n° 87.289 du 20 octobre 1987 instituant les communes confère expressément au Maire et à ses adjoints.

Pour contribuer à mieux circonscrire les contours de l'intervention du Maire et à juguler les effets induits par les interférences et errements constatés ou susceptibles de se produire dans le sillage de cette évolution, d'une part, et dans le souci d'accompagner la volonté des autorités communales d'organiser et de standardiser les procédures de réception, de

traitement et de délivrance des documents administratifs, d'autre part, la DGCT a élaboré, avec l'appui de la GIZ, *une étude qui a clarifié le fondement et le cadre juridiques de l'intervention du chef de l'exécutif communal, étude assortie d'un manuel de gestion et de procédures destiné à uniformiser et à rationaliser les pratiques et démarches administratives au bénéfice des usagers et des services communaux.*

2) Sur les indicateurs de performance

Outre la population qui est un facteur important en matière d'évaluation de potentiel fiscal, de la demande et de l'offre de services, l'évaluation des performances a couvert les cinq domaines d'investigation précédemment exposés (Cf. Supra, Préambule), que sont :

- L'inclusion et la gouvernance locale ;
- Les ressources humaines et à l'organisation ;
- Les finances locales et à la gestion financière ;
- La planification et la gestion du patrimoine communal ;
- Les services rendus à la population.

➤ L'inclusion et la gouvernance locale

Deux dimensions ont été envisagées pour mesurer les performances réalisées par les communes couvertes par l'enquête en relation avec ce premier domaine : la prise en compte du genre et le fonctionnement du conseil municipal.

• La prise en compte du genre

La participation de la femme aux sphères de décision occupe, depuis de nombreuses années, une place centrale dans l'agenda des politiques et stratégies publiques nationales et s'exerce aujourd'hui dans le cadre d'un dispositif juridique interne et international assez incitatif et étoffé.

La mise en œuvre de ce dispositif a assurément favorisé une implication remarquable des femmes dans divers domaines, notamment au niveau de ceux qui ont toujours été considérés, depuis longtemps, comme la chasse gardée des hommes.

Néanmoins - et malgré les initiatives et résolutions prises, la présence féminine au niveau des instances délibérantes des communes demeure, en dépit des progrès enregistrés, globalement, en-deçà des attentes.

Les données collectées ont révélé que 39% des membres des conseils municipaux en exercice sont des femmes. Le quota légal (30%) est ainsi bien respecté. Mais, à bien des égards, on est encore bien loin de la parité homme/femmes si fortement réclamée.

De plus, parmi les 219 maires élus à l'issue des dernières élections municipales, 5,5% seulement étaient des femmes. Mais, cette donnée doit, semble-t-il être revisitée en raison, si on peut dire, du décès, postérieurement à la mission de terrain de la DGCT, de quelques maires qui, par le jeu du positionnement sur les listes des candidats, ont été, de plein droit, remplacés par des femmes.

En outre, il y a lieu de noter que, bien qu'il soit ressorti des données collectées que, dans leur grande majorité, les femmes élues le sont pour la première fois (61%), il *n'en demeure*

pas moins qu'elles sont encore nombreuses à pouvoir se maintenir en fonction dans un environnement qui leur est assurément sinon hostile, du moins très peu favorable.

Malheureusement, l'enquête n'a pas disponibilisé d'informations spécifiques sur le niveau d'études des femmes élus, leur situation matrimoniale, leurs responsabilités au sein des conseils municipaux (commissions), le caractère urbain ou rural des communes au sein des conseils desquelles elles sont élues, leurs occupations personnelles, etc. ...

Enfin- et de façon globale -, il a été noté que cette présence féminine est variable d'une Wilaya à l'autre et, qu'en particulier, elle est plus importante dans les Wilayas du Gorgol, des deux Hodhs et de l'Assaba.

En revanche, les femmes semblent quasiment absentes des instances locales communales au niveau des Wilayas de l'Inchiri, de Dahlet Nouadhibou, du Tiris Zemmour, des trois Wilayas de Nouakchott, du Tagant et de l'Adrar.

• **Le fonctionnement du conseil municipal**

Les exécutifs communaux ne respectent quasiment pas l'obligation légale relative au nombre de sessions à laquelle ils sont assujettis, puisque *seuls 12% de ces conseils municipaux ont tenu les quatre sessions annuelles.*

De ce résultat qu'expliquent en partie les vigoureuses restrictions motivées par la forte prévalence de la pandémie du CORONAVIRUS, pandémie soudainement apparu en 2020, résulte, dans l'absolu, une entorse grave aux dispositions légales en vigueur, puisque le refus du Maire de convoquer le conseil municipal à l'une quelconque des sessions ordinaires obligatoires, autorise la tutelle à faire usage du pouvoir de substitution qui lui est reconnu et à convoquer le conseil, nonobstant la position du chef de l'exécutif concerné, chef de l'exécutif qui, au demeurant, encourt une suspension d'une durée maximale de deux mois prononcée par voie d'arrêté du Ministre en charge de la décentralisation.

Les conseils municipaux sont certes majoritairement (72%) structurés en commissions, mais *seuls 12% des commissions mises en place sont fonctionnelles, ce qui confirme l'existence évidente d'un important déficit en termes de collégialité, d'implication et de participation des élus au sein des conseils municipaux.*

Il est difficile de trouver une justification certaine à ces contre-performances, mais les fortes contraintes liées à l'apparition soudaine et à la propagation fulgurante du coronavirus et les perturbations, voire les profonds bouleversements du fonctionnement de l'administration dont cette dévastatrice pandémie a été à l'origine, pourraient être, entres autres, un facteur, sinon explicatif, du moins déterminant.

Pour pouvoir assister aux sessions du conseil municipal, les conseillers qui y siègent doivent être convoqués par le Maire à cette fin. Cette convocation n'est pas assujettie à un mode de transmission spécifique, mais doit parvenir à l'élue concerné trois (03) jours francs avant la date fixée pour la tenue de la session qui en est l'objet.

Pourtant, les procédures de convocation des élus ne sont suivies que par 50% des chefs des exécutifs. De plus, le nombre de conseillers qui font recours à la procuration pour pallier les effets d'absences pouvant être motivées est également très faible (26%).

En tout état de cause, il y a lieu de rappeler que l'inobservation des règles relatives à la convocation des élus à l'effet d'assister à une session du conseil municipal peut mettre en péril la légalité des délibérations et expose les délibérations adoptées au mépris de telles règles aussi bien à l'annulation par les autorités administrative titulaires du pouvoir de tulle qu'à la censure par le juge administratif qui, dans le cas d'espèce, peut être saisi au moyen d'un recours en annulation que tout élu qui estime n'avoir pas été formellement informé de la tenue de la session du conseil municipal dont il est membre peut introduire par devant la juridiction compétente.

➤ **L'administration communale**

Dans leur grande majorité, les secrétaires généraux sont présents (80%) dans leurs communes et sont, mais dans une moindre mesure, accessibles (68%).

L'accessibilité des secrétaires généraux est d'ailleurs assez significative au niveau des communes de 30.000 habitants (94%).

De façon globale, les communes de toutes les catégories ont amélioré leurs résultats en 2021 relativement à l'accessibilité de secrétaire général et les communes des catégories 1,2 et 3 qui regroupent, respectivement, les communes dont la population est inférieure à 10.000, 15.000 et 20.000 habitants, pour ce qui est de la présence régulière de ce dernier en leur sein.

En revanche, le fonctionnement des bureaux municipaux constitués est limité (14% se sont pas réunis plus de deux fois en 2021) et leurs relations avec les fédérations sont assez rares (41% seulement ont rencontré cette structure plus de deux fois au cours de la même année de référence).

• **Tutelle et transmission des documents**

L'ordre du jour des sessions du conseil municipal, les délibérations adoptées par celui-ci, ainsi que les arrêtés pris par le Maire font l'objet d'une transmission obligatoire à l'autorité administrative investie du pouvoir de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales.

Pourtant, 34% des communes n'ont pas transmis les ordres du jour de leurs sessions à la tutelle et 22% n'ont pas effectué cette formalité, pourtant substantielle s'agissant de leurs délibérations. *Ce constat pose avec acuité la régularité et la validité des sessions et délibérations concernées, par cela seul que les actes pris au mépris de l'obligation de transmission en question ne peuvent recevoir même un début d'exécution, et ne peuvent, en conséquence, être appliqués.*

- **Les employés communaux**

Les données relatives à la situation des employés communaux *font ressortir une certaine précarité : les agents temporaires sont, les plus nombreux. D'ailleurs, au niveau de 123 communes sur les 219 que compte le pays, le nombre des agents communaux permanents ne dépasse pas quatre (04) éléments.*

Cependant, certaines communes ont, parmi leurs ressources humaines, un nombre important d'employés qui bénéficie d'un statut permanent. C'est notamment le cas des communes de Nouadhibou (199), de Tevragh Zeina (170), Arafat (123), Rosso (110), Toujounine (92), El Mina (81), Kiffa (64), Sebkha (64), Ksar (61), Dar Naim (59) et Ryad (51).

En raison des effectifs globaux des employés communaux, notamment des temporaires, la masse salariale globale a notablement augmenté en 2020 au niveau des catégories 1 (36%), 2 (31%) et 3 (45%) des communes et a connu une baisse, somme toute légère, s'agissant des catégories 4 (22%) et 5 (34%), le tout par rapport à la précédente évaluation. Mais, de façon globale, la masse salariale s'arroge la part belle des dépenses de fonctionnement.

Les agents communaux sont, généralement, ponctuels et assidus (85%).et plus de la moitié (59%) de ces mêmes agents ont des dossiers administratifs ouverts au niveau des services compétents au sein de leurs communes.

En outre, tous les postes de l'organigramme sont pourvus et chaque employé dispose d'une fiche descriptive de son poste d'affectation.

En revanche, les salaires ne sont versés régulièrement à la date de leur exigibilité que dans 13% des communes et seuls 15% parmi ces mêmes communes accordent aux employés la jouissance de leurs droits au congés) annuel.

De plus, la comparaison avec les résultats de enquêtes précédentes fait ressortir que, sauf pour la présence du personnel et, dans une moindre mesure la préparation de programmes des congés, tous les autres indicateurs ont connu un recul en 2021 par rapport à 2018, notamment.

- **Finances locales**

A l'instar de celles qui l'ont précédée, l'enquête de 2021 s'est exclusivement focalisée sur le niveau de réalisation des budgets de fonctionnement des communes, les ressources fiscales et parafiscales mobilisées et sur les recettes d'investissement provenant du fonds régional de développement (FRD), dotation accordée par l'Etat aux communes pour les aider à faire face à leurs dépenses de fonctionnement et à leur équipement.

Les données recueillies montrent que le niveau du recouvrement des ressources fiscales et parafiscales est très faible par rapport aux dépenses réalisées et que le FRD investissement représente une part importante des recettes d'investissement des communes. Toutes considérations qui limitent fortement l'autonomie financière des communes.

De façon générale, la part FRD dans les dépenses d'investissement est prépondérante au niveau de toutes les catégories de communes. Elle est de 56% pour la catégorie des communes dont la population atteint 30. 000 habitants, 60% pour la catégorie des communes de 10.000 à 15.000 habitants, 68% pour celle des communes dont la population est inférieure

à 10.000 habitants, 71% pour la catégorie des communes de plus de 30.000 habitants et culmine à 120% pour les communes dont la population se situe entre 15 et 20.000 habitants.

Les pouvoirs publics mauritaniens ont, au cours de ces dernières années, engagé diverses initiatives à l'effet de moderniser et d'améliorer la gestion financière des collectivités territoriales par l'introduction d'outils informatiques innovants.

Dans le cadre de cette approche de digitalisation, divers outils d'aide à la décision ont été expérimentés et mis en place dont :

Diverses dispositions tendant à la digitalisation de la gestion financière des collectivités territoriales ont été prises au cours des dernières années, la DGCT a, avec l'appui des partenaires au développement dont notamment l'Allemagne, la France et la Banque Mondiale a testé et mis à la disposition de nombreuses communes les systèmes informatiques qui suivent :

- ***El Mouhassil orienté, principalement, vers la mobilisation, le suivi et le recouvrement de la taxe communale ;***
- "ELbeledi", destiné aux ordonnateurs des budgets des collectivités territoriales ;
- "Alhazen", dédié aux trésoriers des Wilayas et aux receveurs municipaux ;
- Le "SIGeL" système intégré de gestion des finances locales), qui intègre les deux applications "Elbeledi" et "Alhazen" ;
- Le "Kachel", une boîte à outils dédiée à la dématérialisation simplifiée des processus de gestion des communes composée de plusieurs applicatifs indépendants. Le déploiement ou l'utilisation de ces applicatifs par les communes est optionnel, en ce qu'une commune qui n'a pas l'accès aux systèmes SiGel et EL MOUHASSIL peut utiliser tous les applicatifs de la plateforme et, qu'en revanche, une commune qui utilise déjà les systèmes SiGel et EL MOUHASSIL, va utiliser uniquement les applicatifs ou modules de 'Actes & Administration', 'Patrimoine Communal', 'Ressources Humaines' et 'Courrier & Archivage'

Les résultats observés consécutivement à l'introduction de ces outils au niveau de plusieurs communes ont été assez probants, en ce qu'ils ont favorisé un accès simple et rapide à l'information et amélioré considérablement les performances de ces collectivités territoriales en matière de gestion financière et administrative.

Il n'est pas sans intérêt de noter qu'en vertu d'une circulaire conjointe du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et du Ministère des finances aucune opération financière ne peut plus être exécutée en dehors du SiGel à partir du 06 de mai 2022, date de la publication de la circulaire évoquée. Cette évolution réglementaire est de nature à favoriser l'accélération de la généralisation de cette application aux avantages pratiques considérables.

➤ **Planification et gestion du patrimoine communal**

Le plan de développement communal (PDC) offre une vision globale du territoire communal et de son évolution idéale pour un nombre d'années à venir.

En Mauritanie, les modalités de préparation et de mise en œuvre des PDC sont définies par l'arrêté n° 680 MIDEC du 17 avril 2011.

L'enquête de 2021 a révélé que seules 89 communes sur les 219 que compte le pays disposent d'un PDC.

De plus, le cloisonnement entre les communes est très accentué puisque ce ne sont que 5 communes parmi celles qui ont adopté un PDC ont déclaré l'avoir élaboré en concertation avec les communes contigües.

De façon générale, il ressort clairement des données recueillies que les responsables communaux sont encore nombreux à ne pas appréhender encore suffisamment l'importance considérable de la planification et de la programmation dans l'efficacité et l'efficience des actions de développement qu'ils sont amenés à entreprendre et leur appropriation par les populations.

D'ailleurs, les propositions des CCC n'ont pas été considérées que dans 29% des communes ayant adopté un tel document et seuls 20% des Maires ont pris soin de consulter les membres de ces instances sur les programmes d'investissement prioritaires (PIP) qu'ils comptent mettre en œuvre.

• ***Participation de la population***

Au niveau de toutes les communes, la tendance générale est de favoriser la participation et l'implication de la population.

De nombreuses communes (66%) organisent, de façon régulière, des enquêtes de satisfaction et les conseils municipaux (79%) invitent les femmes à l'effet de participer au processus de planification.

Cependant, les performances en matière de participation de population ont notablement régressé en 2021 par rapport aussi bien à 2018 qu'en 2015.

• ***Patrimoine communal***

Les indicateurs en matière de gestion du patrimoine se sont, au vu des données collectées, nettement améliorés en 2021, quoiqu'elles restent globalement faibles.

En effet, 79% des communes ont déclaré avoir exécuté 79% de leur budget de l'exercice en maîtrise d'ouvrage et 74% avoir dirigé tous les projets inscrits à leur budget.

Néanmoins, ce sont seulement 15% de ces mêmes communes qui reconnaissent disposer d'employés qualifiés en maîtrise d'ouvrage et 36% d'un guide de montage de projets.

➤ ***Les services rendus à la population***

Les services publics locaux sont nombreux à être fonctionnels (86%) et 95% des communes couvertes par l'enquête en 2021 ont réalisé au moins un service public dans un village ou une localité.

- ***Accès à l'eau potable***

Les communes contribuent à concurrence de 29% dans l'accès des populations à l'eau potable contre 67% pour les services techniques déconcentrés (STD), 03% et 01% pour, respectivement, le secteur privé et les organisations non gouvernementales (ONG).

- ***Gestion des ordures***

Les actions de sensibilisation du large public sur le traitement des ordures et l'encouragement de la participation des populations dans les initiatives s'inscrivant dans ce cadre ont obtenu des résultats probants en 2020 avec, respectivement, 68% et 87% contre 65% et (56%) en 2018.

En outre, la collecte a couvert 70% des localités et villages au niveau des communes contre 56% en 2018 et le nombre des points d'ordures a atteint 52% accusant, lui, en revanche une légère baisse en référence à 2018 où il était à 54%.

Cependant, seuls 14% des cas d'infractions dans le cadre de la gestion des ordures ménagères ont fait l'objet d'une réprimande.

La qualité du service est variable, puisque si 75% des communes supervisent la collecte dans au moins 50 quartiers de leur ressort territorial, seules 52% offrent des points de collecte de déchets sur leur territoire et 54% pourvoient à leur traitement.

L'hygiène publique

La situation du service d'hygiène est assez voisine puisque seuls 14% des communes disposent d'un règlement de police municipale pour la prévention de l'hygiène et 17% d'un agent d'hygiène/police municipale qui conseille et réprime l'infraction.

Le contrôle de l'hygiène des produits alimentaires est très moyen : 47 % supervisent le circuit de production et de distribution de la viande, 52% préservent la salubrité des lieux publics et 47 % participent au contrôle des produits/denrées vendus sur son territoire.

- ***L'exercice des compétences transférées***

Le nombre de compétences transférées aux communes s'élève à 17, nombre qui s'explique par la division de la compétence « transports urbains sanitaires et scolaires, en deux compétences distinctes.

Aucune commune mauritanienne ne déclare mettre en œuvre l'ensemble des compétences qui lui ont été dévolues. L'exploitation des données recueillies a permis de constater que 126 communes offrent plus de 10 services, 87 entre six et 10 services, et 05 communes moins de 5 services.

La comparaison entre les différentes catégories de communes permet de constater *une grande convergence dans les compétences prioritairement exercées*. Pour toutes les communes, les 4 compétences qui apparaissent prioritairement mises en œuvre sont (i) la construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments, (ii) l'enlèvement de ordures, (iii) les cimetières et, (iv) l'hygiène.

B. Principales conclusions et recommandations

Il est indéniable que d'importants efforts ont été soutenus depuis la dernière évaluation et des progrès concrets ont été enregistrés par de nombreuses communes en référence aux conditions minimales et indicateurs de performance. Mais, il reste que, dans leur écrasante majorité, les communes demeurent largement confrontées à de réelles contraintes en tous domaines et que des reculs, parfois considérables, ont été identifiés.

En dépit des vicissitudes du terrain et d'un contexte sanitaire particulièrement défavorable, l'enquête de 2021 s'est bien déroulée et les résultats qui lui étaient assignées ont été globalement atteints.

Pour conforter les acquis de cette expérience, diverses préconisations ont été formulées dans le rapport national, préconisations aux termes desquelles un accent particulier a été mis sur le renforcement des moyens humains et matériels de l'Unité technique en charge de l'évaluation des performances des communes mauritaniennes, l'actualisation du questionnaire d'enquête à l'effet d'y intégrer des aspects jusqu'ici pas ou insuffisamment renseignés, une implication encore plus accrue des DRDDL dans toutes les étapes du processus d'évaluation des communes.

En outre, le rapport général préconise la mise en place de dispositifs d'appui à l'effet d'apporter aux communes un accompagnement individualisé qui tienne compte des dysfonctionnements identifiés à la faveur de l'enquête, accompagnement qui, pour bien des communes devra embrasser des domaines aussi divers que l'institution communale, la gestion administrative et financière, la planification du développement local.

Il a été souligné qu'une attention particulière devra être accordée à la légalité et à l'archivage des actes des autorités locales décentralisées, à la gestion des ressources humaines disponibles et aux techniques de préparation et d'exécution budgétaires, ainsi que l'établissement de passerelles formelles et pérennes entre tous les acteurs (STD, ONG, secteur privé, femmes, ...).

Les actions à mener doivent bien évidemment s'adosser fortement aux référentiels officiels (SNDDL, SNAFAD, PS & PO de la DGCT), et s'appuyer sur les outils pédagogiques homologués par la DGCT et les DRDRL devront être systématiquement impliquées dans la conception et la mise en œuvre des actions à entreprendre, lesquelles actions doivent être envisagées dans une optique de pleine appropriation par les communes bénéficiaires.

Introduction

I. Eléments de contexte

I.1 Un processus de décentralisation en cours d'approfondissement

Les politiques macro-économiques appliquées des années durant au niveau de la plupart des pays en voie de développement et leurs répercussions sociales négatives ont mis en évidence les limites de la capacité des États à assurer, seuls, l'ensemble des fonctions d'équipement du territoire et de services aux populations et suscité, du coup, un regain d'intérêt pour l'implication de celles-ci dans la gestion des affaires publiques.

En Mauritanie, la Constitution de 1991 amendée offre un cadre propice à l'initiation et à la mise en œuvre de conséquentes réformes institutionnelles de nature à promouvoir une société plus démocratique, d'asseoir une plus grande séparation des pouvoirs et d'enraciner la culture de la participation citoyenne à travers le renforcement de la décentralisation.

Les pouvoirs publics ont, à diverses occasions, exprimé avec force leur volonté de *"poursuivre et de consolider le processus de décentralisation en vue, de promouvoir l'exercice de la démocratie, d'impulser le développement local, de rapprocher les prises de décision du lieu de leur mise en œuvre et d'accroître la responsabilité des citoyens dans la gestion des affaires locales à travers des collectivités territoriales gérées librement par des conseils élus"*.

Mis en œuvre suivant une approche progressive³, le processus de décentralisation a abouti, à ce jour, à la mise en place de 219 communes et 13 régions administrées par des instances élues au suffrage universel direct, communes et régions toutes dotées de la personnalité morale, ainsi que de l'autonomie financière et de gestion.

Les communes, et plus récemment, les régions disposent d'un cadre législatif et réglementaire assez étoffé, quoique perfectible, ainsi que d'une assise constitutionnelle qui leur procure une protection juridique particulièrement accrue dont il résulte une garantie effective, sinon de permanence, *du moins de durabilité dans le paysage institutionnel national*.

La stratégie de croissance accélérée et de prospérité partagée (SCAPP), référentiel suprême de toutes les politiques publiques pour la période 2015-2030, conforte la place de la décentralisation dans l'amélioration de la gouvernance publique et spécifie les actions à entreprendre à l'effet, notamment, de favoriser *l'émergence de collectivités locales viables territorialement et financièrement*⁴.

² Cf. Texte intégral de la Déclaration de Politique de Décentralisation et de Développement Local (DPDDL, in Recueil des textes applicables aux collectivités territoriales, Direction Générale des Collectivités territoriales (DGC), pages 72 et suivantes dernière éditions 2019 www.dgct.mr.

³ Il est fait référence à la constitution des communes des chefs-lieux de Wilayas (Régions) en 1986, des communes des chefs-lieux de Moughataas (Départements) en 1987 et à la communalisation intégrale en 1988.

⁴ Plusieurs stratégies régionales de croissance accélérée et de prospérité partagée, déclinaisons au niveau des Wilayas de ce référentiel national ont d'ores et déjà été élaborées ou sont en cours d'élaboration.

Dans le sillage de la dynamique ainsi engagée, le pays s'est doté, en 2018, d'une stratégie dite "Stratégie Nationale de Décentralisation et de Développement local (SNDDL) échaudée à la faveur d'un processus participatif sur la base d'un diagnostic sans complaisance de la situation du secteur et *a réactualisé dans son prolongement, en 2019, avec l'appui de la GIZ, la stratégie nationale de formation des acteurs de la décentralisation (SNAFAD) adoptée quelques années auparavant.*

1.2 Un échelon communal fortement sollicité

Seul niveau de décentralisation jusqu'à une date récente⁵, la commune constitue l'échelon le plus ancien et le plus proche des citoyens au sein de l'organisation territoriale de la Mauritanie⁶.

Les communes jouent un rôle primordial dans le renouvellement du contrat social en Mauritanie. Les compétences qui sont les leurs les placent au premier plan de l'interaction entre les citoyens et leur administration et leurs responsabilités en matière de fourniture de services et d'infrastructures de base, de fiscalité locale, de services administratifs, ainsi que de recueil et de traitement des besoins des citoyens, en font le premier point de contact entre les citoyens et les autorités publiques.

En favorisant un cadre pour une décentralisation accrue, *les pouvoirs publics reconnaissent le rôle des collectivités territoriales en général et des communes en particulier, en tant qu'interface essentielle entre l'État et les citoyens.*

L'ordonnance n°87.289 du 20 octobre 1987 instituant les communes confirme leur rôle primordial dans l'administration locale et la fourniture de services et ces entités décentralisées devraient également d'un appoint déterminant dans l'application des dispositions légales et réglementaires visant à accroître la transparence, la responsabilité, l'engagement citoyen, ainsi qu'une approche genre renforcée.

La commune dispose, en vertu de la clause générale de compétences qui découle de la formulation de l'article 2 de l'ordonnance précitée n°87.289 du 20 octobre 1987, d'une compétence de principe pour assurer les services publics répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de la compétence de l'Etat ou, est-on tenté désormais d'ajouter, *d'une autre entité décentralisée, en l'occurrence la région.*

1.3 Une exigence de performance des services publics plus contraignante

Enracinée depuis longtemps dans la culture des organisations privées, la notion de performance a réussi son incursion dans le secteur public au niveau duquel elle s'est définitivement installée.

⁵ La région (deuxième niveau de décentralisation) n'a été érigée en collectivité décentralisée qu'en vertu de loi organique n° 2018-010 du 12 février 2018.

⁶ Cf., pour d'amples précisions et développements sur les entités qui structurent le territoire national, l'ordonnance n° 90.02 du 30 janvier 1990 portant organisation de l'administration territoriale.

En effet - et de plus en plus- la performance irrigue fortement la sphère publique sur bien des sujets : performance et finances, performance et compétitivité, performance et rémunération, performance et efficience, performance et environnement, etc....

Dictée par des impératifs liés, notamment, à l'exigence de rationalisation de la gestion, à la délivrance de services de qualité, à l'amélioration de la planification pour un développement durable ou encore à des considérations relatives à la transparence et à la redevabilité envers les citoyens, *la quête des résultats et la nécessaire évaluation des performances qui s'en déduit* est, présentement, clairement affichée et poursuivie par les administrations de la quasi-totalité des pays tributaires des programmes de développement et est, sous ce rapport, *de plus en plus perçue, comme un levier de légitimation des politiques publiques*.

Aujourd'hui, la performance de l'action publique entreprise au niveau local cristallise fortement les attentes des citoyens en termes d'efficacité, d'efficience et de transparence qu'il n'est plus possible d'en faire l'économie.

En raison des compétences très étendues que leur confère la loi, les collectivités territoriales décentralisées portent, en effet, la responsabilité de déployer des services adéquats, prenant en compte à la fois les attentes des usagers, une réglementation généralement contraignante, des ressources souvent limitées, ainsi que des enjeux stratégiques de territoire. Ces facteurs conjugués placent, forcément, *la performance au cœur-même des actions initiées en direction et par de telles entités*.

De fait, et à l'instar de toutes les organisations publiques, les collectivités territoriales décentralisées font face à de nombreuses sollicitations auxquelles elles doivent répondre en dépit de la prévalence d'un contexte global souvent assez défavorable en raison de la modicité des budgets locaux et du niveau encore relativement peu élevé des transferts financiers consentis par l'Etat.

Elles sont, pour ce faire, amenées à s'inscrire dans des démarches qui tiennent compte d'exigences croissantes (et parfois difficilement conciliables) d'efficacité, d'efficience, de qualité des prestations et d'économie des moyens engagés.

En Mauritanie, l'importance accordée à la mesure des performances réalisées par les entités décentralisées, *notamment les communes*, ressort clairement de la stratégie nationale de la décentralisation et de développement local (SNDDL) qui fait expressément mention *de la mise en place d'un système de suivi-évaluation destiné à mesurer l'état des collectivités territoriales, leurs apports aux objectifs de développement socio-économiques territoriaux et nationaux, la capacité des acteurs de la SNDDL à assumer leurs fonctions, ainsi que le niveau de mise en œuvre de la SNDDL*⁷.

De même, l'évaluation de la performance constitue l'objet - même du quatrième axe du plan stratégique et du plan opérationnel de la direction générale des collectivités territoriales (DGCT) pour la période 2021-2023, lequel plan est fortement arrimé à la

⁷ EXT 112 de la stratégie de décentralisation et de développement local : Les outils de S&E et d'analyse stratégique sont élaborés.

stratégie nationale de formation des acteurs de la décentralisation (SNAFAD) 2019-2023, stratégie dont la vision est de "satisfaire les besoins de la *population par des services locaux performants fournis par les collectivités territoriales grâce à la formation et à un accompagnement de qualité au profit des acteurs de la décentralisation*"⁸

Le présent rapport a précisément pour objet de restituer et d'analyser les résultats de l'enquête évaluative sur les capacités des communes mauritaniennes réalisée en 2021 par la DGCT avec l'appui de la GIZ et est articulé autour de quatre chapitres portant, successivement, sur (i) des considérations liminaires relatives à l'enquête de 2021, (ii) une présentation *comparée et analytique* des données collectées et (iii) une synthèse des conclusions et des recommandations.

II. Considérations liminaires relatives à l'enquête

II.1 Cadre spécifique et objectifs de l'enquête

Dans le sillage des orientations prises au niveau national et tendant à la modernisation de l'administration publique, le ministère de l'intérieur et de la décentralisation (MIDEC) s'est inscrit dans une dynamique d'amélioration des interventions des organes administratifs et entités sur lesquels il dispose, en vertu de ses attributions réglementaires, d'un pouvoir hiérarchique ou de tutelle.

A cette fin, la direction générale des collectivités territoriales (DGCT) a pris diverses initiatives *visant à améliorer le pilotage, selon des logiques d'efficience, d'efficacité et de lisibilité de l'action publique, des services et collectivités décentralisées qui relèvent de son champ de compétence administrative.*

Outre, qu'elle participe directement des attributions de la DGCT précédemment évoquées et relatives à la supervision, à la coordination, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre en matière de décentralisation, la mesure des performances (MDP) des communes mauritaniennes, a notamment pour objectifs de permettre :

- Aux collectivités territoriales d'identifier leurs forces et faiblesses dans les différents domaines des compétences qui leurs sont dévolues et de prendre des décisions allant dans le sens de l'amélioration de leurs interventions ;
- Aux exécutifs communaux et conseils municipaux d'identifier les besoins de renforcement des capacités et, en conséquence, de faire un meilleur ciblage des appuis consentis au profits leurs entités décentralisées ;
- Aux élus et à leurs réseaux de disposer d'informations et d'arguments pour alimenter leur plaidoyer auprès des pouvoirs publics et des partenaires au développement.

⁸ Stratégie nationale de formation des acteurs de la décentralisation 2019-202- Rapport final- Mars 2019 - Financement GIZ.

II.2 Présentation de l'outil de mesure des performances communales

Introduit en 2009 par le Ministère de l'intérieur et de la Décentralisation à travers la DGCT qui a la charge du pilotage technique de la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation et du développement local à partir de 2009, testé dans le cadre de divers programmes et projets d'appui aux communes (PERICLES, VAINCRE) et accompagné précocement et assidument par la GIZ, l'outil d'évaluation des performances dont dispose la DGCT atteste d'une fonctionnalité effective et couvre tous les domaines ayant partie liée avec les capacités institutionnelles des communes de Mauritanie.

Exhaustif, l'outil était articulé, au départ, autour de deux catégories d'indicateurs dont la première regroupe les indicateurs relatifs aux conditions minimales et la seconde ceux portant sur les indicateurs de performance.

En 2021, une nouvelle fenêtre spécifiquement dédiée aux indicateurs d'évaluation des objectifs de développement durable y a été introduite.

Les indicateurs relatifs aux conditions minimales sont au nombre de 23 et portent sur :

- Le budget communal ;
- La légalité des actes communaux ;
- Le compte administratif communal ;
- La comptabilité communale ;
- L'archivage au niveau de la commune.

Les indicateurs de performance sont au nombre de 05 (eux-mêmes éclatés en 21 sous-indicateurs) et se réfèrent :

- À la participation, l'inclusion et la gouvernance locale ;
- Aux finances locales et à la gestion financière ;
- Aux ressources humaines et à l'organisation ;
- À la planification et à la gestion du patrimoine communal ;
- Aux services rendus à la population.

Les indicateurs afférents aux objectifs de développement durable (ODD) ont, eux, été introduits pour la première fois en 2021 dans l'outil de mesure des performances des communes mauritaniennes et ont pour objet d'évaluer la contribution des communes à la réalisation des dix-sept ODD adoptés par la communauté internationale au titre de l'agenda 2030.

L'intégration des ODD dans l'outil de mesure des performances des communes résulte du fait que plusieurs préoccupations de développement soulevées par les ODD sont, en vertu des compétences transférées (ou partagées), du ressort des collectivités territoriales, lesquelles sont directement concernées par de nombreuses cibles dont, à titre indicatif, la fourniture des services sociaux de base (eau, éducation, santé...).

Sous ce rapport, ces entités publiques constituent l'interface indispensable pour établir une passerelle entre les objectifs mondiaux et les communautés et pour traduire les engagements pris à l'échelle internationale en actes concrets au niveau local.

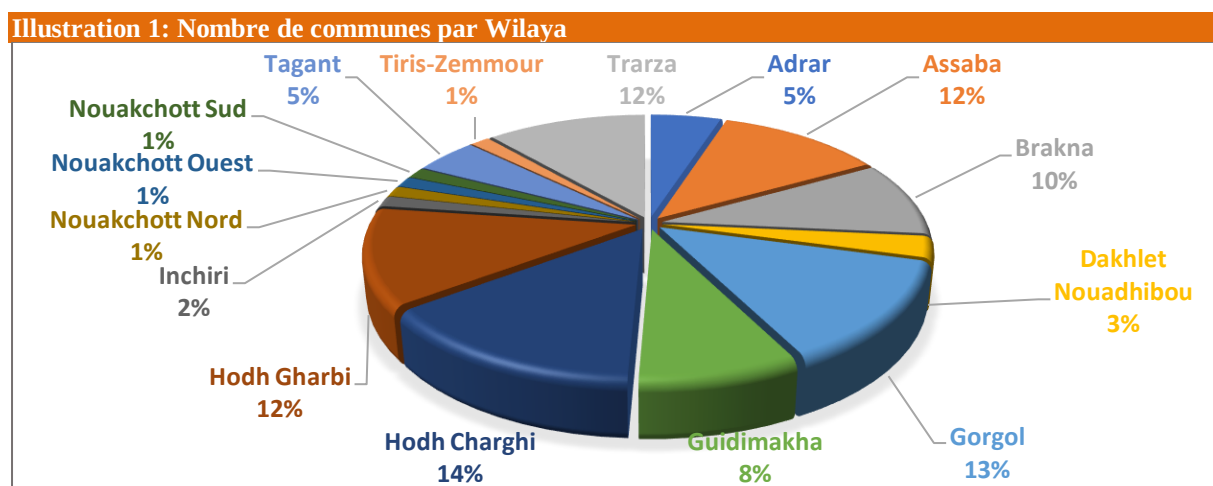
Il convient de souligner, qu'à ce jour, l'outil MDP a été déployé à intervalles plus ou moins réguliers, à quatre reprises à la faveur d'enquêtes effectuées, successivement, en 2013, 2017, 2018 et, enfin, en 2021.

II.3 Cadre territorial et administratif de l'enquête de 2021

11.3.1 Etendue géographique de l'enquête

L'enquête de 2021 s'est déployée sur l'ensemble du territoire national, lequel est divisé en 15 Wilayas, 13 régions, 63 Moughaas, 27 arrondissements et 219 communes.

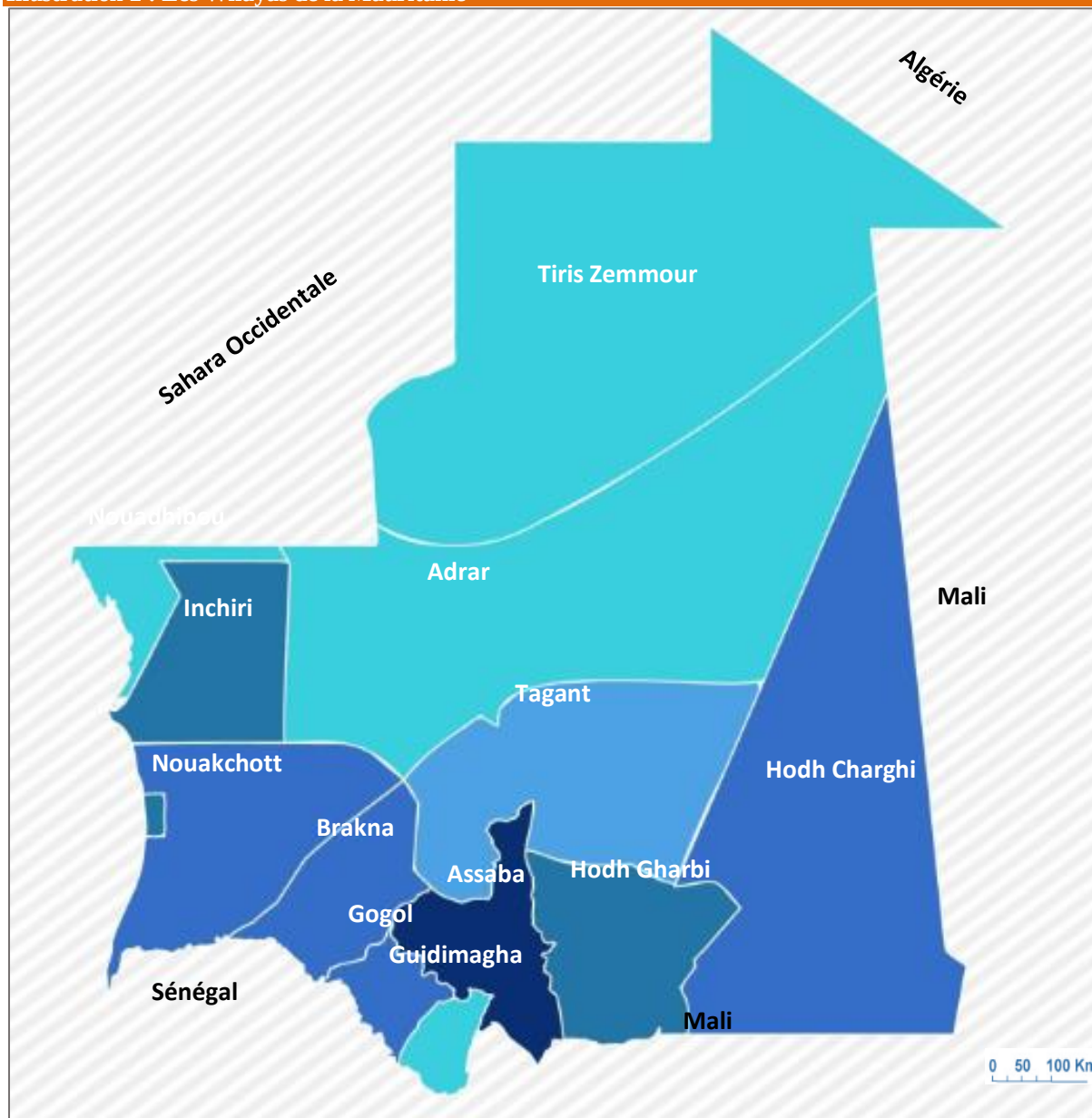
Le nombre de communes couvertes par Wilaya ressort de l'illustration qui suit :



A l'instar des communes, les régions sont à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales décentralisées. Elles s'étendent et se positionnent sur une superficie totale estimée à 1 030 700 km².

La région a été érigée en collectivité décentralisée par loi organique n°2018.010 du 12 février 2018 dont l'article 3 précise qu'elle "a pour mission, de promouvoir le développement économique, social, culturel et scientifique dans son ressort territorial dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales, (et qu'elle a) une fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire".

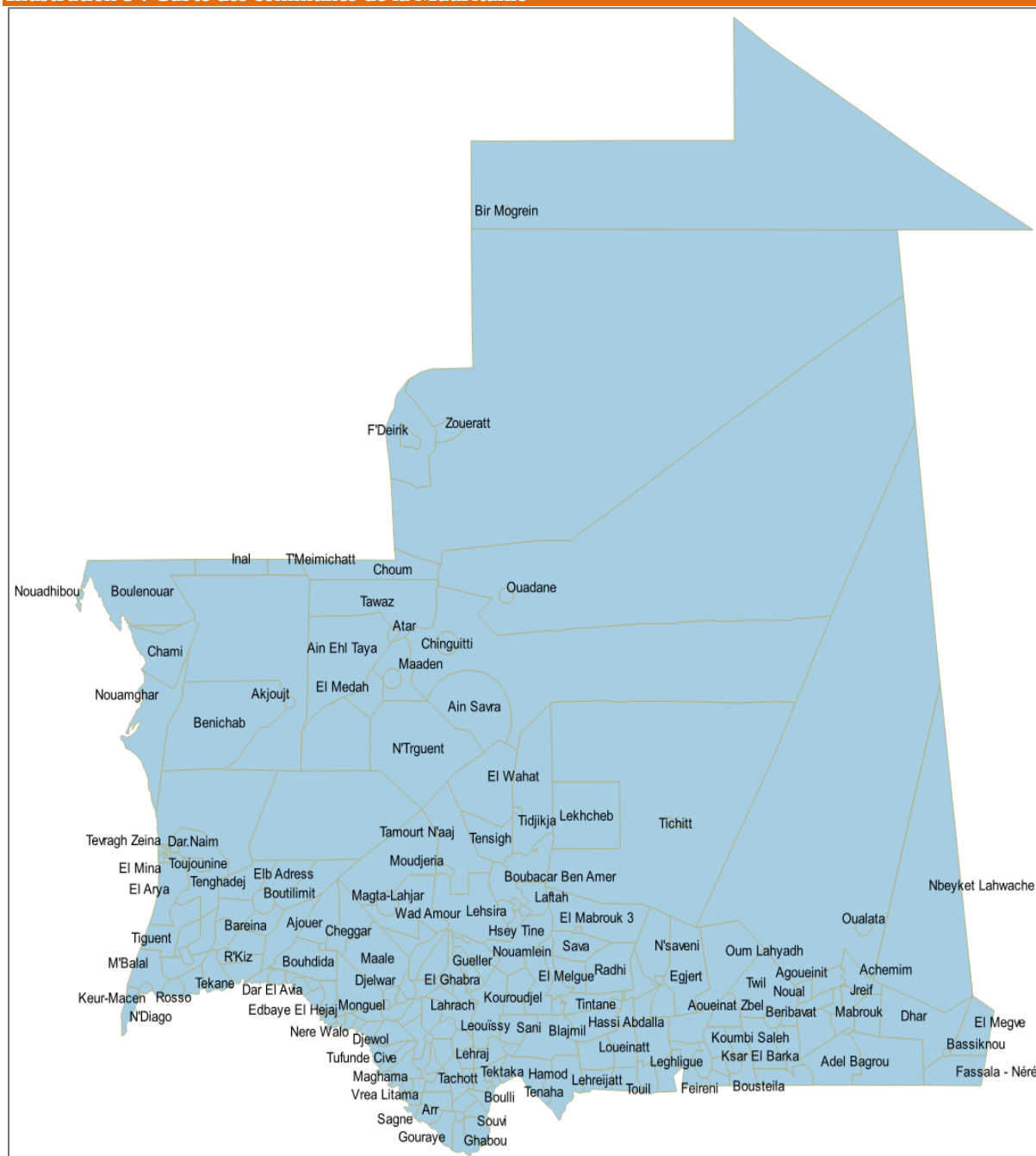
Illustration 2 : Les Wilayas de la Mauritanie



La répartition des communes entre les différentes Wilayas est fortement contrastée.

La carte des communes atteste d'un relatif morcèlement général du territoire mais le maillage est beaucoup plus serré au niveau des Wilayas situées à l'Est, au centre, au Sud et au Sud-Est du pays.

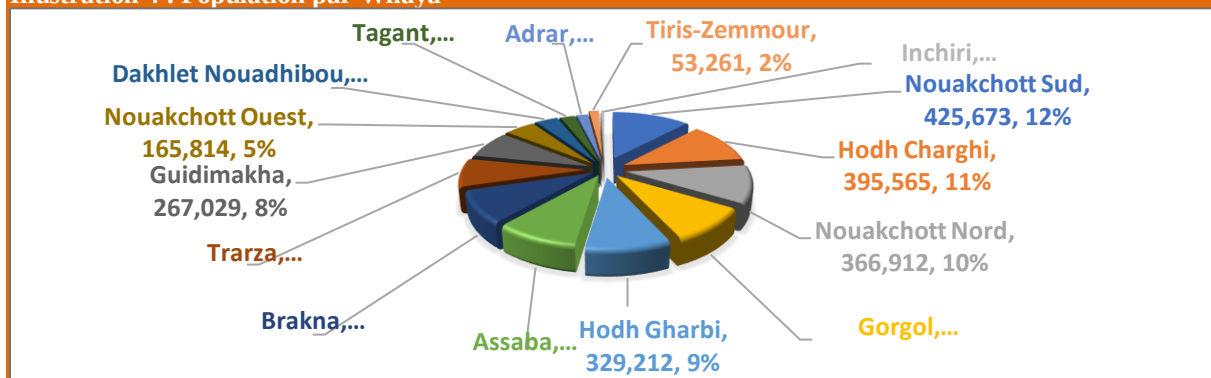
Illustration 3 : Carte des communes de la Mauritanie



L'importance démographique des régions est également très variable d'une Wilaya à l'autre.

Les Wilayas de Nouakchott Sud, du Hodh Charghi, de Nouakchott Nord, du Hodh Gharbi sont dans l'ordre de leur citation, les Wilayas le plus peuplées du pays.

Illustration 4 : Population par Wilaya



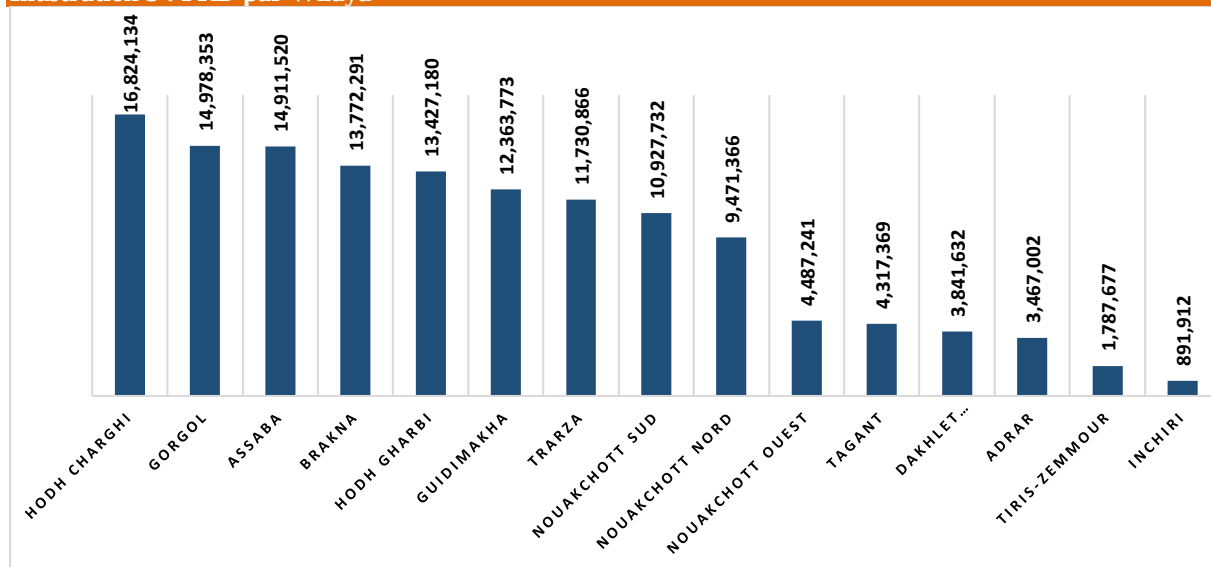
Le poids démographique fait partie de la détermination du quantum des dotations versées par l'Etat allouée aux communes au niveau régional.

Les parts globales les plus importantes des transferts financiers effectués par l'Etat au profit des communes au niveau des Wilayas sont respectivement attribuées à celles du Hodh Charghui (16 824 134 MRU), du Gorgol (14 978 353 MRU) et de l'Assaba (14 911 520 MRU).

Les Wilayas de l'Inchiri (891 912 MRU), du Tris Zemmour (1 787 677 MRU) et de l'Adrar 3467 002 MRU) reçoivent, elles, les plus petites enveloppes.

La détermination des montants des dotations allouées aux communes au niveau des Wilayas est la résultante de l'application combinée de divers critères de répartition du FRD dont, entre autres, la taille de la population des communes pondérée par le taux de pauvreté de la wilaya, la population totale de chaque commune, le retard d'équipement.

Illustration 5 : FRD par Wilaya



II.3.2 Taille des communes couvertes par l'enquête

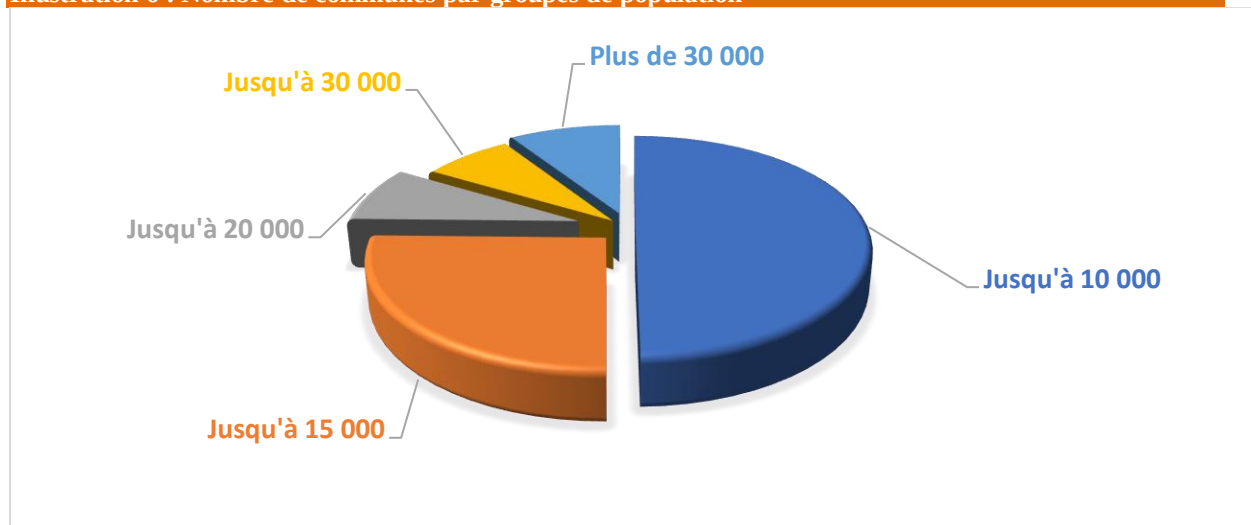
Comme c'était le cas lors des précédentes évaluations, les communes sont réparties, sur la base de l'effectif de leur population, entre les cinq (05) groupes suivants :

- Groupe 1 : communes avec une population inférieure ou égale à 10 000 habitants (109)
- Groupe 2 : communes avec une population comprise entre 10 000 et 15 000 habitants (56)
- Groupe 3 : groupe des communes avec une population comprise entre 15 000 et 20 000 habitants (18)
- Groupe 4 : communes avec une population comprise entre 20 000 et 30 000 habitants (16) ;
- Groupe 5 : communes ayant plus de 30 000 habitants (20).

De l'examen de l'illustration 6 qui suit, il apparaît que la plupart des communes sont de petite taille : près d'une commune sur deux compte moins de 10.000 habitants et environ une sur quatre moins de 20.000 habitants.

En revanche, les communes avec 20.000 et 30.000 habitants (16) et avec plus de 30.000 habitants (20) sont les moins nombreuses⁹.

Illustration 6 : Nombre de communes par groupes de population



III. Présentation comparée et analytique des données de l'enquête de 2021

La présentation comparée et analytique des données est envisagée à travers deux principaux axes orientés ; le premier est orienté vers l'appréciation de la situation des communes en référence aux conditions minimales, le deuxième vers le niveau de satisfaction des indicateurs de performances par ces mêmes communes.

⁹Distinction réalisée par la DGCT à partir des résultats du recensement général de la population de 2013

III.1 Situation des communes en référence aux conditions minimales

A l'instar des celles de 2015 et de 2018, l'enquête de 2021 s'est d'abord focalisée sur le niveau de satisfaction par les communes des conditions minimales auxquelles les communes doivent impérativement se conformer en vertu des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Toutes objectivement vérifiables, ces conditions qui font office de prérequis auxquels il ne peut y être dérogé, sont au nombre de quatre et portent sur :

- (i) Le respect de certaines exigences relatives au budget initial ;
- (ii) La soumission des actes pris par les autorités locales au principe de la légalité qui gouverne l'action de toutes les personnes morales de droit public ;
- (iii) Le respect des règles et procédures afférentes au compte administratif et à la comptabilité et, enfin,
- (iv) À l'organisation et à la tenue des archives communales.

III.1.1 Le respect de certaines exigences relatives au budget initial

Le budget est l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses pour l'année.

Le budget primitif constitue *le premier acte obligatoire du cycle budgétaire annuel de la collectivité*.

La préparation, la présentation et l'adoption du budget par le conseil municipal, ainsi que son approbation par la tutelle sont gouvernés par des principes et sont soumis à des dispositions légales et réglementaires auxquelles doivent se conformer, scrupuleusement, les autorités communales sous peine de nullité des actes entrepris de ce chef.

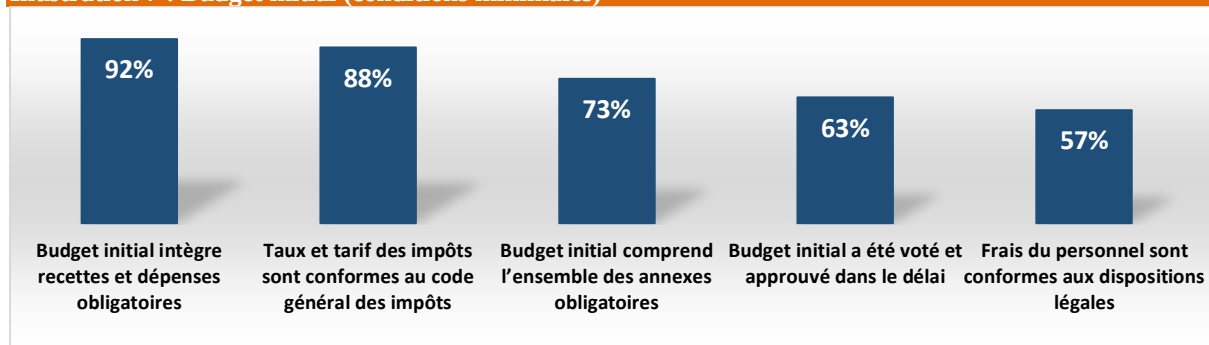
A l'instar des précédentes évaluations, celle de 2021 s'est intéressée à cinq indicateurs qui renseignent sur le respect par les communes des règles de forme et de fond dont dépend la validité de leurs budget initiaux.

Formulés en référence à la législation pertinente, les indicateurs retenus ont porté sur :

- L'intégration de dépenses obligatoires dans le budget de la commune ;
- La conformité des taux et des tarifs aux dispositions du code général des impôts ;
- La disponibilité de l'ensemble des annexes obligatoires du budget initial ;
- Le vote et l'approbation du budget initial dans les délais légaux ;
- La conformité des dépenses du personnel à la législation en vigueur.

Comme le montre l'illustration 7 ci-dessous, l'examen des résultats de l'évaluation effectuée en 2021 permet de constater que, globalement, les performances réalisées au niveau des cinq indicateurs afférents au budget initial sont assez satisfaisantes.

Illustration 7 : Budget initial (conditions minimales)



Toutefois, la comparaison de ces résultats avec ceux qui ressortent des précédentes évaluations fait apparaître que, sauf en ce qui concerne l'indicateur concernant les annexes du budget (la condition y afférente ayant été satisfaite par 92% des communes contre 84% en 2018 et 74,8% en 2015), un recul plus ou moins prononcé a été noté s'agissant du respect par ces mêmes communes des quatre (04) autres conditions minimales.

Le tableau 1 ci-après comporte des éléments comparatifs résultant des trois évaluations réalisées, jusqu'ici, par la DGCT.

Tableau 1 : Niveau de satisfaction indicateurs en rapport avec le budget initial en 2015, 2018 et 2021

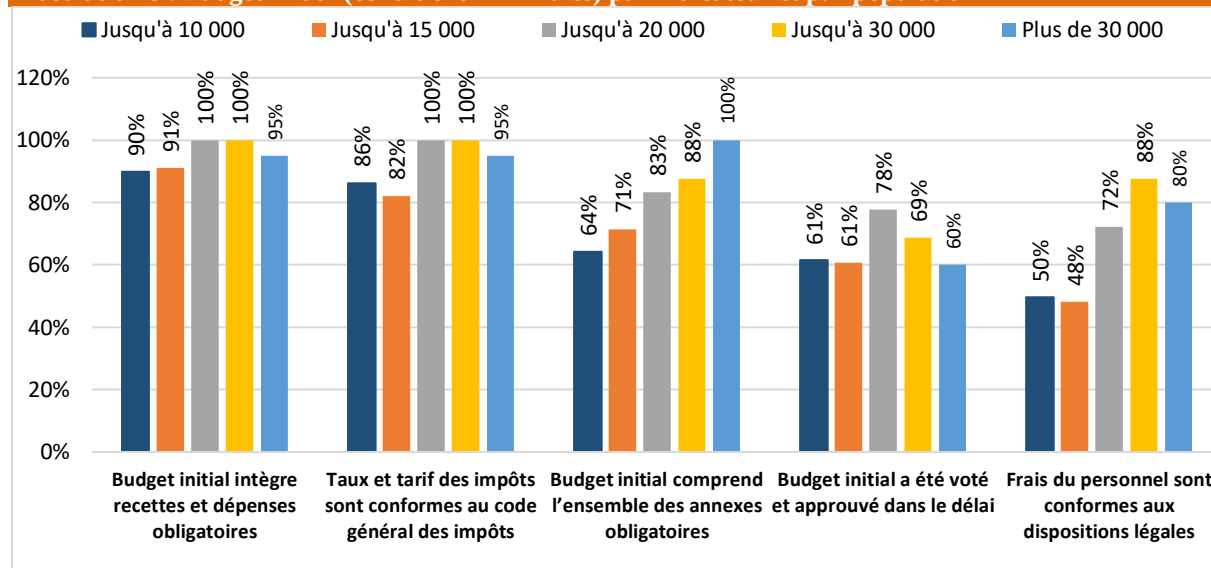
Indicateurs	2015	2018	2021
Budget initial	54,1%	90%	63%
Annexes du budget	74,8%	84%	92%
Recettes et dépenses obligatoires prévues	89,9%	95%	73%
Conformité des taxes et des impôts	91,3%	95%	88%
Conformité des salaires	60,6%	73%	57%

Envisagée en référence aux catégories de communes constitués sur la base de la taille de leur population, l'appréciation des résultats de l'enquête autorise divers constats :

- Le premier est que toutes les communes dont la population atteint 20.000 et 30.000 habitants respectent pleinement (100%) l'obligation qui leur est faite d'intégrer les dépenses obligatoires dans leurs budgets primitifs ;
- Le deuxième constat vaut pour ces mêmes communes (100%), s'agissant du respect des prescriptions légales et réglementaires déterminant l'assiette et les taux des impôts locaux ;
- *Le troisième constat est que toutes les communes peuplées de plus de 30.000 habitants intègrent l'ensemble des annexes obligatoires dans leurs budgets initiaux ;*
- Le quatrième constat est que ce sont les communes les moins peuplées, celles dont le nombre d'habitants est inférieur ou égal à 10.000 habitants, suivies par celles dont le nombre d'habitants atteint 15.000 habitants qui respectent le moins (respectivement 50% et 48%) l'indicateur relatif à la conformité des dépenses et frais du personnel avec la législation du travail en vigueur ;
- Le cinquième et dernier constat est que, sous réserve des éléments qui précèdent, tous les autres groupes de communes ont obtenu des résultats égaux ou supérieurs

à 60% relativement aux conditions minimales à réunir en matière de respect des procédures régissant la préparation et l'adoption du budget initial.

Illustration 8 : Budget initial (conditions minimales) par indicateur et par population



NB. ; La formulation par le biais de "jusqu'à" est celle consacrée dans tous les rapports du genre jusqu'ici produits et serait empruntée à la DGCT.

Cependant, la comparaison des résultats obtenus par indicateur et par catégorie de communes (Cf. Tableau 2 ci-dessous) permet de conclure :

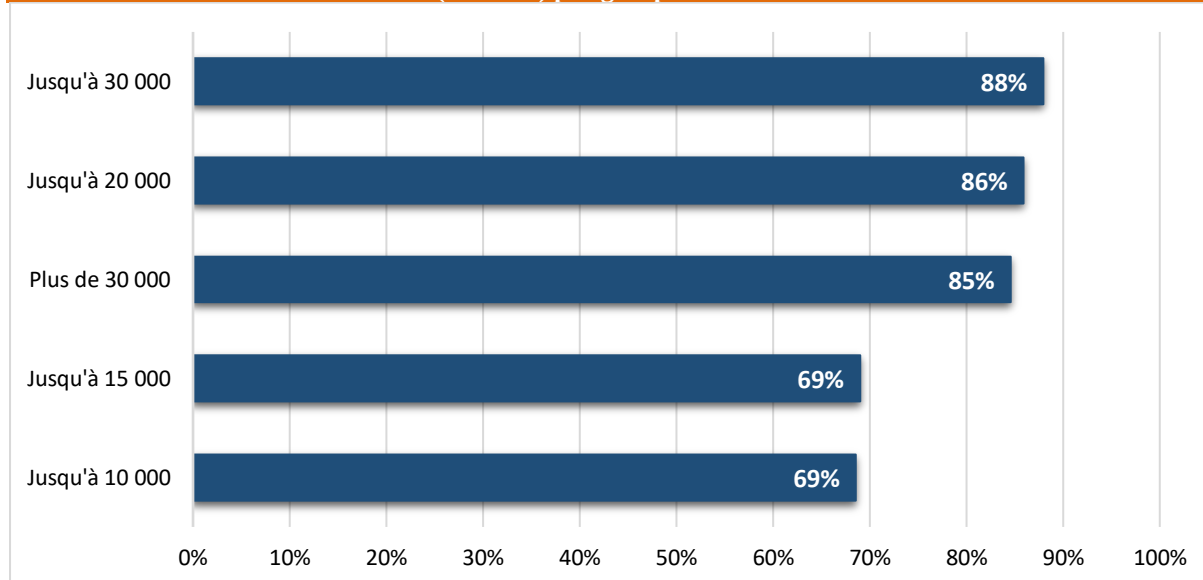
- Que les performances des communes en matière de respect des délais de vote et d'approbation du budget initial ont sensiblement baissé en 2021 ;
- Que le nombre de communes dont les budgets initiaux ont comporté toutes les annexes requises a relativement diminué au niveau de toutes les catégories, sauf pour la catégorie 4 ;
- Que les règles de fixation des recettes et des dépenses et celles portant sur la conformité des tarifs et des taxes à la législation fiscale ont été pleinement respectées par toutes les communes des catégories 3 et 4 et, dans une bonne mesure (plus de 80, voire de 90%), par les communes des trois autres catégories ;
- Qu'en revanche, l'observation de la législation du travail en matière de grille salariale a notablement régressé au niveau de toutes les communes en 2021.

Tableau 2: Situation conformité aux conditions minimales budgets initiaux en 2015, 2018 et 2021

Catégories de communes	Budget initial			Annexes du budget initial			Recettes et dépenses			Conformité des taxes			Conformité des salaires		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégorie 1	59%	91%	61%	72%	78%	64%	85%	91%	90%	91%	93%	86%	53%	60%	50%
Catégorie 2	72%	96%	61%	80%	89%	71%	95%	100%	91%	91%	93%	82%	59%	82%	48%
Catégorie 3	33%	89%	78%	56%	94%	83%	89%	100%	100%	83%	100%	100%	72%	83%	72%
Catégorie 4	63%	81%	69%	75%	88%	88%	94%	94%	100%	100%	100%	100%	69%	94%	88%
Catégorie 5	40%	80%	60%	90%	90%	100%	100%	95%	95%	95%	100%	95%	90%	90%	80%

De façon générale, il est clairement apparu, après traitement et analyse statistique des données collectées, que les deux groupes de communes dont la population est inférieure à 10.000 habitants et celui dont la population est comprise entre 10 000 et 15 000 habitants présentent un niveau de satisfaction des exigences minimales relatives au budget initial légèrement au-dessus de la moyenne (Cf. l'illustration 9 ci-après).

Illustration 9 : Conditions minimales (finances) par groupe de communes



III.1.2 Légalité des actes des autorités communales

A l'instar de celle de l'Etat, l'action administrative des collectivités territoriales s'appuie sur un cadre juridique spécifique lié notamment à la prise en compte de l'intérêt général.

Les actes administratifs émis par les entités décentralisées doivent, en vertu du principe de légalité, principe cardinal auquel sont assujetties toutes les interventions des personnes morales de droit public, se conformer scrupuleusement aux exigences légales et réglementaires en vigueur.

Les actes des collectivités territoriales, notamment ceux des communes, sont nombreux et divers (délibération, arrêté, contrat, convention, délégation, marché, concession, autorisation, permis, ...) et fortement disparates dans leur objet (adopter, approuver, accorder, refuser, interdire, prescrire, organiser...).

Toutefois, l'enquête de 2021 a exclusivement porté sur :

- La conformité des délibérations adoptées au cours de la période de référence ;
- La conformité des arrêtés pris pendant la même période ;
- La disponibilité des textes de base ;
- L'existence d'un règlement intérieur du conseil municipal ;
- La structuration du conseil municipal en commissions.
- Le respect par le conseil municipal des quatre sessions annuelles ;
- L'adoption d'un règlement intérieur des services ;
- L'existence d'un organigramme des services ;
- La mise en place d'un comité de concertation citoyenne (CCC).

Les délibérations adoptées par les conseils municipaux et les arrêts pris par les Maires sont

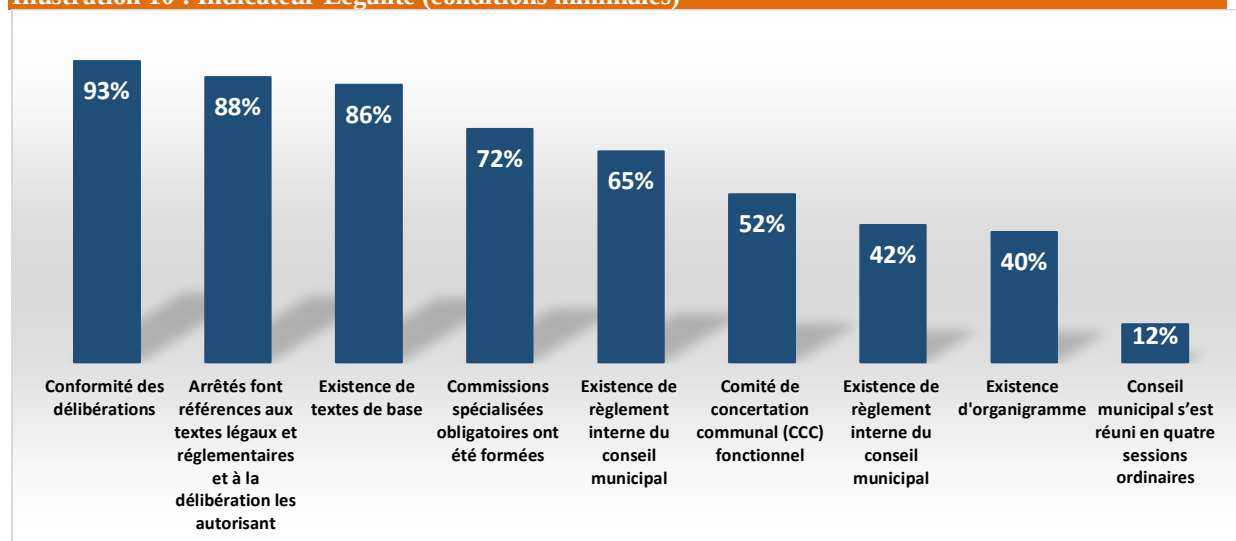
conformes, dans leur grande majorité, saufs *du* point de vue juridique, les résultats obtenus étant, respectivement, de 93% et 88 % de l'ensemble des 219 communes évaluées.

De plus, la disponibilité des textes de référence est vérifiée auprès de 84% des mêmes communes.

Cependant, les conseils municipaux ne se sont pas tous organisés, puisque seuls 72% se sont structurés en commissions et 63% se sont dotés d'un *règlement intérieur*.

Enfin, le nombre de sessions requis (04) n'est respecté que par 12% des conseils municipaux et l'implication des populations dans la définition et la mise en œuvre des actions à entreprendre au niveau local ne bénéficie d'un cadre formellement établi qu'au niveau de 52% des communes mauritaniennes.

Illustration 10 : Indicateur Légalité (conditions minimales)



En outre, la situation, par indicateur, au niveau des catégories de communes est très contrastée.

Les délibérations émises par les communes dont la population est comprise entre 15.000 et 20.000 habitants, ainsi que celles dont la population se situe entre 20.000 et 30.000 habitants sont toutes conformes aux exigences légales et réglementaires qui régissent la forme et le contenu de tels actes administratifs.

De même, il est apparu que les arrêtés pris par les chefs des exécutifs au niveau des communes de plus de 30.000 habitants sont tous juridiquement saufs.

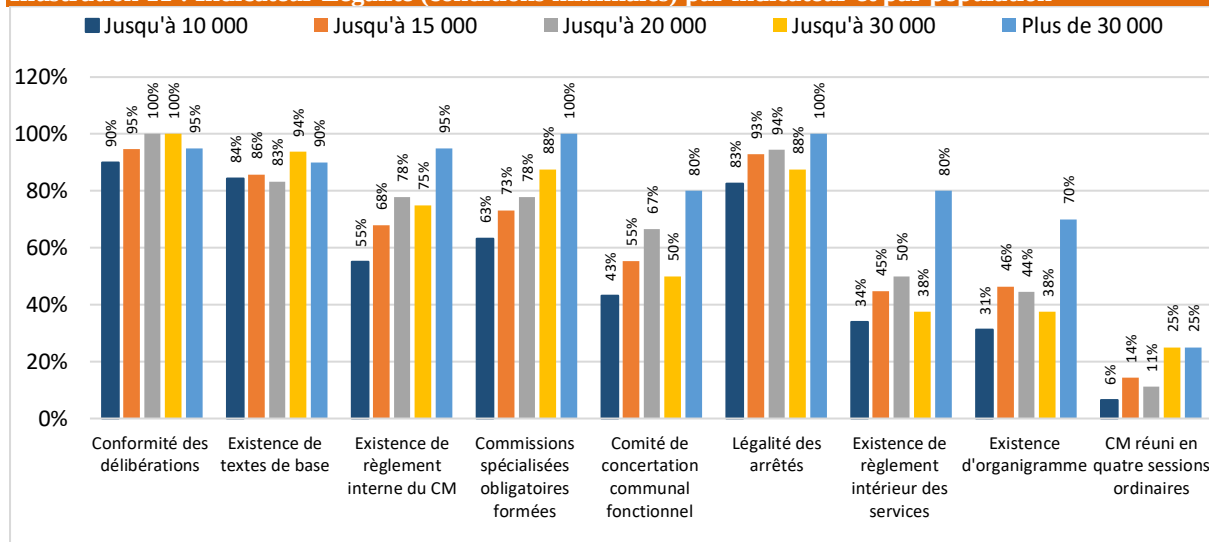
De façon générale, considérés isolément, les indicateurs portant sur la conformité des délibérations, la validité des arrêts, l'existence et la disponibilité des textes de base, la structuration des conseils municipaux en commissions et, dans une moindre mesure, la mise en place des CCC, affichent tous des taux de satisfaction au-dessus ou légèrement inférieurs à la moyenne.

En revanche, et compte non tenu des résultats obtenus par les communes de plus de 30.000 habitants s'agissant de l'indicateur relatif à l'existence d'un règlement intérieur des services et de celui portant sur l'existence d'un organigramme, *les résultats obtenus en raison de*

ces deux indicateurs ont été pour toutes les autres communes, nonobstant leur taille, peu satisfaisants.

Enfin, il convient de noter que l'obligation faite aux conseils municipaux de tenir quatre sessions annuelles est très faiblement observée par toutes les communes et que les meilleurs scores enregistrés à cet égard l'ont été, à égalité, par les communes dont la population se situe entre 20.000 et 30.000 habitants ou est supérieure à 30.000 habitants. La forte prévalence de la pandémie du CORONAVIRUS apparu soudainement en 2020, l'enclavement prononcé auquel sont confrontées les communes rurales et les difficultés qu'elles éprouvent à faire face aux frais des sessions en raison de l'extrême faiblesse des moyens financiers dont elles disposent sont autant de facteurs explicatifs de cette situation.

Illustration 11 : Indicateur Légalité (conditions minimales) par indicateur et par population



Plus généralement, et comme le montre le tableau 3 ci-dessous, la comparaison des résultats des trois enquêtes effectuées, permet de constater, qu' hormis une très modeste amélioration réalisée en 2021 (88%) par rapport à 2018 (87%) s'agissant de l'indicateur relatif à la conformité des arrêtés et du même résultat obtenu (86%) pour ce qui est de l'indicateur portant sur la disponibilité des textes de référence, *des reculs, parfois considérables, ont été observés dans la satisfaction de tous les autres indicateurs de légalité.*

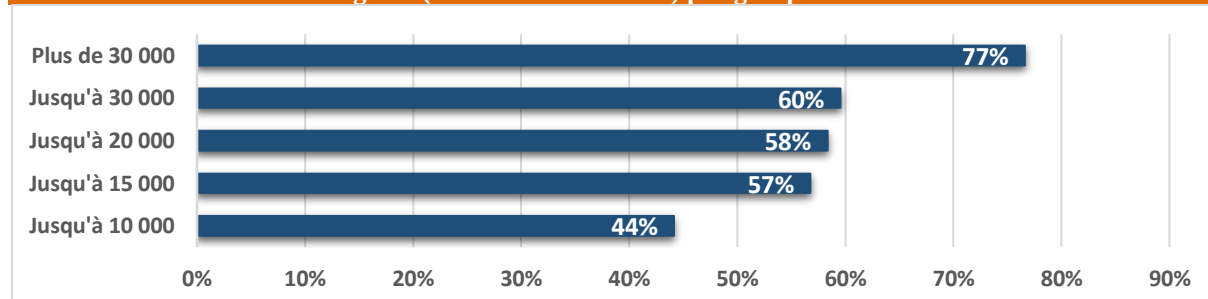
Tableau 3 : Indicateur relatif à la légalité en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	2015	2018	2021
Conformité des délibérations	85,8%	96%	93%
Conformité des arrêtés	79,8%	87%	88%
Textes de base disponibles	86,2%	86%	86%
Règlement interne du conseil municipal	61%	71%	65%
Commissions du conseil municipal créées	85,8%	82%	72%
Réunions du conseil en quatre sessions	37,6%	28%	12%
Règlement intérieur des services	35,8%	52%	42%
Organigramme	39%	50%	40%
Comité de concertation citoyenne	49,1%	67%	52%

De façon globale, les données recueillies auprès des communes montrent que les meilleures performances (77%) au regard de la satisfaction des conditions relatives à la légalité des critères ont été réalisées par la catégorie des communes dont le nombre d'habitants est

supérieur à 30.000 habitants et que, comme cela ressort de l'illustration 12 ci-dessous, les quatre autres catégories de communes la suivent dans un ordre décroissant, en référence au nombre de la population des communes qui les composent.

Illustration 12 : Indicateur Légalité (conditions minimales) par groupe de communes



III.1.3 Respect des procédures d'adoption du compte administratif

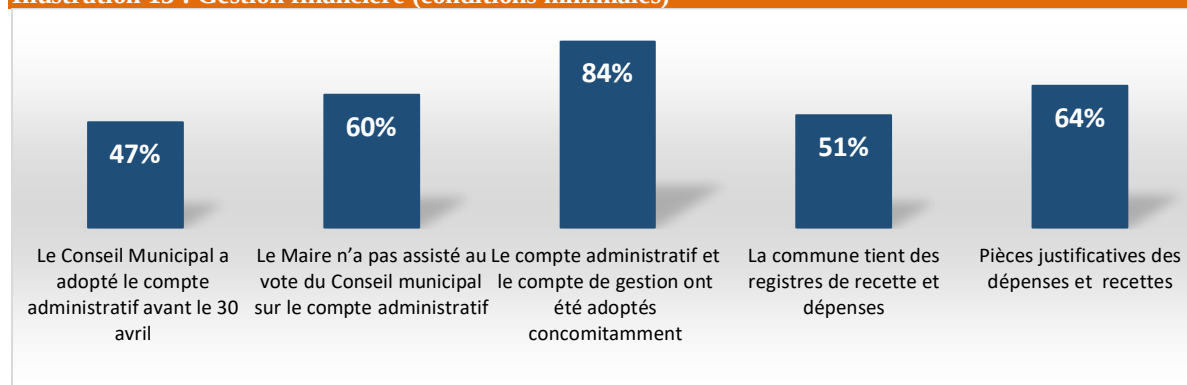
Au total, trois indicateurs ont été mis à contribution pour apprécier la satisfaction par les communes du respect des procédures de présentation et d'adoption du compte administratif :

- L'adoption du compte administratif avant le 30 avril comme le requiert la loi ;
- Le retrait du Maire au moment du vote du compte administratif par le conseil municipal ;
- L'adoption concomitante du compte administratif et du compte de gestion par le conseil municipal.

L'examen des résultats du traitement des données collectées (Cf. Infra Illustration 13) permet de constater que le compte administratif n'a été adopté dans le délai requis que par 47% des communes mauritaniennes et que, dans leur écrasante majorité (60%), les Maires ont assisté au vote du compte administratif par le conseil municipal.

Cependant, l'exigence de la concomitance de l'adoption des comptes d'administration et de gestion a été observée au niveau d'une partie significative des communes (80%).

Illustration 13 : Gestion financière (conditions minimales)



La comparaison entre les données résultant des trois enquêtes effectuées (Cf. tableau 4 ci-dessous) laisse apparaître une régression des résultats obtenus en 2021, notamment en référence à ceux enregistrés en 2018.

Conséquente s'agissant de l'indicateur portant sur l'adoption du compte administratif avant la date du 30 avril (47% des communes en 2021, contre 79% en 2018), cette régression est moins prononcée -quoiqu'importante -aussi bien en ce qui concerne le retrait du Maire lors du vote du compte administratif (60% en 2021, contre 80% en 2018) que pour ce qui est de l'adoption concomitante du compte administratif et du compte de gestion.

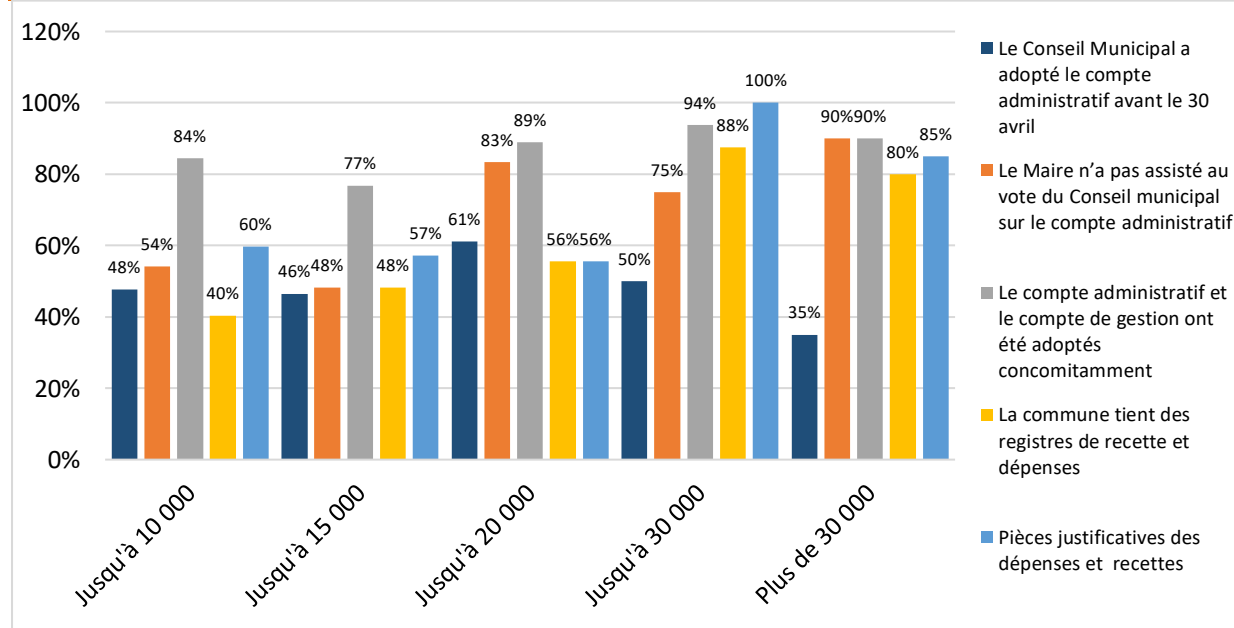
Tableau 4: *Compte administratif et compte de gestion en 2015, 2018 et 2021*

Indicateurs	2015	2018	2021
Compte administratif adopté	62,4%	79%	47%
Compte administratif en l'absence du Maire	72,9%	80%	60%
Adoption concomitante du compte administratif et du compte de gestion	78,9%	91%	84%

Envisagé du point de vue de l'importance du poids démographique des communes qui les composent, c'est la catégorie des communes dont l'effectif de la population est compris entre 15.000 et 20.000 habitants qui enregistre le meilleur résultat (61%) s'agissant du respect du délai d'adoption (avant le 30 avril).

Le groupe des communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 30.000 enregistre le meilleur résultat, en ce qui concerne l'indicateur portant sur la concomitance de l'adoption du compte administratif et du compte de gestion, ainsi que l'indicateur relatif au retrait du Maire au moment du vote du compte administratif par le conseil municipal.

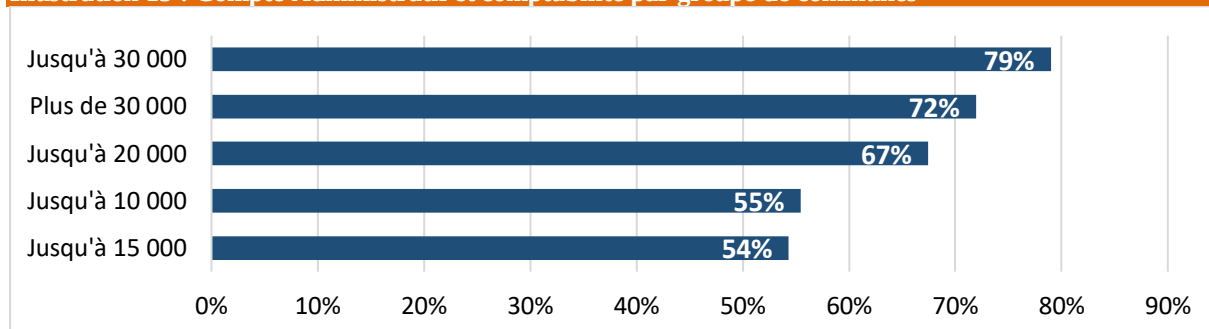
Illustration 14 : Gestion financière (conditions minimales) par catégorie de population



De façon globale, il peut être souligné que l'exigence légale de la concomitance du vote du compte administratif et du compte de gestion par le conseil municipal, ainsi que celle du retrait du Maire lors du vote du compte administratif par ce même conseil, sont, dans l'ordre de leur citation, les plus respectées au niveau de toutes les catégories de communes.

Cependant, il ressort clairement de l'illustration 15 qui suit que ce sont les communes des catégories le plus peuplées (4^{ème} et 5^{ème}) qui ont obtenu les résultats les meilleurs (77%) s'agissant du respect de toutes les conditions minimales confondues afférentes au compte administratif et à la comptabilité.

Illustration 15 : Compte Administratif et comptabilité par groupe de communes



Elles sont suivies, successivement, des communes dont l'effectif de la population atteint 20.000 et 30.000 habitants, puis de celles dont la population est inférieure à 10.000 habitants.

Mais le rapprochement des résultats obtenus au cours des trois évaluations effectuées permet de conclure, comme le confirment les indications figurant au tableau 5 qui suit, que les résultats obtenus ont été moins satisfaisants au niveau de chaque groupe et de chaque indicateur, considérés séparément.

Tableau 5: Compte administratif par catégorie de population et par indicateur

Catégories communes	Compte administratif adopté			Retrait du Maire lors de l'adoption			Adoption concomitante du CA et CG		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégories 1	63%	76%	48%	72%	78%	54%	73%	92%	84%
Catégories 2	58,9%	84%	46%	67,9%	84%	48%	85,7%	91%	77%
Catégories 3	50%	89%	61%	83,3%	94%	83%	88,9%	100%	89%
Catégories 4	81,3%	81%	50%	75%	75%	75%	81,3%	94%	94%
Catégories 5	65%	75%	35%	80%	80%	90	80%	85%	90%

Ce constat est, au demeurant, suffisamment appuyé par les données figurant dans le tableau 6 qui suit, données dont il ressort que tous les groupes de communes ont enregistré, en 2021, *un recul en référence, notamment, aux résultats obtenus en 2018, s'agissant des indicateurs relatifs au compte administratif.*

Tableau 6 : Les comptes administratif en 2015, 2018 et 2021

Catégorie de communes	Compte Administratif et comptabilité (conditions minimales) comparées par catégorie de communes 2015-2018 et 2021		
	2015	2018	2021
Catégorie 1	67,4%	82%	56%
Catégorie 2	66,1%	91%	60%
Catégorie 3	72,2%	93%	66%
Catégorie 4	80,0%	91%	71%
Catégorie 5	81,0%	91%	77%

III.1.4 Organisation et tenue des archives communales

Au total, quatre (04) indicateurs sont pris en considération dans l'appréciation de la performance des communes relativement aux archives :

- L'archivage des budgets et des comptes administratifs ;
- L'archivage des délibérations, arrêtés et notes de service ;
- L'archivage des déclarations de naissance, de mariages et de décès ;
- L'archivage des registres comptables.

L'indicateur sur l'archivage des déclarations de naissance, de mariages et de décès **devrait être envisagé avec attention**, les Maires n'étant pas, à **présent**, compétents pour établir et délivrer des actes constatant les événements de l'état civil.

En outre, et à l'inverse des enquêtes de 2015 et de 2018, les investigations effectuées dans le cadre de celle de 2021 ne se sont pas intéressées *au système de classement instauré au niveau de la commune*.

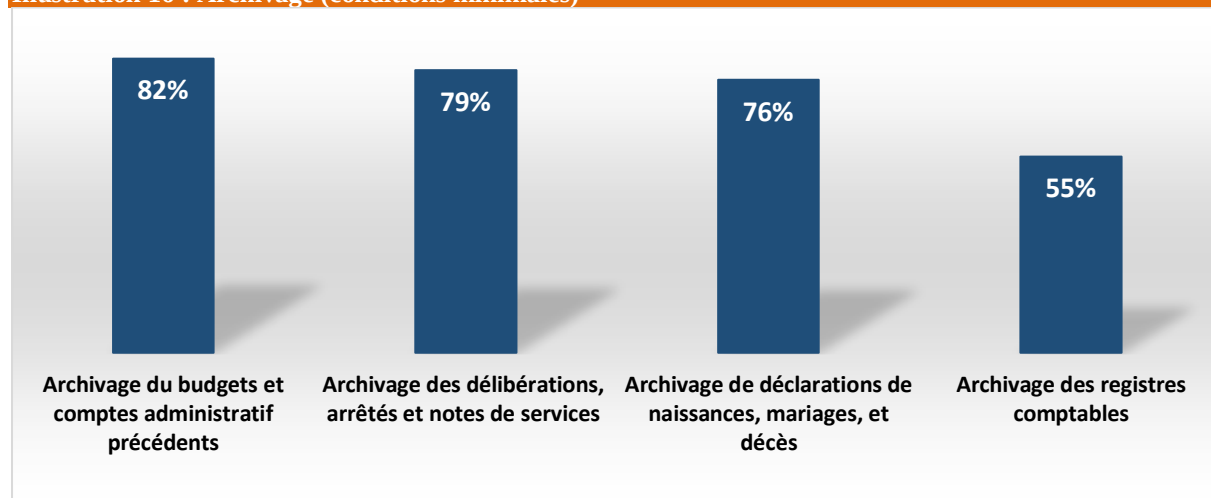
Cependant, les évaluateurs ont, en 2021, étendu leur office aussi bien aux actes du conseil (délibérations) et arrêtés pris par le chef de l'exécutif, ainsi qu'aux notes de service établies par celui-ci.

Des efforts importants sont déployés par les communes pour la mise en place et la tenue de leurs archives. Toutefois, le nombre des communes qui tiennent les archives est variable selon le type de documents conservés.

En effet, et comme le montre l'illustration 16 ci-dessous, les communes qui procèdent à l'archivage des documents budgétaires sont les plus nombreuses (82%). Elles sont suivies, successivement, par celles qui le font pour les arrêtés, les délibérations et notes de service (79%) et les actes de l'état civil (naissances, mariages, décès).

L'archivage des registres comptables n'est, quant à lui, réalisé que par 55% des communes mauritaniennes.

Illustration 16 : Archivage (conditions minimales)



La comparaison des performances réalisées du chef des trois indicateurs mis à contribution à l'occasion des trois évaluations (2015, 2018 et 2021) permet de constater, qu' hormis le cas de l'archivage des registres comptables dont la tenue a enregistré le recul relativement significatif en 2021 (55%) déjà souligné ci-dessus, recul par rapport à 2018 (64%), des progrès notables ont été observés au plan de l'archivage des budgets et comptes administratifs (82% en 2021 contre 70% en 2018), ainsi que celui des délibérations (79% en 2021, contre 71% en 2018).

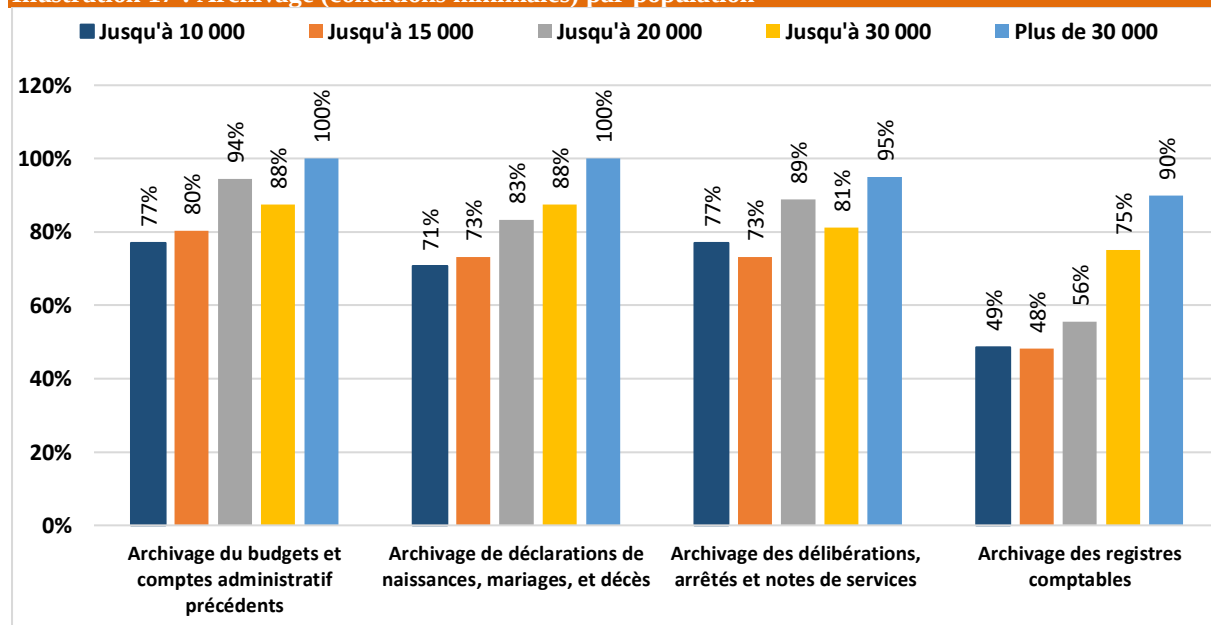
Tableau 7 : Situation de l'archivage en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	2015	2018	2021
Archivage système de classement	74,3%	70%	xxxxxx
Archivage des budgets et comptes administratifs	66,5%	70%	82%
Archivage des documents du Conseil	66,5%	71%	79%
Archivage des documents de registres comptables	54,1%	64%	55%
Archivage des déclarations de naissance, mariages et de décès	xxxxxx	xxxxxx	76%

Au niveau des catégories de communes, les données de l'enquête de 2021 montrent que celles dont la population atteint 20.000 habitants sont les plus performantes en termes d'archivage des budgets et des comptes administratifs (100%), **des actes de mariages, de naissance et de décès ? (100%), des délibérations, des arrêtés et des notes de service (95%), ainsi que des registres comptables (90%).**

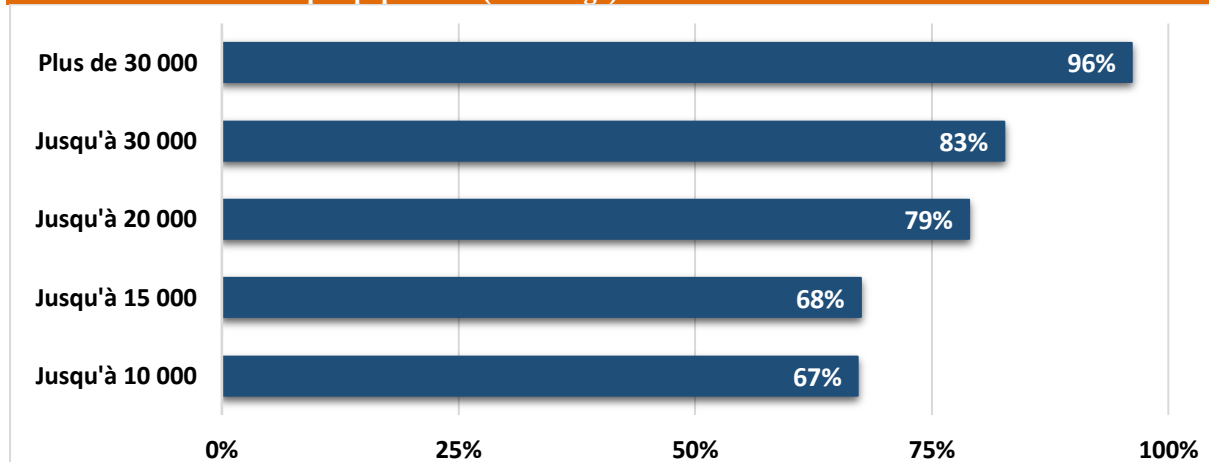
En outre, il ressort également des données de la même enquête que, sauf pour le critère relatif aux registres comptables dont l'archivage est peu satisfaisant au niveau des catégories de communes dont le nombre d'habitants atteint 20.000 habitants (56%), 10. 000 habitants (49%) et 15.000 habitants (48%), les performances des groupes de communes en matière d'archivage ont toutes été, nonobstant l'objet de celui-ci, supérieures à 70%.

Illustration 17 : Archivage (conditions minimales) par population



Sans vouloir conclure qu'il faille considérer qu'il existe un lien entre le poids démographique et la qualité de la tenue de l'archivage au niveau communal, force est cependant de constater que, comme le montre l'illustration 18 qui suit, les performances ont sensiblement varié en fonction de l'importance de la population des groupes de communes constitués.

Illustration 18 : Résultats par population (Archivage)



Enfin, la comparaison des résultats obtenus au cours des chacune des trois enquêtes par indicateur d'archivage au niveau de chaque groupe de communes laisse apparaître de bonnes avancées réalisées en 2021 s'agissant notamment de l'archivage des budgets et des comptes administratifs, des délibérations, arrêtés et notes de service (Cf. Tableau 8 ci-dessous). En revanche, la tenue de l'archivage des documents et des registres comptables a nettement régressé.

Tableau 8: L'archivage par groupes de communes en 2015, 2018 et 2021

Groupes de communes	Archivage système de classement			Archivage des Budgets et comptes administratifs			Archivage des Délibérations, arrêtés et notes de service			Archivage des documents de registres comptables			Archivage des déclarations de naissance, mariages et de décès		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégories 1	71,3%	65%	XX	61,1%	63%	77%	60,2%	66%	77%	44,4%	56%	49%	X	X	71%
Catégories 2	71,4%	71%	XX	69,6%	71%	80%	66,1%	73%	73%	51,8%	63%	48%	X	X	73%
Catégories 3	77,8%	61%	XX	55,6%	78%	94%	61,1%	61%	81%	61,1%	61%	56%	X	X	83%
Catégories 4	81,3%	88%	XX	81,3%	88%	88%	81,3%	88%	89%	75%	81%	75%	X	X	88%
Catégories 5	90%	85%	XX	85%	85%	100%	95%	90%	95%	90%	95%	90%	X	X	100%

Cependant, la situation est légèrement contrastée s'agissant des résultats obtenus par chaque groupe de communes au cours des trois évaluations. Le tableau 9 qui suit montre en effet que les performances des catégories 1, 3,4 et 5 se sont améliorées alors que celles de la catégorie 2 se sont réduites.

Tableau 9: Archivage par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021

Catégories des communes	Archivage (conditions minimales) par catégorie de communes		
	2015	2018	2021
Année			
Catégorie 1	59,3%	63%	67%
Catégorie 2	64,7%	70%	68%
Catégorie 3	63,9%	65%	75%
Catégorie 4	79,7%	86%	83 %

III. 1.5 Bilan de l'évaluation de la satisfaction par les communes des conditions minimales

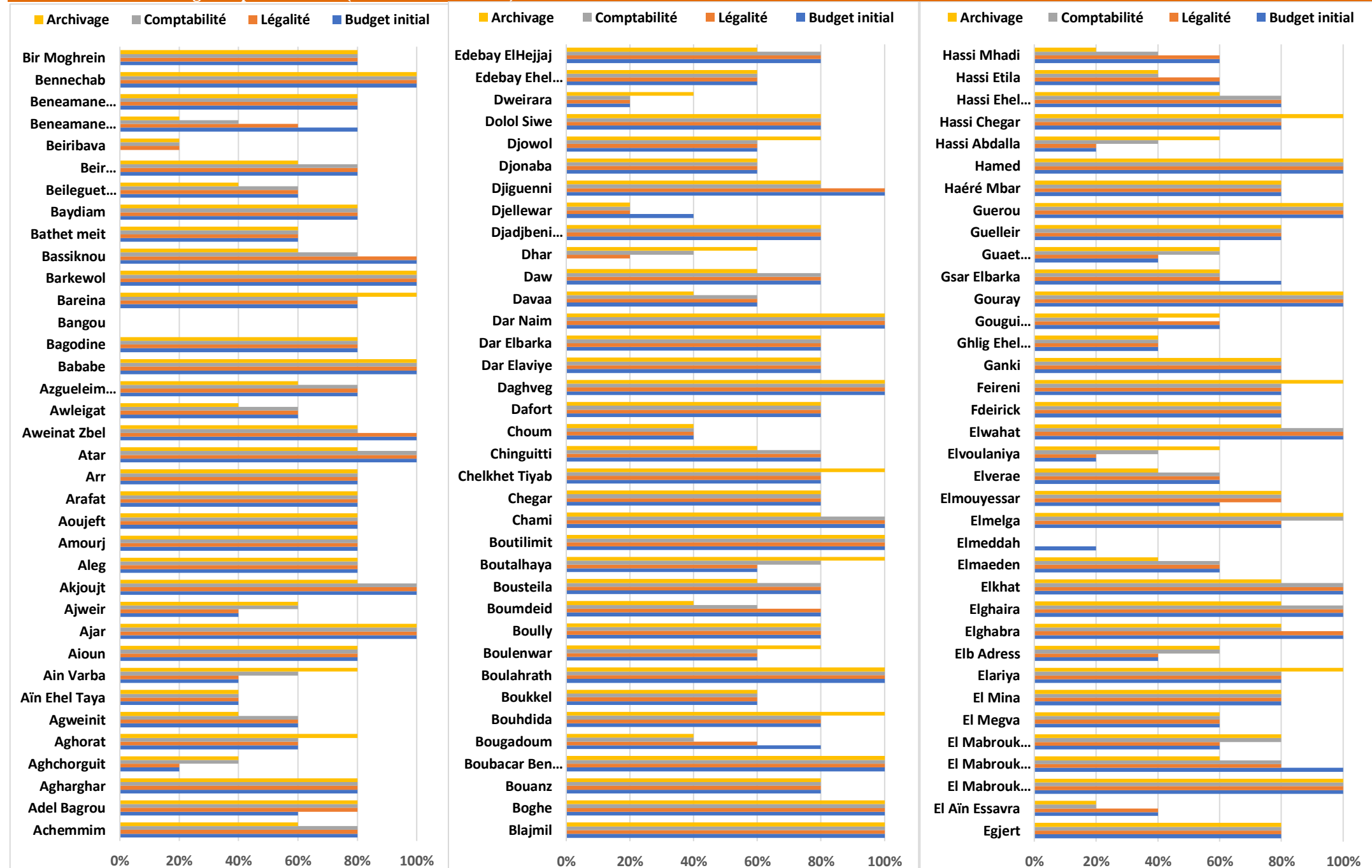
➤ Bilan des communes considérées séparément

L'appréciation du respect par les communes des conditions minimales a été exhaustive.

La situation de chacune des 219 communes instituées en Mauritanie a été évaluée sur la base des dispositions qui régissent la présentation du budget initial, la légalité des actes, le vote du compte administratif et du compte de gestion et, enfin l'organisation et la tenue de l'archivage.

Les résultats varient notablement par commune et, au niveau d'une même commune, par condition minimale (Cf. Illustration 19 dans les pages suivantes).

Illustration 19 : Résultat global par commune (Conditions minimales)



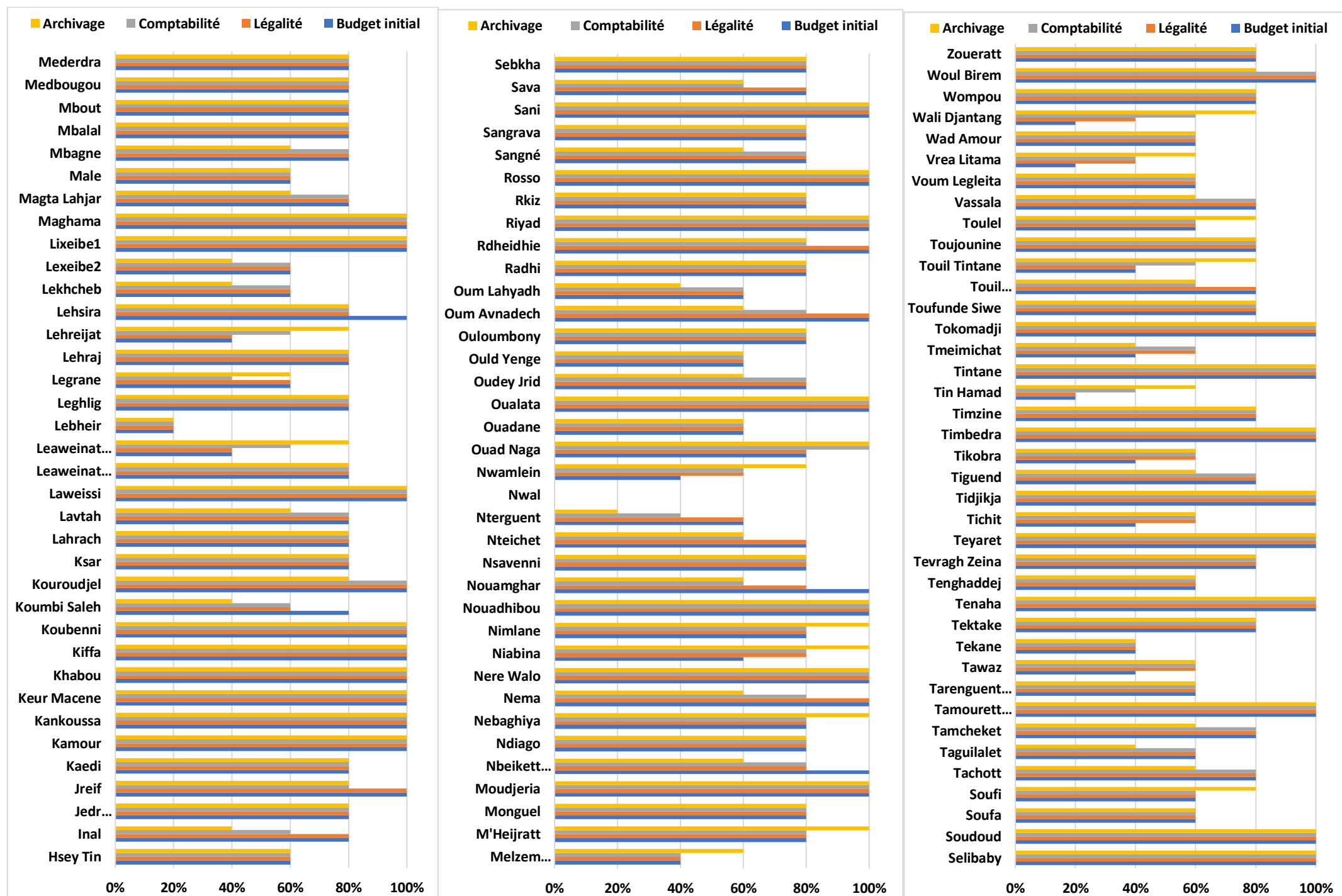
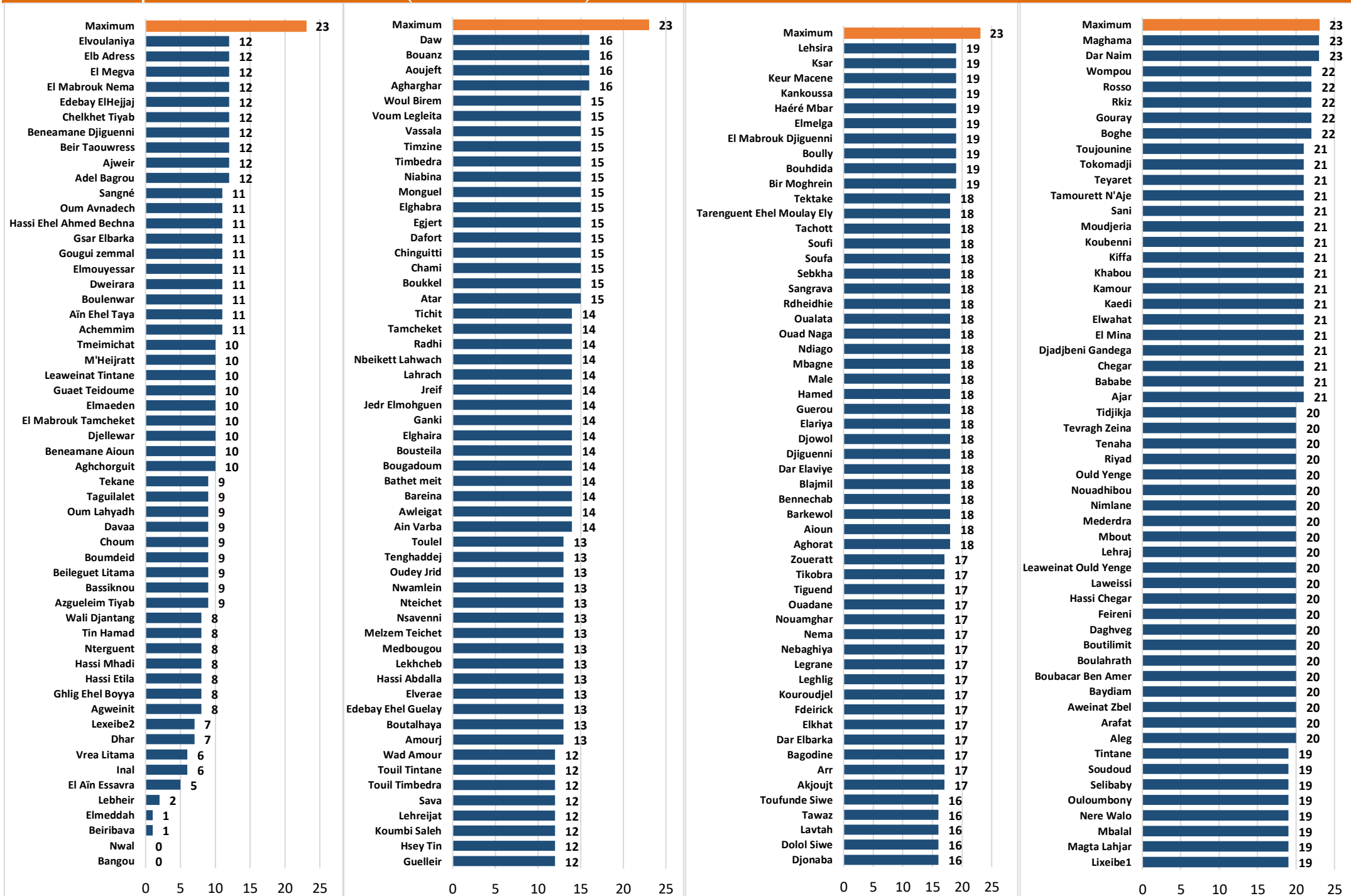


Illustration 20 : Capacité institutionnelle des communes (21 conditions minimales)



Sur les 23 points affectés à l'ensemble des conditions minimales, les résultats sont globalement très contrastés. L'exploitation des données de l'illustration 20 (Cf. Pages Supra) permet d'obtenir des indications précises sur les performances des communes regroupées sur la base du total des points obtenus en lien avec la satisfaction de ces conditions.

Le tableau 10 ci-après récapitule les résultats obtenus de ce chef ;

Tableau 10 : Nombre de communes regroupées à titre indicatif sur la base des performances réalisées en satisfaction des conditions minimales

Nombre de communes attributaires	Total des points obtenus
02	21/23
07	20/23
23	19/23
19	18/23
27	17/23
16	16/23
20	15/23
17	14/23
12	13/23
22	12/23
10	11/23
13	10/23
09	09/23
09	08/23
04	07/23
03	06/23
01	05/23
01	02/23
02	01/23
02	00/23
Total communes : 219	

Le regroupement ainsi effectué sur la base du total des points obtenus par commune toutes les quatre conditions minimales réunies, met en évidence, qu'en référence à leur capacité institutionnelle et quand-bien même un nombre important de communes (114 /119) a réalisé de bonnes à de très bonnes performances (entre 15 points/23 et 21points /23), toutes les autres (115) affichent des résultats encore moyens.

➤ Situation des communes regroupées sur la base de la taille de la population

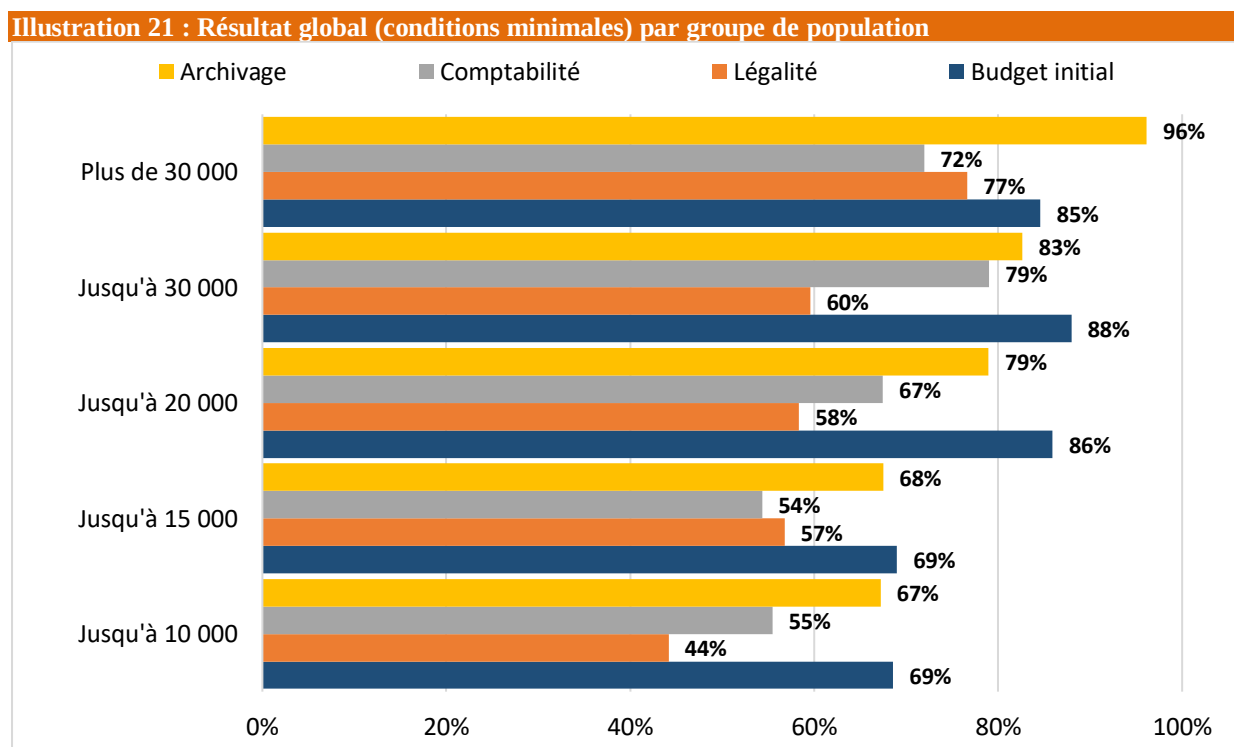
Quatre principaux constats peuvent être formulés à ce niveau :

- Le premier constat - général- est qu'aucun groupe de communes ne satisfait pleinement toutes les conditions minimales requises ;
- Le deuxième est que les groupes des communes dont la population est inférieure à 10.000 habitants et celui dont la population atteint 15.000 habitants ont, dans l'ordre de leur citation, obtenu les résultats les moins satisfaisants ;
- Le troisième constat est que le groupe des communes dont l'effectif de la population est supérieur à 30.0000 habitants se positionne en tête en matière s'agissant de la condition minimale relative à l'exhaustivité et à l'organisation des archives et que

c'est ce même classement qu'occupe le groupe des communes dont la population atteint 30.000 habitants s'agissant du respect des délais d'approbation du budget initial ;

- Le quatrième et dernier constat est que des communes peuplées de 20.000 habitants affichent, elles, les meilleures performances en référence à la condition minimale portant sur la comptabilité.

L'illustration 21 ci-après donne d'amples précisions sur les performances réalisées par chacun des 05 groupes de communes en lien avec les 04 conditions minimales (archivage, comptabilité, légalité et budget) exigées.



Le tableau 11 qui suit présente une comparaison des résultats obtenus à la faveur de l'enquête de 2021 par rapport à celles de 2018 et de 2015.

Tableau 11: Résultats globaux en satisfaction des conditions minimales par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021

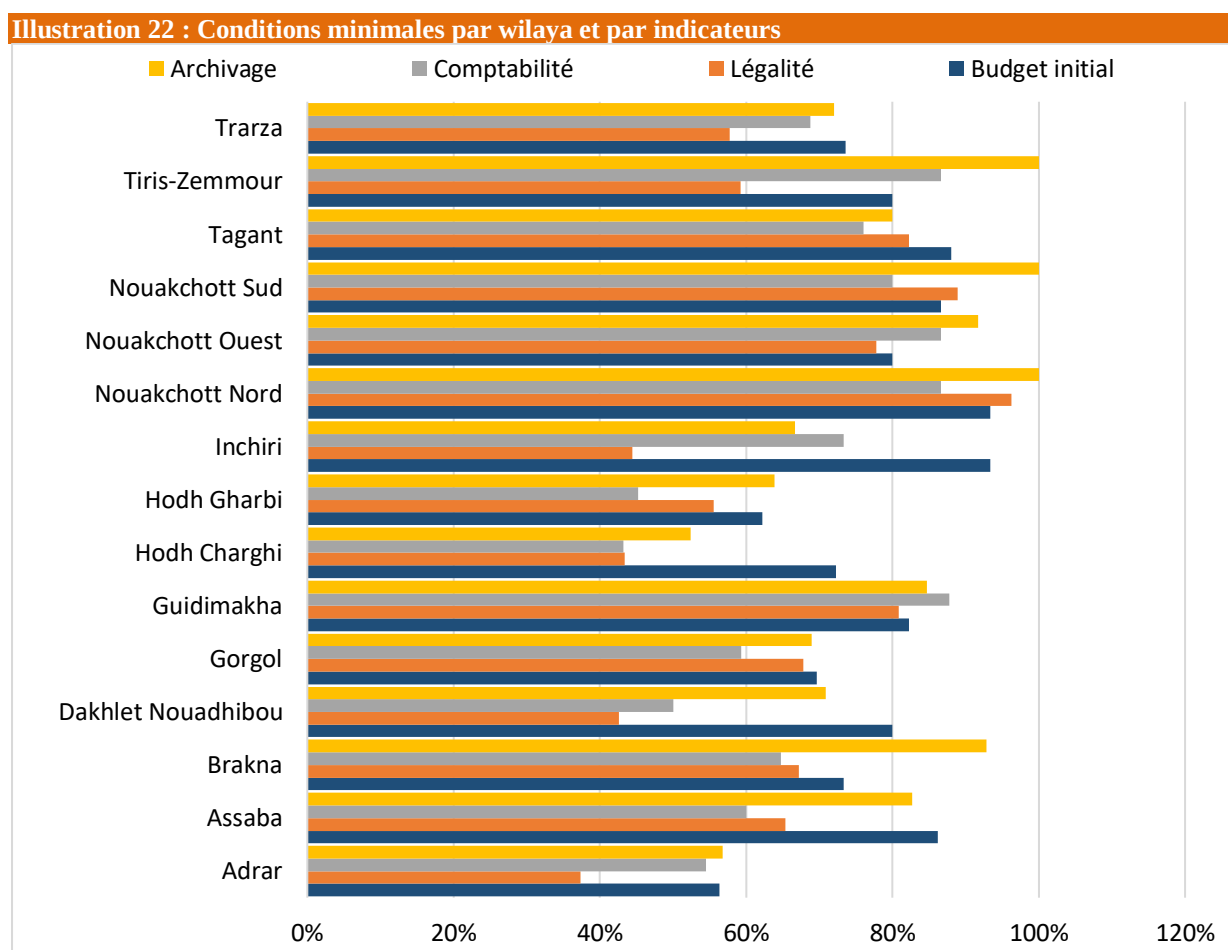
Groupes de communes	Archivage			Légalité			CA & comptabilité			Budget initial		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégorie 1	59,3%	62%	67%	58,2%	60%	44%	67,4%	80%	60%	72,0%	85%	69%
Catégorie 2	64,7%	75%	68%	60,7%	78%	57%	66,1%	82%	56%	75,7%	95%	69%
Catégorie 3	63,9%	65%	79%	58%	78%	58%	72,2%	85%	77%	66,7%	98%	86%
Catégorie 4	79,7%	85%	83%	72,9%	80%	60%	80%	82%	71%	80%	95%	88%
Catégorie 5	90%	90%	96%	83,3%	85%	77%	81%	90%	66%	83%	95%	85%

Dans une perspective comparée avec les résultats obtenus par chacun des groupes de communes et par indicateur, il peut être noté qu'en matière d'archivage, des avancées non négligeables ont été observées au niveau des catégories 1, 3, 4 et 5 et un recul en ce qui concerne la catégorie 2.

Cependant, force est de constater que des reculs, parfois significatifs, ont été relevés en 2021 pour les trois autres indicateurs, singulièrement par rapport à l'année 2018.

➤ Situation des communes envisagée par Wilaya et par indicateur

L'illustration 22 ci-après montre qu'au niveau des Wilayas, la situation est assez nuancée en référence au niveau général de satisfaction, par les communes de leur ressort territorial, des conditions minimales.



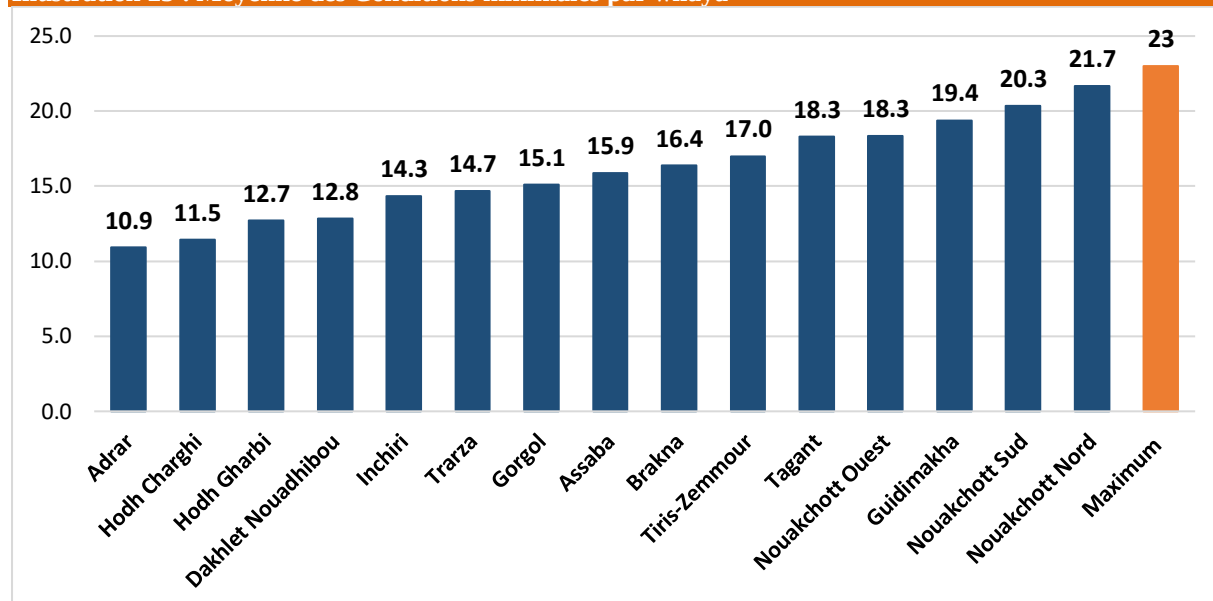
Les communes des Wilayas du Tiris Zemmour, de Nouakchott Sud et de Nouakchott Nord ont réalisé des scores très satisfaisant (100%) en matière d'archivage.

Les communes des Wilayas de l'Inchiri, de Nouakchott Nord, du Tagant, de Nouakchott Sud, de l'Assaba et du Guidimakha obtiennent de bons résultats (supérieur 80%) au plan du respect des exigences minimales se rapportant au budget initial.

Néanmoins, et dans toutes les Wilayas, de nombreuses communes affichent des résultats inférieurs à 80%, parfois à 60%, voire 40% en référence à l'un ou à l'autre des indicateurs relatifs aux conditions minimales.

Le rapprochement entre Wilayas révèle une grande hétérogénéité de situations (Cf. L'illustration 23 qui suit) :

Illustration 23 : Moyenne des Conditions minimales par wilaya



Les Wilayas de Nouakchott, du Guidimakha, et du Tagant ont obtenu les meilleurs résultats en référence au respect par les communes de leur ressort territorial des conditions minimales. Quant aux Wilayas du Tris Zemmour, de l'Assaba, et du Brakna, on peut estimer que l'état du niveau de satisfaction des conditions minimales y est plutôt intermédiaire. En revanche, celles de l'Adrar et du Hodh Chargui, présentent, elles, des résultats moyens.

Toutefois, la comparaison des résultats des trois enquêtes jusqu'ici réalisées montre, qu'au niveau de toutes les Wilayas, les résultats enregistrés en 2021 traduisent un recul, parfois conséquent, par rapport à la satisfaction de conditions minimales requises.

Tableau 12 : Moyenne des conditions minimales par Wilaya en 2021

Wilayas	Moyenne des Conditions minimales par Wilaya en 2015-2018 et 2021		
	2015	2018	2021
Hodh El Charghi	17,8	15,5	11
Hodh El Gharbi	13,0	18	12,2
Assaba	13,9	18,2	15,5
Gorgol	17,3	19,8	14,3
Brakna	15,4	17,4	15,1
Trarza	13,6	17,1	13,8
Adrar	13,5	12,6	10,5
Dakhlet Nouadhibou	13,7	13,0	12,2
Tagant	14,5	14,1	17,3
Guidimagha	14,8	21,5	17,6
Tris Zemmour	19,3	20,0	15,7
Inchiri	20,0	21,5	13,3
Nouakchott sud	21,7	22,0	18,3
Nouakchott Nord	19,7	21,3	19,7
Nouakchott Ouest	20,3	20,7	17,0

La comparaison entre conditions minimales et indicateurs de performance par catégorie de communes fait ressortir une évolution sensible des performances corrélée avec l'importance de la taille de la population des communes qui composent la catégorie.

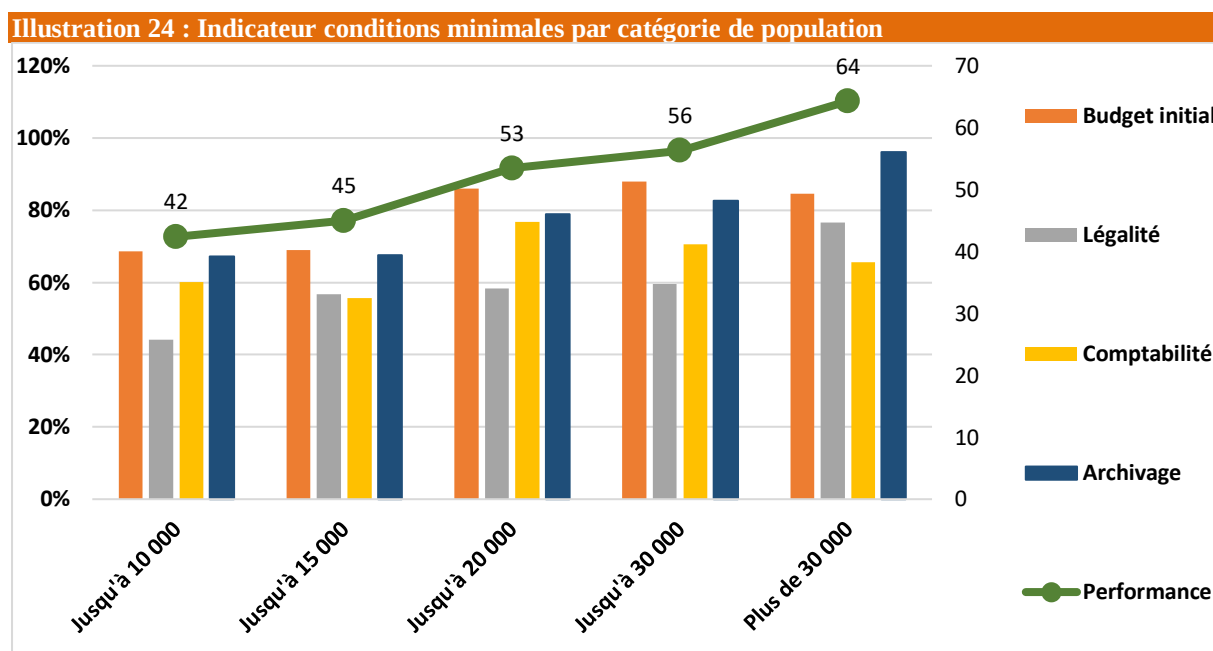


Tableau 13 : Comparaison des résultats des catégories de communes en satisfaction des conditions minimale en 2015, 2018 et 2021

Catégories de communes	Budget			Comptabilité			Légalité			Archivage			Performance		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégorie 1	28%	82%	69%	25%	78%	60%	40%	61%	44%	20%	63%	67%	38%	47%	42%
Catégorie 2	30%	91%	69%	25%	80%	56%	45%	74%	57%	22%	70%	68%	42%	54%	45%
Catégorie 3	25%	93%	86%	27%	86%	77%	40%	74%	58%	20%	65%	79%	40%	53%	53%
Catégorie 4	28%	91%	88%	30%	83%	71%	50%	78%	60%	25%	86%	83%	52%	61%	56%
Catégorie 5	30%	91%	85%	30%	88%	66%	55%	84%	77%	28%	89%	96%	55%	68%	64%

Les résultats des indicateurs des conditions minimales ont connu, en 2021, une baisse plus ou moins prononcée au niveau de toutes les catégories de communes par rapport à 2018.

D'ailleurs, la combinaison des énonciations de l'illustration 24 et du tableau 13 qui précèdent permet de conclure que sauf pour le groupe 3, les performances réalisées ont connu une régression variable au niveau des trois autres groupes, conclusion qui corrobore le constat qui précède.

III.2 Niveau de satisfaction par les communes des indicateurs de performance

Au nombre de cinq, les indicateurs de performance se décline en 109 critères qui embrassent les principaux aspects de la gouvernance locale.

Pour mieux circonscrire la situation des communes à la lumière des investigations effectuées à la faveur de l'enquête de 2021, le présent paragraphe s'articulera autour de cinq points principaux :

- Une vue d'ensemble des résultats de la mise en œuvre des indicateurs de performances par catégorie de communes ;
- Un exposé d'éléments sur la population totale du pays ;
- Une évaluation des performances communales observées à la faveur de l'enquête de terrain.

III.2.1 Vue d'ensembles des résultats MDP par catégorie de communes

Les illustrations 25, 26 et 27 qui suivent présentent, respectivement, les résultats de chaque entité suivante qu'elle relève du groupe des communes dont la population est inférieure ou égale à 10.000 habitants, ou de celui dont la population atteint 15.000 habitants ou, enfin, celui dont la population est de 20 000, 30 000 et plus de 30 000 habitants.

Illustration 25 : Résultats de la MDP par commune de moins de 10 000 habitants

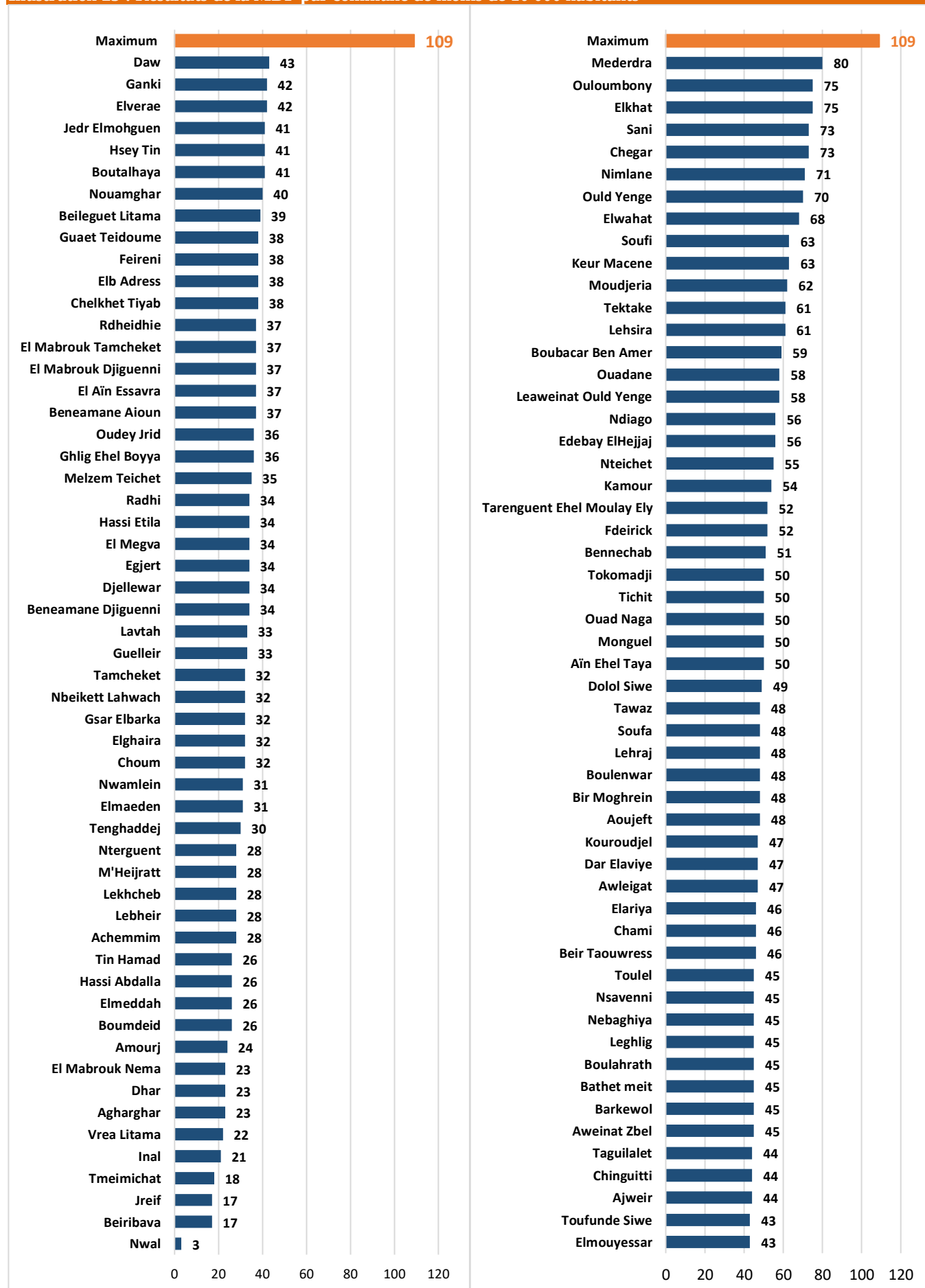


Illustration 26 : Résultats de la MDP par commune de moins de 15 000 habitants

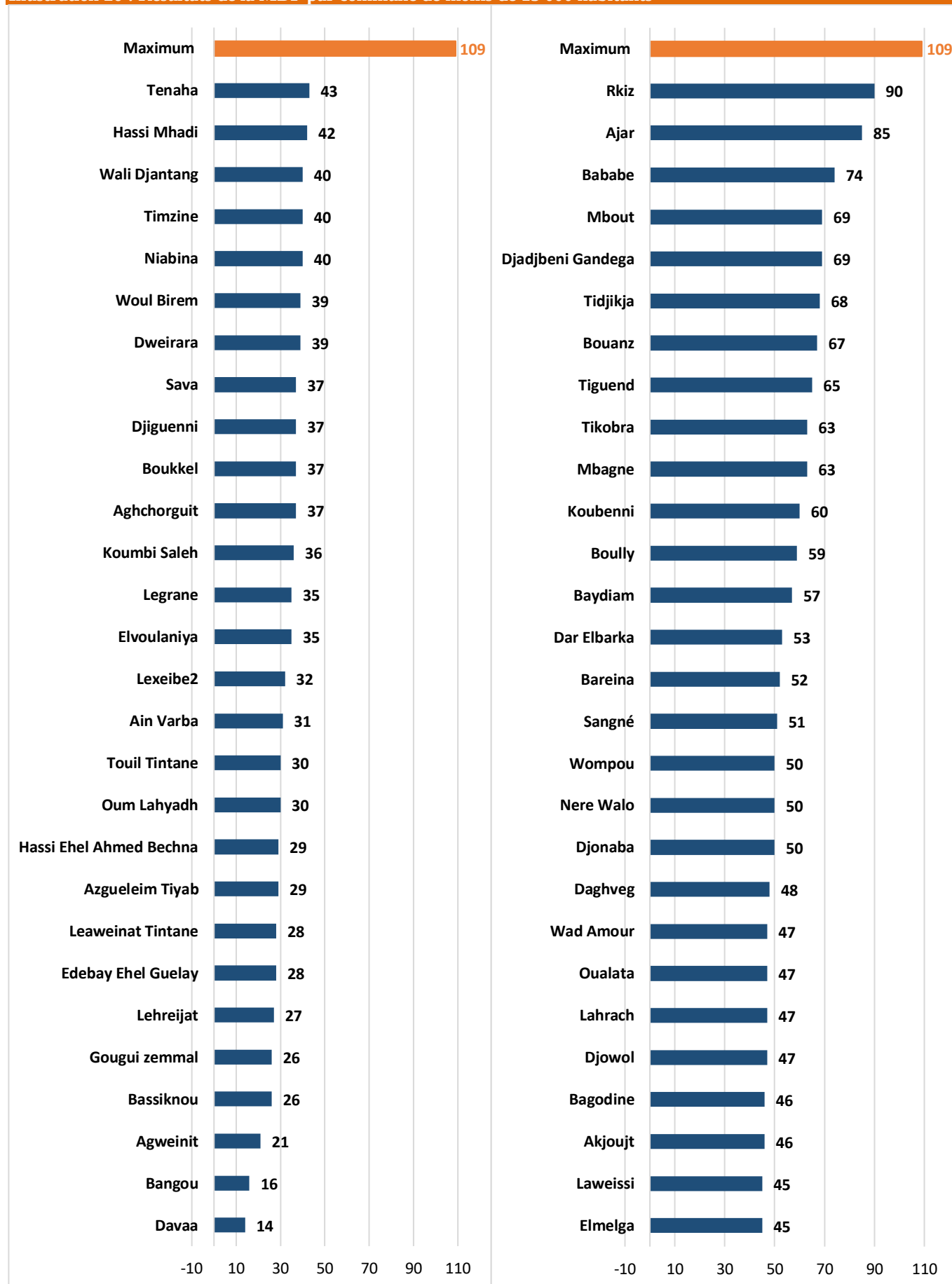
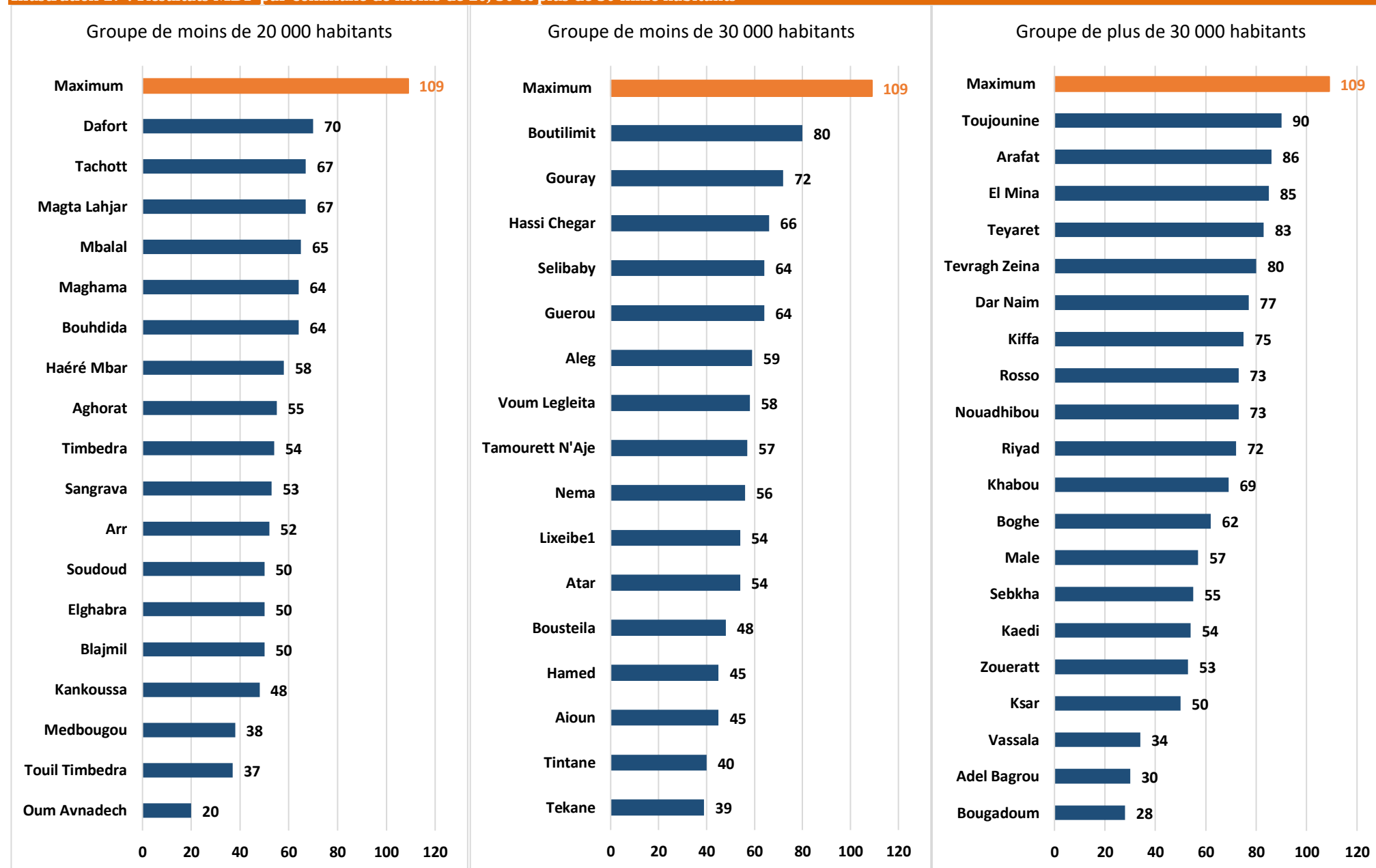


Illustration 27 : Résultats MDP par commune de moins de 20, 30 et plus de 30 mille habitants



III.2.2 Population totale - Répartition

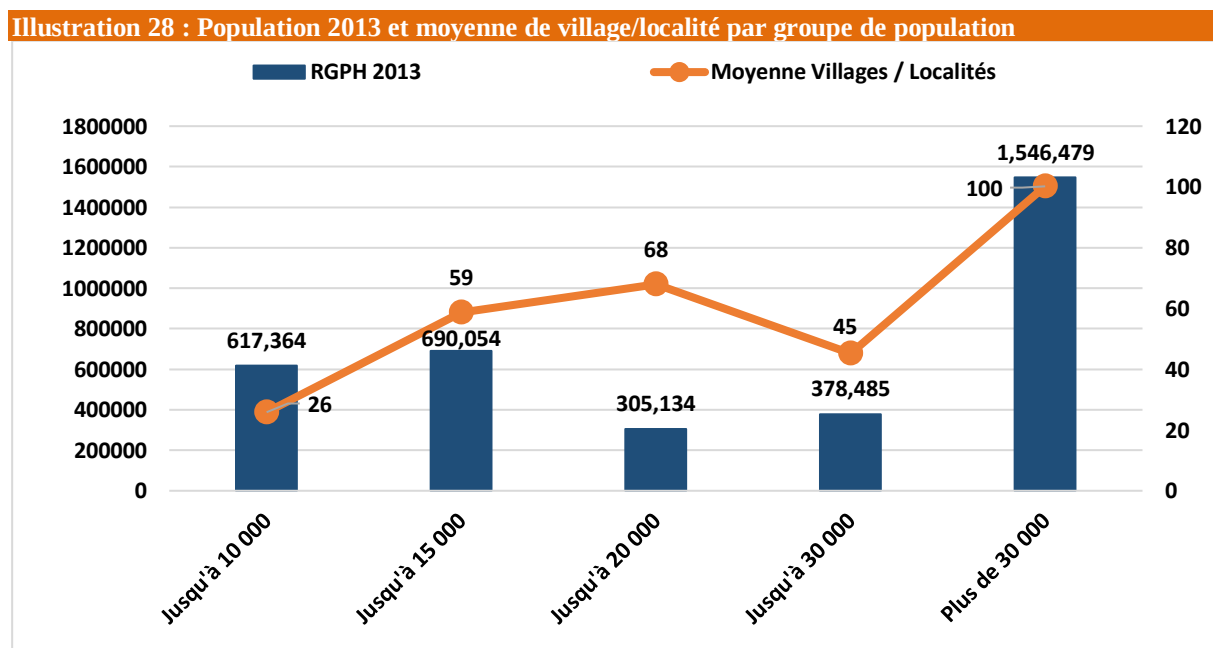
Le nombre d'habitants en Mauritanie résulte du quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat réalisé du 25 mars au 08 avril 2013, lequel recensement a porté sur toutes les personnes résidentes en Mauritanie : autochtones, étrangers et réfugiés.

Au total, 3.537.368 personnes résidentes ont été dénombrées. Cette population se caractérise par sa grande jeunesse et sa prédominance féminine.

Comme le montre l'illustration 28 ci-dessous, cette population, disséminée sur toute l'étendue du territoire national et très inégalement répartie entre les 219 communes que compte le pays.

La catégorie des communes de plus 30.000 habitants compte, à elle seule une population globale estimée à 1.546.479 individus, soit un peu moins de la moitié de la population totale du pays. Elle est suivie de la catégorie des communes dont la population est comprise entre 10.000 habitants et 15.000 habitants et celui des communes dont la population est inférieure à 10.000 habitants.

Les catégories des communes dont la population atteint 20.000 et 30.000 habitants sont, dans l'ordre de leur citation, les moyennes de villages/localités les par commune les plus importantes.



En dépit de l'urbanisation galopante observée au cours de ces dernières décennies, le nombre de villages et de localités est encore notable en moyenne.

III.2.3 La prise en compte du genre

Les caractéristiques de la population d'aujourd'hui montrent : (i) une forte prédominance de la jeunesse, (ii) des disparités et inégalités de genre et (iii) des opportunités à saisir en matière de bonus du dividende démographique.

Le taux de sédentarisation est passé de 63,6% en 1977 à 87,9% en 1988 puis à 98,1% en 2013. Les femmes et les filles en Mauritanie représentent une forte proportion de la population touchée par la pauvreté multidimensionnelle, pauvreté dont l'incidence est plus élevée en milieu rural (73%) qu'en milieu urbain (9,5%).

D'ailleurs, cette pauvreté apparaît plus accentuée *chez les ménages dirigés par des femmes que chez les ménages dirigés par des hommes (l'incidence de pauvreté est de 46,3% contre 40,7%), mais avec des parts comparables d'extrême pauvreté.*

La participation de la femme aux sphères de décision occupe, depuis de nombreuses années, une place centrale dans l'agenda des politiques et stratégies publiques nationales et s'exerce aujourd'hui dans le cadre d'un dispositif juridique assez incitatif articulé autour :

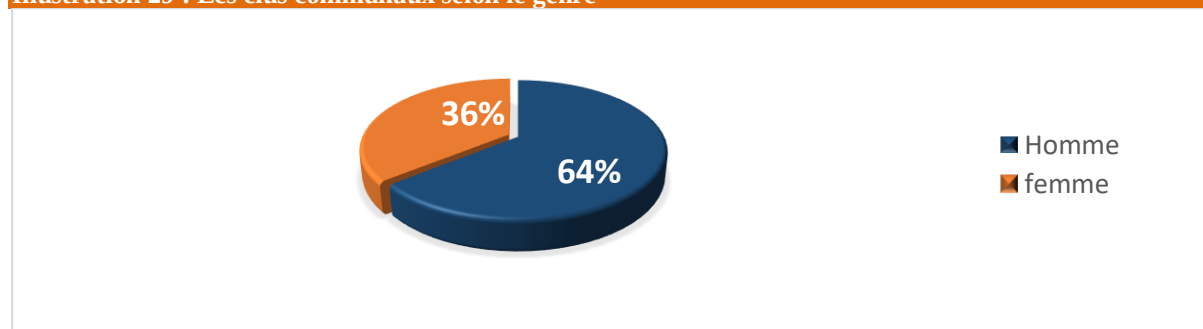
- De l'ordonnance n° 2006-029 relative à la promotion de l'accès des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives ;
- De la loi organique n° 2012-034 du 12 avril 2012 modifiant l'ordonnance n° 2006-029 à la promotion de l'accès des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives ;
- De la loi organique 2018-008 modifiant la loi organique n° 2012-034 du 12 avril 2012 modifiant l'ordonnance n° 2006-029 à la promotion de l'accès des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives ;
- De l'arrêté conjoint n° 2165 du 31 août 2006 définissant les mécanismes appropriés pour l'établissement des listes candidates aux élections municipales et législatives en tenant compte du quota réservé aux femmes.

Ces dispositions constituent une avancée remarquable dans le contexte mauritanien car, en dépit de leur présence active dans de nombreux secteurs de la société et de la vie économique, le constat de la sous-représentation des femmes, singulièrement dans la gestion des affaires publiques, a longtemps été alarmant.

La mise en œuvre de ce dispositif a assurément favorisé une implication remarquable des femmes dans divers domaines, notamment ceux qui ont toujours été considérés, depuis longtemps, comme la chasse gardée des hommes.

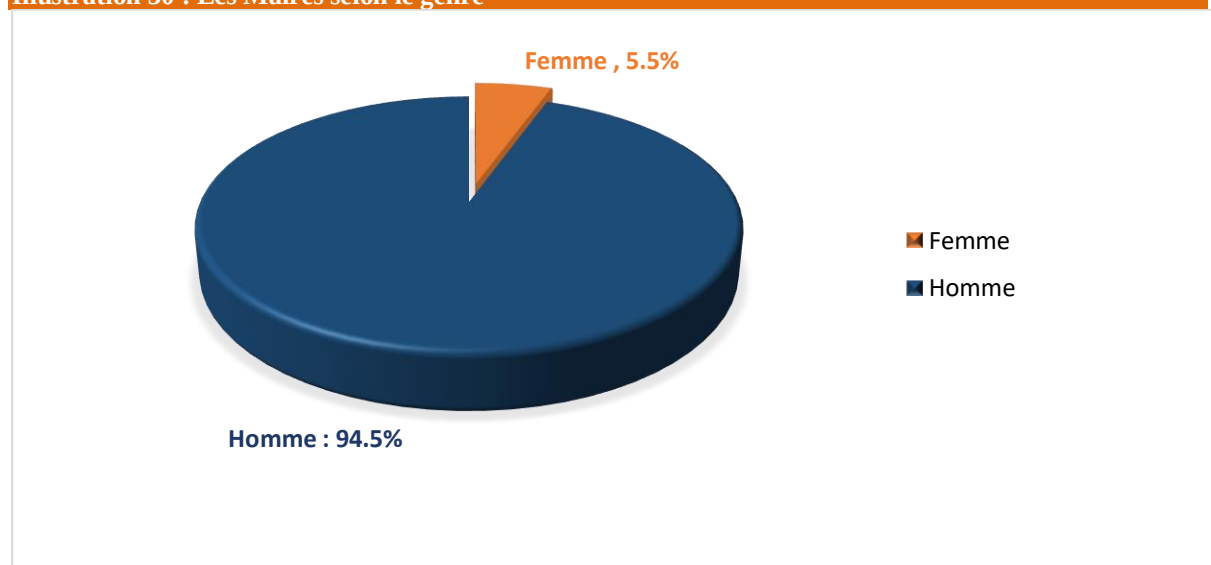
Néanmoins - et malgré les initiatives et résolutions prises, la présence féminine au niveau des instances délibérantes des communes demeure, en dépit des progrès enregistrés, globalement en-deçà des attentes comme le montre l'illustration 29 ci-après.

Illustration 29 : Les élus communaux selon le genre



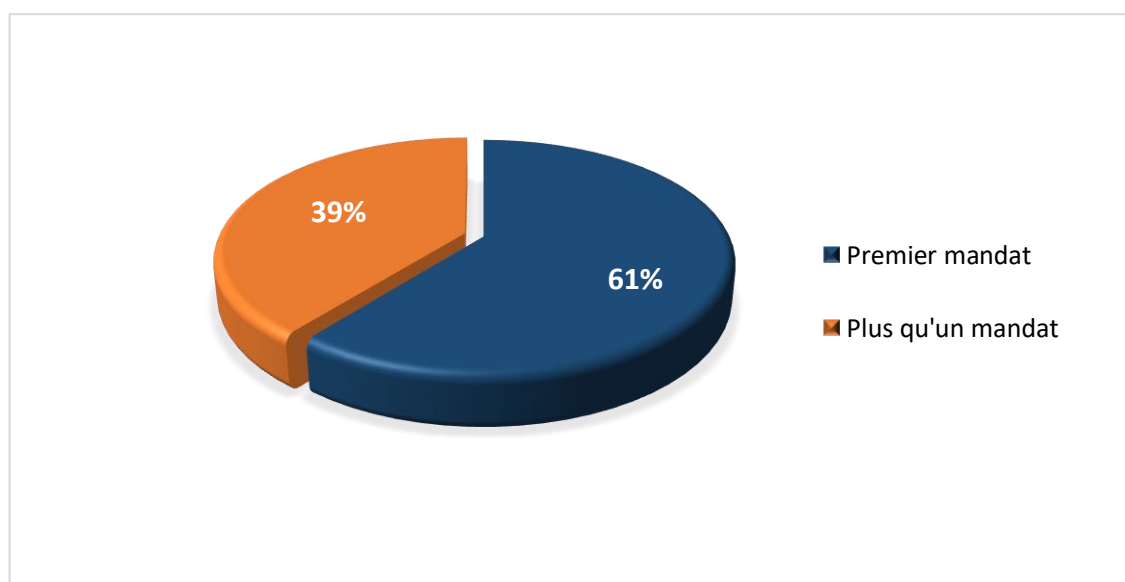
D'ailleurs, cette faiblesse en matière de représentations se révèle, de façon éclatante, quand on considère le positionnement des femmes au sein des conseils municipaux, conseils municipaux dont seulement 5,5 sont présidés par femmes élues.

Illustration 30 : Les Maires selon le genre



Enfin, il a y a lieu de noter que, bien qu'il soit ressorti des données collectées que dans leur grande majorité, les femmes élues le sont pour la première fois (61%), *il n'en demeure pas moins qu'elles sont encore nombreuses à pouvoir se maintenir en fonction dans un environnement qui, au demeurant, leur est assurément sinon hostile, du moins très peu favorable.*

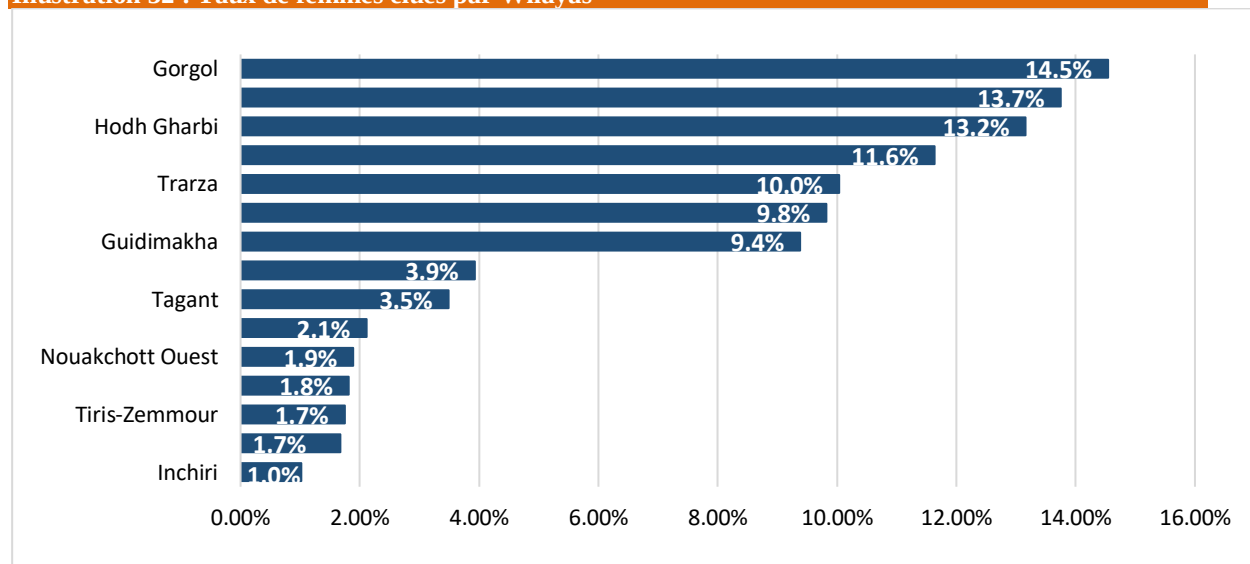
Illustration 31 : Taux du renouvellement des élues



De façon globale, il a été noté que cette présence féminine est variable d'une Wilaya à l'autre et, qu'en particulier, elle est plus importante dans les Wilayas du Gorgol, des deux Hodhs et du Trarza.

En revanche, les femmes semblent quasiment absentes des instances locales communales au niveau des Wilayas de l'Inchiri, du Tiris Zemmour et de Nouakchott Ouest (Cf. L'illustration 32 qui suit).

Illustration 32 : Taux de femmes élues par Wilayas



III.2.4 Le fonctionnement du conseil municipal

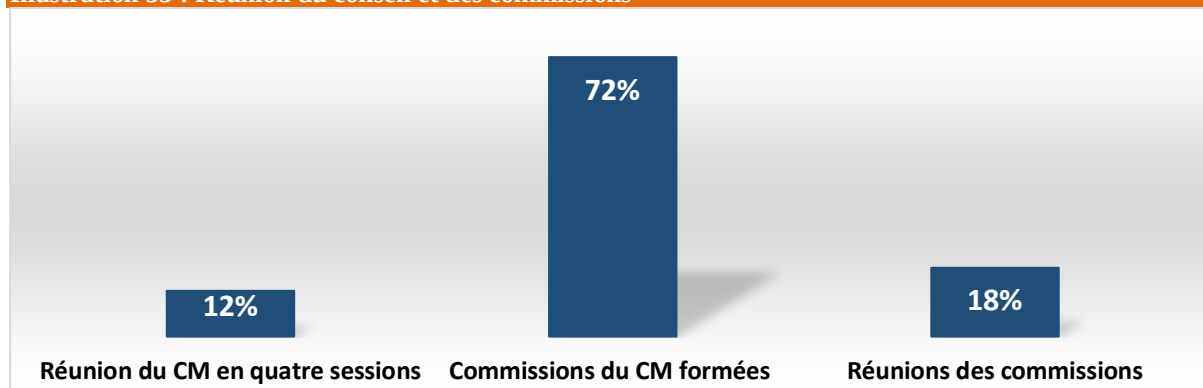
Le conseil municipal, dont les membres sont élus au suffrage universel direct, représente les habitants de la collectivité territoriale. Ses attributions sont très larges en ce que l'article 28 (nouveau) de l'ordonnance n°87.289 du 20 octobre 1987 instituant les communes lui a conféré compétence de régler "par ses délibérations les affaires de la commune". De caractère générale, cette formulation l'autorise à intervenir dans des domaines nombreux et divers en relation avec les conditions de vies des populations.

Le fonctionnement du conseil municipal est régi, non sans minutie, par les dispositions des articles 08 à 21 de l'ordonnance précitée n°87.289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.

Organe collégial, le conseil municipal doit se réunir **obligatoirement** une fois par trimestre en session ordinaire et forme en son sein des commissions permanentes ou temporaires pour étudier les questions d'intérêt communal, commissions dont l'organisation et le fonctionnement sont précisés dans le règlement intérieur du même conseil.

Les données recueillies à la faveur de l'enquête de terrain (Cf. L'illustration 33 qui suit) révèlent que, de façon générale, les exécutifs communaux ne respectent quasiment pas l'obligation légale relative au nombre de sessions à laquelle ils sont assujettis, puisque seuls 12% des conseils municipaux ont tenu les quatre sessions.

Illustration 33 : Réunion du conseil et des commissions



De plus, et bien que 72% de ces mêmes conseils se soient structurés en commissions, l'opérationnalité de ces dernières est manifestement limitée en ce que seuls 18% des commission formées tiennent des réunions de travail en relation avec l'objet de leurs mandats.

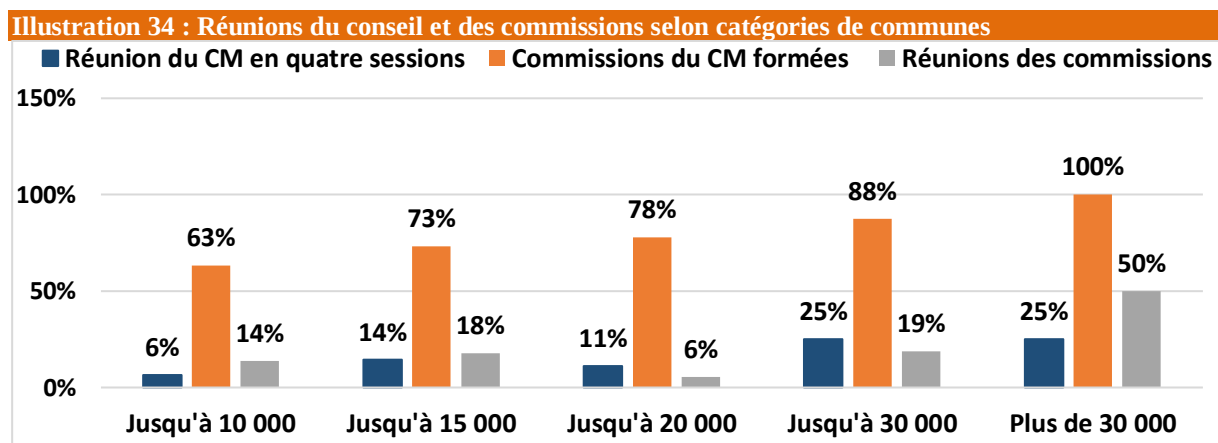
D'ailleurs, la comparaison avec les résultats des enquêtes précédentes (Cf. Tableau 14 ci-après), permet de constater une nette régression en 2021 des performances de toutes les communes s'agissant aussi bien du nombre de sessions des conseils municipaux effectivement tenues, de la structuration de ces mêmes conseils en commissions et de la fonctionnalité des commissions formées.

Tableau 14 : Sessions des conseils municipaux en 2015, 2018 et 2021

Réunions du Conseil municipal en 4 sessions			Commissions du conseil créées			Réunions des commissions		
2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
37,6%	28%	12%	85,8%	82%	72%	28,4%	37%	18

Il est difficile de trouver une justification certaine à ces contre-performances, *mais les fortes contraintes liées à l'apparition soudaine ainsi qu'à la propagation fulgurante du coronavirus et les perturbations, voire les profonds bouleversements du fonctionnement de l'administration dont cette dévastatrice pandémie a été à l'origine pourraient être, entres autres, un facteur, sinon explicatif, du moins déterminant.*

En outre, les données collectées à cet égard mais, cette fois, en référence aux catégories de communes (Cf. L'illustration 34 ci-après) confirment, à suffisance, les observations qui précèdent.



De fait, il apparaît, avec clarté, qu'en dehors de celui relatif à la création des commissions, tous les autres indicateurs portant sur l'organisation et le fonctionnement des conseils municipaux n'étaient point concluants.

D'ailleurs, et comme l'illustre le tableau 15, ci-dessous, il s'avère que la formation des commissions est la norme la mieux observée au niveau des communes les plus peuplées et qu'elle l'est au demeurant, pleinement au niveau des communes de plus de 30.000 habitants.

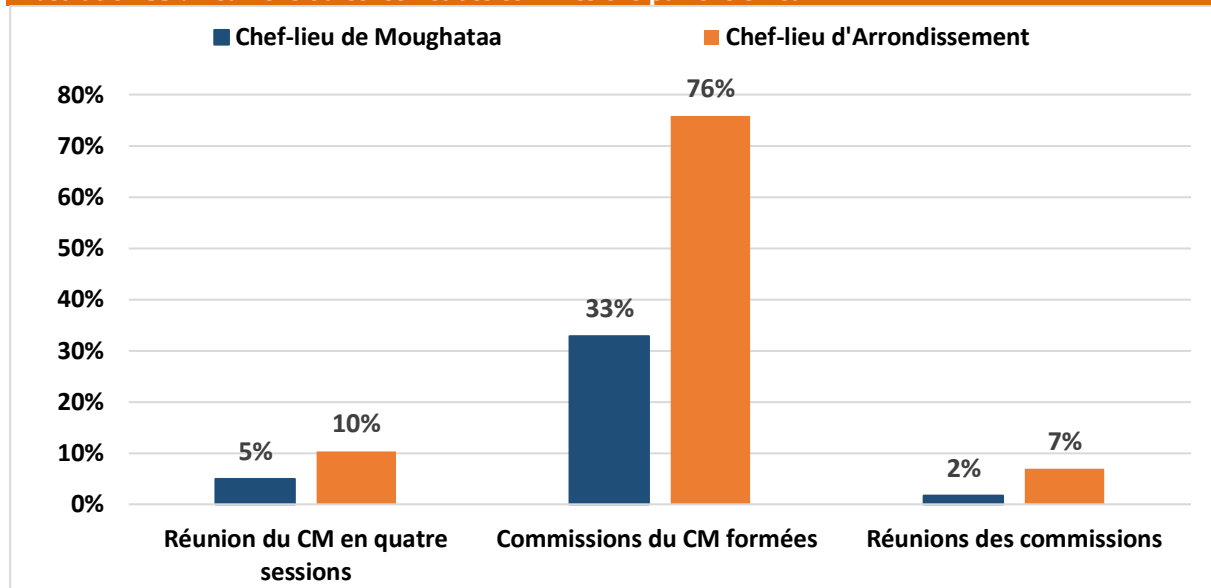
Tableau 15 : Sessions conseils municipaux et réunions commissions en 2015, 2018 et 2021

Catégories de communes	Réunions du Conseil municipal en 4 sessions			Commissions du conseil créées			Réunions des commissions		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégories 1	29%	21%	06%	77,8%	77%	63%	23,1%	27%	14%
Catégories 2	33,9%	38%	14%	89,3%	79%	73%	33,9%	39%	18%
Catégories 3	33,3%	22%	11%	94,4%	94%	78%	16,7%	39%	06%
Catégories 4	68,8%	38%	25%	100%	100%	88%	18,8%	50%	19%
Catégories 5	70%	35%	25%	100%	95%	100%	60%	75%	50%

En revanche, et sauf pour la régularité des réunions des commissions mises en place au niveau du même groupe de communes (50%), tous les résultats des indicateurs sont, nonobstant la taille de la commune considérée, globalement très faibles.

Quoi qu'il en soit, le recul observé des résultats obtenus en raison de l'indicateur portant sur la création des commissions et l'extrême faiblesse de ceux associés aux réunions des conseils municipaux et de la fonctionnalité des commissions se confirment aussi bien au niveau des communes chefs-lieux de Moughaas que des communes chefs-lieux d'arrondissement (Cf. L'illustration 35 ci-après).

Illustration 35 : Réunions du conseil et des commissions par chefs-lieux



Les communes chefs -lieux d'arrondissements affichent des résultats meilleurs que ceux des communes chefs-lieux de Moughataas (Cf. Tableau 16 qui suit) et ce constat vaut aussi bien pour le respect de nombre de sessions annuel, de la création des commissions municipales et des réunions que tiennent celles-ci.

Tableau 16 : Sessions des conseils municipaux et réunions des commissions en 2015, 2018 et 2021

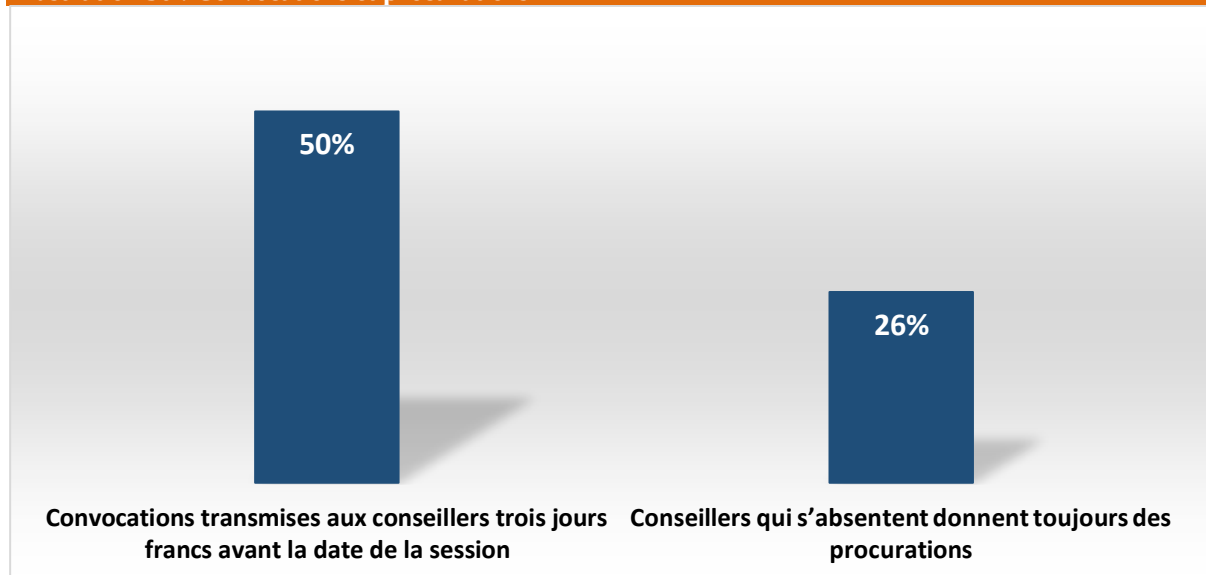
Chefs-lieux	Réunions du Conseil municipal en 4 sessions			Commissions du conseil créées			Réunions des commissions		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Moughataa	12,4%	9%	05%	23,9%	24%	33%	9,2%	16%	02%
Arrondissement	4,1%	3%	10%	11%	11%	76%	3,7%	4%	07%

C'est pourquoi -et compte tenu de la faiblesse relevée globalement aussi bien au niveau des communes chefs-lieux de Moughataas que celui des communes chefs -lieux d'arrondissements, - c'est à bon droit que l'on est enclin de s'interroger sur l'impact réel de la proximité des services de l'administration territoriale investis d'une mission de conseil, de suivi et de contrôle au niveau déconcentré sur la régularité de l'organisation et du fonctionnement des conseils municipaux.

Pour pouvoir assister aux sessions du conseil municipal, les conseillers qui y siègent doivent être convoqués par la Maire à cette fin. Cette convocation n'est pas assujettie à un mode de transmission spécifique mais doit parvenir à l' élu concerné trois (03) jours francs avant la date fixée pour la tenue de la session qui en est l'objet.

Pourtant, et comme le montre l'illustration 36, les procédures de convocation des élus ne sont suivies que par 50% des chefs des exécutifs et le nombre de conseillers qui font recours à la procuration pour pallier les effets d'absences pouvant être motivées est très faible (26%).

Illustration 36 : Convocations et procurations



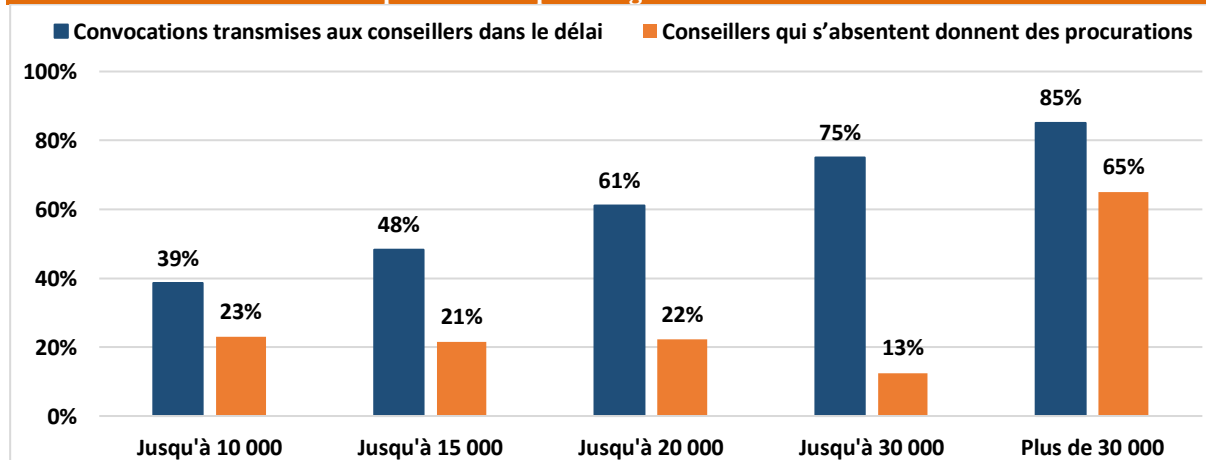
Abstraction faite de la faiblesse générale observée s'agissant des résultats dans ce cadre, il convient de relever que, comme le montre la comparaison que présente le tableau 17 qui suit, une relative amélioration du recours des conseillers municipaux au procédé de la procuration a été constatée en 2021 mais que, parallèlement à cette progression, un recul significatif au niveau de la transmission des convocations aux conseillers municipaux a été noté.

Tableau 17 : Situation des convocations et des procurations en 2015, 2018 et 2021

Procurations des conseillers			Convocations transmises aux conseillers		
2015	2018	2021	2015	2018	2021
34,4%	35%	50%	85,3%	86%	26%

Sur un terrain connexe, il est apparu que l'appréciation du respect des règles, en référence à la taille des communes (Cf. Illustration 37 ci-dessous), autorise à conclure que, généralement, le recours à la procuration est plus systématique au niveau des communes les plus peuplées.

Illustration 37 : Convocations et procurations par catégorie de communes



En revanche, et sauf pour les communes de plus de 30.000 habitants, l'intensité du recours des conseillers au mandat à l'effet de se faire représenter par un autre élu à l'occasion

d'une session du conseil municipal est très voisine en ce qui concerne l'ensemble des autres communes.

La comparaison entre les résultats enregistrés à la faveur des trois enquêtes (Cf. Tableau 18 ci-dessous) confirme le constat dressé plus haut d'un recul non négligeable en 2021 de l'ensemble des communes quelle que soit le nombre de leurs habitants.

Tableau 18 : Situation des convocations et des procurations par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021

Catégories de communes	Convocations transmises aux conseillers			Procurations des conseillers		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégorie 1	87%	83%	39%	32,4%	30%	23%
Catégorie 2	82,1%	89%	48%	26,8%	32%	21%
Catégorie 3	72,2%	83%	61%	50%	33%	22%
Catégorie 4	93,8%	94%	75%	43,8%	38%	13%
Catégorie 5	90%	90%	85%	45%	70%	65%

Il convient de noter que les contre-performances sont sensibles mais circonscrites aux catégories 1 et 2 s'agissant de la transmission des convocations aux conseillers municipaux et qu'elles sont plus saillantes et concernent toutes les catégories relativement au recours par les conseillers au procédé de la procuration pour se faire représenter aux sessions du conseil municipal.

En tout état de cause, il y a lieu de rappeler que l'inobservation des règles relatives à la convocation des élus à l'effet d'assister à une session du conseil municipal peut mettre en péril la légalité des délibérations et l'expose aussi bien à la censure des autorités administratives titulaires du pouvoir de tutelle qu'à celle du juge administratif saisi sur recours en annulation introduit par l'élus en sa qualité de demandeur à l'action.

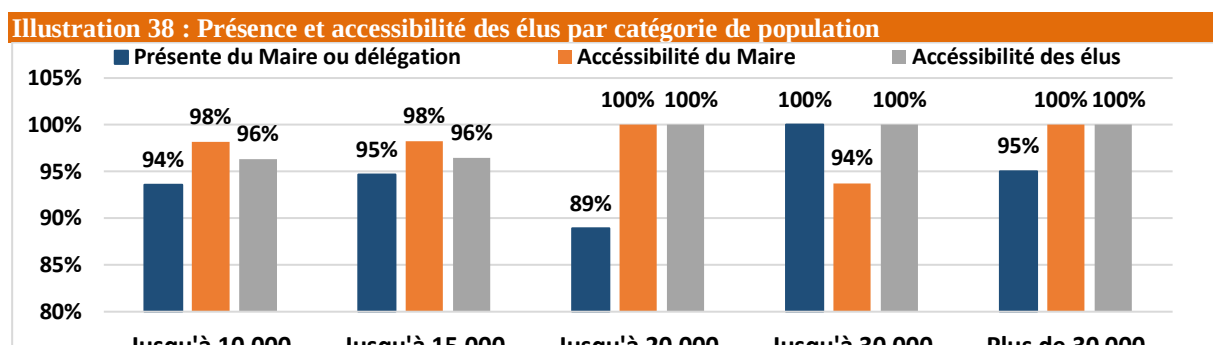
III.2.5 La présence des élus

Elle est appréciée à travers :

- La présence du Maire en personne ou de son délégataire ;
- L'accessibilité du Maire ;
- L'accessibilité des élus.

Les données de l'enquête de 2021 font ressortir que, généralement, les chefs des exécutifs communaux sont, dans leur grande majorité, soit présents dans la commune ou y sont dûment représentés. Ils sont également bien accessibles tout comme les autres élus.

Ce constat, valable pour toutes les catégories de communes, ressort clairement de l'illustration 38 qui suit :



Cependant, et pour satisfaisants qu'ils soient, ces résultats doivent être consolidés et approfondis au niveau, notamment, des catégories 1, 2, 3 et 5, en ce qui concerne l'indicateur relatif à la présence du Maire ou d'un délégataire à celui-ci.

Il reste que, les performances réalisées en 2021 attestent (Cf. Tableau 19 ci-dessous) d'une amélioration substantielle par rapport à celles relevées lors des évaluations effectuées en 2015 et en 2018.

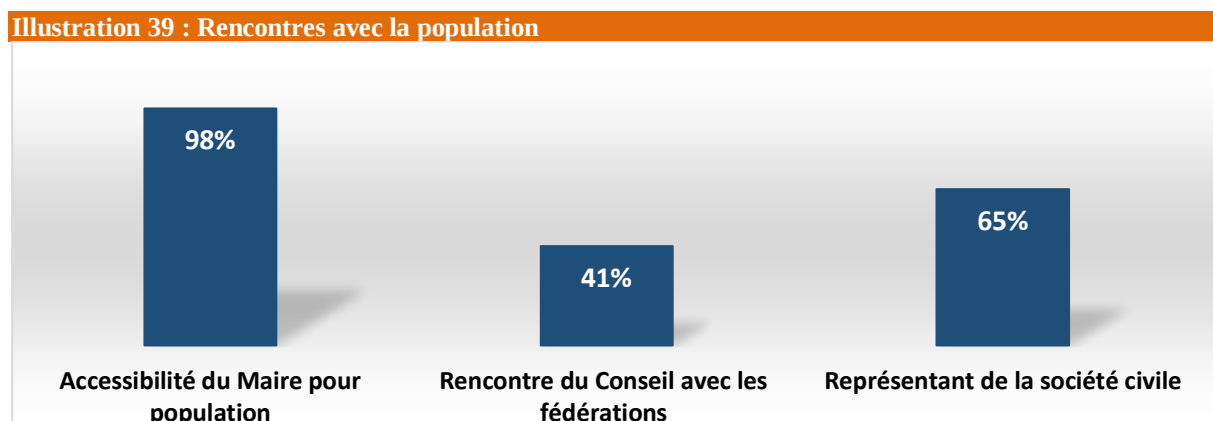
Tableau 19: Situation de la présence et de l'accessibilité des élus par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021 :

Catégorie de communes	Présence du Maire/délégataire			Accessibilité du Maire			Accessibilité aux élus		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégories 1	63,9%	74%	94%	93,5%	93%	98%	92,6%	81%	96%
Catégories 2	82,1%	79%	95%	94,6%	95%	100%	94,6%	86%	96%
Catégories 3	66,7%	78%	89%	83,3%	100%	100%	88,9%	89%	100%
Catégories 4	87,5%	94%	100%	93,8%	100%	94%	87,5%	94%	100%
Catégories 5	80%	85%	95%	85%	100%	100%	90%	85%	100%

III.2.6 Les rencontres avec les populations

Pratiquement, quasiment tous les Maires (98%) sont accessibles aux populations.

Mais, les rencontres des conseils municipaux avec la société civile (65%) et les fédérations (41%) sont beaucoup moins fréquentes.



Cependant, la comparaison des résultats obtenus par l'ensemble communes au cours des trois évaluations (Cf. Tableau 20, ci- après) fait ressortir qu'alors que les performances réalisées en raison de l'indicateur portant sur les rencontres entre les Maires et les populations se sont améliorées sans discontinuer en 2015, 2018 et 2021, *les rencontres entre les conseils municipaux ont connu une baisse drastique en 2021 par rapport à 2018 et celles des mêmes conseils municipaux avec la société civile une hausse en référence à l'année 2018, hausse cependant somme toute relative, les résultats de l'année 2018 (28%) ayant traduit une baisse significative par rapport à 2015 (69%).*

Tableau 20 : Situation des rencontres avec la population en 2015, 2018 et 2021

Rencontres Maire /Population			Rencontre conseil / Fédérations			Représentants Sociétécivile		
2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
37,6%	96%	98%	39,4%	85%	41%	69,3%	28%	65%

Ce constat est, au demeurant, suffisamment corroboré par les données recueillies par catégorie de communes, données dont il ressort (Cf. Illustration 40) que les Maires des communes au niveau des cinq catégories sont pleinement (ou presque) tous accessibles aux populations et, qu'en revanche, les passerelles avec les fédérations et la société civile ne sont pas suffisamment établies.

Les rencontres avec les représentants de la société civile, quoique d'un niveau général faible, ont connu une augmentation sensible en 2021 au niveau de toutes les catégories de communes et ce par rapport à 2018, année au cours de laquelle ils ont d'ailleurs connu un net recul par rapport à 2015.

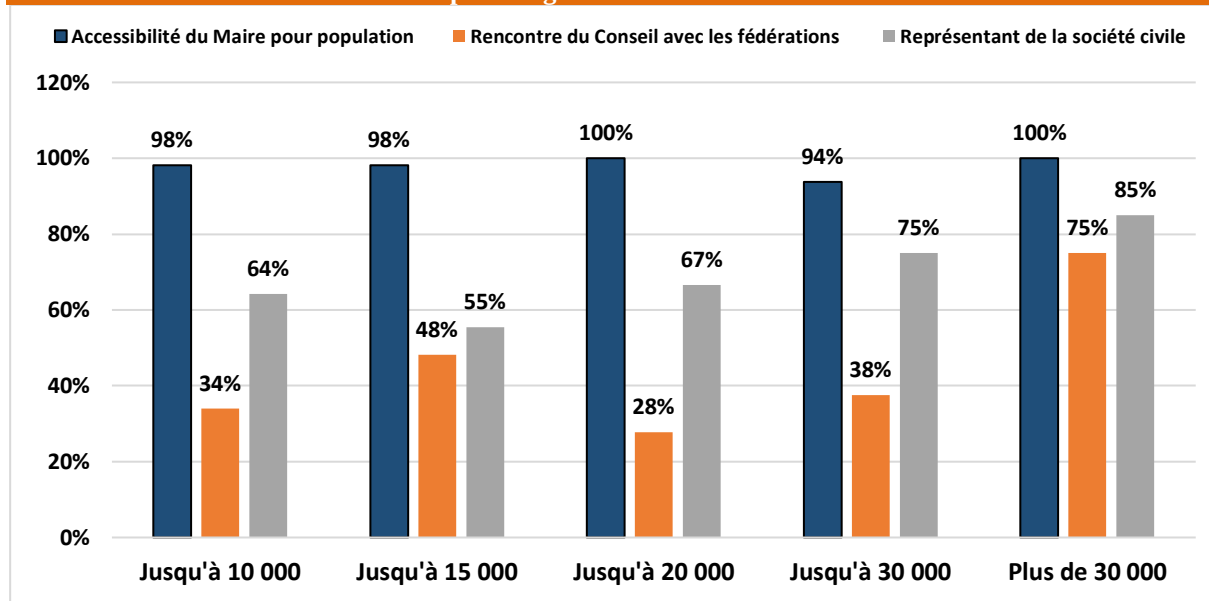
En ce qui concerne les rencontres avec les fédérations, elles étaient beaucoup moins fréquentes en 2021 par rapport à 2018 au niveau des cinq catégories de communes, lesquelles catégories ont, pourtant, réalisé des performances bien meilleures en cette année 2018 qu'elles ne l'ont été en 2015.

Les données figurant au tableau 21 qui suit donne des indications précises sur résultats obtenus par chaque groupe de communes s'agissant des rencontres des conseil municipaux avec les populations, les fédérations et la société civile au cours des enquêtes de 2015, 2018 et 2021.

Tableau 21 : Situation des rencontres des conseils par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021

Catégories de communes	Rencontre du Conseil/ population			Rencontre Conseil/ Fédérations			Représentants de la société civile		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégorie1	36,1%	94%	98%	38%	82%	34%	65,7%	18%	64%
Catégorie 2	39,3%	96%	98%	35,7%	88%	48%	75,0%	39%	55%
Catégorie 3	38,9%	100%	100%	27,8%	89%	28%	66,7%	17%	67%
Catégorie 4	31%	100%	94%	43,8%	94%	38%	75%	56%	75%
Catégorie 5	45%	100%	100%	45%	85%	75%	70%	35%	85%

Illustration 40 : Rencontres du conseil par catégorie de commune



III.2.7 Affichage, diffusion et publication des documents du conseil

La population d'une commune a le droit d'être informée de l'existence du contenu des documents émis par le chef de l'exécutif communal et par le conseil municipal.

C'est pourquoi, de tels documents doivent être affichés en lieu découvert et accessible au niveau de l'hôtel de ville ou en tout autre lieu fortement fréquenté (marchés, gares routières, etc....,) dans le ressort territorial de la commune.

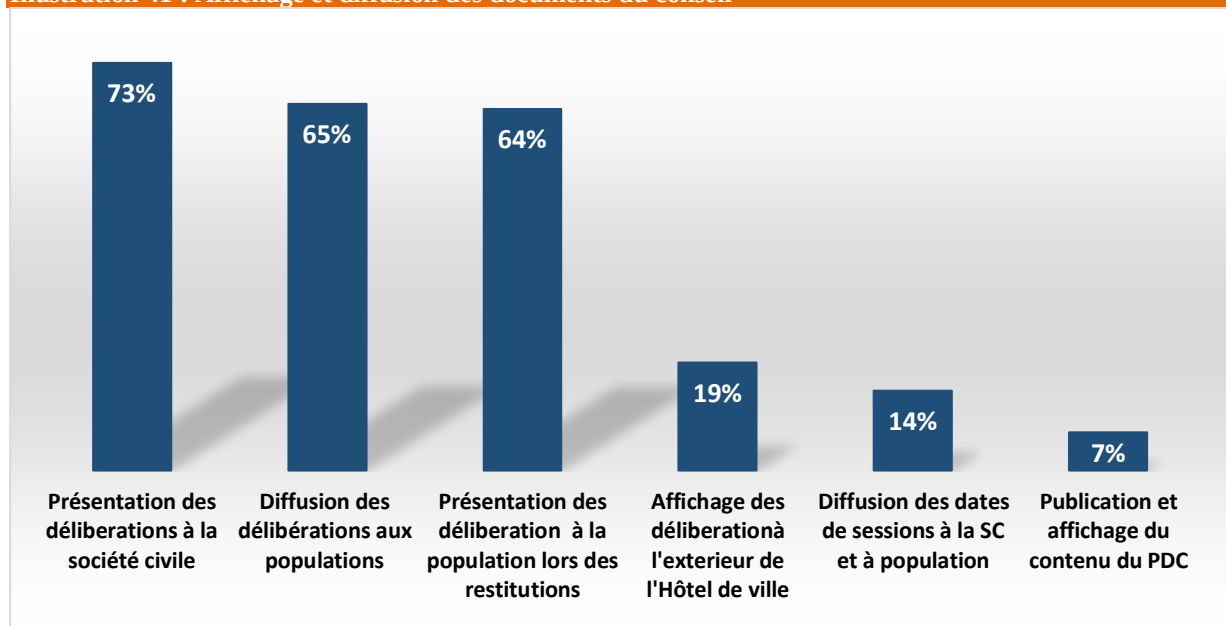
A l'instar de celles qui l'ont précédée, l'enquête de 2021 a porté sur le respect par les communes de ce droit reconnu à toute personne résidente dans une commune d'être constamment informée des actes, tous les actes pris par l'exécutif communal et l'assemblée délibérante de la commune au titre des attributions que leur confère la loi.

Les initiatives prises à cet égard par les communes ont été envisagées à travers sept (07) dimensions relatives à :

- La présentation des délibérations du conseil municipal à la société civile ;
- Leur diffusion auprès des populations ;
- L'organisation de séances de restitution aux fins de la présentation publique de ces mêmes délibérations ;
- L'affichage des délibérations en dehors de l'hôtel de ville ;
- La diffusion des dates des sessions du conseil municipal en direction de la société civile et des populations ;
- La publication et l'affichage du programme de développement communal.

Les données collectées (Cf. Illustration 41 ci-après) ont permis de constater que, dans la plupart des communes (73%), les délibérations adoptées par le conseil municipal sont présentées à la société civile ou diffusées auprès des populations (65%) ou encore partagées à celles-ci lors de restitutions (64%).

Illustration 41 : Affichage et diffusion des documents du conseil



Toutefois, les données de l'enquête ne permettent pas d'avoir des éléments précis sur les modalités suivies ainsi que sur les moyens et supports déployés pour assurer la présentation et la diffusion de tels actes aux publics cibles.

En outre, la proportion des communes (19%) qui recourent à l'affichage des délibérations des conseils municipaux en dehors des hôtels de ville ou qui diffusent les dates des sessions de leurs instances délibérantes auprès de la société civile (14%) ou encore qui procèdent à la publication et affichage du contenu de leurs programmes de développement (07%) est très faible.

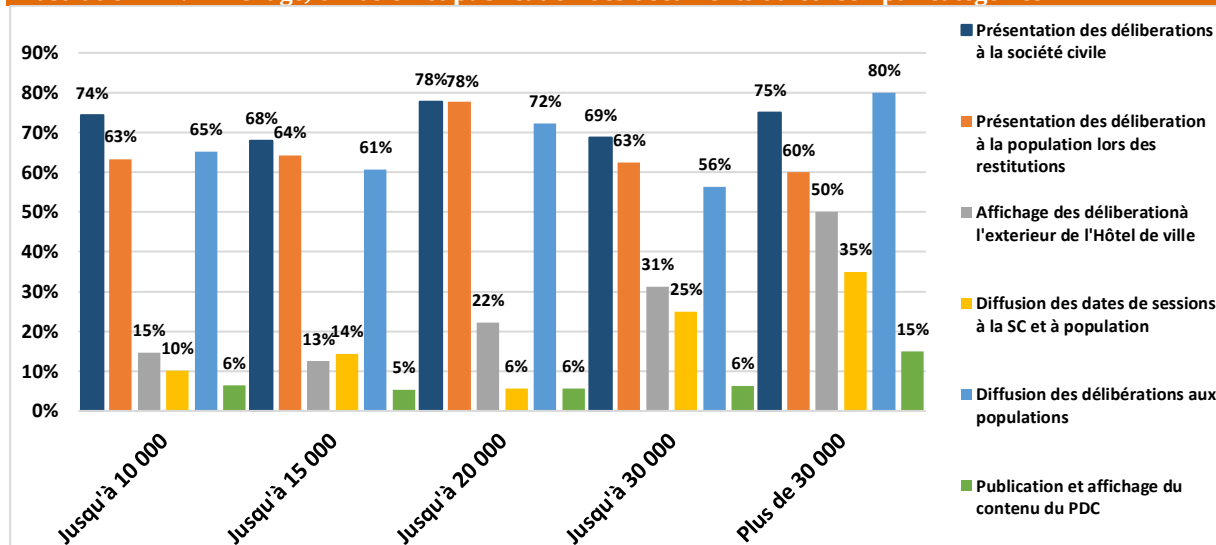
La comparaison des résultats obtenus par les communes lors des trois enquêtes (Cf. tableau 22) permet de constater une baisse importante, en 2021, au niveau des indicateurs relatifs à la publication des plans de développement et à l'affichage des dates des sessions des conseils municipaux.

Tableau 22: Affichage et diffusion des documents des conseils municipaux en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	2015	2018	2021
Affichage des dates de sessions du conseil	18,8%	43%	14%
Affichage des délibérations	33%	56%	19%
Diffusion des délibérations	31,7%	33%	65%
Présentation délibérations du conseil (société civile)	40,8%	58%	73%
Présentation délibérations du Conseil (restitution)	45%	56%	64%
Publication du plan de développement	14,2%	24%	07%

D'ailleurs, les observations ci-dessus exposées, se confirment suffisamment au seul examen des résultats relevés au niveau des catégories des communes comme le montre l'illustration 42 ci - après, illustration qui indique clairement que la présentation des délibérations à la société civile, leur affichage à l'extérieur des hôtels de ville et leur partage avec les populations lors de séances de restitution sont les indicateurs les mieux satisfaits par les communes nonobstant le nombre de leurs habitants.

Illustration 42 : Affichage, diffusion et publication des documents du conseil par catégories



La comparaison des données des trois enquêtes réalisées (Cf. Tableau 23 ci-dessous) montre que la situation des groupes des communes est très hétérogène, les communes de plus de 30.000 habitants ayant réalisé les meilleures performances enregistrées tous indicateurs confondus.

Tableau 23 : Affichage, diffusion et publication des documents par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie 3			Catégorie 4			Catégorie 5		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Publication/Plan Développement	11,1%	18	06%	19,6%	34%	05%	11,1%	17%	06%	18,8%	19%	06%	06%	45%	15%
Présentation Délibérations Conseil (restitution)	41,7%	56%	63%	46,4%	57%	64%	44,4%	44%	78%	43,8%	63%	63%	63%	50%	60%
Présentation Délibérations Conseil (Société civile)	38%	56%	74%	46,4%	61%	68%	38,9%	56%	78%	31,3%	69%	69%	50%	50%	75%
Diffusion Délibérations	29,6%	27%	65%	32,1%	46%	61%	38,9%	17%	72%	25%	25%	56%	40%	50%	80%
Affichage Délibérations	25%	49%	15%	35,7%	61%	13%	38,9%	61%	22%	37,5%	69%	25%	60%	60%	50%
Affichage dates de sessions du Conseil	14,8%	36%	10%	16,1%	54%	14%	16,7%	33%	06%	25%	50%	25%	45%	50%	35%

III.2.8 L'administration communale

La commune est le niveau d'administration le plus proche du citoyen. Cette proximité lui permet d'assurer des missions légales et de développer et mettre en œuvre des politiques concrètes dans de nombreux domaines de la vie quotidienne : services sociaux (santé, enseignement, ...), services publics marchands (gares routières, abattoirs, marchés, parcs de vaccination, ...).

Sous l'autorité du Maire, l'administration, par l'intermédiaire du (ou de la) secrétaire général (e) de la commune, exécute cette politique de proximité et veille à garantir l'accessibilité de tous à un service public de qualité.

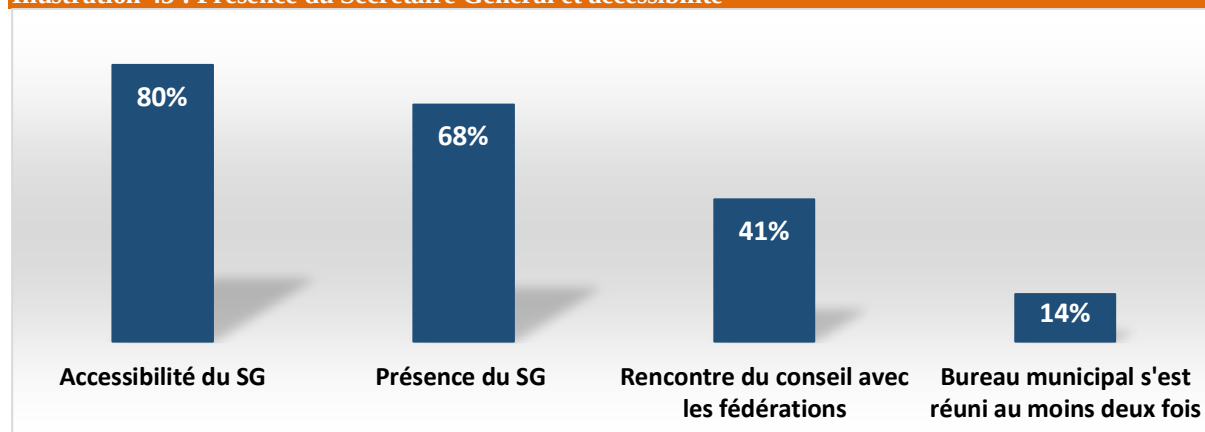
Dans l'exécution de ces missions, le secrétaire général est épaulé par différentes entités organiques composées d'agents communaux qui œuvrent au quotidien à rendre au citoyen des services divers et variés.

Les données collectées à la faveur des enquêtes réalisées ont concerné, principalement, (i) la présence du secrétaire général dans la commune, (ii) son accessibilité, (iii) les rencontres du bureau municipal avec les fédérations et, (iv) le nombre des réunions tenues par le bureau municipal.

Dans leur grande majorité (80%) (Cf. L'illustration 43 ci-dessous), les secrétaires généraux sont présents dans leurs communes et sont, mais dans une moindre mesure, accessibles (68%).

En revanche, les bureaux municipaux qui se sont réunis avec les fédérations plus de deux fois en 2020 ne sont pas nombreux (41%) et d'ailleurs rares (14%), sont, parmi eux, ceux qui se sont réunis plus de deux fois au cours de la même année de référence.

Illustration 43 : Présence du Secrétaire Général et accessibilité



De plus, comme le montre le tableau 24 qui suit, la présence et l'accessibilité des secrétaires généraux des communes se sont dans l'ensemble nettement améliorées en 2020 par rapport à 2018 et à 2015 alors que les résultats se rapportant à l'accessibilité du bureau municipal et à au nombre des réunions de celui-ci ont considérablement baissé.

Tableau 24 : Présence et accessibilité du secrétaire général

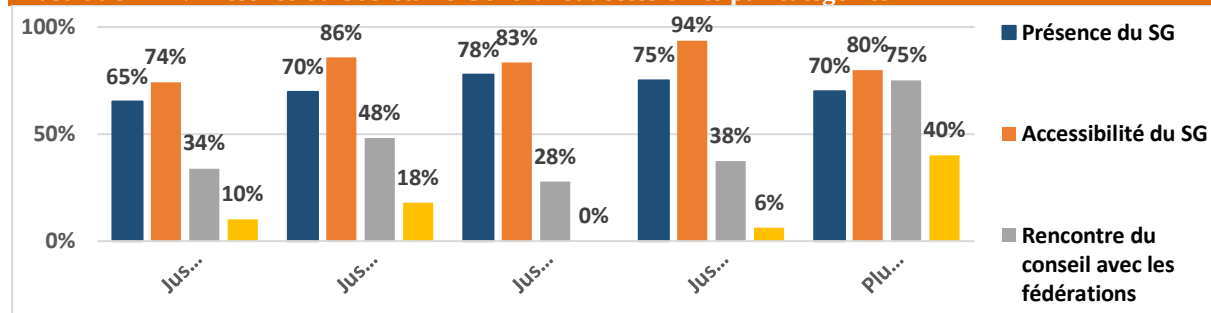
Indicateurs	2015	2018	2021
Présence du secrétaire général	56,9%	62%	68%
Accessibilité du secrétaire général	49,5%	64%	80%
Accessibilité du bureau municipal	92,2%	85%	41%
Réunion du bureau municipal	34,4%	40%	14%

La comparaison par catégories de communes (Cf. L'illustration 49 ci-après) montre que les secrétaires généraux de celles dont la population atteint 20.000 habitants affichent un

meilleur score de présence (75%). Cependant aucun des bureaux municipaux de ces communes ne s'est réuni en 2021(00%).

Les secrétaires généraux des communes de 30.000 habitants sont les plus accessibles (94%) et les communes dont la population est supérieure à 30.000 habitants se positionnent en tête s'agissant des rencontres du conseil avec les fédérations.

Illustration 44 : Présence du Secrétaire Général et accessibilité par catégories



De façon globale, les communes de toutes les catégories ont amélioré leurs résultats en 2021 relativement à l'accessibilité de secrétaire général et les communes des catégories 1,2 et 3 pour ce qui est de la présence régulière de ce dernier en leur sein.

Le tableau 25 qui suit présentent, en détails, par indicateur, les résultats obtenus par chacun des groupes de communes à l'issue des trois évaluations.

Tableau 25: Présence et accessibilité du secrétaire général par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021

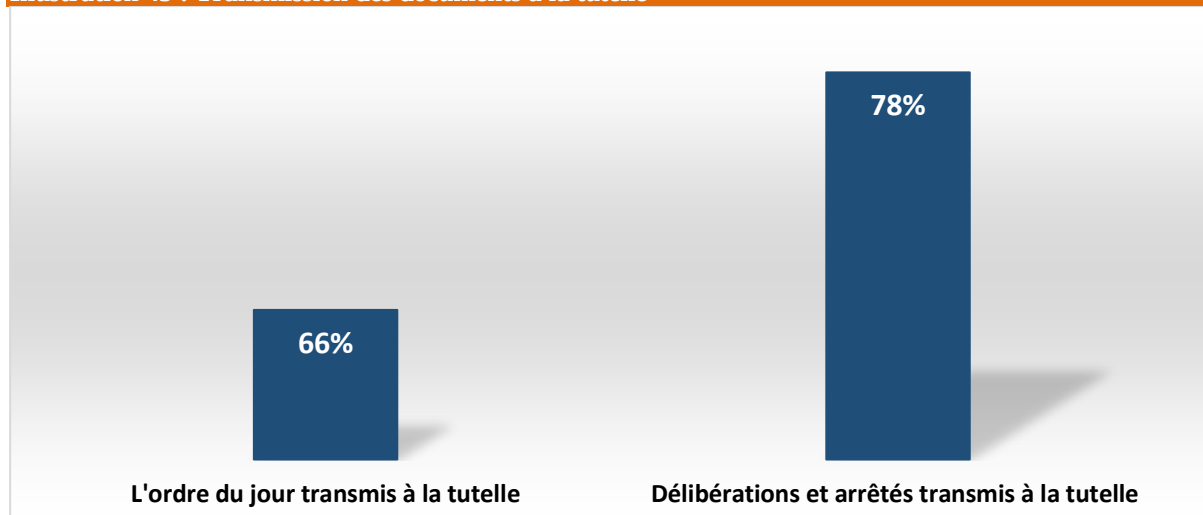
Indicateurs	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie 3			Catégorie 4			Catégorie 5		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Présence du S. général	46,3%	56	65%	60,7%	59%	70%	55,6	72%	75%	75%	81%	75%	90%	75%	70%
Accessibilité du S. général	43,5%	54%	74%	44,6%	71%	86%	55,6%	78%	83%	62,5%	81%	94%	80%	75%	80%
Accessibilité Bureau municipal	92,6%	82%	34%	94,6%	88%	48%	88,9%	89%	28%	87,5%	94%	38%	90%	85%	75%
Réunion Bureau municipal	28,7%	31%	10%	41,1%	54%	18%	22,2%	39%	0%	31,3%	44%	06%	60%	55%	40%

III.2.9 Tutelle : transmission des documents

L'ordre du jour des sessions du conseil municipal, les délibérations adoptées par celui-ci, ainsi que les arrêtés pris par Maire font l'objet d'une transmission obligatoire à l'autorité administrative investie du pouvoir de contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales.

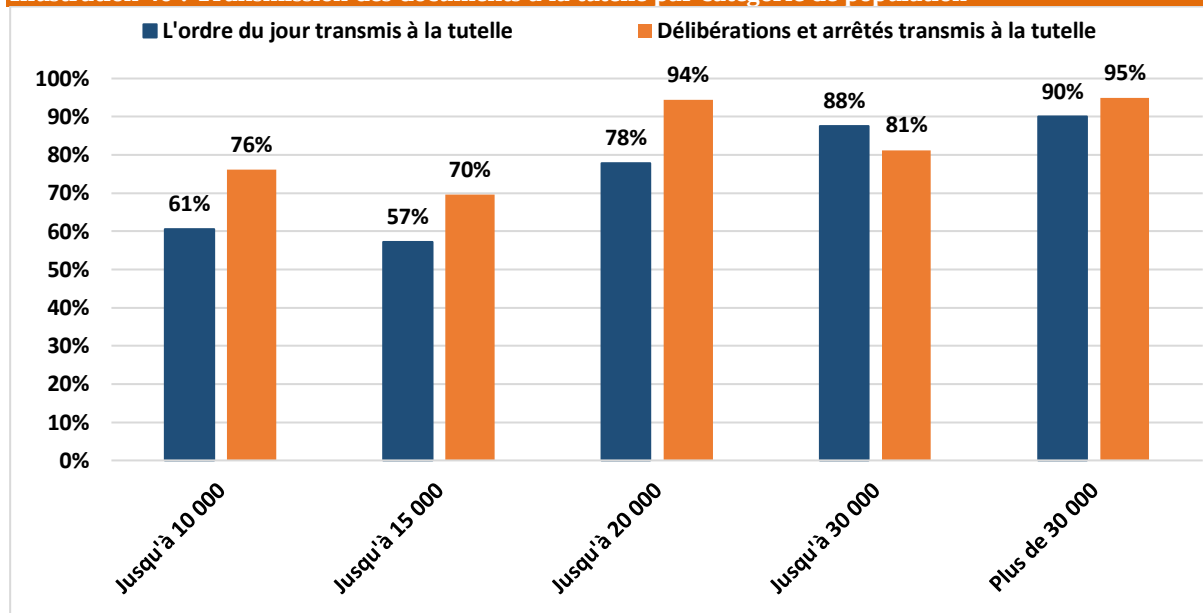
Les résultats de l'enquête effectuée en 2021(Cf. L'illustration 45 ci-dessous) ont révélé que, dans leur majorité, les communes se sont acquittées de cette obligation tant du point de vue de la transmission à la tutelle de l'ordre du jour des sessions qu'envisagent tenir leurs conseils municipaux (66%), que de celui de la soumission à cette même tutelle, des actes émis par les assemblées délibérantes ainsi que les exécutifs locaux (78%).

Illustration 45 : Transmission des documents à la tutelle



En outre, il est ressorti, sur un terrain voisin, que, comme l'indique l'illustration 46 qui suit, plus la commune est peuplée, plus cette obligation est mieux respectée (catégories 3,4, et 5).

Illustration 46 : Transmission des documents à la tutelle par catégorie de population



D'ailleurs, la transmission des délibérations et des arrêtés est nettement satisfaisante au niveau des communes dont la population atteint 30.000 habitants et est quasi systématique dans les communes de 20.000 et de plus de 30.000 habitants.

Cependant, il convient de noter, qu'en dépit de l'importance des résultats enregistrés tant au niveau des communes prises individuellement que celui de toutes les catégories confondues dont elles ressortent en référence à la taille de leurs populations, les performances en raison de la transmission des ordres du jour des conseils municipaux, de délibérations et des arrêtés ont connu, sauf au niveau de la catégorie 3 pour ce qui est de la transmission de ces derniers actes, une baisse d'inégale intensité mais constante en 2021.

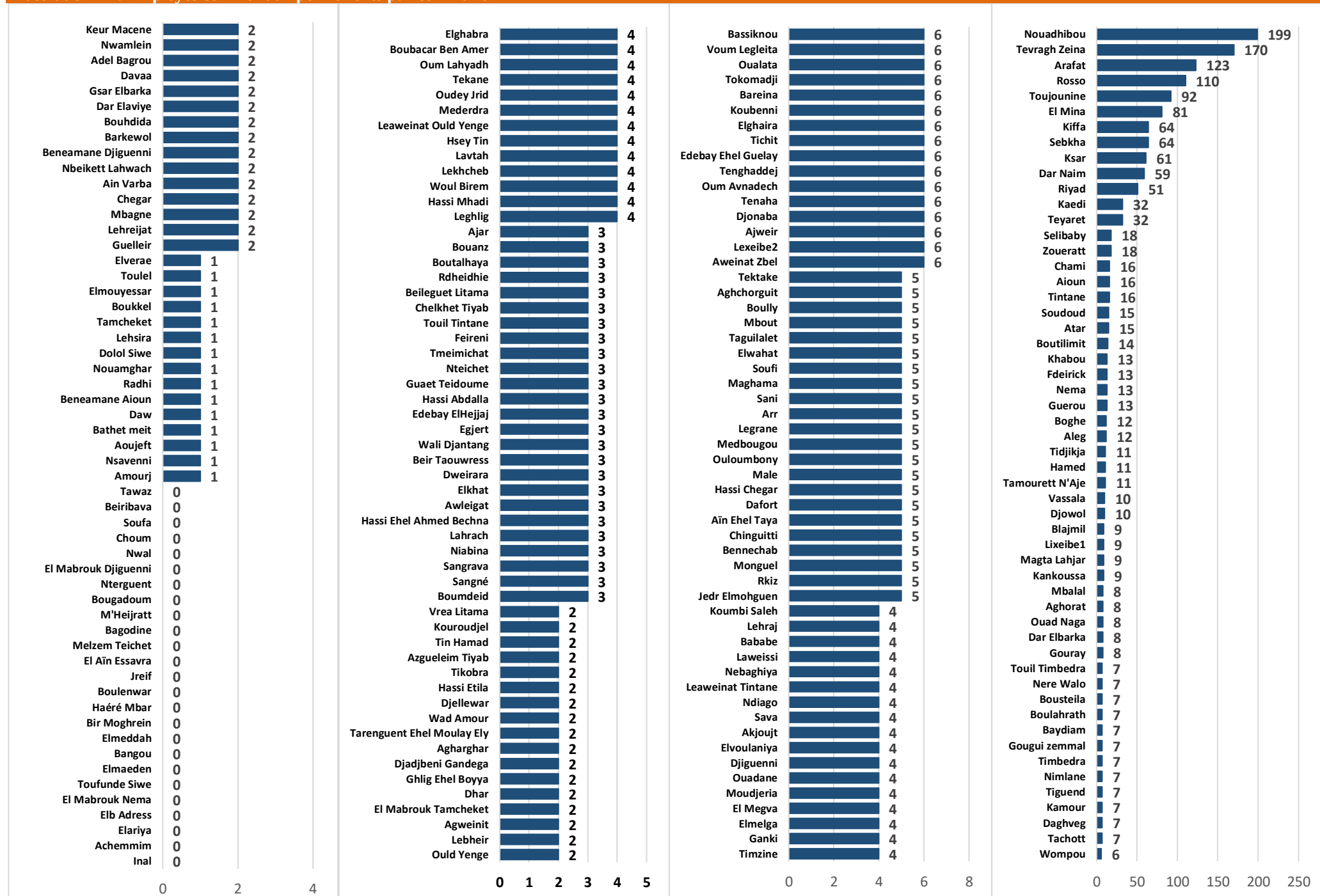
III.2.10 Les employés communaux

En Mauritanie, le personnel des communes peut avoir trois statuts différents :

- Fonctionnaires détachés de l'administration ;
- Agents occasionnels, régis par le code du travail ;
- Agents permanents, régis par la loi 74-071 du 2 Avril 1974.

Les effectifs des agents communaux permanents varient considérablement d'une commune à l'autre (Cf. L'illustration 47 à la page suivante).

Illustration 47 : Employés communaux permanents par commune



Au niveau de **123** communes sur les 219 que compte le pays, le nombre des agents communaux permanents ne dépasse pas quatre (04) éléments. Le tableau ci-après réparti le nombre de 123 communes ci-évoqué sur la base du nombre de leur personnel permanent :

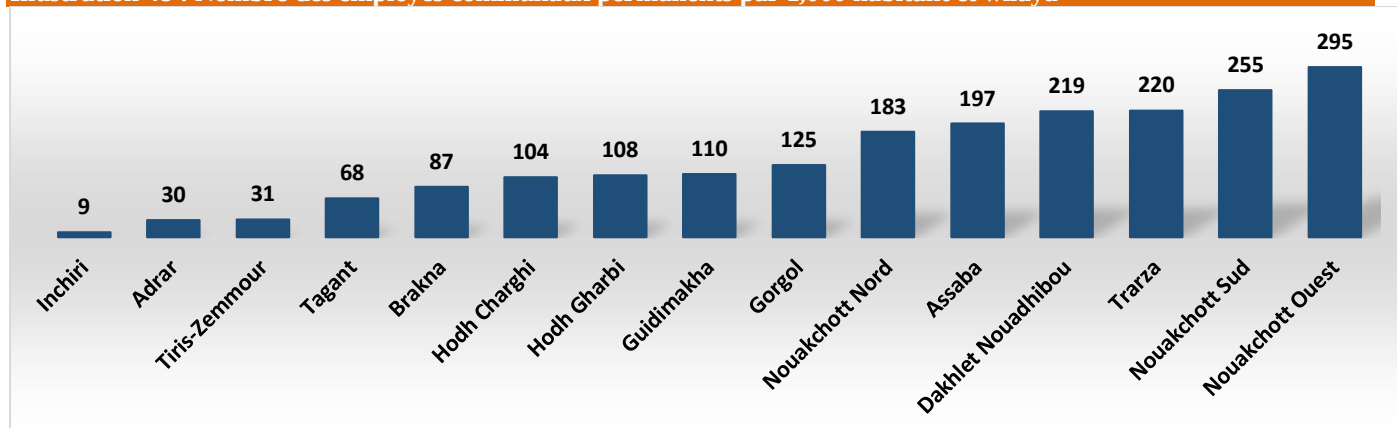
Tableau 26: Nombre de communes réparties sur la base de l'effectif du personnel permanent

	Nombre de communes	Nombre d'agents communaux permanents à disposition par commune
	21	00
	15	01
	32	02
	25	03
	30	04
Total communes	123	

Cependant, certaines communes ont, parmi leurs ressources humaines, un nombre important d'employés qui bénéficie d'un statut permanent. C'est notamment le cas des communes de Nouadhibou (199), de Tervagh Zeina(170), Arafat (123), Rosso (110), Toujounine (92), El Mina (81), Kiffa (64), Sebkha (64) Ksar (61), Dar Naim (59) et Ryad (51).

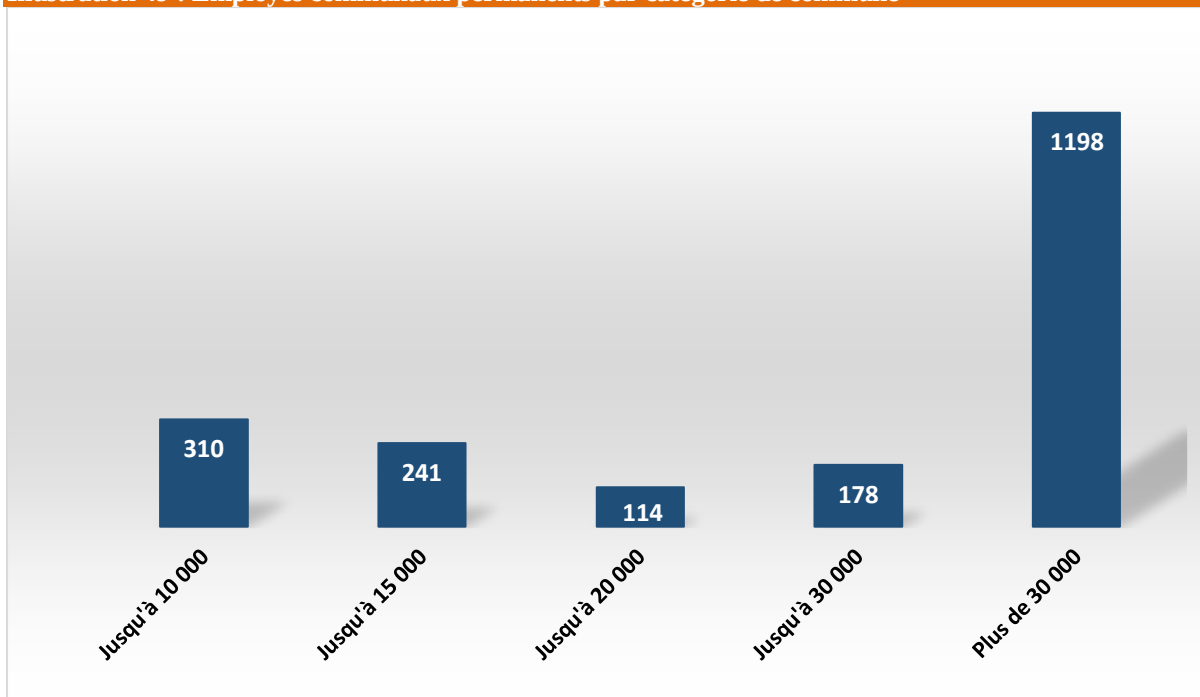
La répartition par tranche de 1.000 habitants et par Wilaya (Cf. L'illustration 48 qui suit) donne, respectivement, une nette avancée aux Wilayas de Nouakchott Ouest, de Nouakchott Sud, de Dakhlet Nouadhibou, du Trarza, de Nouakchott Nord et de l'Assaba. En revanche, l'Inchiri vient en dernière position avec seulement 09 employés au niveau de toute cette Wilaya.

Illustration 48 : Nombre des employés communaux permanents par 1,000 habitant et wilaya



La comparaison des résultats des catégories des communes regroupées sur la base du nombre de leurs 'habitants (Cf. L'illustration 49 ci-après) révèle que les communes les plus peuplées (plus que 30.000 habitants) comptent le plus grand nombre d'employés communaux permanents et sont suivies de la catégorie de celles dont la population est égale ou inférieure à 10.000 habitants.

Illustration 49 : Employés communaux permanents par catégorie de commune



La comparaison avec les données collectées lors des précédentes enquêtes réalisées en 2015 et en 2018 (Cf. Tableau 27 qui suit) permet de relever que le nombre d'employés au niveau de toutes les catégories de communes a constamment évolué d'une enquête à la suivante et confirme le constat précédent suivant lequel la 5^{ème} et la 1^{ère} catégorie sont celles qui ont, respectivement, les mieux pourvues en employés communaux permanents.

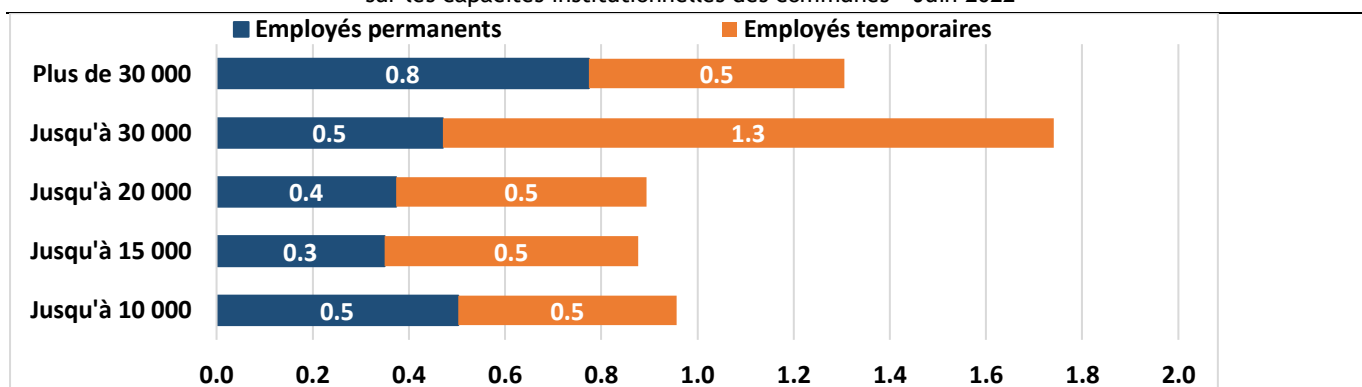
Tableau 27 : Employés communaux permanents par 1000 habitants et par catégorie de communes

Catégorie de communes	Employés communaux permanents par 1000 habitants/catégorie de commune 2015, 2018 et 2021		
	2015	2018	2021
Catégorie 1	0,48	1,86	310
Catégorie 2	0,24	0,34	241
Catégorie 3	0,33	0,43	114
Catégorie 4	0,40	0,47	178
Catégorie 5	0,57	0,66	1198

Le rapprochement du nombre des employés permanents et autres (occasionnels, personnels non permanents) fait ressortir que ces derniers occupent encore une bonne place parmi les ressources humaines au niveau local.

En effet, il apparaît clairement (Cf. l'illustration 50 ci-après) que les effectifs des agents communaux permanents n'est supérieur à celui des autres agents qu'au niveau de la seule catégorie des communes dont la population dépasse 30.000 habitants.

Illustration 50 : Employés permanents/temporaires par 1000 habitants et par catégorie



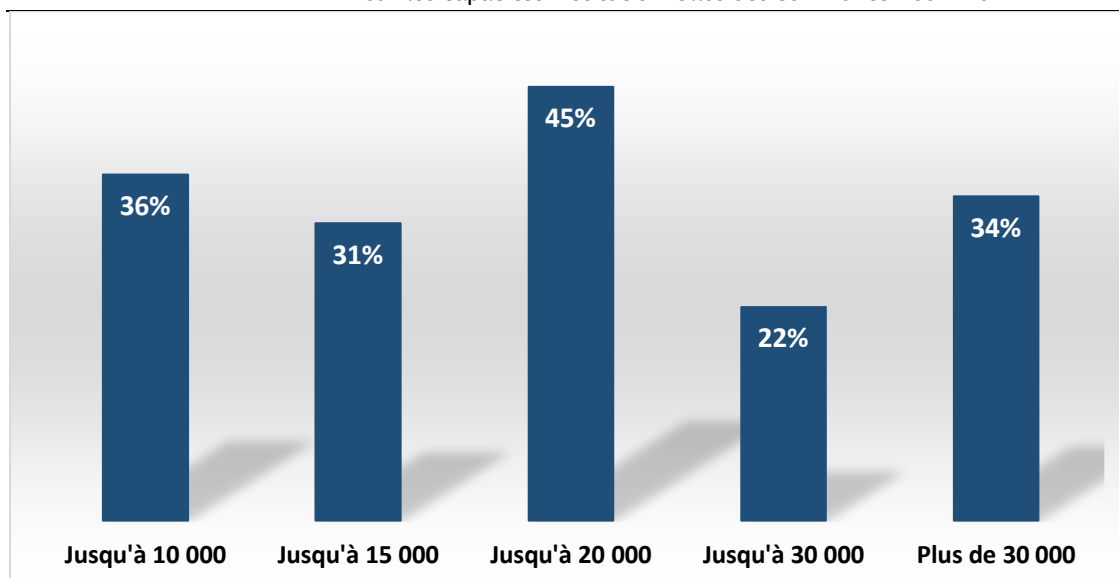
Enfin, il y a lieu d'observer que la comparaison entre les effectifs des employés permanents et des autres par 1.000 habitants et par catégorie de communes, effectifs relevés au cours des trois évaluations (Cf. Tableau 28 ci-après) confirme, sinon la supériorité, du moins l'égalité numérique entre les deux statuts, sauf en ce qui concerne la catégorie des communes de plus de 30.000 habitants au niveau de laquelle se révèle une légère avance des agents communaux permanents.

Tableau 28 : Employés permanents et autres par 1000habitants et par catégorie de communes

Indicateurs	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie 3			Catégorie 4			Catégorie 5		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Employés permanents	0,48	0,50	0,5	0,24	0,33	0,3	0,33	0,43	0,4	0,40	0,48	0,5	0,57	0,64	0,8
Autres	0,07	0,35	0,5	0,09	0,27	0,5	0,03	0,12	0,5	0,11	0,16	1,3	0,20	0,20	0,5

Les dépenses du personnel sont très importantes et représentent au niveau de toutes les catégories de communes - sauf la catégorie 4 (celle des communes dont la population atteint 30.000habitants) - plus du tiers des dépenses de fonctionnement réalisées (Cf. L'illustration 51 qui suit).

Illustration 51 : Masse salariale par dépenses de fonctionnement réalisées (en pourcentage)



D'ailleurs, et comme le montre le tableau 29 ci-dessous, la masse salariale globale a notablement augmenté en 2020 au niveau des catégories 1,2 et 3 des communes et n'a connu qu'une baisse somme toute légère s'agissant des catégories 4 et 5.

Tableau 29 : Masse salariale par dépenses de fonctionnement réalisées (%) par catégorie de communes

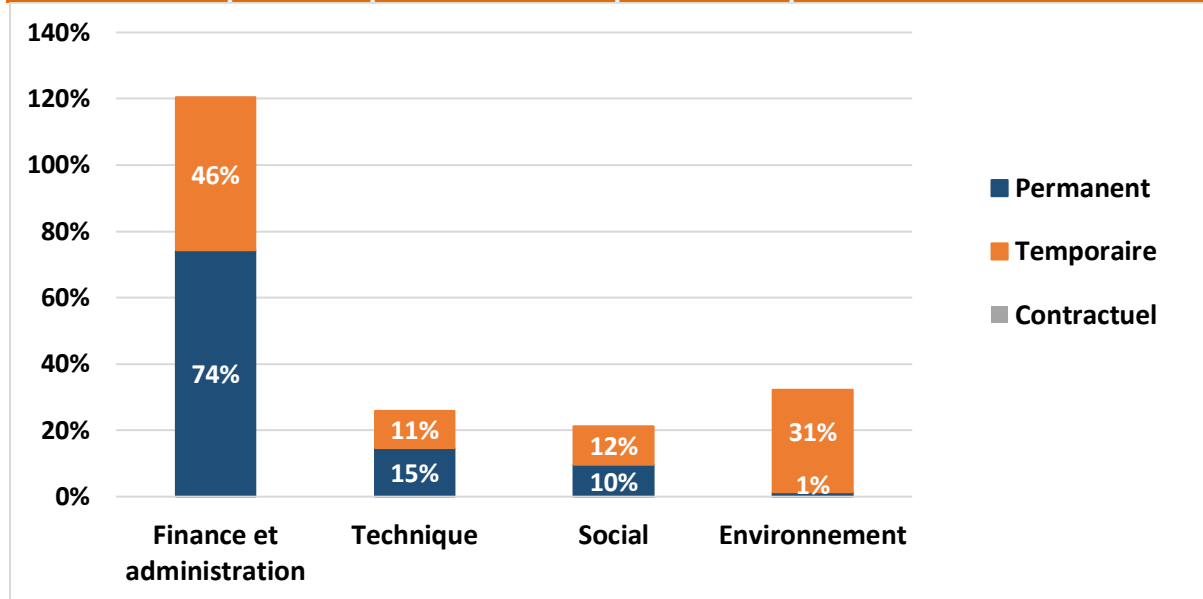
Indicateurs	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie 3			Catégorie 4			Catégorie 5		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Masse salariale par dépenses de fonctionnement	27%	21%	36%	23%	17%	31%	39%	27%	45%	35%	23%	22%	59%	39%	34%

Chaque employé est, nonobstant son statut, rattaché à un service qui s'occupe soit de la fonction "administration et des finances", soit de la "fonction technique", soit encore de la "fonction sociale", soit, enfin, de la fonction "environnement".

Les données recueillies (Cf. L'illustration 52 ci-dessous)) permettent de constater que la majorité des employés permanents (74%) et temporaires (46%) travaillent au sein des services en charge de l'administration et des finances des communes et que ces derniers, en l'occurrence les employés temporaires sont les plus nombreux (31%) à intervenir dans le domaine de l'environnement.

En revanche, les communes ne semblent pas avoir mis à contribution, en 2020, des employés contractuels pour la réalisation des activités et tâches qu'elles ont entreprises.

Illustration 52 : Répartition du personnel communal par fonction et par statut



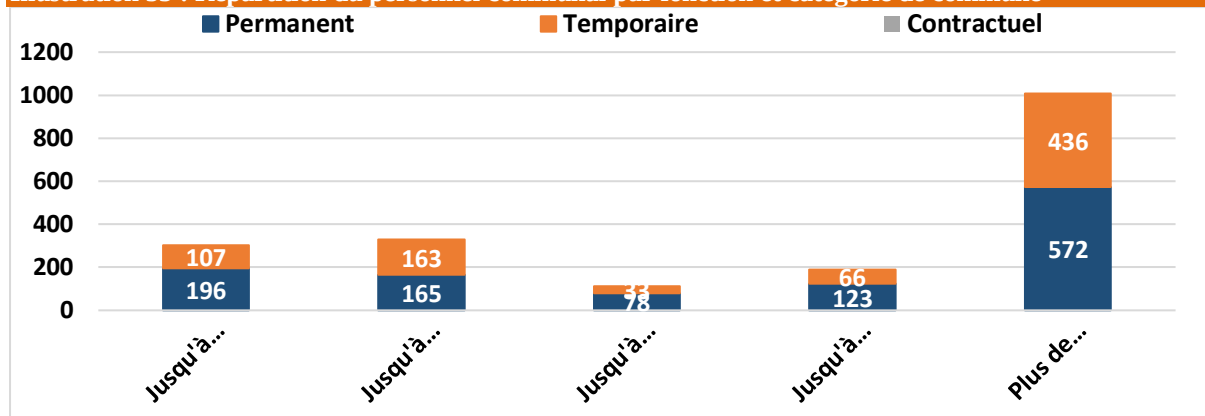
Ce constat de non-utilisation se confirme à l'examen des données collectées à la faveur des trois enquêtes comme l'indique le tableau 30 qui suit :

Tableau 30 : répartition du personnel communal par fonction et par statut comparée entre 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	Finances & Administration			Technique			Social			Environnement		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Permanent	4,9	72	74	1,0	11	15	1,2	14	10	0,2	2	01
Temporaire	2,0	63	48	0,5	13	11	0,6	23	12	0,2	1	30
Contractuel	0,6		00	0,2		00	0,3		00	0,3		00

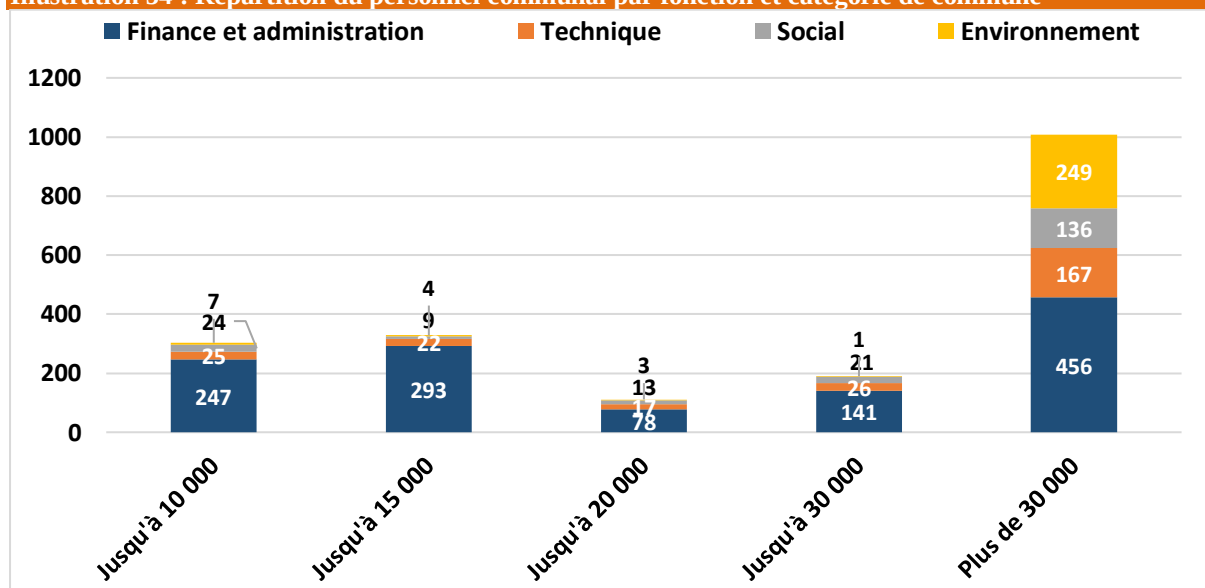
Relativement aux catégories de communes, la prédominance des employés permanents apparaît, avec une intensité variable mais sans ambiguïté aucune, au niveau de chacune de catégorie en question (Cf. L'illustration 53 ci-après). Néanmoins, force est de noter que la présence des agents temporaires demeure, manifestement, notable.

Illustration 53 : Répartition du personnel communal par fonction et catégorie de commune



De la répartition des employés communaux permanents par fonction et par catégorie de communes (Cf. L'illustration 54 ci-après), il ressort que les agents communaux rattachés au service administratif et financier sont les plus nombreux quelle que soit la taille de la population de la commune considérée. Les employés des services techniques viennent en seconde position, avant ceux qui travaillent dans les domaines de l'environnement et du social, lesquels ne sont d'ailleurs véritablement présents qu'au niveau des communes de plus de 30.000 habitants.

Illustration 54 : Répartition du personnel communal par fonction et catégorie de commune



Les résultats de la répartition du personnel communal par fonction et par catégories de communes en référence aux données des trois enquêtes jusqu'ici réalisées (Cf. Tableau 31 ci-dessous), révèlent une grande hétérogénéité de situations, quand bien- même ils confirment, indubitablement, la supériorité numérique, toutes catégories des communes confondues et dans l'ordre de leur citation, des employés communaux auprès du service administratif et financier et du service technique.

Tableau 31 : Répartition personnel communal par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2020

Indicateurs	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie. 3			Catégorie 4			Catéorieg.5			Total	Total	Total
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2028	2021
Finance/Ad	339	349	247	192	267	293	72	120	78	143	186	141	887	707	456	1633	629	968
Technique	24	23	25	14	16	22	12	09	17	48	18	26	284	211	167	382	277	257
Social	126	54	24	93	41	09	37	17	13	22	09	21	221	275	136	499	395	203
Environn.	198	13	07	100	07	04	26	03	03	28	04	01	68	17	249	420	44	264
Total	687	549	303	399	331	328	147	149	111	241	217	189	1460	1219	1008	2934	1345	1692

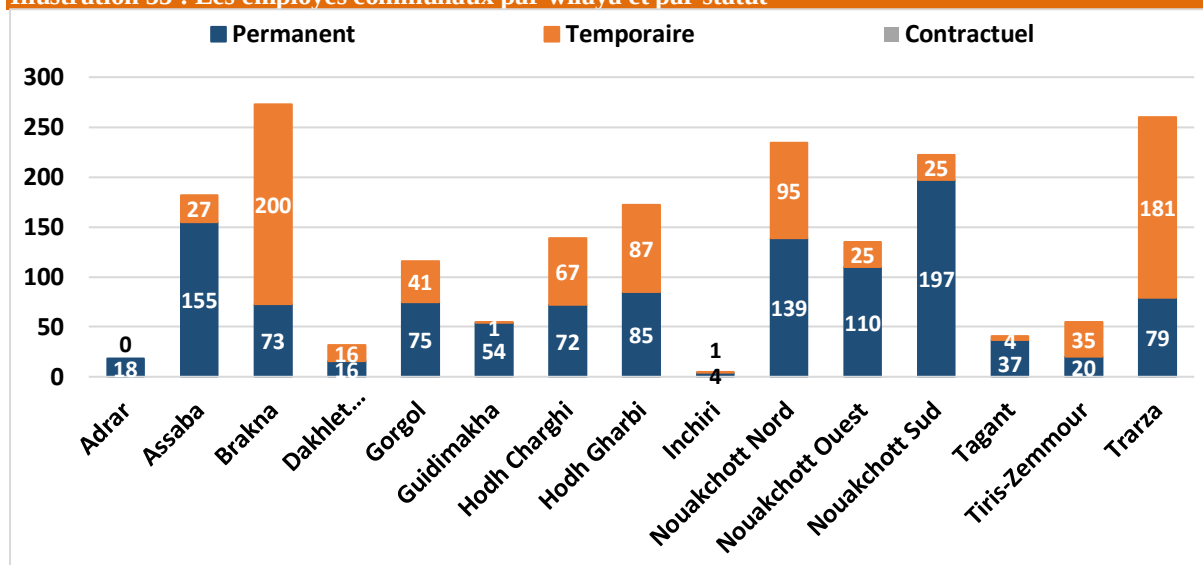
Au niveau des Wilayas (Cf. L'illustration 55 ci-dessous), ce sont les temporaires qui sont majoritaires avec des proportions importantes au sein des effectifs des employés communaux au Brakna et au Trarza, avec, respectivement, 200 et 181 éléments temporaires à côté de 73 et 79 agents permanents.

Le nombre des employés temporaires est encore relativement conséquent par rapport à celui des personnels en activité au niveau des Wilayas de Nouakchott Nord, des deux Hodhs et du Gorgol.

En revanche, partout ailleurs, l'écart entre les effectifs des employés relevant des deux statuts se resserre visiblement.

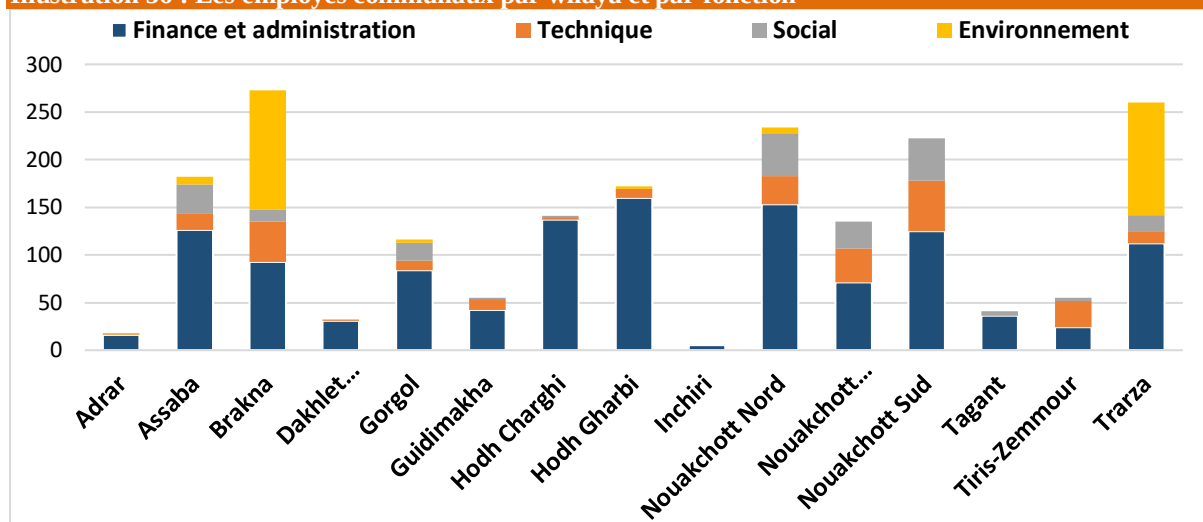
Quant aux agents communaux contractuels, les données recueillies permettent d'estimer que le recours des communes à ce type de statut est rarissime.

Illustration 55 : Les employés communaux par wilaya et par statut



Ce dernier constat, comme c'est au demeurant le cas de ceux qui le précèdent, ressort avec clarté de l'illustration 56 qui suit, laquelle présente la situation des employés par fonction au niveau de toutes les Wilayas du pays.

Illustration 56 : Les employés communaux par wilaya et par fonction



Du point de vue numérique, les données disponibles révèlent que les services financiers et administratifs concentrent, à eux seuls, les effectifs les plus importants tant en ce qui concerne les employés permanents que les employés temporaires et que ce constat vaut pour quasiment toutes les Wilayas du pays (Cf. Tableau 32 à la page suivante) :

Tableau 32 : Employés communaux par Wilaya

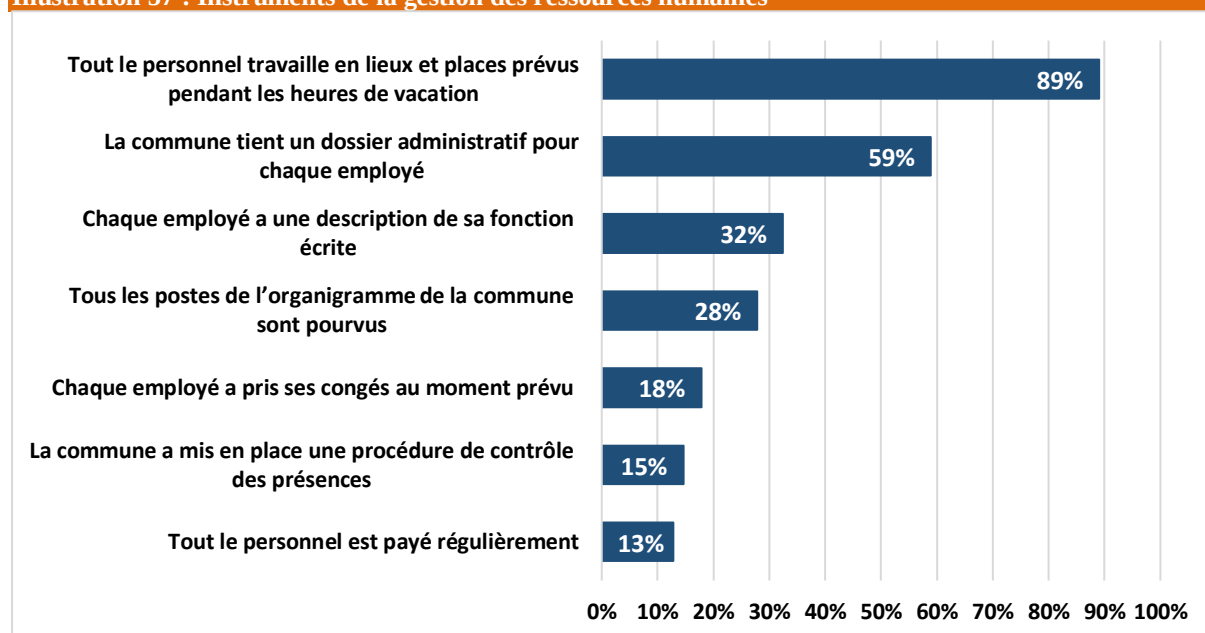
Nombre d'employés	Adrar	Assaba	Brakna	Dakhlet Nouadhibou	Gorgol	Guidimakha	HodhCharghi	Hodh Gharbi	Inchiri	Nouakchott Nord	Nouakchott Ouest	Nouakchott Sud	Tagant	Tiris Zemmour	Trarza
Finance et administration (Permanent)	16	118	46	15	59	42	72	80	4	106	66	108	32	16	63
Finance et administration (Temporaire)	0	8	47	16	25	0	65	80	1	47	5	17	4	8	49
Finance et administration (Contractuel)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Technique (Permanent)	1	16	23	1	8	12	1	2	0	22	22	53	1	1	4
Technique (Temporaire)	0	2	19	0	2	0	2	7	0	8	14	0	0	27	9
Technique (Contractuel)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Social (Permanent)	0	17	2	0	7	0	1	0	0	11	22	36	4	3	8
Social (Temporaire)	0	13	11	0	12	1	0	0	0	34	6	8	0	0	9
Social (Contractuel)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Environnement (Permanent)	1	4	2	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	4
Environnement (Temporaire)	0	4	123	0	2	0	0	0	0	6	0	0	0	0	114
Environnement (Contractuel)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Les résultats de l'enquête de 2021 relatifs à la gestion des ressources humaines (Cf. L'illustration 57 ci-dessous), montrent qu'au niveau de la majorité des communes les agents sont, généralement, ponctuels et assidus (85%) et que plus de la moitié (59%) de ces mêmes employés ont tous des dossiers administratifs ouverts au niveau de la commune qui les emploie.

En outre, tous les postes de l'organigramme sont pourvus et chaque employé dispose d'une fiche descriptive de son poste d'affectation.

En revanche, les salaires ne sont versés régulièrement à la date de leur exigibilité que dans 13% des communes et seuls 15% parmi elles accordent aux employés la jouissance de leurs droits au congés annuel.

Illustration 57 : Instruments de la gestion des ressources humaines



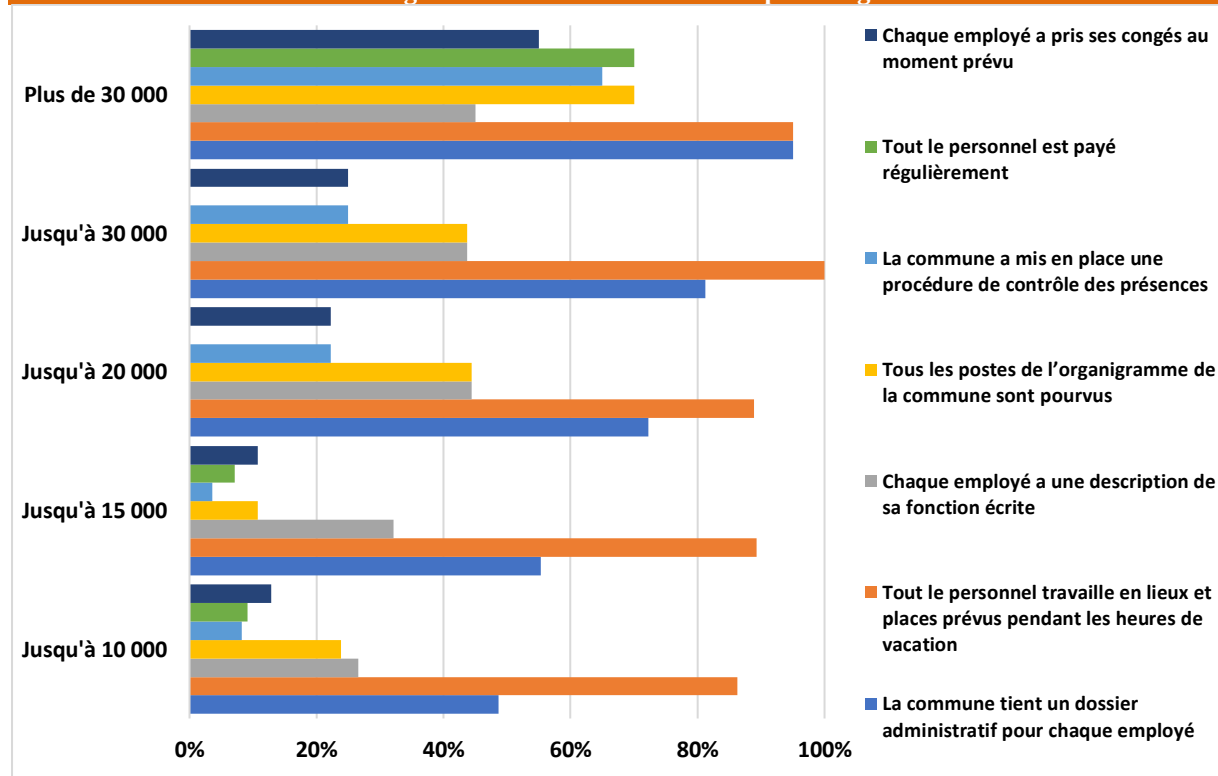
La comparaison avec les résultats de enquêtes précédentes (Cf. tableau 33 qui suit) fait ressortir que, sauf pour la présence du personnel et, dans une moindre mesure la préparation de programmes des congés, tous les autres indicateurs ont connu un recul en 2021 par rapport à 2018, notamment.

Tableau 33 : Instruments de la gestion des ressources humaines en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	2015	2018	2021
Dossier administratif pour chaque employé	54,6%	75%	59%
La commune prépare un programme de congé	22%	14%	18%
Tout le personnel est payé régulièrement	31,7%	18%	13%
Procédure de contrôle des présences	23,9%	23%	15%
Tous les postes de l'organigramme sont pourvus	16,5%	29%	28%
Tout le personnel travaille	63,3%	59%	89%
Chaque employé a une description de sa fonction	26,6%	44%	32%
La commune tient un dossier administratif pour chaque employé	56,4%	73%	59

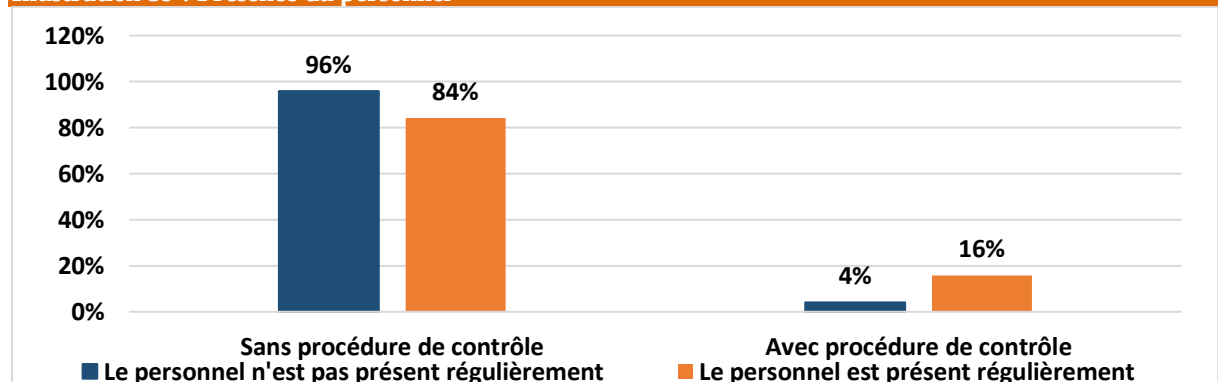
Les données relatives à la gestion des ressources humaines envisagées en référence à la taille de la population montrent que les communes dont la population dépasse 30.000 habitants et celles dont le nombre d'habitants se situe entre 20.000 et 30.000 habitants obtiennent, globalement, dans l'ordre de leur évocation, les meilleurs résultats, tous indicateurs confondus (Cf. L'illustration 58).

Illustration 58 : Instruments de la gestion de ressources humaines par catégorie



Comme le montre l'illustration 59 qui suit, 95% des communes connaissent une fréquentation faible de leurs personnels et, parmi celles-ci, 84% n'ont pas instauré un système de contrôle des présences et des absences. Cependant, au sein des 05% restants où le taux de fréquentation est important, 16% ont mis en place le dit système de contrôle.

Illustration 59 : Présence du personnel



D'ailleurs, la comparaison des données des trois enquêtes autorise à conclure que le nombre de communes ayant mis en place un système de contrôle des absences des employés a drastiquement baissé en 2021 (04%) par rapport à 2018 (68%) Cf. Tableau 34 qui suit).

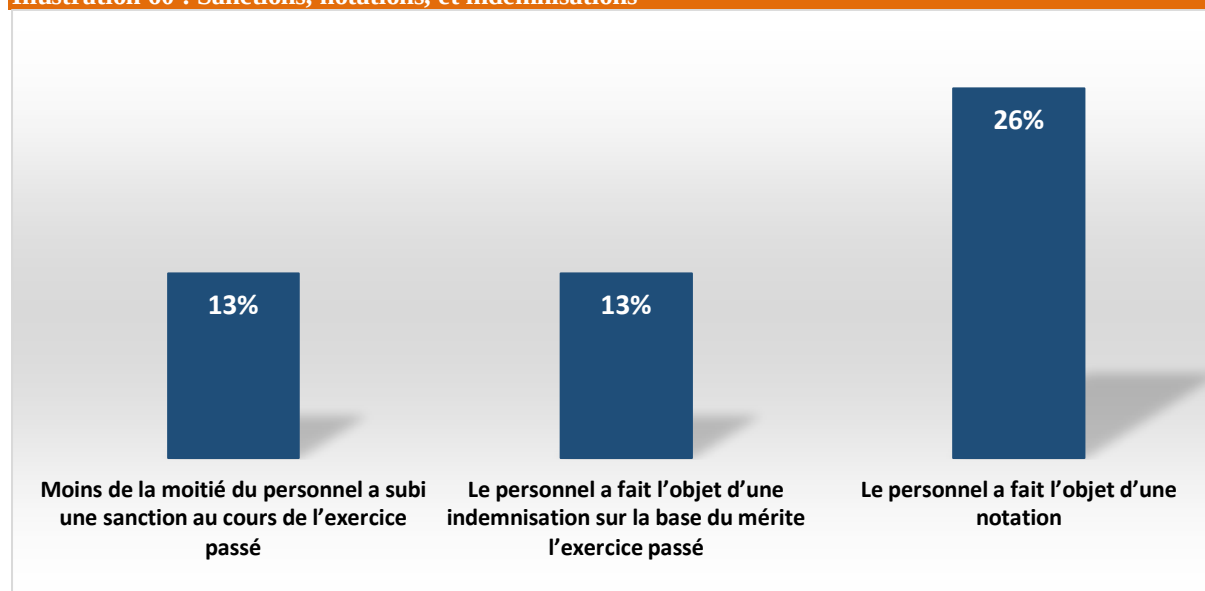
Tableau 34 : Présence du personnel communal en 201, 2018 et 2021

Indicateurs	Personnel n'est pas présent régulièrement			Personnel est présent régulièrement		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Sans procédures de contrôle	86,4%	89,8%	96%	69,3%	10,2%	84%
Avec procédures de contrôle	13,6%	68%	04%	30,7%	32,0%	16%

Les communes ne recourent pas souvent, ni à la sanction (13%), ni également à l'encouragement (13%) de leurs employés (Cf. L'illustration 60 ci-après).

D'ailleurs, elles ne sont pas nombreuses (26%) celles parmi ces dernières qui ont établi une procédure de notation qui leur permette d'apprécier, sous ce rapport, les performances ou contre-performances des agents qui relèvent de leurs entités, et

Illustration 60 : Sanctions, notations, et indemnisations



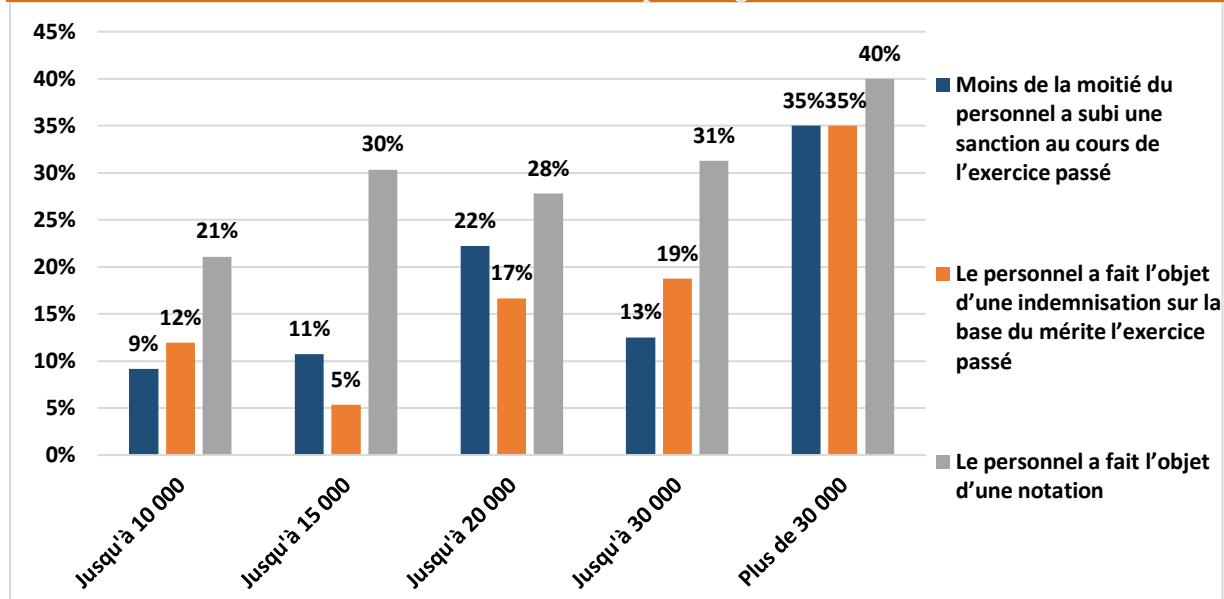
tous les résultats obtenus en application des autres indicateurs ont fortement régressé en 2021 par rapport, notamment, à 2018 (Cf. Tableau 35 qui suit).

Tableau 35: Sanctions, notations et indemnisations en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	2015	2018	2021
Moins de la moitié du personnel a subi une sanction	11,5%	12%	13%
Au moins un employé a fait l'objet d'une indemnisation	17,45%	22%	13%
Le personnel a fait l'objet d'une notation écrite	13,85%	32%	26

Par rapport aux catégories des communes, il est ressorti de l'analyse des données que le plus grand nombre de sanctions a été essentiellement prononcées au niveau des communes de plus de 30.000 habitants (Cf. L'illustration 61 ci-dessous) et que l'indicateur le mieux satisfait, toutes catégories confondues, et celui relatif à la notation du personnel.

Illustration 61 : Sanctions, notations, et indemnisations par catégorie de commune



Les résultats obtenus par les catégories des communes à la faveur des trois enquêtes sont très fluctuants. Ils montrent cependant clairement que les communes dont la population dépasse 30.000 habitants et celles dont la population se situe entre 20.000 et 30. 000 habitants sont les mieux positionnées au regard de la mise en œuvre d'un système de notation, de sanction et de récompense des employés communaux.

Tableau 36 : Sanctions, notations et indemnisations

Indicateurs	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie 3			Catégorie 4			Catégorie 5		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Moins de la moitié du personnel a subi une sanction	07%	8%	09%	11%	5%	11%	22%	6%	22%	19%	25%	13%	20%	50%	35%
Au moins un employé a fait l'objet d'une indemnisation	06%	17%	12%	16%	16%	05%	17%	22%	17%	19%	44%	19%	40%	45%	35
Le personnel a fait l'objet d'une notation écrite	14%	26%	21%	21%	36%	30%	28 %	44%	28%	19%	31%	31%	20%	45%	40%

III.2.11 Finances locales

Les ressources financières jouent un rôle clef dans le processus de renforcement des communes pour leur permettre l'exercice effectif des compétences qui leurs sont transférées. Un cadre juridique précis reconnaît à la commune le statut de "collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et disposant d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre, pour l'exercice des compétences que lui confère la loi"

En Mauritanie, le financement des communes s'opère, principalement, par trois canaux : la fiscalité locale, les transferts de ressources de l'Etat aux collectivités locales, les apports extérieurs.

La fiscalité locale mauritanienne repose sur cinq principales taxes que sont :

- La contribution foncière sur les propriétés bâties ;
- La contribution foncière sur les terrains ;
- La taxe d'habitation et la contribution communale ;
- La taxe communale ;
- La patente.

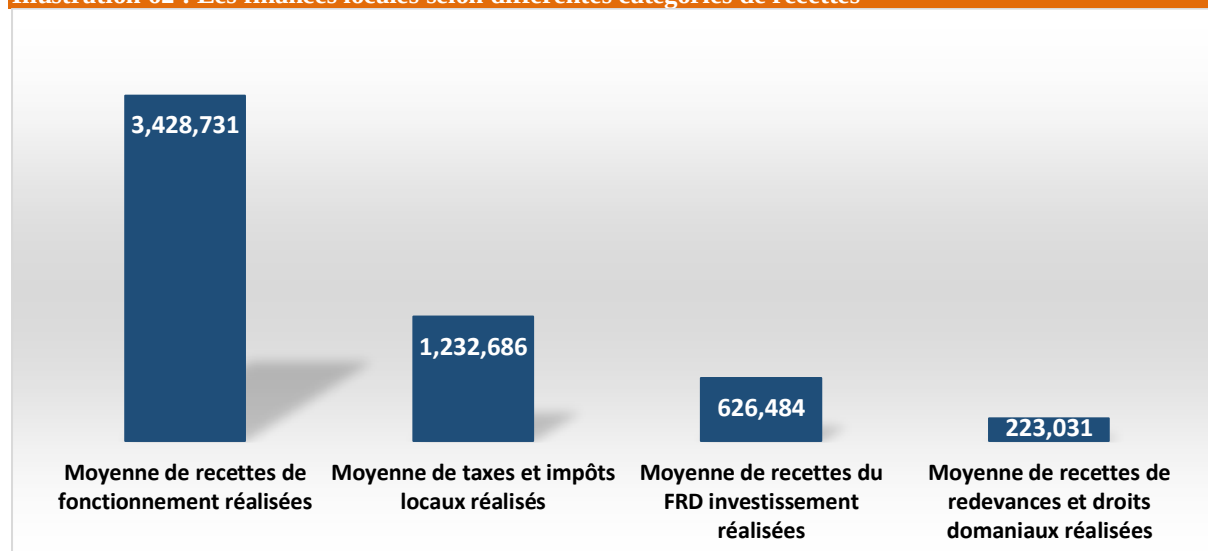
En plus de la fiscalité locale, les communes peuvent mettre en recouvrement certains droits, produits et redevances. Ce peut être par exemple dans le cadre de l'exploitation du domaine ou du patrimoine communal ou alors en contrepartie de services rendus.

A l'instar de celles qui l'ont précédée, l'enquête de 2021 s'est exclusivement focalisée sur le niveau de réalisation des budgets de fonctionnement des communes, les ressources fiscales et parafiscales mobilisées et sur les recettes d'investissement provenant du fonds régional de développement (FRD) qui est une dotation accordée par l'Etat aux communes pour les aider à faire face à leurs dépenses de fonctionnement et à leur équipement.

Les données recueillies montrent que le niveau du recouvrement des ressources fiscales et parafiscales est très faible par rapport aux dépenses réalisées et que le FRD investissement représente une part importante des recettes d'investissement des communes.

L'illustration 62 qui suit donne des indications précises sur la moyenne des réalisations du chef de chacune des recettes sus-évoquées.

Illustration 62 : Les finances locales selon différentes catégories de recettes

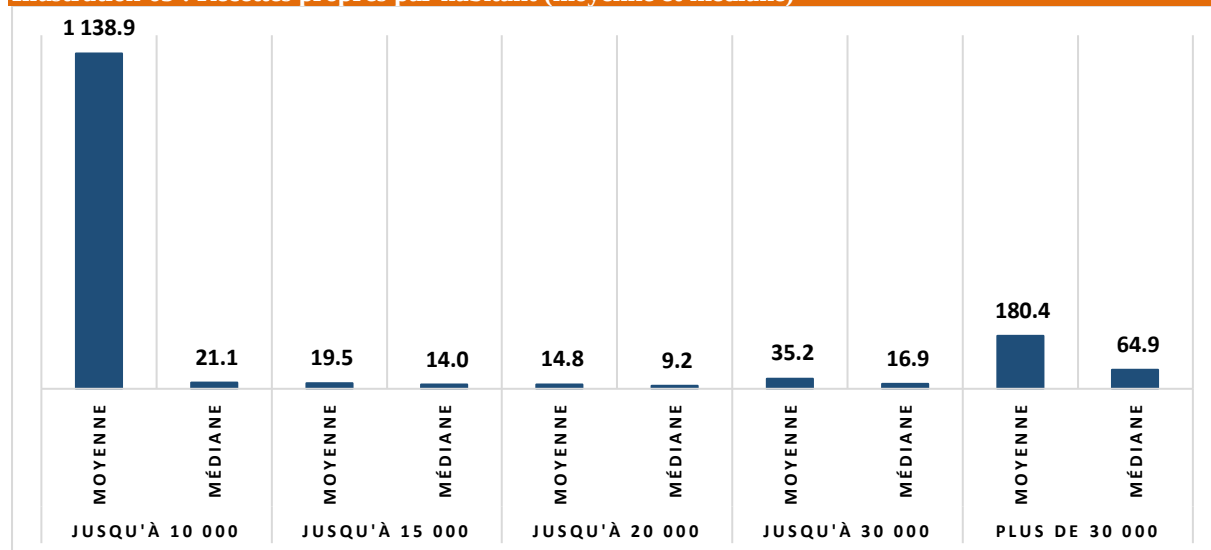


Comme l'atteste les moyennes et les médianes par habitants calculées sur la base des informations collectées (Cf. L'illustration 63, ci-dessous), le volume des ressources propres est généralement assez faible.

Les recettes moyennes et médianes par habitants sont très variables d'un groupe de communes à l'autre.

Les moyennes et les médianes des recettes propres par habitant les plus élevées ont été observées au niveau des communes les moins peuplées (catégorie 1) et les communes les plus peuplées (catégorie 5). En revanche, c'est la catégorie 3, celle des communes dont la population atteint 20.000 habitants qui affiche la moyenne et la médiane les plus faibles.

Illustration 63 : Recettes propres par habitant (moyenne et médiane)



Cependant, et en dépit de ce constat de faiblesse, il est apparu que, de façon générale, la mobilisation de recettes propres annuelles par habitant s'est légèrement améliorée au niveau de toutes les catégories de communes en 2021 par rapport à 2018 (Cf. Tableau 37 qui suit).

Tableau 37 : Recettes propres par habitant et par groupe de communes

Indicateurs	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie 3			Catégorie 4			Catégorie 5		
	2015	2018	2021 MRU	2015	2018	2021 MRU	2015	2018	2021 MRU	2015	2018	2021 MRU	2015	2018	2021 MRU
Moyenne en MRO	460,2	9649,7	1138,9	107,5	187,2	19,5	55,7	128,4	14,8	347,4	417,8	35,2	1.128	590,6	180,4
Médiane en MRO	64,13	97,96	21,1	52,28	103,6	14,0	37,1	82,4	9,2	205,7	115,6	16,9	354,9	317,7	64,9

Par ailleurs, les niveaux de réalisation des taxes et impôts par commune et la répartition de leurs produits par habitant (Cf. Tableau général en annexe 1) révèlent l'extrême modestie de l'apport de cette catégorie de ressources propres dans la formation des budgets locaux.

II.2.12 Investissement

L'illustration 64 qui suit montre que le ratio du budget d'investissement réalisé par habitant est relativement faible au niveau de toutes les catégories de communes, singulièrement celles qui sont le moins peuplées.

Illustration 64 : Budget d'investissement réalisé par habitant



Au niveau de toutes les catégories de communes, les dépenses d'investissement sont essentiellement financées sur la part du FRD qui leur est destinée. Il s'agit, principalement de dépenses d'entretien, de réhabilitation et de réparation de bâtiments et d'équipements publics.

Tableau 38 : Investissement/ habitant en MRO par groupe de communes en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie 3			Catégorie 4		Catégorie 5			
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Investiss/ habi en MRO par groupe de communes	1.827	8.413		1.258	2.054		1.206	1.828		921	1.716		872	735	

L'illustration 65 ci-après montre la place prépondérante de la contribution des transferts financiers consentis par l'Etat dans les dépenses d'investissement exposées par les communes en 2021.

Illustration 65 : FRD comme part des investissements réalisés par catégorie de communes

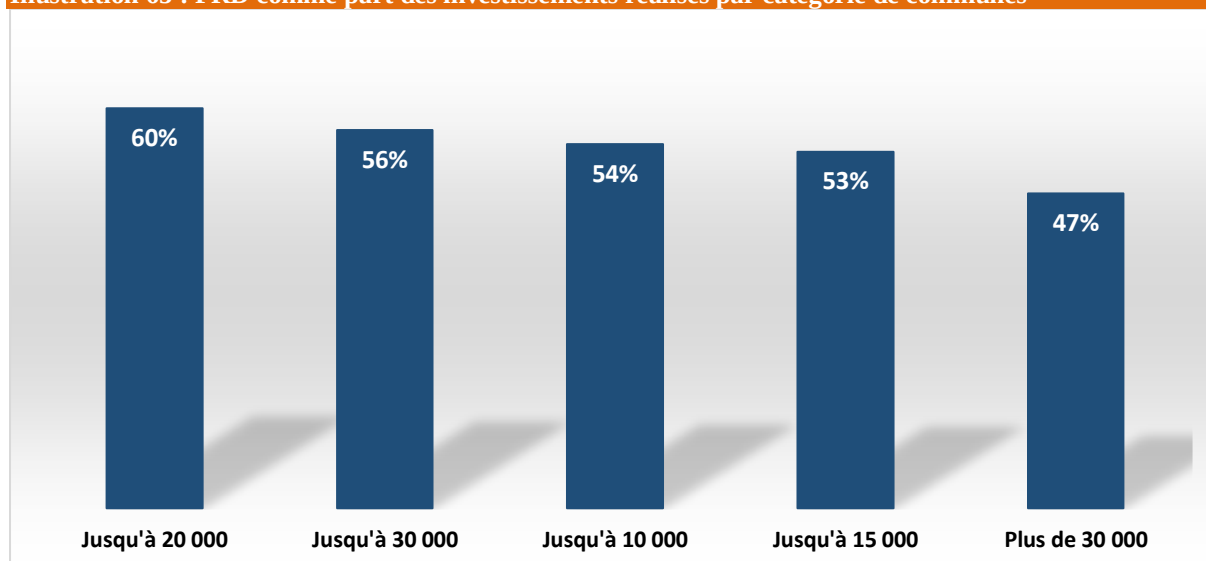


Tableau 39 : FRD comme part des investissements réalisés par catégorie de communes comparé

Indicateurs	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie 3			Catégorie 4			Catégorie 5		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
FRD comme part d'investissements réalisés	49%	24%	68%	58%	23%	60%	47%	23%	120%	52%	24%	56%	71%	41%	71%

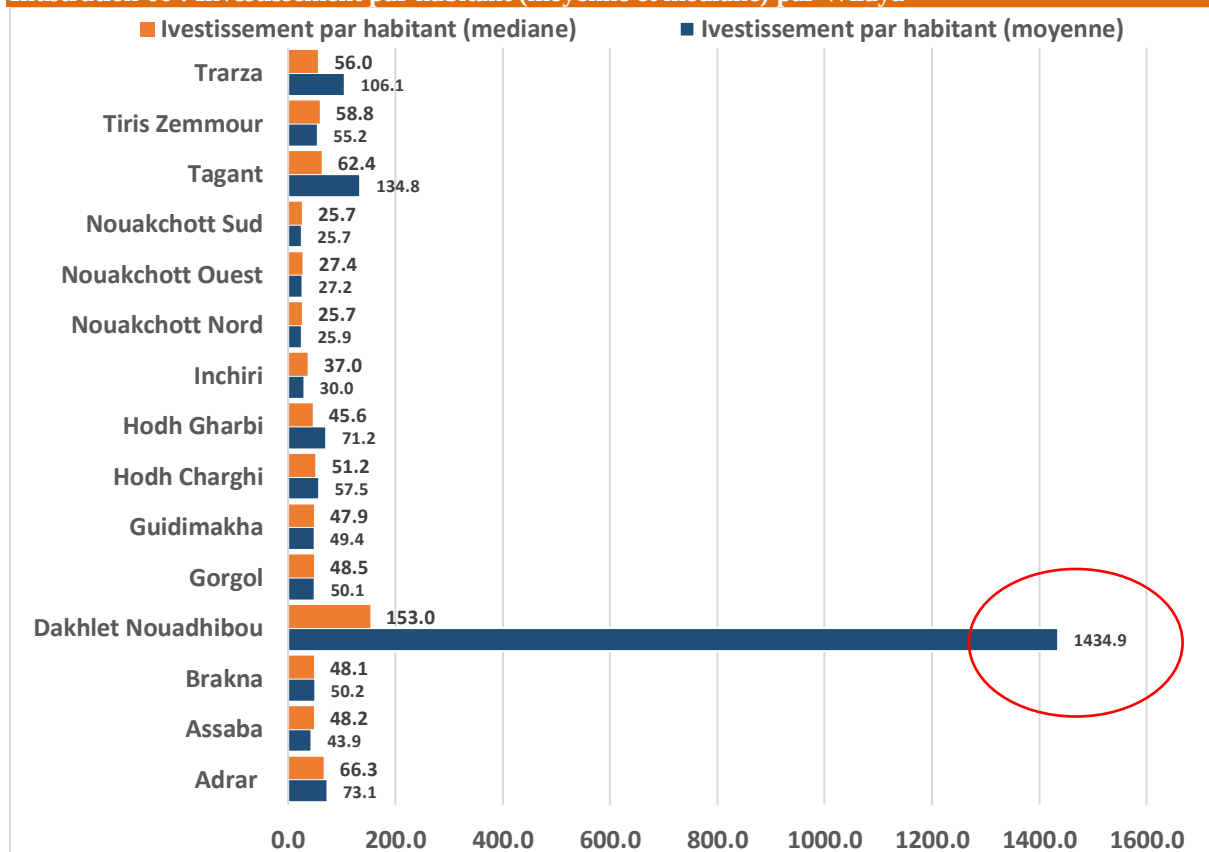
La moyenne et la médiane des dépenses par habitant et par Wilaya est très variable (Cf. L'illustration 65 ci-dessous).

A Dakhlet Nouadhibou, la moyenne est particulièrement forte (1434,9) en raison du nombre très peu élevé de la population, population estimée à 123,779 habitants.

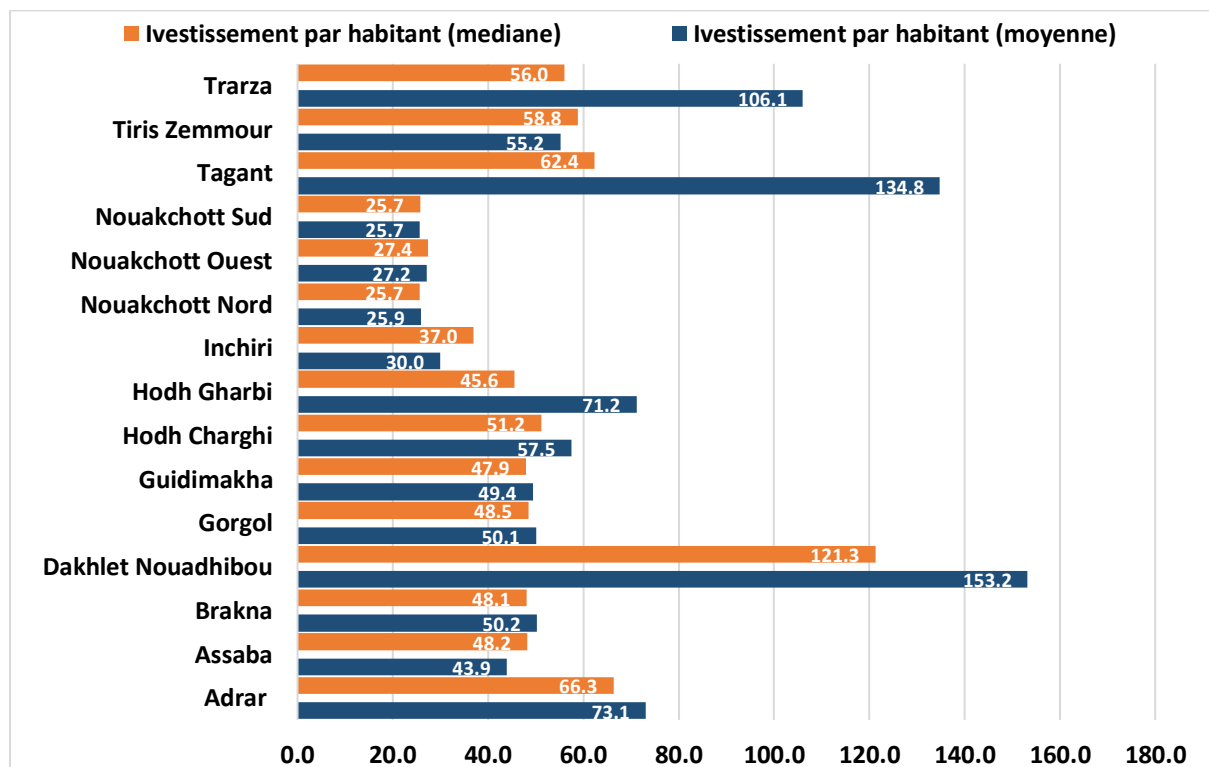
Les Wilaya du Taguant et du Trarza viennent, respectivement, en deuxième et troisième position.

En référence à la médiane des investissements par habitant et par Wilaya, c'est également la même Wilaya de Dakhlet Nouadhibou suivie, cette fois, dans l'ordre de leur citation, par celles de l'Adrar et du Tagant.

Illustration 66 : Investissement par habitant (moyenne et médiane) par Wilaya



Valeur aberrante, induite par la population très faible de Chami (51 habitants)



Moyenne de la commune de Chami lissée par la moyenne de la wilaya !

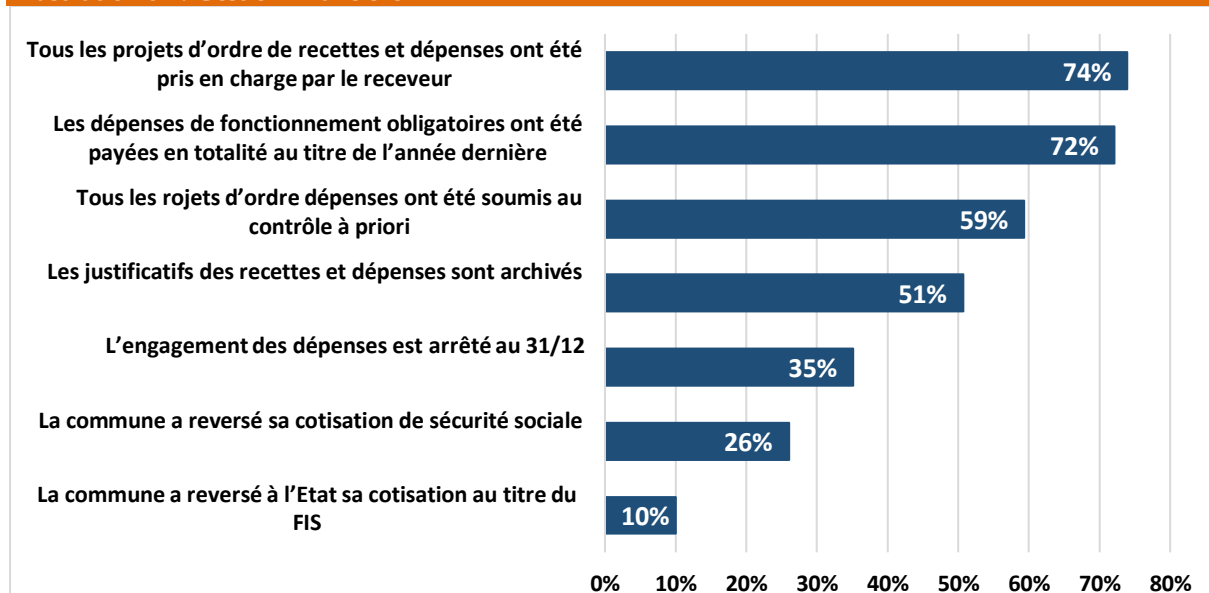
Les procédures de gestion financière présentent, globalement, de nombreux points critiques et les procédures ne sont que très passablement maîtrisées au niveau des communes.

Les dépenses de fonctionnement obligatoires n'ont pas été payés en totalité (74% seulement !) en raison des vices de forme et de fond qui ont entaché l'instruction de leurs dossiers.

Les justificatifs des recettes et des dépenses ne sont archivés que par 51% des communes !

De nombreuses communes (74%) sont débitrices auprès des organismes sociaux (CNSS) ou ne versent point leurs cotisations.

Illustration 67 : Gestion financière



La comparaison des résultats des trois évaluations fait ressortir que les performances des communes en matière de gestion financière ont reculé, même si les dépenses de fonctionnement obligatoires ont été payées à concurrence de 72%.

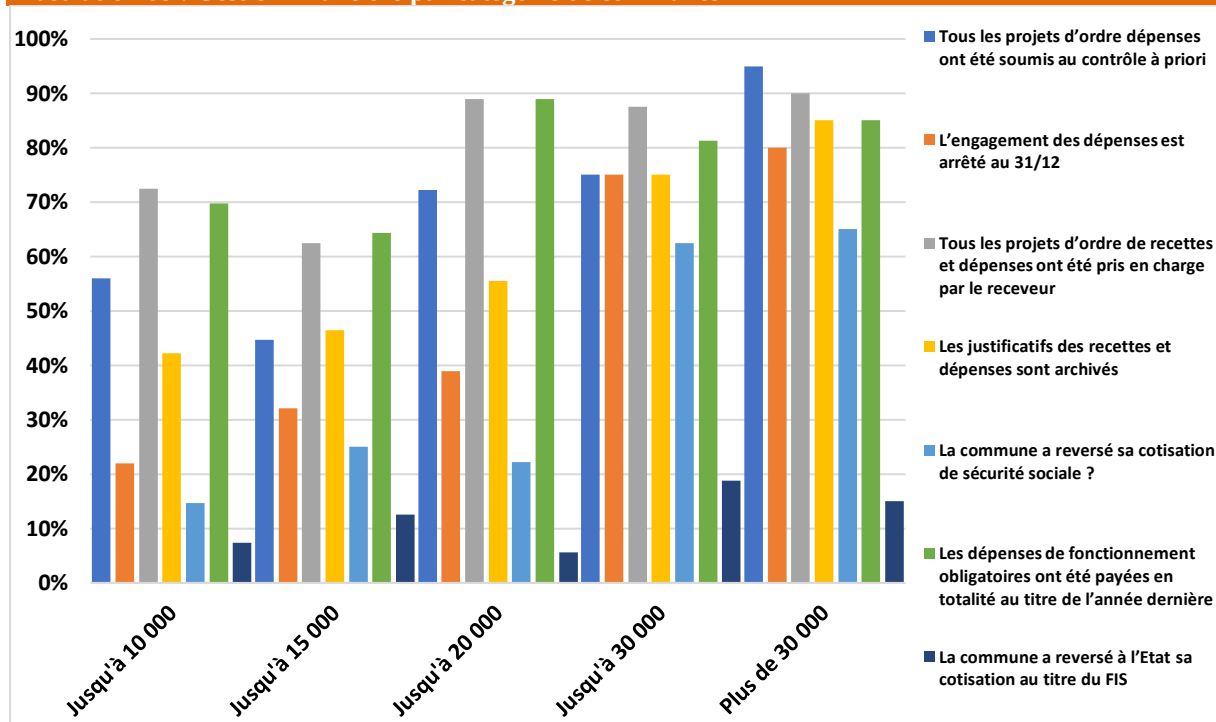
Tableau 40 : Gestion financière comparée en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	2015	2018	2021
Tous les projets d'ordre soumis au contrôle à priori	90,8%	92%	59%
L'engagement des dépenses arrêté au 31/12	69,3%	87%	35%
Tous les ordres de recettes ont été pris en charge par le Receveur	90,8%	87%	74%
Quittances de reversement de la cotisation au FIS	33,5%	21%	10%
Les justificatifs des recettes et des dépenses sont archivés	71,1%	77%	51%
Est-ce que tous les frais ont été payés en totalité	63,8%	75%	
Reversement de la cotisation de sécurité sociale	29,8%	41%	25%
Taux d'exécution du prélèvement atteint 100%	11,5%	21%	
Les dépenses de fonctionnement obligatoires ont été payées en totalité au titre de l'année dernière			72%

Les performances les meilleures ont été réalisées dans la soumission des projets d'ordre au contrôle a priori, la prise en charge par le receveur municipal des projets d'ordre de recettes et de dépenses et l'arrêt des engagements des dépenses.

En revanche, le reversement à l'Etat des cotisations au titre du FIS est une obligation qui n'est que très faiblement respectée (Cf. L'illustration 68, ci-après).

Illustration 68 : Gestion financière par catégorie de communes



Au niveau des groupes de communes, les résultats de la catégorie 1 sont généralement faibles et les meilleures performances réalisées l'ont été par les communes les plus peuplées, notamment celles dont la population dépasse 30.000 habitants.

Tableau 41 : Gestion financière par catégorie communes en 20 15, 2018 et 2021

Indicateurs	Catégorie 1			Catégorie 2			Catégorie 3			Catégorie 4			Catégorie 5		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Les justificatifs des recettes et des dépenses sont archivés	72	69	42	61	80	46	61	78	56	88	88	75	90	100	85
Tous les projets d'ordre de recettes et de dépenses ont été pris en charge par le Receveur	89	84		93	88		83	83		100	100		95	90	95
Quittances de reversement de la cotisation au FIS	33	15	7	41	29	13	28	17	6	38	31	10	15	25	15
Reversement de la Cotisation de sécurité sociale		30	15		43	25		44	22		63	63		75	65
Tous les projets d'ordre soumis au contrôle à priori	33	92	56	41	93	45	28	89	72	38	88	75	15	100	95
Est-ce que tous les frais ont été payés en totalité	53	69		77	84		56	83		88	81		75	75	
L'engagement des dépenses arrêté au 31/12	67	90	22	63	88	32	56	78	39	94	81	75	95	80	80
Dépenses de fonctionnement obligatoires ont été payées en totalité au titre de l'année dernière			70			64			89			81			85
Taux d'exécution du prélèvement atteint 100%	15			13			31			0			50		

II.2.13 Planification et programmation

La planification locale, notamment participative, est l'un des piliers de la décentralisation parce qu'elle est le fondement d'un développement intégral et intégré

Le plan de développement communal (PDC) offre une vision globale du territoire communal et de son évolution idéale pour un nombre années à venir.

En Mauritanie, les modalités de préparation et de mise en œuvre des PDC sont définies par l'arrêté n°680 MIDEC du 17 avril 2011.

L'enquête de 2021 a révélé que seules 89 communes sur les 219 que compte le pays disposent d'un PDC.

De plus, le cloisonnement entre les communes est très accentué, puisque 5 communes seulement parmi celles qui ont adopté un PDC ont déclaré l'avoir élaboré en concertation avec les communes contigües.

Malheureusement, les écarts dans la formulation et parfois dans le contenu entre les indicateurs utilisés en 2011 et ceux qui l'ont été en 2018 (Cf. Tableau 37, ci-dessous) ne permettent pas d'apprécier l'existence d'une évolution à cet égard.

Il est cependant acquis que, dans l'ensemble, les résultats des investigations effectuées au titre de l'enquête de 2021 confortent fortement le constat qui précède.

De façon générale, il apparaît clairement des données recueillies que les responsables communaux sont encore nombreux à ne pas percevoir suffisamment l'impact de la planification et de la programmation dans l'efficacité, l'efficience et l'appropriation par les populations des actions de développement qu'ils sont amenés à entreprendre.

Illustration 69 : La programmation du PDC

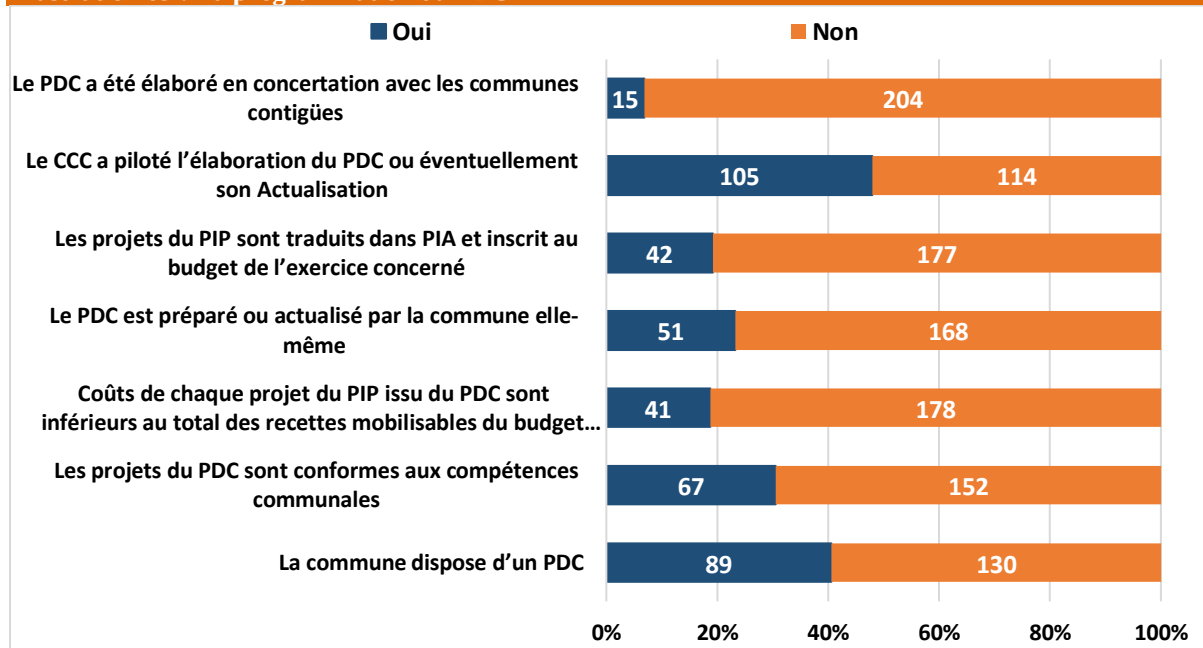
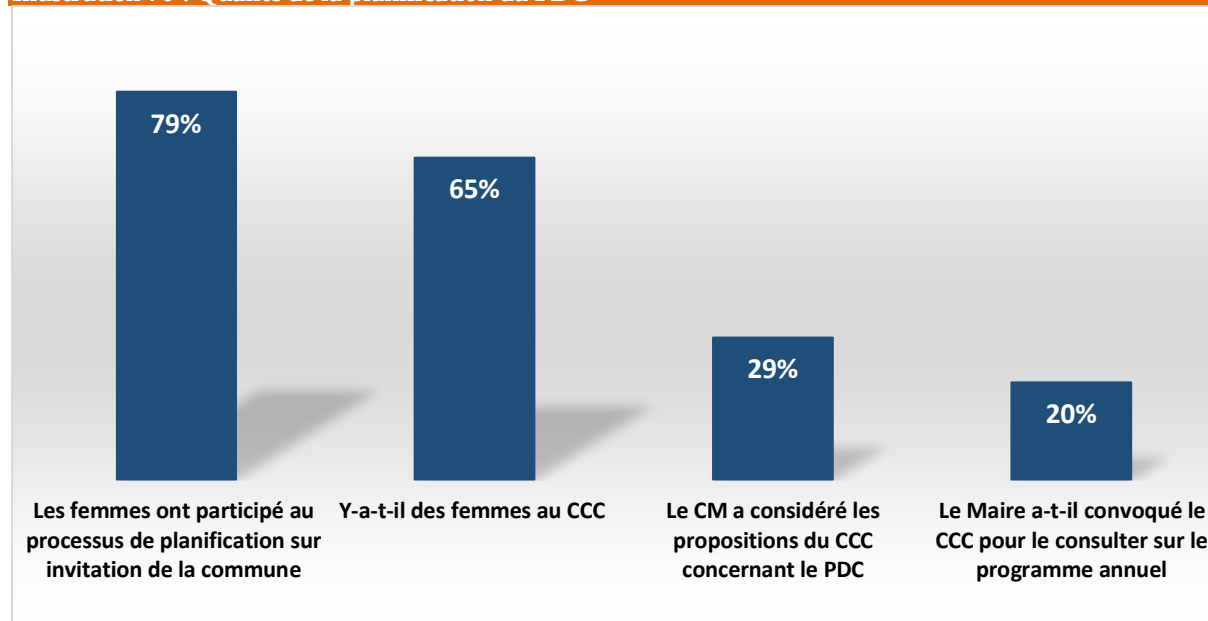


Tableau 42 : Programmation des PDC en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	Oui			Non		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Le PDC a été élaboré en concertation avec les communes contiguës			15			204
Le CCC a piloté l'élaboration du PDC ou, éventuellement, son actualisation			105			114
Les projets du PIP sont traduits dans le PIA et inscrits au budget de l'exercice concerné			14			177
Le PDC est élaboré ou actualisé par la commune elle-même			51			168
Coût de chaque projet du PIP issu du PDC sont inférieurs à la totalité des recettes mobilisables du budget			41			178
Les projets du PDC sont conformes aux compétences communales			67			152
La commune dispose d'un PDC			89			130
Protection de l'environnement et PDC	67,4%	100%		32,6%	100%	
Le PDC a été élaboré par la commune elle-même	30,2%	30%		68,8%	70%	
Les actions prévues au budget sont inspirées du PDC ou communes disposant d'un PDC (2018)	66,7%	64%		33,3%	36%	
Les projets sont conformes aux compétences	48,8%	59%		51,2%	41%	
Elaboration du PDC	2,3%	19%		97,7%	81%	
Lien entre le PDC et le budget initial	53,5%	42%		46,5%	58%	
Coûts des projets réalisables	30,2%	44%		69,8%	56%	

D'ailleurs, les PDC élaborés n'étaient guère, dans leur écrasante majorité, inclusifs et l'implication des CCC dans le processus de planification était, dans la plus grande partie des communes disposant d'un document de planification locale, fondamentalement, une implication de façade.

Illustration 70 : Qualité de la planification du PDC



Au reste, cette tendance semble s'être durablement installée, même s'il a été constaté que de nombreuses femmes ont assisté à l'exercice de planification sur invitation des autorités

communales et qu'elles sont de plus en plus nombreuses à siéger comme membres des CCC établis.

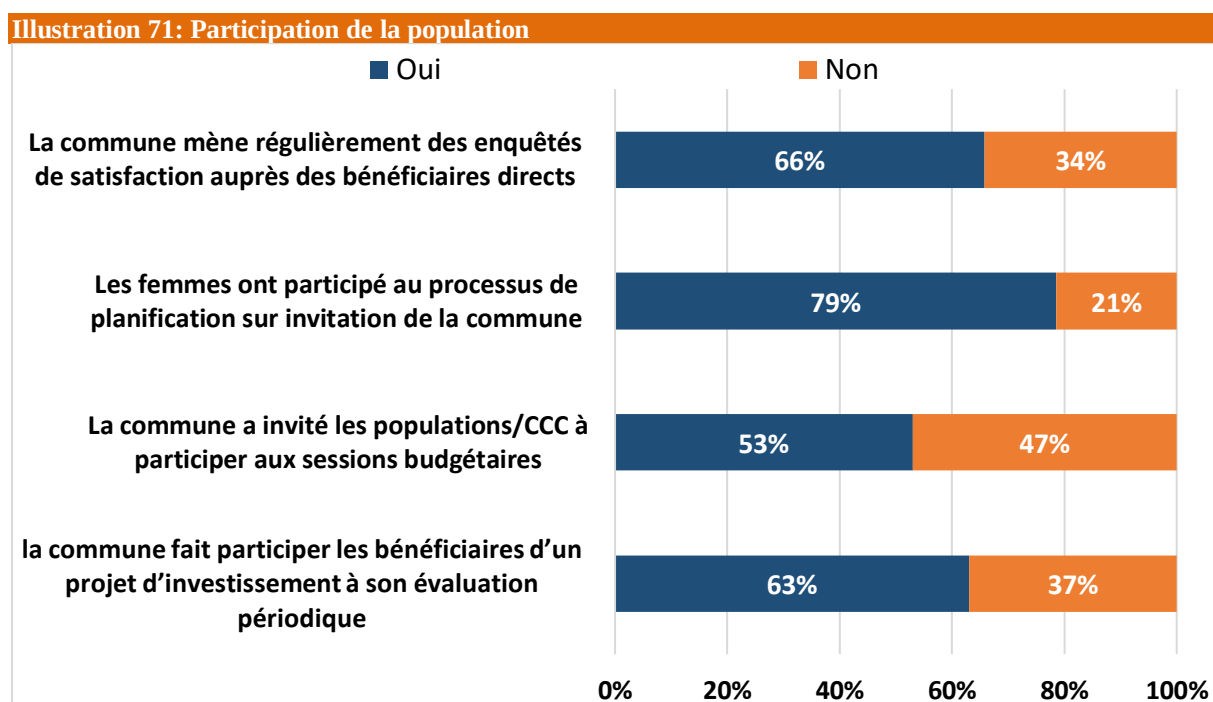
Tableau 43 : Qualité de la planification des PDC en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	2015	2018	2021
Les femmes ont participé au processus de planification sur invitation de la commune			75%
Le CM a considéré les propositions du CCC concernant le PDC			29%
Le Maire a convoqué le CCC pour le consulter sur le programme annuel			20%
Membres féminins du CCC	57,9%	68%	65%
Pilotage de l'élaboration du PDC par le Comité de Concertation Citoyenne	47,5%	46%	
Elaboration du PDC par le Comité de Concertation Citoyenne	14%	46%	
PDC adopté par le Conseil municipal	55%	51%	

II.2.14 Participation de la population

Au niveau de toutes les communes, la tendance générale est de favoriser la participation et l'implication de la population.

De nombreuses communes (66%) organisent, de façon régulière, des enquêtes de satisfaction et les conseils municipaux (79%) invitent les femmes à l'effet de participer au processus de planification.



L'année 2021 est celle au cours de laquelle la participation a été la plus faible, à tous points de vue par rapport aussi bien à 2018 qu'à 2015.

Tableau 44 de la population en 2015, 2018 et 2021

	Oui			Non		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Enquête d'évaluation sur la satisfaction des bénéficiaires	77%	42%	66%	23%	58%	44%
Participation des femmes	59%	60%	79%	41%	40%	21%
Participation de la population aux sessions budgétaires	90%	40%	53%	10%	60%	47%
Evaluation participative	42%	52%	63%	58%	48%	37%

II.2.15 Patrimoine communal

Les communes présentent, quasiment toutes, des déficits importants en matière de maîtrise d'ouvrage (Cf. L'illustration 72 ci-dessous). **Seuls 15% des communes disposent d'au moins un employé qualifié en matière de maîtrise d'ouvrage.**

Illustration 72 : Compétences en maîtrise d'ouvrage des communes

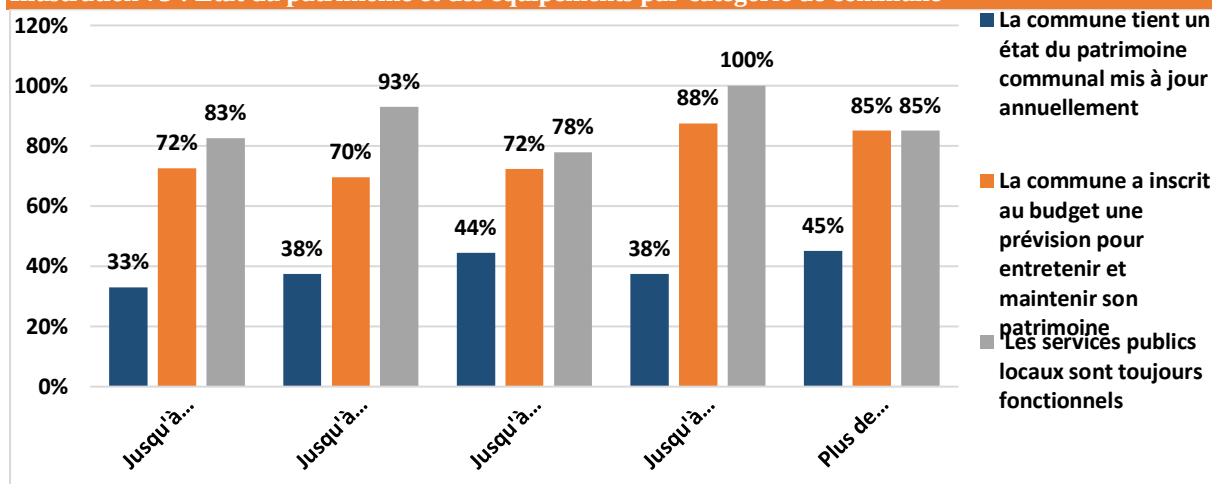


Pourtant, 74% des communes ont déclaré diriger elles-mêmes les projets inscrits à leurs budgets et 79% ont estimé avoir exécuté leurs budgets de l'exercice en maîtrise d'ouvrage.

Indicateurs	2015	2018	2021
La commune dispose d'employés qualifiés en maîtrise d'ouvrage	18,8%	15%	15%
La commune dispose d'un guide de montage des projets	48%	53%	36%
La commune a exécuté son budget de l'exercice en maîtrise d'ouvrage	64,7%	58	79%
La commune dirige tous les projets inscrits au budget	26,1%	47%	74%

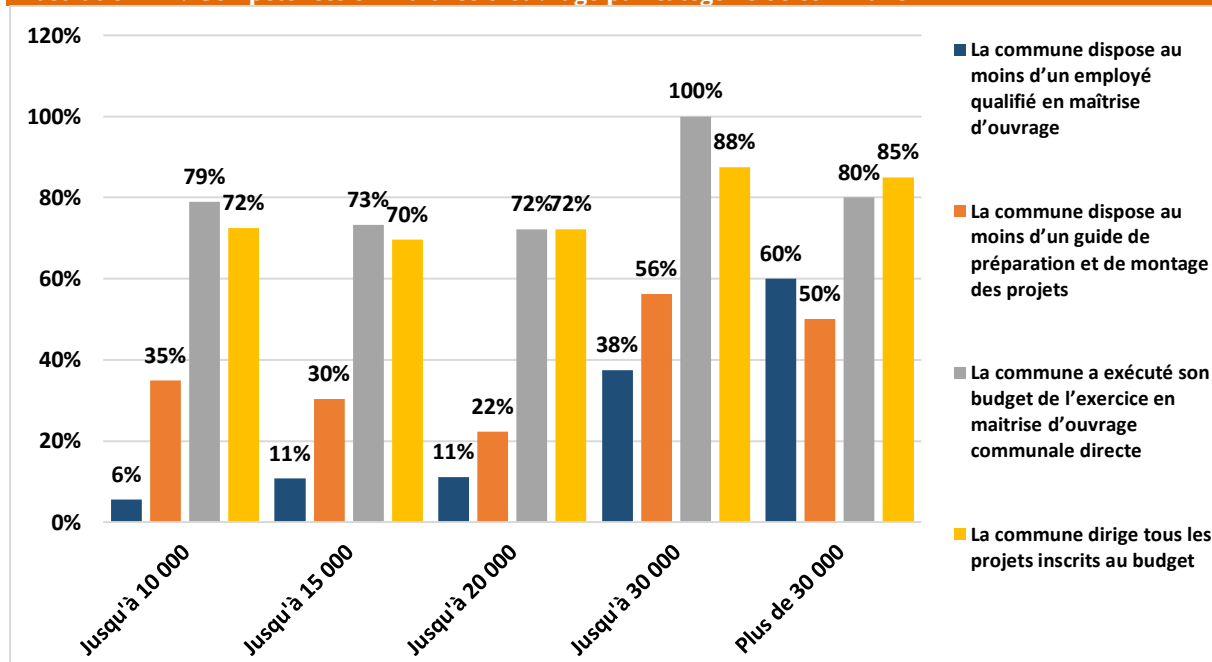
Dans toutes les catégories de communes, celles qui tiennent un état du patrimoine mis à jour annuellement sont les moins nombreuses. En revanche, les performances sont satisfaisantes, à très satisfaisantes, s'agissant de l'inscription au budget des provisions pour entretien du patrimoine et les services publics locaux sont, dans une large mesure, partout fonctionnels (Cf. L'illustration 73, ci-dessous).

Illustration 73 : Etat du patrimoine et des équipements par catégorie de commune



L'examen des données au niveau des groupes de communes (Cf. L'illustration 74 qui suit) confirme très évidemment les constats qui précédent.

Illustration 74 : Compétences en maîtrise d'ouvrage par catégorie de commune



D'ailleurs, et sauf en ce qui concerne la fonctionnalité des équipements, les performances de toutes les communes ont connu une baisse s'agissant de la tenue des états du patrimoine et de la provision pour l'entretien des équipements (Cf. Tableau 45 ci-dessous).

Tableau 45 : Comparaison des états du patrimoine par catégorie de communes.

Catégories de communes	Etat du patrimoine à jour			Provisions pour entretien patrimoine			Services et Équipements fonctionnels		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégorie1	22%	37%	33%	60%	72%	72%	65%	56%	83%
Catégorie2	45%	54%	38%	62%	79%	70%	70%	64%	93%
Catégorie3	25%	50%	44%	45%	78%	72%	60%	56%	78%
Catégorie4	62%	81%	38%	65%	94%	88%	70%	81%	100%
Catégorie5	80%	75%	45%	90%	100%	85%	80%	80%	85%

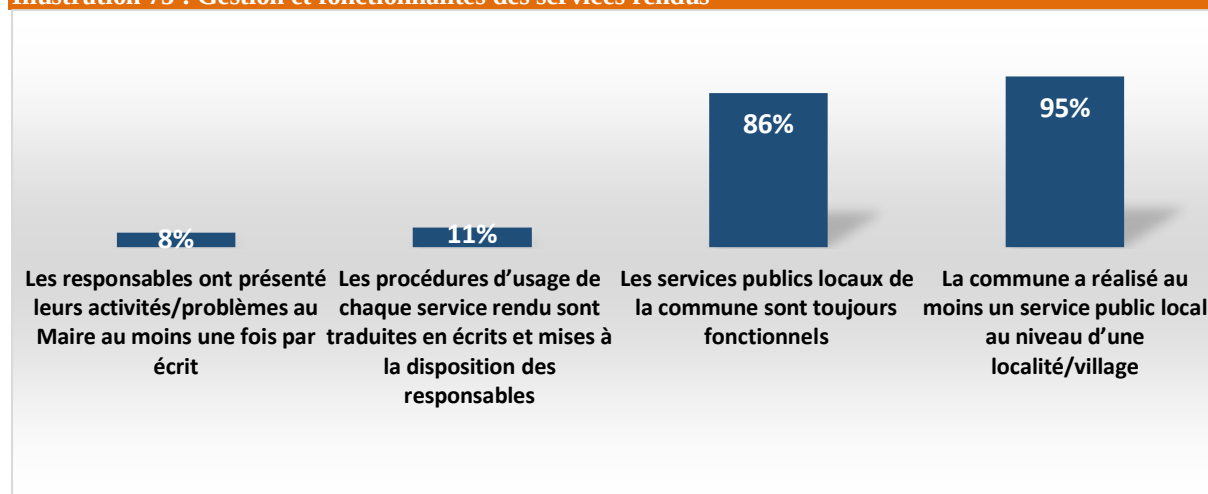
II.2.16 Les services rendus à la population

La raison d'être de l'institution communale est la prise en charge de tous les éléments qui façonnent la vie de ses habitants : santé, éducation, eau, hygiène ..., une prise en charge dont les communes doivent s'acquitter dans leur mandat de livraison de services de proximité et à hauteur des compétences qui leur sont dévolues. Tâche difficile lorsque l'on compare les moyens dont disposent les départements sectoriels et les capacités de mobilisation des ressources propres des communes, qui par ailleurs, ont difficilement accès à ces budgets.

Les données collectées ont révélé, qu'en dépit de leur nombre limité, les services publics locaux dont disposent les communes sont à concurrence de 85% fonctionnels et que 95% des communes ont réalisé un service public local au niveau d'une localité ou d'un village relevant de leur compétence territoriale.

Mais ces résultats, empreints d'efficacité, doivent être envisagés en ayant égard aux informations recueillies auprès de ces mêmes communes, informations suivant lesquelles seuls 08% des responsables de ces services locaux se sont présentés au moins une fois devant le Maire pour échanger avec le chef de l'exécutif communal autour de questions intéressant leurs activités professionnelles et 11% seulement ont à leur disposition des procédures écrites et traduites pour les aider dans la compréhension et l'application des procédures de gestion devant être suivies au niveau des services qui leur sont confiés (Cf. L'illustration 75 suivante).

Illustration 75 : Gestion et fonctionnalités des services rendus



En 2020, sauf pour la fonctionnalité des services publics locaux, les performances sous ce rapport ont toutes, peu ou prou baissé, par rapport, notamment, à 2018 (Cf. Tableau 46 ci-après).

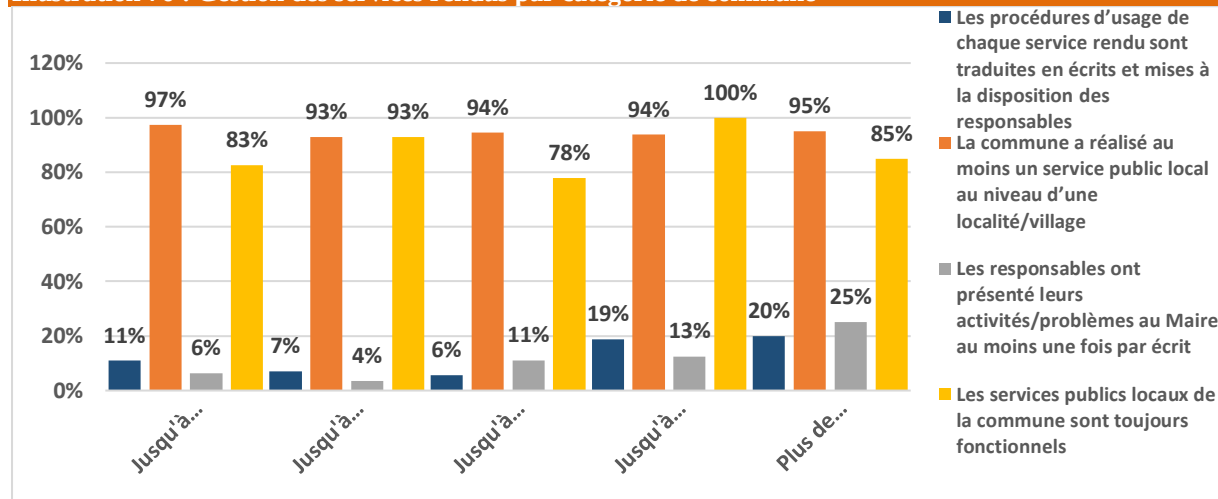
D'ailleurs, il convient de remarquer que seuls 11% ont déclaré avoir des procédures d'usage des infrastructures préétablies, ce qui ouvre la voie royale au désordre et à l'approximation dans la gestion de telles infrastructures.

Tableau 46 : Gestion et fonctionnalité des services rendus en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	2015	2018	2021
Procédures d'usage des infrastructures	20%	17%	11%
Service public au niveau d'une localité	88,1%	96%	95%
Présentation des responsables des services	17%	13%	08%
Services fonctionnels	79,8%	62%	86%

Dans une perspective comparée, les réalisations au niveau des catégories de communes reflètent globalement la même situation par indicateur telle qu'elle ressort des développements ci-dessus (Cf. L'illustration 82, ci-après).

Illustration 76 : Gestion des services rendus par catégorie de commune



Les performances par année, par catégorie de groupes et par indicateur montrent de bons scores en 2021 au niveau de toutes les catégories de communes au plan de la fonctionnalité des services (Cf. Tableau 47 ci-après).

Tableau 47 : Comparaison services rendus par catégorie de communes en 2015, 2018 et 2021

Catégories de communes	Procédures d'usage des infrastructures			Service public au niveau d'une localité			Présentation des Responsables des services			Services fonctionnels		
	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021	2015	2018	2021
Catégorie 1	17,6%	20%	11%	90,7%	95%	97%	13%	15%	06%	75%,	55%	83%
Catégorie 2	17,9%	18%	07%	89,3%	98%	93%	14,3%	15%	04%	80,4%,	60%	93%
Catégorie 3	11,1%	15%	06%	83,3%	95%	94%	22,2%	15%	11%	88,9%,	45%	78%
Catégorie 4	18,8%	.	19%	93,8%	100%	94%	12,5%	10%	13%	93,8%,	80%	100%
Catégorie 5	50%	25%	20%	70%	100%	95%	45%,	35%	25%	85%,	80%	85%

II.2.16.1 Le service de l'eau

Les compétences des communes dans le domaine hydraulique sont clairement formulées par la législation pertinente.

L'ordonnance 87.289 du 20 octobre 1987 instituant les communes leur confère la responsabilité de "l'alimentation en eau " sans délimiter le contour de cette compétence (rôle dévolu à la commune en matière d'investissement, de maîtrise d'ouvrage et de gestion du service de l'eau).

En outre, la loi n° 2005-030 du 31 janvier 2005 portant Code de l'eau a introduit de nouvelles dispositions qui impliquent les communes dans la gestion du service de l'eau à travers les articles suivants :

- **Article 2 :** "...La politique de l'Etat vise à garantir l'accès des populations à l'eau potable. Elle privilégie le partenariat entre l'Etat, les collectivités locales et les

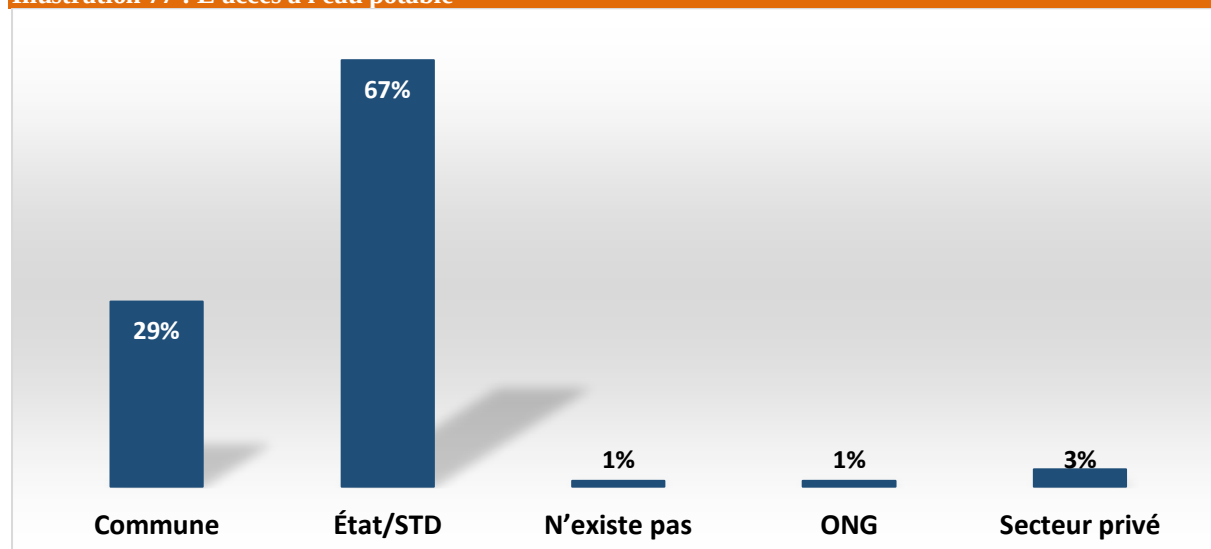
opérateurs privés, comme cadre de financement et de gestion des infrastructures de production et de distribution d'eau potable".

- **Article 12 :** *"Font partie du domaine public hydraulique artificiel des collectivités locales, dans la limite de l'occupation effective des terrains concernés, les aménagements et équipements destinés à l'alimentation en eau potable lorsqu'ils ont été acquis ou réalisés par les collectivités locales, directement ou par l'intermédiaire d'un maître d'ouvrage délégué, ou qu'ils leur ont été transférés par l'Etat".*
- **Article 47 :** " Les communes exercent la maîtrise d'ouvrage publique à l'égard des aménagements, installations et équipements relevant de leur compétence dans le domaine de l'eau qu'elles tiennent des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987, lorsque ces aménagements, installations ou équipements ont été acquis ou réalisés par les communes, directement ou par l'intermédiaire d'un maître d'ouvrage délégué, ou lorsqu'ils leur ont été transférés par l'Etat.

Les communes peuvent déléguer la gestion des ouvrages dont elles ont la maîtrise à des personnes publiques ou privées, conformément à la législation en vigueur et dans le respect de la procédure prévue au Titre VIII (du code de l'eau)".

Mais, la contribution des communes à l'accès à l'eau potable est encore très timide (28%) et l'implication du département ministériel sectoriel est encore prépondérante (67%), les communes n'ayant pas bénéficié des ressources techniques et financières adéquates nécessaires au plein exercice de cette compétence.

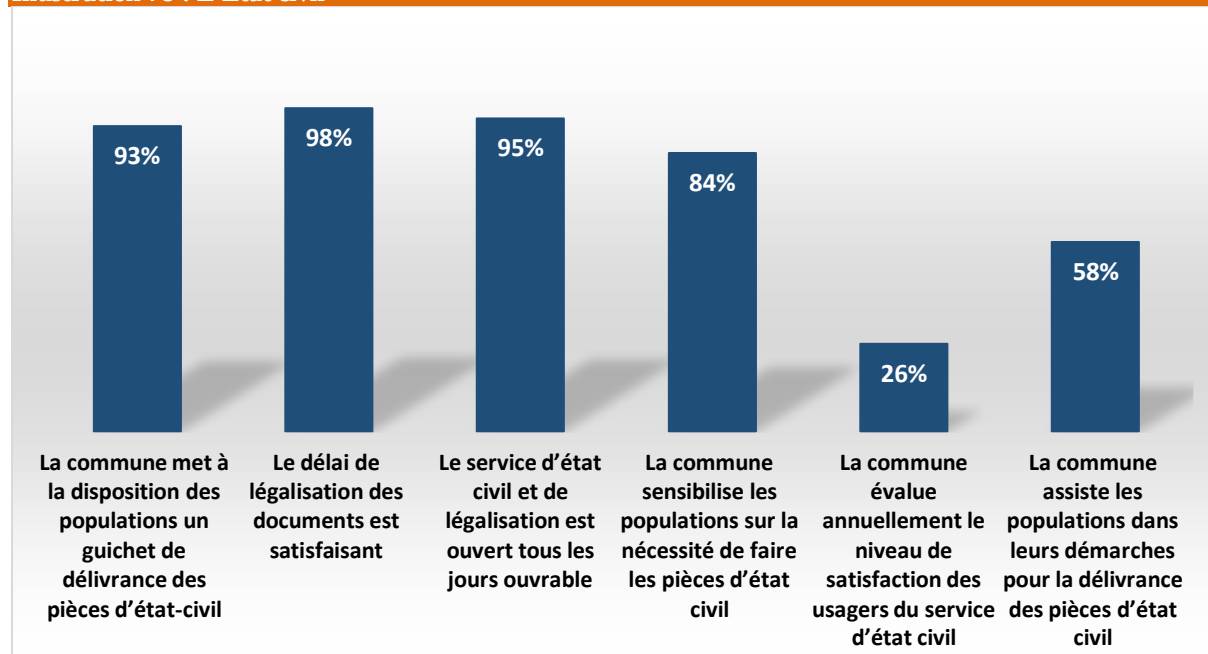
Illustration 77 : L'accès à l'eau potable



II.2.16.2 Le service de l'état civil

La question de l'état civil a déjà été évoquée -plus haut dans les développements consacrés à l'archivage.

Illustration 78 : L'Etat civil



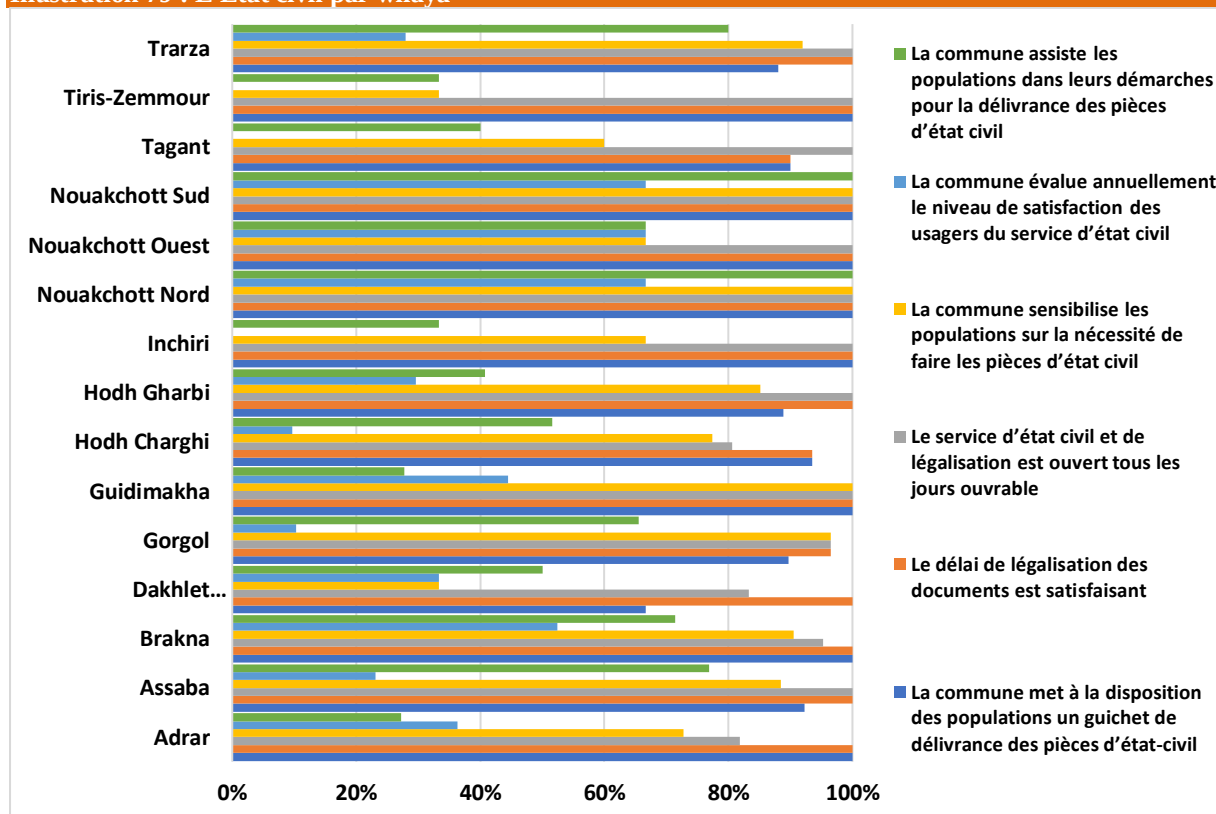
Cependant, rien ne s'oppose, bien évidemment, à ce que la commune organise elle-même directement ou participe à des campagnes de sensibilisation du large public quant à l'importance des actes de l'état civil, voire d'accompagner les demandeurs de tels actes dans les démarches tendant à les obtenir auprès de l'agence, dans le respect des prescriptions légales et réglementaires en vigueur.

Tableau 48 : Les services de l'état civil en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	2015	2018	2021
Guichet de délivrance	63,8%	70%	93%
Délai de légalisation moins de 30 mn	75,7%	65%	65%
Ouverture dans les heures prévues	71,1%	65%	95%
Sensibilisation de la commune sur l'état civil	68,3%	58%	84%
Enquête de satisfaction sur l'état civil	15,6%	28%	26%
Assistance à la démarche administrative	27,5%	28%	58%

Enfin, et comme cela apparaît du simple examen de l'illustration 79 ci-dessous, au niveau des Wilayas, les indicateurs conservent pratiquement et globalement la même d'importance en termes de réalisation.

Illustration 79 : L'Etat civil par wilaya



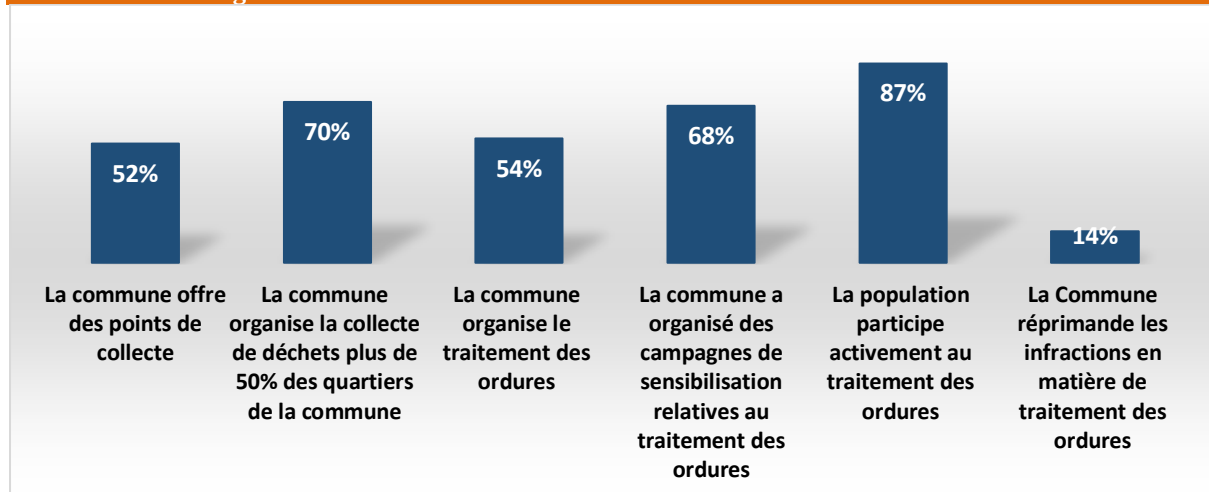
III.2.16.3 Gestion des ordures ménagères

Les communes sont impliquées dans la gestion des ordures et s'efforcent, ce faisant, de s'acquitter de cette responsabilité si sensible au regard de son impact sur la santé publique.

Les performances réalisées sont, à cet égard, plus ou moins satisfaisantes, hormis celle relative à la répression des infractions constatées (Cf. L'illustration 80 ci-après).

C'est le classique problème de la police municipale auxquels tant décrié par les chefs des exécutifs communaux.

Illustration 80 : La gestion des ordures



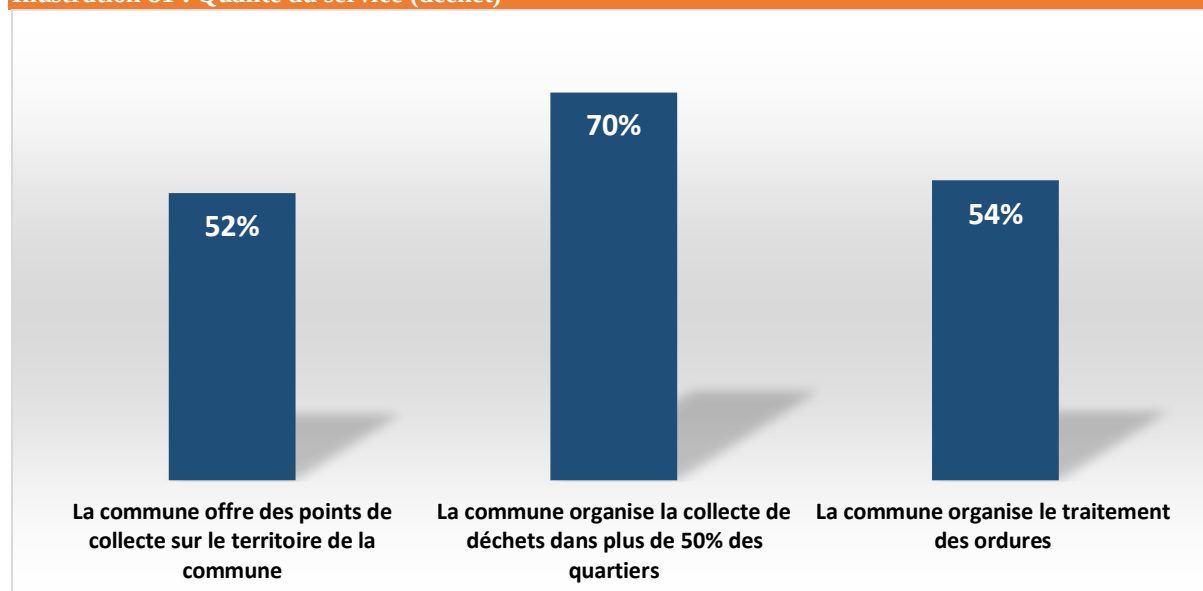
La comparaison de réalisations constatées au cours des trois enquêtes (Cf. Tableau 49 ci-dessous) permet de constater des améliorations globales.

Tableau 49 : La gestion des ordures en 2015, 2018 et 2021

Indicateurs	2015	2018	2021
Points de collecte des ordures disponibles	36,7%	54%	52%
Collecte au moins de 50% des localités et villages	47,7%	56%	70%
Traitements des ordures	37,2%	49%	54%
Sensibilisation de la commune sur le traitement des ordures	52,3%	65%	68%
Participation de la population au traitement des ordures	58,7%	56%	87%
Réprimande en cas d'infractions (ordures)	13,3%	14%	14%

Les communes interviennent à divers niveaux, soit pour offrir des points de collecte, soit pour organiser la collecte des déchets, soit, enfin, pour organiser le traitement des ordures. A ces divers niveaux, les résultats sont globalement moyens à satisfaisants (Cf. L'illustration 81 suivante).

Illustration 81 : Qualité du service (déchet)



II.2.16.4 Gestion du service d'hygiène

La collecte et l'élimination des matières usées solides sont à la charge des autorités administratives ou des collectivités locales.

Conformément aux dispositions du code d'hygiène, les déchets doivent être éliminés ou recyclés de manière écologiquement rationnelle afin de supprimer ou de réduire leurs effets nocifs sur la santé de l'homme, sur les ressources naturelles, la faune et la flore ou la qualité de l'environnement.

Les dispositions du code d'hygiène s'appliquent à toutes les catégories de déchets, y compris les déchets biomédicaux, physico-chimiques et microbiologiques.

Toute personne qui produit ou détient des déchets, doit en assurer elle-même l'élimination ou le recyclage ou les faire éliminer ou recycler auprès des entreprises agréées conformément

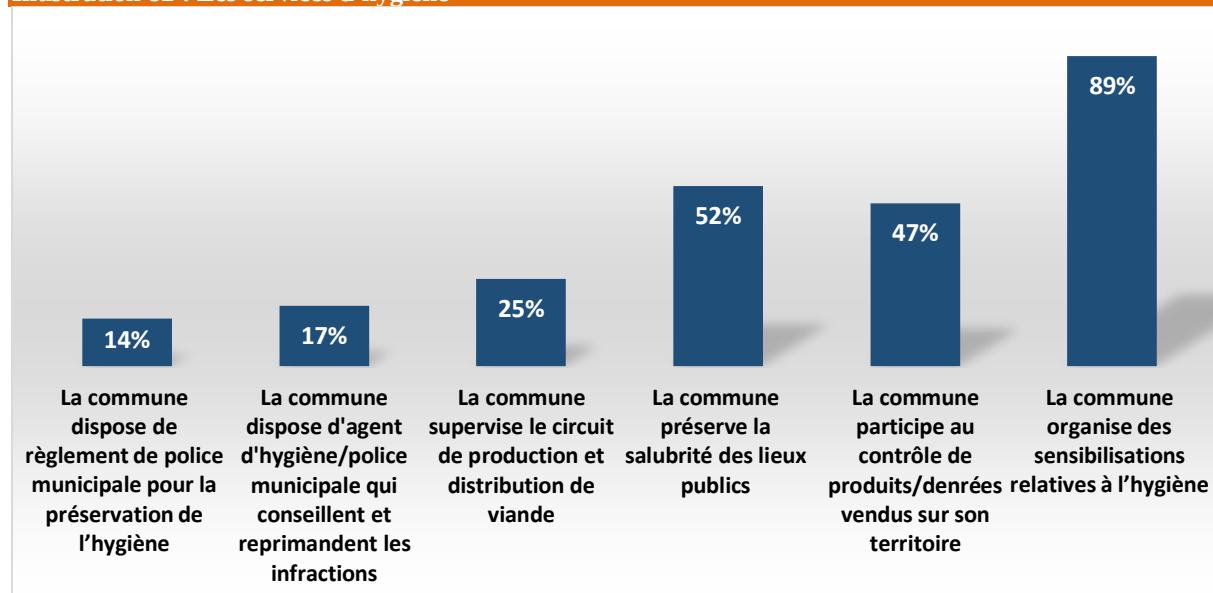
à la réglementation en vigueur. *A défaut, elle doit remettre ses déchets à la collectivité locale ou à toute société agréée par l'Etat en vue de la gestion des déchets.*

Les collectivités locales veillent à enrayer tous les dépôts sauvages. L'Etat et les collectivités locales peuvent faire appel aux associations des consommateurs pour des actions de sensibilisation et d'éducation.

Dans les communes ou dans les communautés rurales où le balayage n'est pas assuré par un service de nettoyage, les propriétaires riverains des voies livrées à la circulation publique sont tenus de balayer, chacun au-devant de sa façade, sur une largeur égale à celle de la moitié de ladite voie. Lorsque le balayage est assuré par les soins de la collectivité, les riverains ont la responsabilité de la propreté du terrain qui les concerne.

Les communes sont présentes, mais les moyens mobilisés sont loin de pouvoir leur permettre de jouer un rôle plus ou moins décisif dans cette problématique lancinante de l'hygiène publique (Cf. L'illustration 83 ci-après).

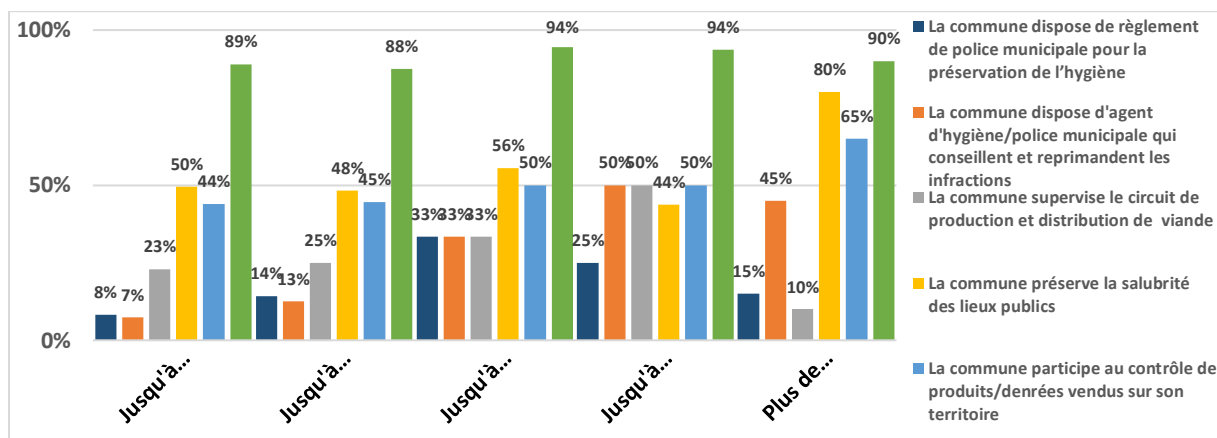
Illustration 82 : Les services d'hygiène



Cette carence au niveau des communes prise individuellement se reflète au niveau des catégories de communes où sont enregistrés les scores les plus faibles en matière de police d'hygiène et de présence d'agent d'hygiène ou de police municipale.

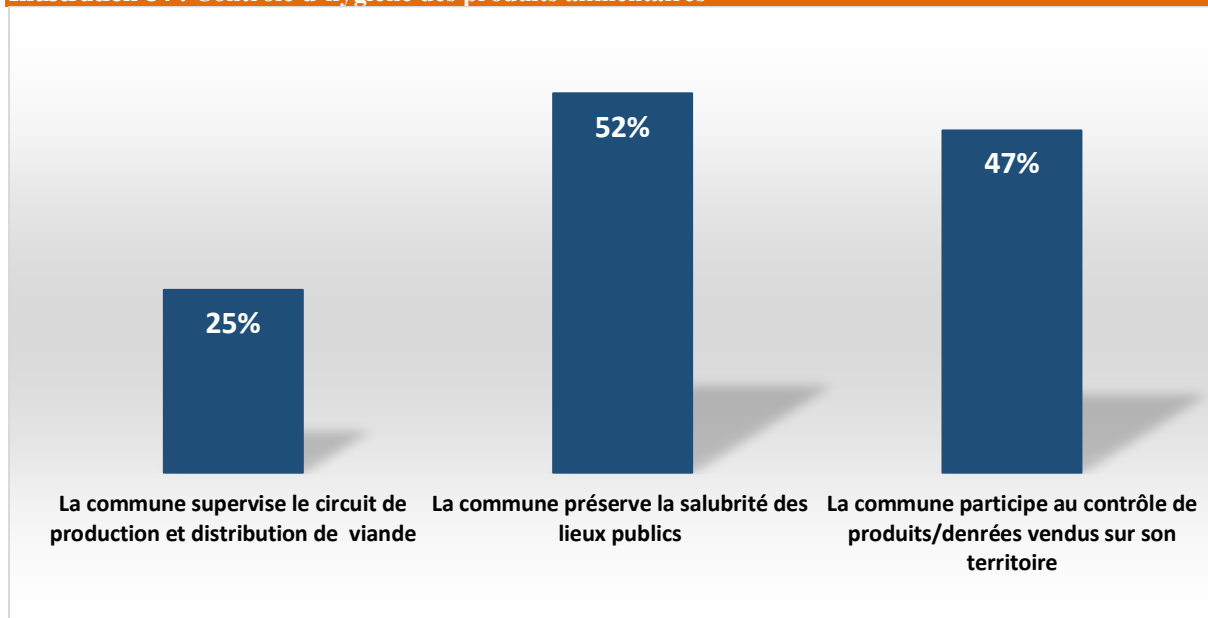
Il convient de rappeler, à ce niveau, que la police d'hygiène est aujourd'hui créée et qu'elle relève du département ministériel chargé de l'environnement.

Illustration 83 : L'hygiène par catégorie de commune



En revanche, la commune semble assez active dans le contrôle de la salubrité des lieux publics et, mais dans une moindre mesure, dans celui de la viande à la consommation (Cf. L'illustration qui suit).

Illustration 84 : Contrôle d'hygiène des produits alimentaires

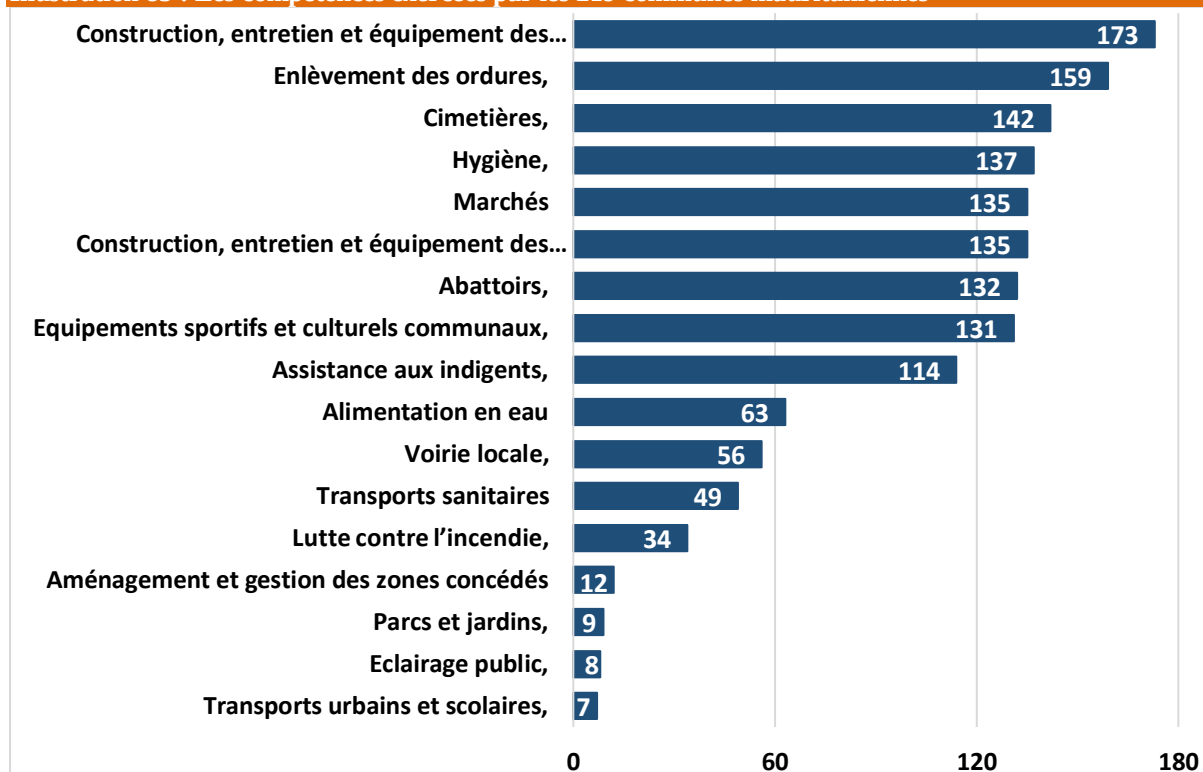


III.2.17 Compétences exercées par les communes

Le nombre de compétences transférées aux communes s'élève à 17, nombre qui s'explique par la division de la compétence « transports urbains sanitaires et scolaires, en deux compétences distinctes.

Aucune commune mauritanienne ne déclare mettre en œuvre l'ensemble des compétences qui lui ont été dévolues.

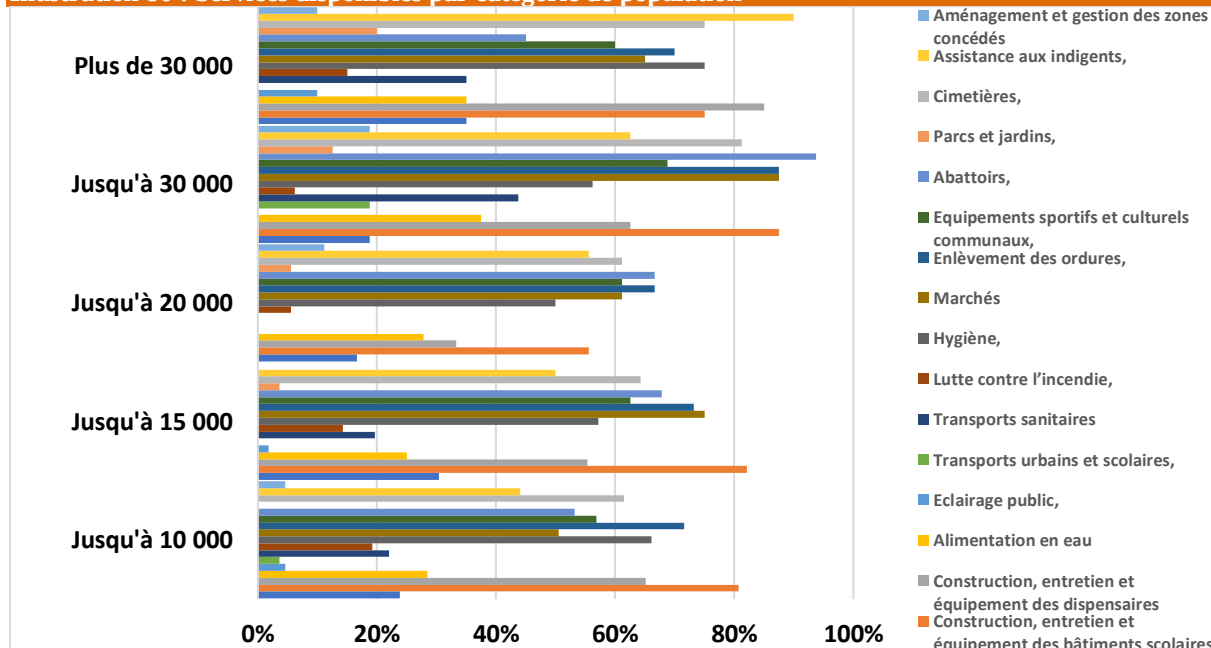
Illustration 85 : Les compétences exercées par les 219 communes mauritaniennes



La comparaison entre les différentes catégories de communes permet de constater une grande convergence dans les compétences prioritairement exercées (Cf. l'illustration 86 qui suit)

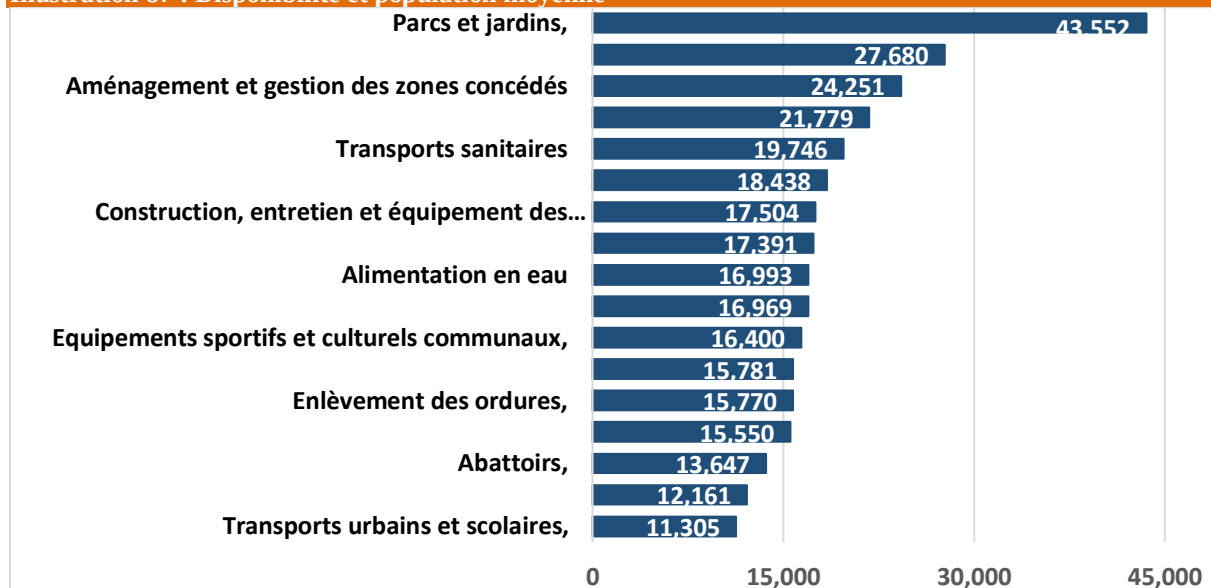
Pour toutes les communes, les 4 compétences qui apparaissent prioritairement mises en œuvre sont (i) la construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments, (ii) l'enlèvement de ordures, (iii) les cimetières et, (iv) l'hygiène.

Illustration 86 : Services disponibles par catégorie de population



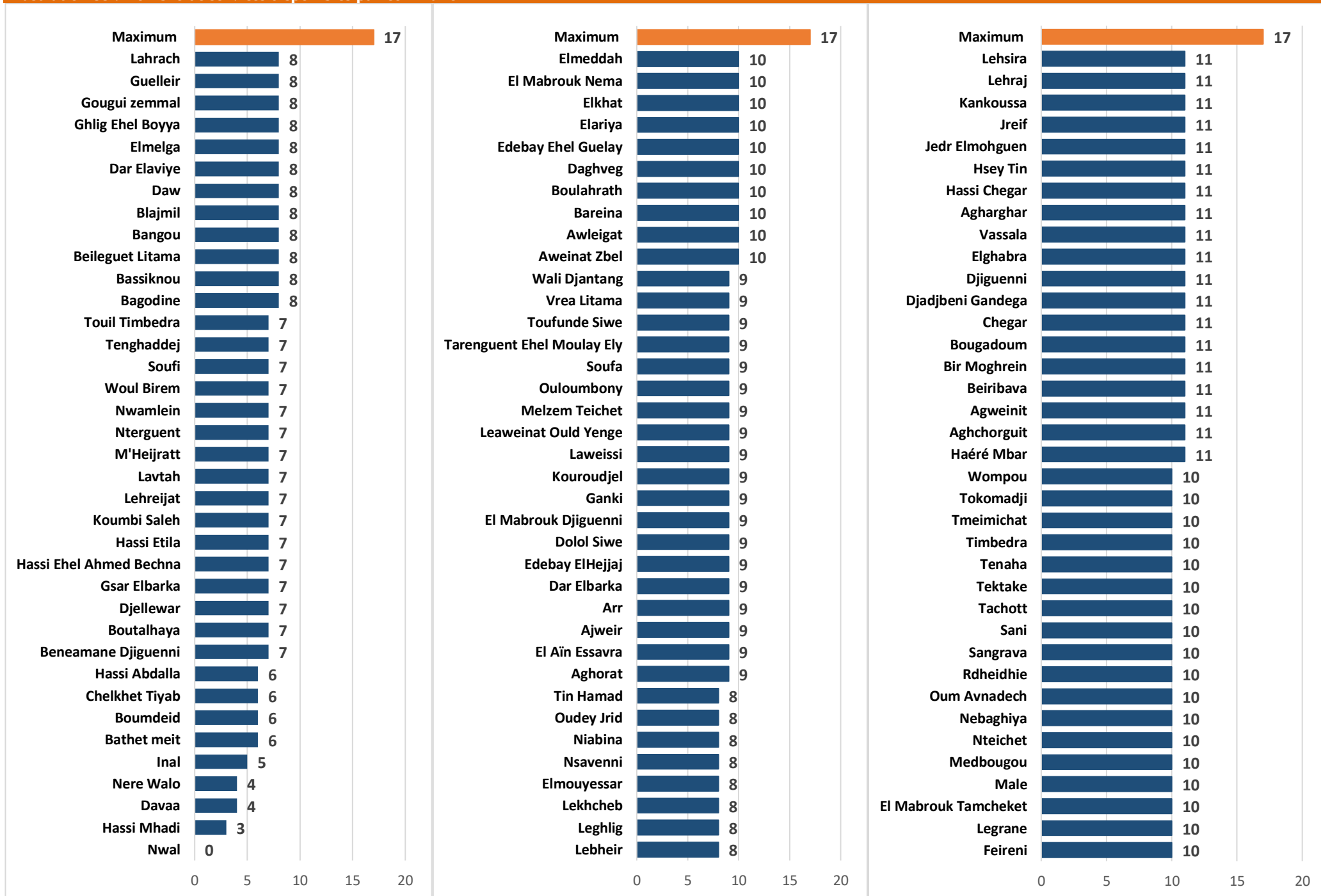
La disponibilité rapportée à la moyenne de la population (Cf. L'illustration 87 ci-dessous), montre que les parcs et jardins sont en première position et l'aménagement et la gestion des zones concédées par l'Etat en troisième position, juste derrière l'éclairage public.

Illustration 87 : Disponibilité et population moyenne



L'illustration 88 ci-après donne, elle, une idée précise sur le nombre de services par communes.

Illustration 88 : Nombre de services disponibles par commune



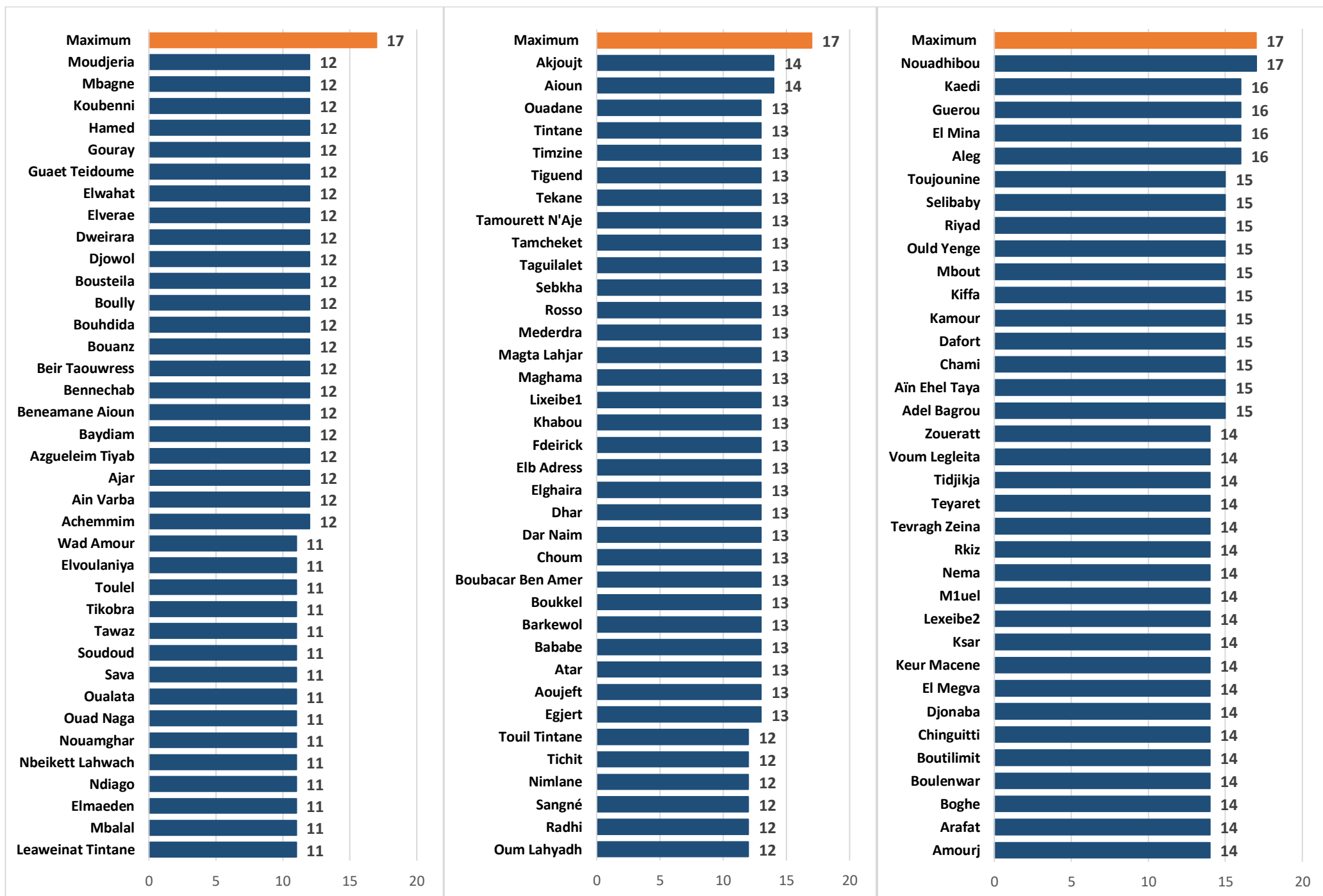
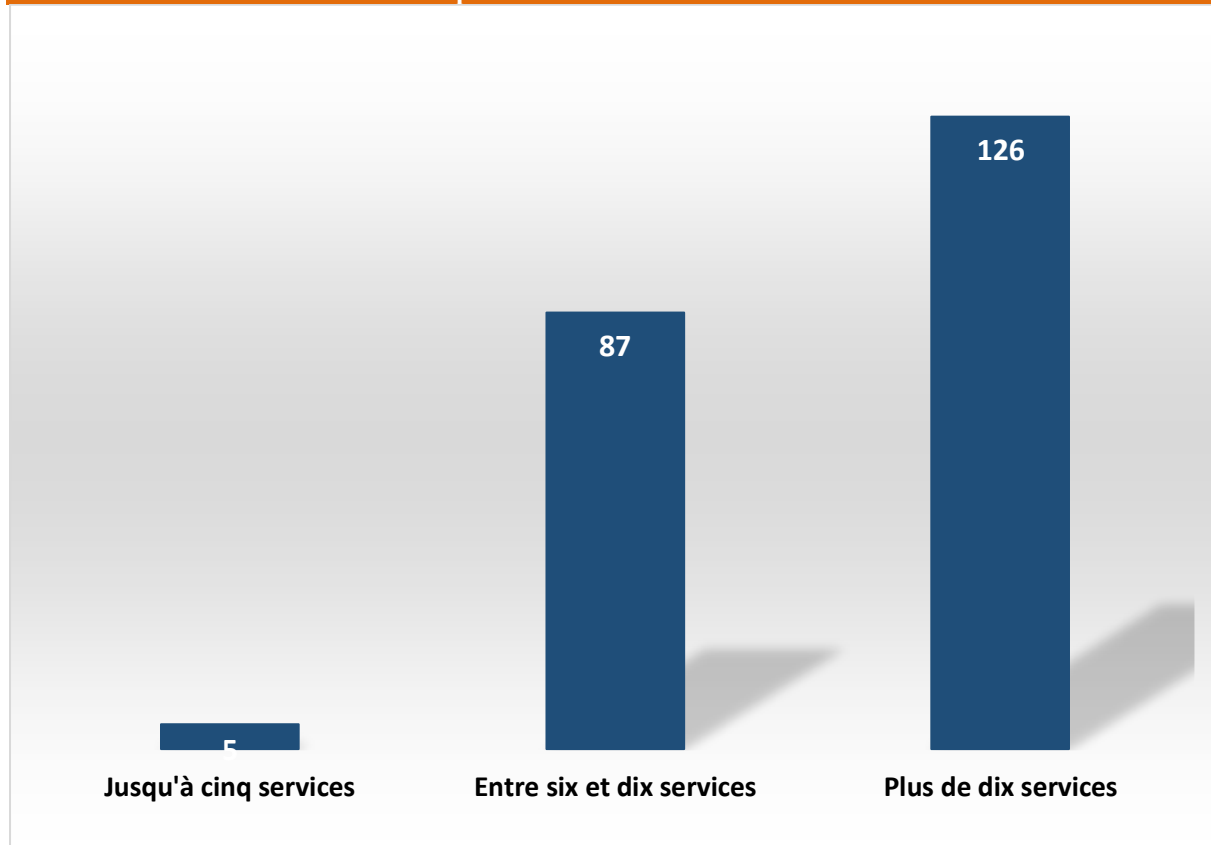


Illustration 89 : Nombre de services disponibles



Comme le montre l'illustration 89 ci-dessus, elles sont 126 communes à offrir plus de 10 services, 87 entre six et 10 services, et 05 communes qui proposent jusqu'à 05 services.

III Synthèse des conclusions et des recommandations

III.1 Principales conclusions

Les principales conclusions susceptibles d'être formulées à la lumière des constats et enseignements qui ressortent de la présente étude peuvent être sérieées suivant qu'elles portent sur l'apport de l'outil de mesure des performances tel qu'il a été déployé à la faveur de l'enquête réalisée en 2021 ou qu'elles sont relatives aux principaux constats sur les capacités institutionnelles qui se dégagent de l'exploitation des données collectées.

III.1.1 Sur l'enquête proprement dite

L'amélioration constante des services publics constitue une préoccupation commune à tous les Etats. Dans ce contexte, la mise en œuvre de systèmes d'évaluation et l'utilisation des indicateurs de performance apparaissent comme des éléments aptes à favoriser les efforts de modernisation dans la fourniture des services publics locaux.

En dépit du contexte sanitaire particulièrement contraignant qui prévalait en 2021, l'outil de mesure des performances a pu être déployé par la DGCT dans le respect rigoureux des normes et standards consacrés. Une enquête nationale, la troisième jusqu'ici réalisée sur les capacités institutionnelles des communes mauritaniennes a ainsi été réalisée

Les données collectées - denses et variées - revêtent, assurément, une importance considérable, tant du point stratégique que du point de vue opérationnel.

Du point de vue stratégique, les instances de pilotage disposent, désormais, d'un état des lieux assez complet, conduit in situ, qui leur permet d'appréhender, avec une relative précision, la situation prévalant au niveau des communes et de se former une opinion suffisamment éclairée des problématiques majeurs de développement auxquelles sont confrontées ces collectivités territoriales décentralisées dans la quête quotidienne qu'elles mènent, inlassablement, pour contribuer au bien-être de leurs administrés. Il leur offre la possibilité de réfléchir sur les politiques initiées, de connaître le ressenti des bénéficiaires sur celles-ci et les besoins des citoyens.

Du point de vue opérationnel, les informations réunies et analysées peuvent servir d'appoint précieux à la définition de stratégies d'interventions individualisées prenant en compte les besoins effectifs des communes bénéficiaires en termes d'appui et d'accompagnement.

La démarche s'est révélée être un examen objectif et systématique de la manière dont les actions sont mises en œuvre par chacune des communes ciblées et répondent aux exigences (démocratie, transparence, participation, équité,) du principe de bonne gouvernance qui sous-tend leur existence et respectent les lois et règlements, dont les ressources sont acquises, conservées et utilisées et dont les services sont créés et offerts aux populations de ces mêmes communes.

III.1.2 Sur les constats généraux issus des données collectées

Il ressort clairement de l'examen des données collectées que d'importants efforts ont été soutenus depuis la dernière évaluation et des progrès concrets ont été enregistrés par certaines communes en référence aux conditions minimales et indicateurs de performance. Mais, il reste que, dans leur écrasante majorité, ces communes demeurent fortement confrontées à de réelles contraintes en tous domaines et que des reculs, parfois considérables, ont été identifiés.

L'organisation et le fonctionnement des conseils municipaux présente globalement des lacunes évidentes au niveau de nombreuses communes. Les règles relatives à la collégialité au sein des conseils municipaux (usage de la délégation, création et fonctionnalité des commissions municipales...), aux respects des délais de transmission des convocations aux élus, au nombre des sessions annuelles obligatoires. Toutes ces règles sont, globalement pas ou peu observées.

Les synergies entre les acteurs (populations, services techniques déconcentrés, organisations de la société civile, secteur privé local,) ne semblent pas suffisamment établies et les timides initiatives mentionnées à cet égard l'ont été en direction des fédérations et apparaissent essentiellement occasionnelles ou épisodiques,

De plus, il s'avère, qu'en dépit d'une volonté largement partagée au niveau des communes d'organiser leur administration, très peu parmi les organigrammes qui ont été mis en place sont fonctionnels. Les données collectées n'intègrent pas d'éléments explicatifs sur les motifs ayant conduit à cette situation. On ne peut notamment pas savoir si chaque organigramme en souffrance n'a pas été précédé d'une analyse de la situation de nature à en assurer son adéquation avec les besoins réels et les moyens financiers dont dispose la commune.

La présence de plus en plus marquée (68%) des secrétaires généraux est de nature à améliorer l'encadrement, la coordination et la supervision des services communaux d'autant plus que ceux-ci font preuve, en référence aux données de l'enquête, d'une grande disponibilité.

En outre, de conséquentes dispositions ont été prises au niveau d'un nombre limité de communes pour régulariser la situation de leurs agents. Il reste cependant que les employés communaux vivent une grande précarité de situation avec une forte prédominance des travailleurs temporaires, catégorie non soumise au régime protecteur du code du travail et qui ne bénéficie pas des avantages divers résultant du régime de la sécurité sociale en vigueur.

Le respect du chronogramme budgétaire n'est pas systématique et les comptes administratifs de nombreuses communes sont entachés d'irrégularités soit parce qu'ils n'ont pas été adoptés dans le délai légal, soit qu'ils l'ont bien été dans le délai légal mais en présence des chefs des exécutifs communaux, en violation flagrante de la législation en vigueur.

Il est constant que c'est la mobilisation de la ressource propre en quantité et en qualité suffisante qui nourrit la marge d'action de la collectivité locale, pour, en particulier, assurer le fonctionnement de services publics qui soient opérationnels, et pour développer l'offre d'équipements locaux fonctionnels. Les données de l'enquête ont mis en évidence l'extrême modicité des ressources endogènes des communes et, par ricochet, la part prépondérante qu'occupent aussi bien dans leurs budgets de fonctionnement que dans leurs budgets d'investissement, les transferts financiers effectués par l'Etat à leur profit, à travers le FRD.

La planification et la programmation du développement local a fait l'objet d'une réglementation minutieuse par les pouvoirs publics, réglementation dont l'objectif est non seulement de mettre un terme à la multiplicité et à l'incohérence des démarches longtemps suivies en matière d'élaboration des plans de développement communaux, mais aussi de contribuer à l'efficacité et à l'efficacités de ces derniers, ainsi que leur pleine appropriation par les populations bénéficiaires.

En 2021, les communes disposant d'un PDC sont encore nettement minoritaires (89/2019) et seules 14 communes ont traduits dans leurs PIA et inscrit dans le budget de l'exercice les projets des PIP arrêtés.

En réalité, le PDC ne s'est pas encore définitivement imposé en document de référence réellement utilisé pour planifier les investissements et élaborer le budget. Il s'apparente plutôt à un annuaire de besoins d'infrastructures socio- communautaires sans relation réelle avec les capacités de financement de la commune (fonds propres et capacité de mobilisation des ressources), qu'à un outil de promotion du développement communal.

L'ineffectivité des compétences transférées s'impose comme une évidence par cela seul que, sur les 17 compétences transférées, seules 160 communes interviennent sur plus d'une dizaine d'entre elles.

III.2 Recommandations

Les recommandations exposées ci-après portent aussi bien sur quelques pistes à explorer dans la recherche d'une amélioration de l'outil MDP que certaines dispositions à prendre en référence aux conclusions précédemment exposées et formulées sur la base des constats résultant de l'analyse des données recueillies au cours de l'enquête de 2021.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ces préconisations ont pour objet de proposer des leviers qui, s'ils venaient à être actionnés, pourraient remédier, tant soit peu, aux dysfonctionnements relevés et contribuer à conforter la commune dans son rôle d'impulsion du développement local, entendu comme un processus permettant de créer une dynamique durable sur un territoire donné par une mobilisation optimale des acteurs locaux autour d'un projet commun. A cette fin, il est suggéré :

- De renforcer les moyens humains et matériels de l'Unité technique d'évaluation des performances des communes mauritaniennes pour renforcer ses capacités d'intervention auprès des communes ;

- De revisiter le questionnaire d'enquête afin d'y inclure les aspects non ou insuffisants pris en charge par le support actuel (effectif exact et qualification du personnel en activité, existence, contenu et classement des dossiers du personnel, relations entre les acteurs (tutelle, STD, ONG, coopératives, organisations socio-professionnelles, les femmes, les jeunes ...) au niveau communal ;
- De former et impliquer les directions régionales de la décentralisation et du développement local (DRDDL) dans la préparation, la mise en œuvre des enquêtes, voire l'analyse des données collectées, directions qui, quasiment toutes, ont effectivement été impliqués dans la réalisation de l'enquête de 2021.
- De diffuser largement les résultats de l'enquête pour permettre aux communes de les exploiter et d'en tirer les enseignements, s'il y a lieu ;
- D'identifier et partager les bonnes pratiques ayant été à l'origine d'une amélioration constatée des performances réalisées par une ou plusieurs communes dans l'une quelconque des thématiques couverts par l'évaluation et en assurer la dissémination ;
- De mettre en place un dispositif fournissant un appui institutionnel individualisé bâtis sur les besoins effectifs et les dysfonctionnements identifiés à la faveur de l'enquête ;
- De s'inscrire dans une démarche de pleine appropriation par les communes bénéficiaires, des mesures de réorganisation à introduire ;
- De s'assurer de la pleine cohérence des actions à entreprendre avec les orientations de la SNAFAD et les énonciations du plan stratégique et du plan opérationnel de la DGCT ;
- D'assurer un suivi de proximité de toutes les dispositions prises à l'effet de renforcer les capacités de communes ciblées.

Annexes

Annexes 1 : Tableau - Taxes et impôts par commune

Commune	Taxes et impôts en MRU	Taxes et impôts par habitant en MRU
Achemmim	108225	42,37
Adel Bagrou	215118	4,50
Agharghar	140000	15,14
Aghchorguit	218103	21,48
Aghorat	0	0,00
Agweinit	130718	12,83
Aïn Ehel Taya	295454	66,66
Ain Varba	178785	15,24
Aioun	1636600	67,63
Ajar	168000	11,70
Ajweir	0	0,00
Akjoujt	1858991	127,83
Aleg	892612	41,04
Amourj	245985	38,50
Aoujeft	130558	34,28
Arafat	25471548	144,75
Arr	13131	0,77
Atar	895954	34,27
Aweinat Zbel	178785	18,54
Awleigat	158198	18,99
Azgueleim Tiyab	87225	6,74
Bababe	221063	17,16
Bagodine	208163	18,48
Bangou	108225	10,66
Bareina	0	0,00
Barkewol	0	0,00
Bassiknou	459975	43,55
Bathet meit	97225	15,31
Baydiam	0	0,00
Beileguet Litama	97225	21,92
Beir Taouwress	97225	48,66
Beiribava	97225	25,29
Beneamane Aioun	106840	35,09
Beneamane Djiguenni	97225	20,00
Bennechab	12079161	2370,32
Bir Moghreïn	312594	80,21
Blajmil	157225	8,70
Boghe	9208499	215,36
Bouanz	191465	17,33
Boubacar Ben Amer	164725	23,95
Bougadoum	97225	2,41
Bouhdida	262613	13,35
Boukkel	97225	9,43
Boulahrath	97225	9,73
Boulenwar	903135	344,84
Boully	131282	8,81
Boumdeïd	228785	71,74
Bousteila	102225	5,03
Boutalhaya	0	0,00
Boutilimit	734420	27,28
Chami	5226075	102472,06
Chegar	208885	22,75

Chelkhet Tiyaab	137475	16,55
Chinguitti	135171	28,16
Choum	245450	119,79
Dafort	132939	8,39
Daghveg	97225	9,57
Dar Elaviye	123776	28,59
Dar Elbarka	115725	9,14
Dar Naim	2334340	16,21
Davaa	178785	16,76
Daw	0	0,00
Dhar	97225	14,59
Djadjbeni Gandega	152125	14,36
Djellewar	124725	16,73
Djiguenni	386152	27,66
Djonaba	173218	15,72
Djowol	97225	6,74
Dolol Siwe	0	0,00
Dweirara	188400	16,43
Edebay Ehel Guelay	112725	9,82
Edebay ElHejjaj	119718	15,99
Egjert	207630	31,60
El Aïn Essavra	119718	59,53
El Mabrouk Djiguenni	112225	12,76
El Mabrouk Nema	97225	19,93
El Mabrouk Tamcheket	119718	32,85
El Megva	97225	18,41
El Mina	7746015	58,38
Elariya	353721	57,49
Elb Adress	0	0,00
Elghabra	0	0,00
Elghaira	0	0,00
Elkhat	202776	35,06
Elmaeden	147224	39,87
Elmeddah	130558	33,48
Elmelga	201995	18,80
Elmouyessar	0	0,00
Elverae	119718	14,78
Elvoulaniya	150318	11,63
Elwahat	166596	40,57
Fdeirick	355956	75,49
Feireni	97225	10,34
Ganki	0	0,00
Ghlig Ehel Boyya	97225	16,42
Gougui zemmal	179918	13,71
Gouray	160197	6,13
Guaet Teidoume	97225	10,64
Guelleir	97225	17,95
Guerou	310028	12,22
Haéré Mbar	114240	7,02
Hamed	100225	3,87
Hassi Abdalla	97225	25,73
Hassi Chegar	127679	6,30
Hassi Ehel Ahmed Bechna	169193	11,99
Hassi Etila	108225	18,19
Hassi Mhadi	99225	7,11
Hsey Tin	581208	332,31

Inal	97621	290,54
Jedr Elmohguen	163665	24,43
Jreif	97225	19,15
Kaedi	1032142	21,00
Kamour	253933	30,73
Kankoussa	360585	23,67
Keur Macene	189843	37,98
Khabou	168654	4,83
Kiffa	2775324	46,25
Koubenni	252652	21,35
Koumbi Saleh	111268	10,06
Kouroudjel	98925	25,85
Ksar	14029615	297,03
Lahrach	167225	16,27
Lavtah	103618	34,78
Laweissi	0	0,00
Leaweinat Ould Yenge	118225	30,69
Leaweinat Tintane	107225	9,23
Lebheir	97225	13,15
Leghlig	155688	15,62
Legrane	182185	13,85
Lehraj	97225	12,92
Lehreijat	300000	21,56
Lehsira	0	0,00
Lekhcheb	97225	50,06
Lexeibe2	97225	7,49
Lixeibe1	147718	6,65
Maghama	0	0,00
Magta Lahjar	625353	33,59
Male	230163	6,91
Mbagne	119718	10,10
Mbalal	151183	9,66
Mbout	259595	22,76
Medbougou	234000	14,14
Mederdra	202777	27,32
Melzem Teichet	97225	12,79
M'Heijratt	916743	0,00
Monguel	119718	19,92
Moudjeria	455370	212,00
Nbeikett Lahwach	185540	20,94
Ndiago	642181	103,33
Nebaghiya	0	0,00
Nema	824217	37,50
Nere Walo	0	0,00
Niabina	218163	16,80
Nimlane	215250	31,74
Nouadhibou	56442705	477,65
Nouamghar	309482	158,79
Nsavenni	97225	15,29
Nteichet	97200	9,90
Nterguent	119718	75,06
Nwal	97225	24,50
Nwamlein	120665	26,12
Ouad Naga	76150	8,26
Ouadane	224941	56,62
Oualata	210185	16,06
Oudey Jrid	11978	2,50

Ould Yenge	150901	22,56
Ouloumbony	155682	20,23
Oum Avnadech	108225	5,87
Oum Lahyadh	397440	36,14
Radhi	97225	10,15
Rdheidhie	97225	11,08
Riyad	2329871	19,91
Rkiz	233856	20,13
Rosso	2845189	55,76
Sangné	0	0,00
Sangrava	329023	20,44
Sani	97225	10,46
Sava	208163	15,01
Sebkha	5408505	74,86
Selibaby	553267	18,57
Soudoud	178785	9,50
Soufa	97225	13,33
Soufi	17000	2,56
Tachott	267070	17,69
Taguilalet	102214	38,44
Tamcheket	178785	64,03
Tamourett N'Aje	137225	6,61
Tarenguent Ehel Moulay Ely	198158	20,55
Tawaz	305000	48,78
Tekane	0	0,00
Tektake	144415	17,03
Tenaha	229143	16,40
Tenghaddej	0	0,00
Tevragh Zeina	64359337	1388,97
Teyaret	3874874	49,16
Tichit	117225	48,70
Tidjikja	511885	35,81
Tiguend	246033	19,56
Tikobra	178175	16,25
Timbedra	363030	20,36
Timzine	150718	10,62
Tin Hamad	97225	37,37
Tintane	735142	33,82
Tmeimichat	0	0,00
Tokomadji	0	0,00
Toufunde Siwe	0	0,00
Touil Timbedra	97225	6,12
Touil Tintane	116840	8,07
Toujounine	11813361	82,01
Toulel	0	0,00
Vassala	97225	1,47
Voum Legleita	344490	15,29
Vrea Litama	119718	25,81
Wad Amour	159718	13,38
Wali Djantang	0	0,00
Wompou	188015	14,19
Woul Birem	139678	11,17
Zoueratt	4121305	92,30

Annexe 2 : Contributeurs et contributrices

Nom et prénoms	Fonctions
Abdy Ould Horma	Directeur Général des Collectivités Territoriale
Mohamed Abderrahmane Ould Dah	Chef de service
Cheikh Ould Ahmedou	Chef de service
Yall Abdoullay	Chef de service
Sidahmed Siden	Chef de service
Mohamed Lemine Ould Ahmed Bedda	Chef de division
Mohamed Saadna Ould Jeddou	Chef de division
Be Aly Ould Sidaty	Chef de division
Hachimou Camar	Chef de division
Moussa Mohamed Kouneine	Chef de division
Adama Demba Diallo	Chef de service
Mohamed Salem Kbar	Chef de service
Bebana Guewad Mahmoud	DRDDL-Tagant
Cheikh Baye Sidi Maham	DRDDL-D.NDB
Med M'Bareck Med Houeibib	DRDDL-Adrar
Chérif Sidi Deida	DRDDL-Guidimagha
Cheikh Mohamed Abdellahi	DRDDL-H.Charghi
Abou Sidi Welé	DRDDL-H.Gharbi
Fall Mohamed Abdellahi	DRDDL-Gorgol
Ahmed Youssef Cheikh Sidiya	DRDDL - Trarza
El Mamoune Cheikh	DRDDL- Inchiri
Abderrahmane Ahmed El Ghadhi	DRDDL- Tirs Zemmour
Amed Didi	DRDDL de NKTT Ouest
Sidi Mohamed Ahmed Salem	DRDDL de NKTT Nord
El Houssein Mohamed Salek	DRDDL de NKTT Sud
Contributeurs externes	
Brahim Diarra	Consultant expert en décentralisation
Saleck Medani (MSC Mauristat SARL)	MEDANI Saleck Expert ECONOMETRE STATISTICIEN