

MAURITANIE

Capitale : Nouakchott



Superficie : 1 025 520 km²
Population : 3 070 000 habts
Densité : 3,0 habts/km²
Croissance moyenne : 3,0%



NOTE DE CONJONCTURE

La rupture radicale avec le passé suite à l'avènement d'un conseil militaire pour la Justice et la démocratie (CMJD) n'a pas remis en question l'acquis institutionnel et juridique de la décentralisation. Dans la foulée des réformes notamment l'adoption d'une nouvelle constitution par référendum, une nouvelle loi électorale, de nombreuses intentions qui seront ponctuées par des élections locales en mars 2007, ont été prises. Ces mesures sont relatives :

- A l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives :
- Au financement des partis politiques.
- A l'institution des communes.
- A l'institution de la Communauté urbaine de Nouakchott.

Pour important que sont ces corpus légaux, le défi pour l'avenir reste la tenue des élections et le règlement des moyens financiers, matériels et techniques pour la mise en œuvre de la décentralisation.

INDICATEURS GENERAUX

Développement humain	IDH	0,465		
	PIB total (millions \$US)	6 366		
	PIB/hbts (unités de \$ US)	2 187		
	Croissance annuelle	3,0%		
	Espérance de vie	52,5 ans		
	Alphabétisme (%)	Hommes	51,5	
		Femmes	31,3	
Accès Internet/1000 hbts	3,73			
Décentralisation	Population communalisée	100%		
	Population urbaine	61,8%		
	Nombre et Niveaux de collectivités locales	Régions	12	
		Départements		
		Communes	216	
Répartition des Communes par strates de population (milliers hbts)	Moins de 20 000	38		
	20 000 à 49 999	5		
	50 000 à 99 999	1		
	100 000 et plus	1		
	Capitale	1	600 000 hbts	

I- La politique de décentralisation

Evaluation:

Le système de gouvernance locale se consolide progressivement, mais privilégie encore la déconcentration malgré une législation pléthorique. L'organisation administrative offre des opportunités pour la décentralisation.

Indicateurs:

- 1.1. Etablissement de la gouvernance locale : ⇒
- 1.2. Cohérence du cadre juridique: ⇒
- 1.3. Cohérence de l'organisation administrative: ⇒

La mise en place du système de gouvernance locale

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

Plus d'une décennie auparavant, et dans le cadre du processus démocratique, l'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 a organisé la décentralisation municipale en Mauritanie, en dotant les communes de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cependant le processus de décentralisation sensible n'a commencé qu'en 1991, les autorités centrales ayant opté pour les recommandations des organisations

internationales, qui voyaient dans la décentralisation une réponse bien adaptée à la diminution des ressources budgétaires et une manière de continuer la restructuration de l'économie, initiée avec le processus de privatisation mis en place la même année. Fonctions, ressources et autonomie des entités décentralisées. La politique de décentralisation mise en place a donné un poids important aux entités décentralisées de niveau local, notamment par l'attribution des fonctions exclusives de décision et financement. Les fonctions de consultation, exécution et contrôle sont partagées entre les entités décentralisées de niveau régional et celles de niveau local. Les deux types d'entités n'ont reçu cependant qu'un niveau insuffisant de ressources pour faire face aux fonctions

que leur correspondent. Par ailleurs, les entités de niveau local disposent d'une plus grande autonomie que les entités de niveau régional dans l'utilisation de ces ressources, sous la tutelle toutefois du Ministère de l'intérieur.

La législation

- Loi 74-071 du 2 avril 1974 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des agents auxiliaires de l'Etat, des Collectivités Locales et de certains Etablissements Publics.
- Ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987, abrogeant et remplaçant l'Ordonnance 86-143 du 13 août 1986 instituant les communes.
- Ordonnance 89-012 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique (avec une partie consacrée aux communes).
- Ordonnance 90-025 du 29 octobre 1990 portant modification des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.
- Ordonnance 90-04 du 6 février 1990 portant création d'une fiscalité communale.
- Loi 93-31 du 18 juillet 1993 modifiant et complétant les dispositions de l'Ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.
- Loi 2001-29 du 7 février 2001 relative à l'élection des sénateurs à la représentation proportionnelle.
- Décret 75-055 et annexe du 21 février 1975 relatifs aux agents et auxiliaires de l'Etat, des Collectivités Locales et de certains Etablissements Publics.
- Décret 75-056 et annexes du 21 février 1975 relatifs à la rémunération et aux conditions d'avancement des agents auxiliaires de l'Etat, des Collectivités Locales et de certains Etablissements Publics.
- Décret 86-130 du 13 août 1986 fixant les modalités de la campagne électorale et les opérations de vote.
- Décret 89-124 du 14 septembre 1989 instituant un Fonds Intercommunal de Solidarité.
- Décret 90-155 du 22 octobre 1990 portant application de l'article 120 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.

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

- Décret 90-102 du 14 juillet 1990 portant application de l'article 5 de l'ordonnance 87-289 instituant les communes.
- Décret 93-124 du 21 décembre 1993 portant définition des conditions d'exploitation et de gestion des équipements d'approvisionnement en eau potable.
- Décret 08-2002 du 12 mars 2002 portant Code des marchés publics.
- Arrêté R-207 du 24 décembre 1986 fixant les conditions de recrutement des Secrétaires Généraux des municipalités.
- Arrêté R-031 du 29 février 1988 fixant le montant des indemnités journalières de session pouvant être allouées aux conseillers municipaux.
- Arrêté R-018/MIPT/MEF du 26 janvier 1989 fixant les principes de droit budgétaire pour les budgets communaux.
- Arrêté R-033/MIPT du 15 mars 1989 fixant les attributions des Secrétaires généraux des communes.
- Arrêté R-408/MIPT/MEF du 4 septembre 1989 fixant les avantages pouvant être alloués aux Secrétaires généraux des municipalités.
- Arrêté R-257/MIPT/MEF du 26 décembre 1989 portant modification de la nomenclature type du budget communal.
- Arrêté R-140/MIPT/MF du 25 juillet 1990 fixant les modalités de répartition du produit de la patente des transports interurbains.
- Arrêté R-266/MIPT/MEN du 24 décembre 1990 portant délégation de pouvoir de nomination du personnel enseignant en qualité de Secrétaires généraux de communes rurales.
- Arrêté R-540/PM du 15 mai 2002 portant seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics et seuils de compétence des commissions des marchés.
- Arrêté R- 1040/MIPT du 8 janvier 2002 portant délégation de pouvoirs de tutelle

(abrogeant l'Arrêté R-079/MIPT du 6 mai 1990).

-Arrêté conjoint R-875/MIPT/MF du 1^{er} août 2002 portant délégation de pouvoir de tutelle (abrogeant notamment l'Arrêté R-171/MIPT/MF du 6 septembre 1990).

-Arrêté conjoint R-488/MIPT/MF du 16 août 1998 modifiant la nomenclature budgétaire et comptable des communes (abrogeant notamment les articles 10, 12, 13, 14 et 15 de l'Arrêté R-018/MIPT/MEF du 26 janvier 1989 fixant les principes de droit budgétaire pour les budgets communaux).

-Arrêté R-009/MIPT du 2 juillet 2002 relatif aux indemnités et avances pouvant être versées par les communes aux maires et aux adjoints aux maires (abrogeant les Arrêtés R-029 du 29 février 1988 fixant le barème de l'indemnité de représentation pouvant être allouée aux maires et R-030 du 26 février 1988 fixant le barème des indemnités de fonction des maires et adjoints).

-Circulaire N° 33/MIPT du 18 novembre 1987 relative à la présence de l'autorité administrative aux sessions des conseils municipaux.

-Circulaire N° 006/MEF du 27 mars 1989 relative à l'exonération des dons et legs aux communes.

-Circulaire N° 007/MIPT du 4 juin 1989 relative au principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

- Circulaire N° 003/MIPT du 26 février 1990 relative à la participation des communes.

L'organisation administrative

La Mauritanie comprend 12 régions administratives en plus de la capitale, Nouakchott. Ces régions sont chacune administrées par un gouverneur nommé. Les régions sont subdivisées en 32 départements, lesquels sont eux-mêmes divisés en 45 districts urbains et 165 districts ruraux. Les communes sont actuellement au nombre de 216. Depuis 1989 les conseils ruraux sont élus.

Le territoire de la Mauritanie comprend deux types d'administration : une administration centrale qui subdivise le territoire national en douze Wilayas (régions) et un district, et une administration communale. Le territoire

- Circulaire N° 001 du 24 février 2003 sur les modalités de gestion du FRD.

- Circulaire 002 du 10 juillet sur la gestion des communes et la bonne gouvernance locale.

- Circulaire 002 du 10 juillet 2002 sur la gestion des communes et la bonne gouvernance locale.

- Circulaire 001 du 24 février 2003 sur les modalités de gestion du Fonds Régional de Développement (FRD).

- Circulaire 2005 sur la Gestion du Fonds Régional de Développement (FRD).

Circulaire

Il est important de signaler que 4 ordonnances importantes ont été adoptées en 2006 conseil des ministres. Il s'agit de :

- l'Ordonnance portant loi organique relative à la promotion de l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

- l'Ordonnance portant loi organique modifiant et complétant la loi N° 2001-30 du 07 février 2001 relative au financement des partis politiques.

- l'Ordonnance modifiant et complétant l'ordonnance N° 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.

- l'Ordonnance portant modification de l'article 12 de la loi N° 2001-051 du 19 juillet 2001 portant institution de la Communauté urbaine de Nouakchott.

compte 216 collectivités locales.

Le système distingue alors juridiquement les règles applicables aux communes urbaines et celles applicables aux communes rurales. Les secondes sont régies par la loi n° 60-135 du 25 juillet 1960 et les premières par la loi n°60-016 du 16 janvier 1960. Dans les faits cependant, le système en vigueur est plus proche de la déconcentration que de la décentralisation.

Il faut attendre le milieu de la décennie 80 pour voir renaître un effort de décentralisation. Les communes sont instituées par l'ordonnance n° 86-134 du 13 avril 1986. En application de ce texte,

45 communes sont installées essentiellement dans des centres urbains, notamment le district de Nouakchott, les capitales régionales et les chefs-lieux de départements.

Ce texte est ensuite modifié par l'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987. Le nouveau texte uniformise le régime communal en disposant que toute agglomération urbaine ou rurale peut être érigée en commune par décret pris en conseil des ministres sur rapport du ministre de l'intérieur.

La commune est alors définie comme « une collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière... ».

Si cette définition est classique, l'organisation interne de la commune présente quelque curiosité. Les instances des communes sont regroupées sous l'appellation de corps municipal, lequel est constitué du conseil municipal, du maire et des adjoints.

En 1989, la décentralisation pénètre dans les campagnes par la communalisation des zones rurales : 163 communes rurales sont mises sur pied. En 1990, la Mauritanie compte un total de 208 communes.

Du point de vue de la déconcentration, le pays est subdivisé en circonscriptions

administratives. Celles-ci comporte deux niveaux: les Willaya qui figurent les régions (il y en a 13) dirigés par un Wali. Le Willaya est subdivisé en unités administrative et territoriales moins grandes : les Moughataa. Les 53 Moughataa que compte le pays sont dirigés chacun par un Hakem. Hakem et Wali sont nommés par le gouvernement. Ils sont assistés dans leurs tâches par un organe consultatif dont les membres sont également nommés par le gouvernement. Ces organes sont l'Assemblée administrative pour les willaya et le Comité administratif pour le Moughataa, avec cette différence cependant que dans le comité administratif siègent également les maires. outre, depuis 1986 le projet de décentralisation a eu pour résultat la création de 208 communes. Des élections municipales ont été organisées régulièrement depuis le premier scrutin pluraliste de 1990. Les conseils municipaux, dominés par le PRDS, ont été renouvelés en 1994 et en janvier février 1999.

Le district de Nouakchott a été transformé en communauté urbaine le 3 juillet 2001, Cette communauté urbaine est scindée en 9 communes.

Tableau 1 : Organisation administrative et territoriale

Découpage territorial		Collectivité territoriale	Circons. Adminis	Nom de l'organe délibérant	Nom de l'organe exécutif	Organe concert/de tutelle
Dénomination	Nbre					
Willaya	13	Non	Oui			Wali
Moughataa	53	Non	Oui			Hakem
Commune	216	Oui	Non	Conseil municipal	Maire	Ministres de l'Intérieur et des Finances

Décentralisation et déconcentration

Le territoire est découpé en région (Willaya) et en préfectures (Moughataa). Il y en a respectivement 13 et 53. Ce sont des circonscriptions administratives. Le

Statuts particuliers

Le district de Nouakchott a été transformé en communauté urbaine le 3 juillet 2001, cette communauté urbaine scindée en 9 communes ne fait pas l'unanimité. Depuis la prise du pouvoir par le CMJD, une

seul niveau de décentralisation est représenté par la commune. Il y en a 216 qui couvrent l'ensemble du territoire national.

Ordonnance portant modification de l'article 12 de la loi N° 2001-051 du 19 juillet 2001 a été prise en conseil des ministres afin d'instituer Nouakchott en une Communauté urbaine.

II- La mise en œuvre de la décentralisation

Evaluation :

La décentralisation a survécu aux brusques et violents changements politiques. Malgré un manque de visibilité, le processus pourrait profiter de l'ouverture démocratique récente. La suite en dépend.

Indicateurs:

2.1. Programmation de la mise en œuvre : ↓↓

2.2. Transfert des compétences et politiques sectorielles: ↓↓

2.3. Articulation de la décentralisation à l'aménagement du territoire: ↓↓

2.4. Appui technique et S&E: ⇒

La planification de la mise en œuvre de la décentralisation

La planification de la décentralisation se fait avec l'aide de la société civile. Elle passe par la mobilisation de la population dans les villages. Elle débouche sur la

création d'instance de concertation. Le comité local de développement assure l'exécutif du cadre. Dans ce cadre est défini le plan d'action prioritaire.

Les institutions d'accompagnement technique

Le Ministre de l'Intérieur, des Postes et Télécommunications est chargé est l'institution du gouvernement de transition de la conduite du processus de décentralisation en Mauritanie.

Entre autre mission, il est chargé de la promotion de la démocratie et de la Société Civile ; notamment les associations, les partis politiques, les élections, le recensement administratif, les collectivités traditionnelles, le contrôle des armes et munitions, de l'administration territoriale, de la tutelle des collectivités locales, de l'aménagement du territoire et des actions de développement local, etc.

La Direction Générale des Collectivités Locales

Dirigée par un Directeur Général et assisté d'un Directeur Général Adjoint nommés tous par décret, cette direction constitue la clé de voûte de la conduite de la nouvelle politique décentralisation. Elle a pour mission :

- du suivi des collectivités locales,
- de veiller au respect des textes relatifs à l'exercice des activités décentralisées dévolues auxdites collectivités, et notamment celles relatives aux budgets, emprunts, impôts, taxes et réglementations locales,

- d'élaborer les études nécessaires dans les domaines de l'organisation administrative, de la gestion des finances, des ressources humaines et fiscales, et de la coopération intercommunale,
- d'élaborer les programmes relatifs à, la formation et le recyclage des agents des collectivités locales,
- la formation des élus,
- l'élaboration des programmes tendant à renforcer le développement municipal et régional,
- l'élaboration des états relatifs aux fonds et transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales (FRD, Patentes inter-urbaines, FIS...),
- l'élaboration, en rapport avec les départements compétents, des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'urbanisme, la propreté, l'hygiène et à la protection de l'environnement,
- l'élaboration, en rapport avec les départements compétents, des programmes et projets de développement financés par les partenaires au développement en vue d'assurer leur cohérence avec les stratégies nationales et sectorielles dans les domaines en question,
- l'élaboration des plans de développement des collectivités locales.

Les transferts de compétences et les politiques sectorielles

La loi de décentralisation subdivise le territoire en douze régions et un district. Il subsiste néanmoins une opacité entre le partage de compétences entre les

communes et l'administration centrale. Celle-ci se caractérise par le cumul de la région en tant que, d'une part comme une circonscription administrative de l'Etat, et,

d'autre part comme une collectivité territoriale.
Les communes mauritaniennes ont des compétences en matière de services

sociaux de base (santé, éducation, action sociale) et dans le domaine des services urbains. En revanche, les communes n'ont aucune compétence en matière foncière.

La décentralisation et l'aménagement du territoire

Les premières études sur l'aménagement du territoire de Mauritanie datent de 1967, mais ce n'est qu'en 1982 que fut créée une structure qui en est chargée : le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire Structure qui ne fut cependant dynamisée qu'avec le lancement en 1986 de la politique de décentralisation initiée par la direction de l'aménagement du territoire. Politique à laquelle est associé le Ministère de l'Intérieur et des télécommunications, cette prérogative lui ayant été reconnue par le décret N° 43-86 du 28/05/1986. L'actuelle Direction de l'aménagement du territoire et de l'action régionale (DATAR) avait entrepris des actions d'envergure dont notamment la consultation sur le rapport national sur l'aménagement du territoire en Mauritanie 1995 – 2005. Cette étude, financée par le programme national de bonne gouvernance, a eu pour objectif:

- de présenter la problématique d'aménagement du territoire en Mauritanie ;
- d'étudier la répartition des projets par wilaya / moughataa / communes à travers tout le territoire national ;
- d'analyser la complémentarité qu'il y a entre la planification économique (MAED) et la planification territoriale (MIPT)
- d'étudier l'évaluation et les rapports entre le processus de décentralisation

et la politique d'aménagement du territoire en Mauritanie

La politique d'aménagement du territoire a abouti à certaines réalisations dont les suivantes :

- Elaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire
- Monographies régionales
- Cartes communales et base des localités nationales du pays par ordre de population du plus grand au plus petit.
- Inventaire des projets et infrastructures de base par wilaya et moughataa.
- Elaboration d'un plan d'aménagement du littoral mauritanien phase I.

Des initiatives sont en cours notamment :

- Elaboration d'une toponymie nationale pour garder l'authenticité des appellations des localités
- Etude en cours sur l'encadrement de la sédentarisation en vue de rationaliser les infrastructures de bases et orienter l'habitat vers les zones viables.
- A terme un code de sédentarisation en Mauritanie.
- Phase 2 des cartes communales
- Renouvellement des monographies
- Equipement des services régionaux d'aménagement du territoire
- planification territoriale des projets.

III- L'administration locale

Evaluation :

Les organes politiques fonctionnent au rythme des événements politiques., ce qui justifie le poids considérable de la tutelle.

Indicateurs:

- 3.1. Fonctionnement des organes politiques : ⇒
- 3.2. Qualité des organes techniques: ⇓
- 3.3. Le niveau de contrôle de l'Etat: ⇓

Les organes politiques

Le Conseil

Rurale ou urbaine, la commune s'administre librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. Les Wallis sont assistés dans leurs fonctions par une assemblée consultative dans laquelle siègent les maires des communes du ressort de la Moughataa. Mais, trois difficultés majeures limitent la participation locale :

- l'éloignement de certaines localités, chefs-lieux de communes,
- la très grande étendue d'un territoire,
- l'inégale répartition de la population et la tradition nomade d'une partie de cette population qui rend difficile la stabilité administrative dans les communes.

L'Ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 est le principal texte législatif instituant les communes. Elle a été modifiée par l'Ordonnance 90-025 du 29 octobre 1990, par la Loi 93-31 du 18 juillet 1993 et par la Loi 98-020 du 14 décembre 1998. Ces derniers textes ont introduit quelques

Les organes techniques

Certaines communes en Mauritanie n'ont pas de service technique ni même de compétences dans des domaines tels que

Les relations avec la tutelle

Le système de tutelle adopté est le contrôle a priori. Il utilise les moyens suivants :

- approbation ou autorisation préalable,
- suspension ou révocation,
- substitution,
- assistance et conseils,
- soutien aux actions de développement local et harmonisation de celles-ci avec les programmes nationaux.

Les pouvoirs de tutelle sont exercés conjointement par les ministres chargés de l'Intérieur et des Finances. Ils s'appliquent à la fois sur la personne des autorités communales et sur leurs actes.

Les budgets des communes urbaines sont approuvés par une commission de tutelle présidée par le Secrétaire général du ministère de l'intérieur, comprenant la Direction Générale des Collectivités Locales, la Direction de l'Aménagement du Territoire, la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique, et le Contrôle Financier.

corrections et amendements relatifs aux modalités de réunions des conseils municipaux, à leur suspension et dissolution, à leur régime d'approbations, à l'élection des maires, à la comptabilité, au régime des marchés ainsi qu'au régime électoral.

L'Exécutif

Le système en vigueur en Mauritanie consacre le Maire élu par le conseil communal comme l'exécutif communal. Toutefois, les partis politiques discutent avec le Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie au pouvoir depuis le coup d'Etat de 2005 pour un système où le maire serait directement élu au suffrage universel si la liste obtient un pourcentage qui serait déterminé. Dans le cas où aucune liste n'obtiendrait ce pourcentage, le Maire serait élu par le conseil communal.

le montage des dossiers, la connaissance de nouveaux financements, la création de nouveaux cadres de concertations.

La Tutelle assurée par le Ministère de l'intérieur, se caractérise par la faiblesse de ses moyens et de ses structures. La création d'une Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), en 2004, vise à renforcer les moyens matériels, humains et financiers de la tutelle en accordant un accent particulier à court et à moyen terme à l'assistance technique des communes.

D'une manière générale, la tutelle manque de moyens matériels, humains et financiers, ce qui entrave son efficacité et son efficience.

Les contraintes liées à l'exercice de la Tutelle se rapportent généralement aux délais et aux modalités d'approbation des actes des collectivités locales (budgets, délibérations, arrêtés, contrats, marchés, conventions etc.)

Il est constaté aussi que les différents actes des collectivités locales parviennent toujours avec retard, ce qui fait que beaucoup de délibérations et de budgets

communaux ne sont pas approuvés dans les délais réglementaires.

Cette situation se présente également au niveau de la tutelle régionale. En effet, les communes rurales ont rarement des budgets approuvés à l'échelon régional, soit parce que la tutelle régionale ne les a pas examinés, soit parce qu'ils n'ont pas été préparés par les maires et adoptés par les conseils municipaux, ce qui crée des dysfonctionnements et des blocages sérieux.

Il arrive aussi que les autorités de tutelle s'orientent davantage vers le redéploiement des niveaux d'exercice du pouvoir de tutelle que vers une réduction du domaine de celle-ci, ce qui fait que tous les actes administratifs, et toutes les délibérations des organes municipaux

doivent être, pour devenir exécutoires, approuvés par la tutelle.

Le système de tutelle est celui du contrôle à priori. Les actes des autorités communales sont approuvés par l'autorité administrative étatique avant leur entrée en vigueur. Cette tutelle est exercée conjointement par les ministres chargés de l'intérieur et des finances. Elle s'applique à la fois sur les actes des autorités communales et sur leurs actes. Elle emprunte les voies de l'approbation, de l'annulation, et de la substitution. La tutelle dispose également d'un dispositif de sanction à l'égard des autorités locales : suspension, dissolution et révocation du conseil municipal ou du maire et des adjoints.

IV- Les ressources humaines

Evaluation :

Les communes mauritaniennes souffrent d'une insuffisance de cadres, ce qui réduit considérablement l'action des communes dans leur mission. L'Etat ne transfère que quelques cadres qui se limitent le plus souvent au secrétaire général.

Indicateurs:

- 4.1. La qualification des personnels: ↓↓
- 4.2. Les transferts de Ressources humaines: ↓↓
- 4.3. La maîtrise d'ouvrage locale: ↓↓

L'existence et niveau de formation des principaux cadres municipaux

Le personnel communal est composé principalement de deux catégories d'agents. Il y a d'une part les agents permanents régis par la loi 74/071 du 02 Avril 1974, et d'autre part le personnel détaché par l'Etat. Généralement, le personnel communal est souvent réduit à un petit personnel d'exécution composé de secrétaires et d'agents de bureaux peu qualifiés et dont

la mission est d'assurer un minimum de fonctionnement. Il n'existe pas une institution spécifique chargée de la formation des agents municipaux.

Le personnel des Collectivités Locales est placé dans des conditions quasi-identiques que celles des agents auxiliaires de l'Etat et de certains Etablissements Publics.

Le transfert de personnels

Les fonctionnaires détachés par l'Etat se limitent aux secrétaires généraux dont les indemnités sont imputées sur les

budgets communaux et non sur celui de l'Etat. Certaines communes urbaines travaillent sans secrétaire général.

V- La démocratie locale

Evaluation :

Après les élections nationales, le processus de démocratisation devrait s'étendre au niveau local. Alors pourrait se mettre en place des outils et cadres de participation citoyenne au développement local.

Indicateurs:

- 5.1. La fiabilité du système électoral: ⇒

5.2. Le niveau de la participation politique des citoyens: ⇒

5.3. La consistance du mouvement municipal: ↓↓

5.4. Transparence et redevabilité des autorités et de la gestion locale : ↓↓

L'élection des conseils locaux

Des réflexions sont menées sur le mode d'élection locale. Ainsi a-t-il été préconisé une refonte de la loi électorale qui aboutirait à un système d'élection directe et indirecte des maires. Ainsi, au cours

des prochains scrutins municipaux, le mandataire de la liste qui obtiendrait plus de 50% des voix serait directement élu Maire

Le mouvement municipal et la coopération décentralisée

l'Association des Maires de Mauritanie (AMM) regroupe 216 communes. Un bureau exécutif de 45 membres dont un Président et six Vice-présidents, un commissaire aux comptes et 37 membres préside aux destinées de l'Association à laquelle sont assignées les missions de :

- représentation à l'échelle nationale et internationale de l'ensemble des municipalités du pays,
- promotion d'une concertation et d'un échange fructueux entre ses membres et les pouvoirs publics,
- création d'une réelle solidarité intercommunale
- collaboration avec toutes les associations nationales et internationales poursuivant les mêmes buts.

Ces missions font aujourd'hui de l'AMM est un instrument privilégié et incontournable de coopération et d'entraide entre les communes du pays, de dialogue structuré avec l'Etat et ses partenaires.

L'Association dispose d'un siège autonome et d'un secrétariat permanent pour le fonctionnement régulier de son administration.

Outre ses ressources provenant des cotisations des membres et des revenus de ses différentes activités, elle reçoit une subvention annuelle allouée par l'Etat.

L'amélioration des ressources de l'Association et leur disponibilité dans les

délais raisonnables, la mise à disposition des Maires des moyens de communications favorisant les opérations d'échanges et de partenariat, la création d'un Centre de ressources offrant aux Maires et autres élus la possibilité d'acquérir le savoir et le savoir-faire nécessaires à l'accomplissement de leur mission constituent, entre autres, les préoccupations constantes du Bureau Exécutif de l'Association. Elles font l'objet d'un mémorandum présenté aux autorités gouvernementales à l'occasion des audiences demandées par l'Association.

L'Association des Maires de Mauritanie est membre du Partenariat pour le Développement municipal (PDM) et de son Conseil d'Administration depuis 1998.

Des associations inter-communales se forment pour nouer des partenariats entre leur commune d'origine et leur commune d'accueil dans le cadre de la coopération décentralisée. Dans le domaine de la coopération décentralisée, il faut noter que celle-ci est la plus active avec les communes et régions françaises

Des études sont prévues pour la mise en place de programmes intercommunaux. L'intercommunalité se met ainsi en place de manière pragmatique pour répondre aux besoins de la population. Elle est le lieu de mobilisation de ressources et recherche du consensus..

VI- Les Finances locales

Evaluation :

Les transferts intergouvernementaux sont réguliers, mais jugés insuffisants. Alors les communes doivent compter essentiellement sur leurs propres ressources, maigres faute de capacité suffisante de mobilisation.

Indicateurs:

6.1. *La cohérence des transferts financiers de l'Etat* : ↑

6.2. *La performance dans la mobilisation des ressources locales propres* : ↓↓

6.3. *Le poids économique et financier des collectivités locales* : ↓↓

Les transferts de ressources

La réforme de la fiscalité locale de 1990 avait pour objectif la simplification du système fiscal local, par le biais de la diminution du nombre d'impôts et la rationalisation des impôts maintenus. Malgré la réforme, les revenus fiscaux des collectivités locales en Mauritanie continuent d'être limités. Certains impôts ont vu leur rendement diminuer. Depuis 1996, le processus de redressement et d'amélioration des ressources financières a été entamé au niveau des communes des capitales régionales. Dans leur ensemble, les impôts administrés par le gouvernement central représentent près de la moitié des recettes communales.

L'article 83 de l'Ordonnance 87-289 instituant les communes définit *le domaine de la commune* à travers les biens immobiliers qui lui sont affectés et les biens classés dans le domaine public communal par une délibération du conseil municipal. Les principes qui régissent le domaine communal sont quasiment les mêmes que ceux régissant le domaine de l'Etat.

Les communes manquent en général de ressources suffisantes tant techniques que financières et domaniales. Les plans locaux de développement sont élaborés et pourraient servir de cadre pour promouvoir les interventions municipales pour offrir des services de base aux populations.

Avec la décentralisation de la mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, les communes s'initient progressivement à la planification participative.

Le gouvernement a mis sur pied un Fonds régional de développement (FRD). Son montant est allé croissant depuis l'année 2000. De 100 millions d'UM (1UM = + ou – 2FCFA) il est passé à 265 millions d'UM

en 2001, à 600 millions en 2002 et à 1 milliards d'UM en 2003. Les prévisions pour 2004 situent l'enveloppe à 1,5 milliards d'UM. A partir de 2005, son montant équivaldra à un pourcentage précis du budget de l'Etat.

Le FRD est répartie entre les communes selon une formule qui combine les critères suivants :

- facteurs démographiques,
- taux de pauvreté,
- écart d'infrastructures,
- effort de mobilisation des ressources,
- suivi-évaluation et renforcement des capacités de l'administration déconcentrée.

L'enveloppe du FRD est répartie ainsi qu'il suit :

- 35% pour la dotation de fonctionnement,
- 55% pour la dotation d'équipement,
- 10% pour le suivi-évaluation et le renforcement des capacités de l'administration.

La DF est composée de deux parties : une part forfaitaire d'un montant équivalant à 15% du FRD. Elle est répartie sur une base égale entre les communes. Une part équivalant à 15% de l'enveloppe du Fonds est répartie à la proportionnelle sur la base de la démographie de chaque commune et du taux de pauvreté de la Wilaya (Région).

La DE est également composée de deux parties : 40% des crédits sont réparties à la proportionnelle de la population communale et une part de 15% sur la base du taux d'équipement de la commune.

Après calculs, les crédits du FRD sont versés directement aux budgets des communes. Le versement est cependant subordonné à la production des comptes administratifs de l'exercice antérieur.

La mobilisation des ressources locales propres

Les ressources financières des communes mauritaniennes comprennent le produit d'une fiscalité mal assise du fait de la rétention par l'Etat de l'essentiel des

compétences, notamment en matière foncière. Les communes tentent de compenser ce déficit par une pression fiscale d'autant plus forte et improductive

que la matière imposable n'est pas diversifiée. Les concours de l'Etat sont quasi-inexistants et l'accès aux crédits pratiquement impossible pour les communes mauritaniennes.

Les Marchés des Collectivités Locales sont régis par le Décret 08-2002 du 12 février 2002 portant Code des Marchés Publics et l'Arrêté R-540 du 15 mai 2002 portant seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, et seuils de compétences des commissions des marchés. L'article 66 du Décret 08-2002 définit la composition de la commission municipale des marchés.

L'article 2 (al 2.4) de l'Arrêté R-540 fixe pour la Communauté urbaine de Nouakchott et la commune de Nouadhibou un seuil de passation des marchés publics, à 2 millions d'Ouguiya, pour les dépenses concernant les fournitures et les services courants. Il est le même pour les dépenses concernant les prestations intellectuelles. Pour les travaux ce seuil est fixé à 3 millions d'Ouguiya. Pour toutes les autres communes, le seuil est uniformément fixé à 750.000 Ouguiya.

La compétence de la Commission centrale des marchés commence à partir de 75 millions pour les travaux, 30 millions pour les fournitures et services et 25 millions pour les prestations intellectuelles.

Concernant les Services communaux, il convient de souligner que l'état civil constitue une pièce maîtresse dans le champ de compétences des communes. La loi 96-019 du 19 juin 1996 a introduit les modalités à travers lesquelles fonctionnent les services de l'état civil.

L'article 83 de l'Ordonnance 87-289, qui a affecté des biens au domaine de la commune donne ainsi, une idée des contours des services devant en être mis en place pour la gestion de ce portefeuille : routes, bâtiments scolaires, dispensaires, cimetières, marchés, parcs et jardins, équipements sportifs, culturels et religieux, entrent dans ce champ.

Les concessions pour l'exploitation de l'eau par les communes sont régies par le Décret 93-124 du 21 décembre 1993 portant définition des conditions d'exploitation et de gestion des équipements d'approvisionnement en eau potable. L'assainissement, l'hygiène et

l'environnement sont réglementés par l'Ordonnance 84-208 du 10 septembre 1984 portant Code d'Hygiène ainsi que la Loi 045-2000 du 26 juillet 2000 portant Code de l'environnement.

Le régime financier de la commune est régi par les dispositions de l'Ordonnance 87-289 et par l'Ordonnance 89-012 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique (avec une partie consacrée aux communes).

Les finances des communes sont, en effet, gérées conformément aux règles de la comptabilité publique. C'est dans ce cadre que l'Arrêté R-018/MIPT/MEF du 26 janvier 1989 fixe les principes de droit budgétaire pour les budgets communaux en s'appuyant sur les principes d'équilibre, d'annualité, d'universalité, de non-affectation des recettes et d'unité budgétaire.

Dans l'exercice de leurs missions, les communes sont confrontées à de nombreuses difficultés de financement. Les sources de financement des communes sont multiples mais leurs apports sont faibles particulièrement au niveau de la plupart des communes rurales où le recouvrement est insignifiant voire inexistant et où la contribution du FRD reste la principale source du budget. Ces sources de financement des communes, constituées des subventions de l'Etat, dons et legs ainsi que le produit des taxes et impôts. Toutes ces sources ont comme caractéristiques communes la faiblesse et la précarité.

Les problèmes liés au recouvrement des impôts sont multiples. A côté du décalage entre la loi et la réalité socio-économique des communes, on rencontre aussi la complicité entre les agents chargés du recouvrement et les contribuables, ainsi que les traitements de faveur accordés par les maires à des réseaux d'intérêt personnel.

En cherchant à ménager leurs rapports privilégiés avec les contribuables, les maires sacrifient l'intérêt général de la collectivité. Cela se traduit par une impunité observée au niveau des catégories qui refusent de payer les taxes ou qui se servent de prétextes contraires à la loi.

L'inadaptation des dispositions réglementaires à la diversité économique et culturelle des communes est aussi l'une des causes des faibles taux de recouvrement des impôts.

La réalité sociologique dans les communes rurales est telle que personne ne peut concevoir payer une taxe d'habitation qui frappe son propre toit. La fondation de la maison en Mauritanie est un phénomène récent, lié à l'urbanisation. Elle n'a été significative qu'à la suite des années de sécheresse (1969-1971), qui ont détruit la structure agropastorale.

Or, les nomades qui vivaient sous la tente, comprennent mal de payer une taxe d'habitation. Cela est certainement lié en partie au fait que le système fiscal n'a jamais fait l'objet d'une campagne d'explication, ni de la part de l'Etat, ni de la part des communes.

Ces ressources se composent essentiellement de recettes ordinaires correspondant aux recettes de fonctionnement (la contribution foncière, la taxe d'habitation, la patente) et des

Le poids financier des collectivités locales

D'une manière générale les finances locales sont globalement très maigres. De 1997 à 1999, l'ensemble des communes du pays ont rapporté un montant total estimé à 1.365.385.000UM. Sur ce montant La moyenne cumulée des recettes générées par les communes urbaines (entre 1997 et 1999) était de l'ordre de 1.325.385.000, ce qui représente plus de 80% de la recette globale des communes. Le poids des grandes villes et notamment Nouakchott et Nouadhibou est particulièrement lourd. En effet, ces deux villes représentent à elles seules 80% de ce montant. Cette primauté est liée au fait qu'elles perçoivent les taxes les plus importantes (tonnage débarqué pour Nouakchott et taxes d'exportation des produits du poisson pour Nouadhibou).

Quant aux autres capitales départementales (autres que régionales),

recettes extraordinaires qui correspondent aux recettes d'équipement (les emprunts, les subventions et les fonds de concours). Le recouvrement des taxes et impôts était régi par l'ordonnance 87 289 instituant les communes. Mais, le Gouvernement a constaté, avec les élus locaux, que le taux de recouvrement des recettes du budget communal provenant des taxes et impôts est très faible (40% en moyenne). Il fit adopter en 1990 une ordonnance (n° 90/04 du 6 février 1990) pour améliorer les rentrées des communes par un meilleur recouvrement.

Avant la nouvelle réforme, les communes s'octroyaient le droit de créer des taxes de toute nature sans tenir compte d'aucune règle. Leur principale ressource est l'impôt d'Etat dévolu à leur profit.

Tous les revenus recouverts passent par le trésor public qui distribue aux municipalités la part qui leur revient. Les rétentions de fonds du trésor public font que les municipalités enregistrent des retards importants dans l'affectation de leurs ressources à leurs comptes.

elles ne génèrent que 3,77% du montant global.

Les communes rurales au nombre de 163 n'auraient recouvré durant la même période (1997-1999) qu'une moyenne annuelle de 40.000.000 d'Ouguiyas sur la totalité des recettes communales.

En appliquant un taux de croissance annuel de 10% entre 1999 et 2001, le montant global des recettes propres des collectivités locales mauritaniennes seraient de l'ordre de 1.652.115.850 en 2001, soit à peu près 3% des recettes de l'Etat.

La moyenne des ressources par habitant serait alors de l'ordre de 600UM, ce qui est inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne qui oscillerait de 800 à 1.200 UM par habitant suivant les pays en 2000 dans cette zone selon les estimations d'un rapport de la coopération française publié en 1997.

VII- Le développement local et la lutte contre la pauvreté

Evaluation :

L'action des collectivités locales dans la lutte contre la pauvreté est peu visible en raison d'un manqué de moyens et de la rétention par l'Etat de responsabilités en matière de fourniture des services de base et d'appui au développement local.

Indicateurs:

7.1. La capacité de planification du développement local : ⇒

7.2. Le niveau de l'offre de services aux populations: ↓↓

7.3. L'appui aux opérateurs économiques locaux: ↓↓

L'appui à l'économie locale

Certains élus locaux se sont appropriés la démarche du développement local. Ils ont intégré dans l'approche territoriale, la logique de projet et ont développé des capacités d'anticipation et de négociation. Les collectivités locales adoptent certaines méthodes pour mettre les différents

sources de financement qu'elles reçoivent de la société civile et les partenaires au développement. Ces derniers identifient clairement les acquis des acteurs communaux en termes de développement local.