



Colloque nationale :

« La décentralisation et le développement local en Mauritanie »

13-14 décembre 2014, Nouakchott (Mauritanie)

Résumés

Processus de Décentralisation et Développement Local

Abdi Ould Horma

Directeur Général des collectivités locales

Le bilan est globalement positif, car il a permis d'installer durablement le principe de gouvernance locale au sein de la société mauritanienne.

Toutefois la décentralisation demeure incomplète et est insuffisamment adaptée au contexte mauritanien aux plan administratif et politique, et ne permet pas aux collectivités locales de détenir un leadership de l'action locale reconnu par les populations.

Au niveau des Finances Locales, les Communes ne dégagent pas suffisamment de ressources pour conduire de réelles politiques de développement local.

Ajoutés à un défaut de ressources humaines et à un processus de déconcentration embryonnaire et peu efficace, l'ensemble produit des éléments d'handicap et de dysfonctionnement rendant la viabilité et la pérennité du processus encore fragile.

Ces handicaps et dysfonctionnements se situent à trois niveaux principaux :

1) Les difficultés du partage des responsabilités entre Etat et Collectivités

- a) Transfert de compétences aux communes mal assumé ;
- b) Absence de groupements de collectivités et de collectivités de niveau régional qui entrave l'élaboration de réelles politiques régionales de développement et d'aménagement du territoire ;
- c) Programmes sectoriels mis en œuvre par l'Etat et dont sont parfois exclues les CT pourtant détentrice de la compétence ;

- d) Dysfonctionnement de l'Etat et de ses services dans son rôle de contrôle, d'appui-conseil et de définition des programmes sectoriels : Faiblesse de représentation des services techniques, Faiblesse des ressources humaines, techniques et financières qui ne permettent pas à ces services d'assumer leurs rôles.

2) La faiblesse des ressources humaines et financières des CT

Les ressources financière des CT sont, bien qu'en augmentation, trop faibles pour leur permettre d'assurer l'ensemble de leur compétence.

3) Inefficacité de la participation citoyenne

Dysfonctionnement de la représentation et de la participation citoyenne.

Il convient de relancer le processus en proposant des solutions aux divers dysfonctionnements et en faire un levier de premier ordre pour le développement.

Le lancement d'un véritable processus de décentralisa devant aboutir à l'institution d'une administration de développement à travers, entre autres :

- Un nouveau code des CT
- La refonte générale du système de fiscalité locale des CT
- La création d'une véritable fonction publique territoriale

Les applications de la Décentralisation en Mauritanie : parcours historique et l'entité juridique

Dr. Mohamed Lemine Ould Sidi Baba

Professeur du Droit Public à la Faculté des Sciences juridiques et économiques de l'Université de Nouakchott

La Décentralisation est considérée comme un système d'organisation administrative adopté par plusieurs pays. Il institue des devoirs pour l'Etat qui l'applique. La décentralisation s'appuie sur la démocratie, car les individus choisis participent à la gestion et la pratique des prestations de service aux citoyens qui était l'apanage de l'Etat.

Ce propos se concentrera sur le thème de la Décentralisation et le développement local, en axant l'analyse sur la Décentralisation régionale qui est pertinente en ce qui concerne les Communes.

La Commune est définie comme une entité de Droit public qui dispose d'une personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Elle comprend des élus qui exercent des compétences de gestion autonome dans une région déterminée.

Les communes sont constituées en regroupements urbaines ou ruraux. Un conseil élu fixé dont le mandat et conditions d'élection sont définis conformément à la loi des Communes gère les affaires de ces regroupements.

Comment a évolué l'expérience communale Mauritanienne ? Comment sont organisées les communes en Mauritanie ? Quelles sont les insuffisances de l'expérience Mauritanienne ?

L'expérience communale Mauritanienne a capitalisé beaucoup d'avantages :

Au nouveau social, elle a mis fin à la peur et à la crainte de l'Administration centrale chez les populations. Les actions des Préfets et leurs représentants en régions ont contribuées à la valorisation de cette avancée. Donc, l'expérience communale a rapproché l'Administration des individus.

Au niveau politique, cette expérience a permis d'appliquer les principes et concepts démocratiques sur le plan administratif. Ce qui a valorisé le rôle des dirigeants politique et de l'administration de l'Etat.

Au niveau administratif, la décentralisation a diminué les charges des Autorités administratives, en les rendant plus efficaces.

Ces avantages ne peuvent pas complètement annuler les inconvénients qui ont accompagné cette expérience. Un de ces inconvénients réside dans la complexité des multiples budgets. Ce qui est contraire au principe du Budget uni.

La multiplication des responsabilités, la mauvaise gestion des affaires locales et la défense acharnée des intérêts locaux ont affecté l'intérêt général. En plus, les Communes sont devenues nombreuses : 208 sur le plan national, y compris 13 au niveau des Capitales des Régions, 31 au niveau des Capitales des Moughattas et 164 au niveau des grands regroupements ruraux.

La création des Nouvelles Moughattas comme (Mbeikitt Lehwach – Chamy) a augmenté le nombre des Communes. Par conséquent, cela réduit l'appui destiné aux communes et le contrôle efficient des communes est difficile. Les gestionnaires des communes n'ont pas compris le rôle important des Communes dans le domaine du développement. Ils n'ont pas réalisé le confort des citoyens en services sociales, malgré les potentialités communales.

Le dernier aspect de l'expérience de l'administration en Mauritanie concerne le récent découpage de la Wilaya de Nouakchott. Elle a été divisée en trois régions. Cette réforme a conservé le découpage communal précédent en posant la problématique de la multiplicité des Communautés urbaines au niveau de Nouakchott.

A quelle fin, cette expérience va donner des résultats satisfaisants, en matière de la gestion du plus grand regroupement des populations en Mauritanie ?

La décentralisation et le développement local en Mauritanie

Mohamed Abdallahi Zeidane

Chargé de mission au Ministère de l'Intérieur

Notre pays a adopté depuis les années 50 un mode de gestion communal à travers les structures suivantes :

- Les communes pilotes en vigueur, du milieu des années cinquante jusqu'à 1969. Ces communes étaient implantées à Kaédi, Boghé, Atar et Rosso.
- Les communes rurales qui ont été généralisées entre 1963 et 1966 concomitamment avec les communes pilotes. Cette expérience qui n'a pas été jugée fructueuse a amené le Gouvernement à adopter le système des régions ayant l'autonomie financière. Ces régions ont été dotées de la capacité de percevoir les impôts et taxes afin de couvrir la dimension sociale dévolue auparavant aux communes pilotes et rurales.
- Les communes de la nouvelle génération qui ont été créées à partir de 1986 et dotées de larges attributions pour pourvoir aux besoins du développement local.

L'implémentation de ces communes qui a été réalisée de façon graduelle (1986, 1987, 1988) a permis aux pouvoirs publics d'instaurer une administration de proximité au service du citoyen.

Plusieurs programmes et projets ont été mis en oeuvre pour renforcer les capacités du personnel d'encadrement de ces communes.

Les partenaires se sont intéressés à la promotion du partenariat avec ces communes à travers notamment :

1. Le jumelage (plusieurs villes mauritaniennes sont jumelles d'autres villes, notamment Paris, Madrid, Casablanca, etc...
2. L'appui à la décentralisation à travers la coopération allemande (GTZ et GIZ)
3. Le financement du développement urbain à travers le PDU, l'ADU, le PERICLES, etc...

Une abondante documentation a été réalisée dans le cadre de la promotion du développement local.

Les sites des différents projets et des partenaires peuvent être consultés, le cas échéant.

Limites de la tutelle administrative sur les communes en Mauritanie

Dr. Mohamedou Ould Mohamed El Moctar

Professeur de droit public à l'Université de Nouakchott

L'exposé vise à jeter davantage de lumière sur les rapports entre les communes et l'administration centrale en Mauritanie. En effet, si le contrôle administratif exercé sur les communes est indispensable pour l'unité et l'homogénéité du système administratif, l'adoption d'une méthode de contrôle à la fois rigoureuse et variée vis-à-vis des structures locales - comme c'est le cas en Mauritanie - suscite des interrogations quant à son indépendance par rapport à la mise sur pied des politiques locales loin de l'influence des autorités administratives centrales.

Nous tenterons, donc, à travers ce papier de répondre à un certain nombre d'interrogations, notamment :

- Que signifie la tutelle administrative sur les communes ?
- Quelles sont les limites décidées par le législateur national de la relation entre l'autorité centrale et la commune à ce propos ?
- Et jusqu'où peut-on dire que la diversité des méthodes de contrôle exercé par la tutelle sur les structures communales en Mauritanie pourrait agir négativement sur son indépendance administrativo-financière supposée ?
- Pourrait-on dire que les conditions ayant entouré la naissance des communes en Mauritanie au milieu des années 1980 continuent à avoir des effets sur leur rôle dans le processus de développement ?

Ces interrogations, parmi d'autres, approcheraient le thème suivant la méthodologie suivante :

- 1) La tutelle administrative sur les communes : concept et portées
- 2) Les communes mauritaniennes et l'administration centrale : quelle relation ?
- 3) Indépendance des communes : limites et possibilités.

Le contrôle de tutelle sur les collectivités locales

Mohamed Ould El Kebir

Expert juriste au Ministère de l'Intérieur, professeur universitaire

Le droit administratif est considéré comme un droit qui s'applique inégalement aux parties en question. Cette inégalité se traduit par la position privilégiée dans laquelle se trouve l'Etat par rapport aux autres parties qui peuvent être des personnes publiques telles que les collectivités locales ou autres personnes physiques ou morales. La position privilégiée de l'Etat face aux autres personnes de droit public consiste en ce que l'Etat peut les créer ou en autoriser la création comme il lui revient de définir leurs attributions conformément à la loi et d'exercer sur elles un contrôle direct. Ce contrôle exercé par

l'Etat sur les collectivités locales est traditionnellement connu en France par la tutelle administrative.

Par conséquent, la tutelle est considérée comme une garantie de l'Etat de droit et d'un développement harmonieux. Cependant, la forme de tutelle consacrée actuellement par l'Ordonnance 289-87 régissant les communes a soulevée il y a quelque temps, des critiques concernant l'opportunité et l'inadaptabilité du contrôle pour qu'il puisse atteindre les objectifs visés, ni surtout de faciliter le développement local à la lumière de la relative expérience locale et vu les évolutions dans les domaines sociaux, économiques et mêmes culturels connus dans le Pays.

La réforme des structures, notamment les institutions de l'administration locale et les autorités administratives représentant l'Etat au niveau local, est l'objet de cet article proposé et plus particulièrement la problématique concernant les relations existantes entre les structures organisationnelle locales dans leurs fonctions d'encadrement du développement local et les autorités centrales, régionales et locales de l'Etat qui orientent et soutiennent cette opération. Dans ce sens notre étude analysera le cadre juridique régissant les relations entre les communes et les autorités de tutelle dans la forme et le contenu.

Notre proposition consiste à aborder dans cette intervention quatre thèmes principaux :

- La tutelle administrative :
- La tutelle financière :
- La tutelle technique
- Contrôle judiciaire :

Gestion des unités décentralisées à travers la coopération et le partenariat

Dr. Ahmed Mohamed Saleck Dah

Professeur, École Nationale de l'Administration

Le partenariat constitue l'un des modes de gestion administrative les plus modernes, en particulier, en matière de gestion des affaires locales qui devient de plus en plus complexe par rapport aux grandes agglomérations vu leurs besoins toujours croissants en développement, d'où l'impératif d'assurer la contribution de tous.

Une telle exigence s'explique par le fait que le mode participatif de la gestion – directe ou indirecte - de la chose publique est de nature à rendre l'action administrative plus efficace. En effet, un citoyen associé par une autorité à une action le concernant serait plus à même d'accepter les décisions d'une telle autorité, tout en étant plus disposé à donner le meilleur de lui-même pour servir l'intérêt général.

Les partenaires au développement décentralisé (bénéficiaires ou partenaires), se définissent par l'aide accordée aux unités locales pour s'acquitter pleinement de leurs missions. Ceux-ci s'engagent à prendre part à la prise de décision en participant aux entrevues, aux réunions, aux ateliers de travail, mais aussi à la définition des questions de développement tout comme les activités et les projets économiques et de développement prioritaires. Il en va de même pour la définition et la proposition de rôles aux partenaires eu égard à la contribution au financement et à l'exécution des activités de développement.

Après l'avoir défini et mis l'accent sur son importance, l'intervention abordera le thème à travers deux points :

- Le premier traite des aspects positifs du partenariat avec le secteur public,
- Le deuxième, quant à lui, s'intéresse à son importance avec les ONG.
- Partenariat avec le secteur public (représentant de l'administration centrale au niveau de la Wilaya et la Moughataa : le Wali et le Hakem), les directions et les commissions départementales : santé, éducation, habitat...etc. Administrations de

service au niveau de la Wilaya et la Moughataa. Les deux sociétés nationales d'électricité et d'eau, les Services extérieurs des ministères ou autres institutions gouvernementales associées à l'unité décentralisée...etc.

- Partenariat avec les ONG (société civile, secteur privé, citoyens, coopération étrangère...etc.).

Rôle de la réforme administrative dans la réforme politique

Yacoub Ould Seif

Professeur du droit public, Université de Nouakchott

La primauté de la réforme administrative sur la réforme politique, en d'autres termes, la réforme administrative sera une passerelle pour la réforme politique et un pilier de toute réforme politique. Car la fonction d'administrer n'est qu'un segment principal du pouvoir. La réticence du pouvoir par rapport au changement politique est moins présente s'agissant de la réforme administrative.

Alors que celle-ci peut servir l'éducation des citoyens à contribuer à la gestion des affaires publiques, en même temps elle qualifie l'administration pour contribuer au processus de développement démocratique, qui devrait être l'objectif de toute réforme politique.

Le lien entre la réforme politique et la réforme administrative requière se base sur trois piliers (une vision, une volonté, des moyens), Une vision de ce que devrait être la forme de l'Etat et des composants et des relations de pouvoirs, en mettant l'accent sur la nécessité de réformer et de limiter la responsabilité, la précision des moyens à mettre en œuvre, de sorte que le processus de réforme administrative soit un processus politique rendant souple la relation entre l'autorité administrative et les différents pouvoirs, cherchant le consensus au sein de la communauté autour des programmes politiques et administratifs. Et dans le même contexte, le processus de réforme politique dans le cadre du processus de réforme et a besoin de la volonté, et sera traduit sous la forme de lois et de gestion humaine. Et sur les deux piliers déterminés par la forme de la réforme et son contenu vers le haut ou vers le bas, d'où l'importance de la réforme administrative en tant que contribution au processus de la réforme politique.

En Mauritanie comme ailleurs, la réforme de l'administration n'est pas une idée nouvelle et on peut même se demander si elle n'est pas un perpétuel recommencement, puisque la réforme administrative actuelle a été précédée d'au moins quatre initiatives.

Décentralisation et démocratie : Quel lien ?

Sidi Ould Maouloud

Consultant, ex-Wali

INTRODUCTION

Le modèle mauritanien de décentralisation a vu le jour quelques années avant l'Indépendance avec 4 communes qui étaient Rosso, Kaédi, Boghé et Atar. Leurs maires étaient nommés par l'Administration coloniale et jouissaient d'un certain prestige au sein des populations en raison de l'ancrage traditionnel dont ils disposaient.

Ce système a évolué selon des humeurs politiques et parfois géopolitiques des gouvernants pour, aboutir, non sans arrières pensées, en 1986 à un processus de municipalisation :

1986 : les capitales régionales des wilayas

1987 : les chefs lieux de département

1988 : les communes rurales

Bien avant 1986, la Mauritanie avait connu une série d'expériences de municipalisation, plus soucieux de leur propre survie que de doter le pays d'un système de décentralisation à même de répondre aux préoccupations des populations.

Cet élan de municipalisation a été freiné par des crises politiques et écologiques récurrentes qui ont frappé le pays (La sécheresse, la guerre du Sahara, la crise de 1989).

La contrainte écologique par exemple a détruit la base d'imposition des communes rurales qui vont être vite abandonnées au profit d'un système qui fait de la Région une entité à la fois déconcentrée et décentralisée avec à sa tête un gouverneur nommé par le pouvoir central (1968). Ce système restera en rigueur jusqu'à 1986, la naissance du système actuel avec 218 communes dotées de la PM et de l'autonomie financière et dont les exécutifs sont élus, au suffrage universel direct, par les populations.

De cette triple naissance (Coloniale, le régime du parti unique, PPM ; le régime militaire), la décentralisation à la mauritanienne a gardé des stigmates dont le plus déterminant est probablement celui du « déficit » de démocratie caractéristique des origines.

Nous verrons, dans une première partie, l'étroitesse du lien entre Décentralisation et Démocratie en mettant l'accent sur les notions de participation, de liberté, et transparence qui fondent cette causalité (I) pour examiner, dans un deuxième temps, les causes de la difficile émergence du modèle mauritanien de décentralisation suite à des pesanteurs du passé et des effets délétères d'un modèle importé (II).

I) UN LIEN FORT AUTOUR DES NOTIONS DE LIBERTE ET DE PARTICIPATION

Entre Décentralisation et Démocratie existe un lien très fort autour des notions de liberté, de participation et de transparence qui sont des principes ou des valeurs qui fondent la démocratie définie rapidement comme le « gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple. » .

Système universel, la Démocratie est reçue et le cas échéant, mise en œuvre par chacun selon ses moyens propres.

A) A LA BASE DE LA DECENTRALISATION, LA NOTION DE LA LIBERTE

1) Eléments de définition

La Décentralisation est une politique de transfert des attributions de l'Etat vers les collectivités territoriales ou des institutions publiques pour qu'elles disposent d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière. Le transfert de ces attributions, qui restent néanmoins sous la surveillance de l'Etat, permet à ce dernier de décharger ses administrations centrales et confier les responsabilités au niveau le plus adapté¹.

A ce niveau, et avant d'aller plus loin, il y a lieu également de distinguer la décentralisation territoriale de celle fonctionnelle ou technique.

- La décentralisation territoriale :

¹ Je vous renvoie à cette définition trouvée sur le site de l'Assemblée nationale française :

« La décentralisation consiste à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'Etat, à faire élire leurs autorités par la population et assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité.

La Déconcentration est une notion bien distincte ; elle vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat en transférant certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux, c'est à dire aux préfets, aux directeurs départementaux des services de l'Etat ou à leurs subordonnés.

Elle consiste à permettre à des élus (maires, de régler des affaires administratives. Le Wali, le Hakem sont chargés de vérifier la légalité des décisions aussi prises par ces autorités locales. En France c'est le Préfet qui exerce cette tutelle et les autorités sont nombreuses : Conseil régional, département, mairies...).

- La décentralisation fonctionnelle ou technique :

Elle permet à des établissements publics à vocation spéciale comme les universités ou les hôpitaux de disposer d'une certaine autonomie administrative, avec leurs propres organes (ex : Conseil d'administration) et un budget autonome. L'organe de rattachement assurant un pouvoir de contrôle.

La Mauritanie ayant opté pour « République une et indivisible, a connu la décentralisation, comme du reste la démocratie un peu tard.

Définition de la démocratie : Etymologie du grec demos : peuple et kratos : pouvoir, autorité

La Démocratie est le régime politique dans lequel le pouvoir est détenu ou contrôlé par le peuple (principe de souveraineté), sans qu'il y ait des distinctions dues à la naissance, la richesse, la compétence... (Principe d'égalité).

En général, les démocraties sont indirectes ou représentatives, le pouvoir s'exerçant par l'intermédiaire de représentants désignés lors d'élections au suffrage universel.

Les autres principes ou fondements de la démocratie :

- La liberté (des individus)
- La règle de la majorité
- L'existence d'une constitution
- La Consultation régulière du peuple (élection et referendum)
- La séparation des pouvoirs
- Pluralisme des partis politiques
- Indépendance de la Justice

La démocratie s'oppose aux autres régimes politiques que sont :

- La monarchie absolue (Pouvoirs aux mains d'un seul homme)
- L'aristocratie (Pouvoir aux mains des meilleurs)
- L'oligarchie (Pouvoirs aux mains d'un petit nombre de personnes ou de famille)
- L'empire, la dictature et autres régimes totalitaires
- Théocratie (Pouvoirs aux mains d'une caste sacerdotale)

On parle de démocratie économique et sociale lorsque les droits sociaux, au logement, au travail, à l'éducation sont garantis.

2) Fondements constitutionnels du principe libre administration des collectivités territoriales

Déjà la constitution 1961 reconnaît les communes. La constitution du 20.07.1991, et dans un souci louable de protéger les acteurs de la décentralisation a élevé les communes « à la dignité constitutionnelle » (selon l'expression de Bouboutt). Son article 98 instaure un ancrage constitutionnel aux collectivités locales mauritaniennes.

Cette libre administration des collectivités territoriale va donner aux communes (en Mauritanie nous n'avons qu'une seule catégorie de collectivité décentralisée qui est la commune). En plus d'une communauté urbaine de Nouakchott qui fonctionne comme un établissement intercommunal de solidarité regroupant les 9 communes de Nouakchott autour de missions d'intérêt communautaire), la possibilité de s'administrer librement, sans être soumises à des contraintes excessives, et sans interférer avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

C'est en particulier la possibilité de :

- Disposer, à travers le conseil municipal, d'attribution et de compétences claires de manière à exercer un pouvoir dans les domaines qui sont dévolus à l'instance municipale.

- Ester en justice
- D'avoir l'autonomie financière
- De créer des emplois, recruter et gérer du personnel
- De fixer ses propres règles de fonctionnement en édictant des normes internes de fonctionnement (règlement intérieur, guide de bonnes pratiques)

Ces actes restent soumis au contrôle de l'Etat qui s'exerce à travers la loi qui encadre et aménage l'exercice des pouvoirs des entités décentralisées (Ord. 87.289 du 20 Octobre 1987 instituant les communes et ord. 89.012 du 23 Janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique...).

Ainsi l'Etat pèse par le cadre réglementaire préétabli en plus de la tutelle administrative exercée à travers le Ministère de la décentralisation sur les communes et qu'il délègue en général aux Walis et Hakems au niveau déconcentré. Cette tutelle s'exerce à priori ... c'est un contrôle d'opportunité (et non de conformité comme dans certains pays, ...la France).

En France et à titre de droit comparé, le principe de libre administration a été confirmé lors de la révision constitutionnelle du 28.03.2003 et l'article 72 de la constitution l'énonce clairement : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer ... Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus disposant d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

En Mauritanie, il n'y a été créé qu'une seule entité décentralisée dans des conditions caractérisées par l'improvisation. Néanmoins, à la décharge, des concepteurs du processus de municipalisation, ils ont ainsi évité au pays la superposition d'institutions décentralisées à tous les échelons.

Ce que les maliens n'ont pas pu éviter, malheureusement, et se sont retrouvés dans une situation difficile à gérer en raison du grand nombre de collectivités instaurées (communes, conseils généraux (cercles), conseils de villages ... etc.).

En revanche, les maliens ont fait preuve d'innovation, en renonçant à la création d'un Sénat, pour le remplacer par un Haut conseil des collectivités locales entièrement dédiées à la réflexion, l'orientation au profit de celles-ci.

La Mauritanie, évitant le à travers du mille feuilles des collectivités, est tombée dans celui de la création d'un Senat.

A chacun sa part de création, et aussi son propre lot de mimétisme.

3) Fondements institutionnels de l'autonomie

Etymologiquement le mot autonomie, du grec autos = soi même et nomos = loi.

En pratique, l'autonomie est la possibilité pour un territoire, un groupe, ou une communauté de s'administrer librement dans le cadre prédéfini d'une entité plus large régie par un pouvoir central.

Un pays ou un Etat (cas de fédéralisme) peut être en situation d'autonomie partielle s'il dispose de larges pouvoir dans certains domaines comme la culture, l'éducation, le développement économique, mais dépend d'une autre organisation dans d'autres domaines comme, la défense, la monnaie, les affaires étrangères ... etc.

Exemple : L'autonomie des collectivités locales au terme de l'Ord. 87.289, la commune est une « collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière : Pour l'exercice des compétences que lui confère la loi, elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre ».

D'où ses compétences propres qu'énumère² l'article 2 de l'ordonnance :

² - la voirie locale

- La construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental.

- La construction, l'entretien et l'équipement des dispensaires et centres de protection maternelle et infantile

- L'alimentation en eau et l'éclairage public, en cas de concession, un décret approuve le cahier de charge.

Ce pouvoir affirmé et reconnu n'est pas sans limite. Et nous verrons dans quelle mesure ce pouvoir est encadré par le ministre en charge de la décentralisation et de celui des finances.

Entre l'autonomie et la liberté, notions essentielles en matière de démocratie elles n'auraient de sens que si elles s'incarnent et se partagent par des citoyens soucieux de participer et s'exprimer librement s'agissant de décisions qui engagent leur quotidien et pèsent sur leur avenir.

La Décentralisation par la proximité qu'elle suppose, offre aux principes démocratiques un champ fertile d'épanouissement et d'approfondissement au plus près du citoyen. Celui-ci est sollicité pour choisir, à travers des élections libres et transparentes, des équipes municipales appropriées.

B) LA PARTICIPATION, AUTRE PRINCIPE DEMOCRATIQUE

On examinera les différentes formes de participation et comment elles sont mises en œuvre à travers la décentralisation.

La participation active des citoyens est à la fois un pouvoir et le cas échéant, un contre-pouvoir. La participation désigne les procédures, démarches, ou tentatives faites pour donner un rôle aux individus dans la prise de décision affectant la communauté ou l'organisation à laquelle ils appartiennent. Elle représente l'outil élémentaire de la démocratie participative, consisterait aussi à **prendre part**.

Cette notion s'applique à des domaines variés :

- Au niveau le plus général, aux niveaux de la gouvernance, de la démocratie participative, de la citoyenneté ou encore l'écocitoyenneté.
- A des niveaux restreints, ceux relevant de la gestion d'organisations, d'entreprises, d'associations ou de groupes de base

En sciences politiques : La participation recouvre les différents moyens par lesquels les citoyens peuvent contribuer aux décisions politiques.

Pour qu'elle s'exerce bien, un degré de transparence est nécessaire.

Il y a lieu d'examiner rapidement différents niveaux de participations avant d'aboutir à quelques exemples concrets de mise en œuvre de participations.

1) Les différents niveaux de la participation

La participation comporte des stades différenciés qui vont de l'information à l'évaluation en passant par des processus relevant de la concertation.

Si la démarche est initiée par des entités publiques ou des groupements de citoyens, ou des OSC le niveau d'implication du public n'est pas le même.

L'approche **Bottom up**, qui a le propre d'être activée par les citoyens. Contrairement à l'approche **Top down**, qui partira plutôt des institutions aura tendance à intégrer les acteurs non institutionnels de manière plus soutenue et jusqu'au plus haut niveau de décision. Le processus n'est donc pas le même selon qu'il est porté par le mouvement associatif ou initié et soutenu par les institutionnels.

Quelques étapes de la participation :

- **L'information** : Elle permet de présenter (par des experts) et d'expliquer des orientations d'un projet, les choix qui ont été faits et pourquoi et les décisions prises. Cela bien que ne donnant pas lieu à une phase d'échange, mais permet à la population concernée de prendre connaissance des changements qui vont l'affecter.

- Les transports urbains, sanitaires et scolaires, la lutte contre l'incendie, l'hygiène, l'enlèvement des ordures ménagères, les marchés, les abattoirs, les équipements sportifs et culturels communaux, les parcs et jardins, les cimetières, l'assistance aux indigents, l'aménagement et la gestion des zones concédées par l'Etat à la commune.

Cette information peut prendre la forme de courriers ou de réunions publiques

- **La consultation** : Permet d'atteindre un niveau supérieur de participation et consiste à sonder l'avis des citoyens, s'agissant d'un projet particulier pour en tenir compte dans la décision finale. Trop superficielle, elle peut s'avérer frustrante car les citoyens ne sont pas écoutés car on leur a demandé s'ils approuvent ou non une décision déjà prise. Elle n'a pas pour objectif d'aboutir à un consensus, beaucoup de voix sont laissées de côté.
- **La concertation** : Par son fort niveau d'implication du public, elle relève de la participation car elle déclenche un processus où à chaque étape, l'avis du citoyen est demandé. Et en plus de donner leurs avis, les citoyens sont invités à proposer de nouvelles idées.

Elle pousse donc à l'innovation par l'émergence de nouvelles idées d'autant plus constructives qu'elles viennent des populations les plus proches de l'environnement concerné.

« La décision formelle incombant aux instances politiques, traditionnelles et démocratiquement légitimées. »

Là se pose le problème de la complexité ou non de l'information mise entre les mains du public. Face à une information complexe, il y a lieu d'entreprendre des campagnes de sensibilisation/formation pour permettre au public de s'exprimer en connaissance de cause (les responsables du projet, les politiques, les experts doivent donner des explications techniques nécessaires).

Plusieurs formes, mais l'atelier débat est le dispositif participatif le plus courant qui consiste à une réunion publique de réflexion et de discussion collective.

- **Codécision** : Consiste, en ce sens, en une participation directe à l'élaboration de la décision ou une gestion déléguée. Ainsi, la dernière étape, qui dans le cas de concertation restait réservée à l'élite politique, relèverait ici de la capacité conjointe du public et du politique. (...)
- **L'évaluation** : représente l'ultime niveau de participation, permettrait aux participants « de faire le point sur l'effectivité »³ de ce qui a été fait ... tout le long du processus.

2) Quelques exemples de mise en œuvre de la participation

Nous prendrons à ce niveau deux exemples pour illustrer la mise en œuvre de la participation : l'élection au sein des conseils municipaux d'un quota pour les femmes et les procédures de participations et d'implication du public à l'occasion de projets susceptibles d'avoir un impact environnemental et social (Loi portant code de l'Environnement en Mauritanie et ses décrets d'application).

a) Promotion des candidatures féminines au sein de conseils municipaux

C'est à la faveur de la transition (2005-2007) que cette orientation a été prise (avec le concours de la **GTZ** qui a financé une étude institutionnelle dont les conclusions ont recommandé l'élection d'au moins 30% de femmes au sein des conseils municipaux).

Cela s'est traduit par un texte qui instaure un quota de femmes (20%) dans les conseils municipaux (et pour les députés au niveau des capitales régionales où il est recommandé qu'un (1) député sur deux (2) puisse être une femme en plus d'un dispositif de positionnement des candidates de manière à en favoriser l'élection.)

³ Michel MONBEIG, 2007 « L'impossible démocratie participative » Pensée plurielle

b) Ecocitoyenneté et participation

La loi 2006 portant code de l'Environnement (et ses décrets d'applications) dispose à la réalisation d'une étude d'impact environnemental et social EIES pour tout projet industriel (usine, exploitation, carrière industrielle).

Elle aménage ainsi un processus obligatoire d'information et de consultation du public concerné en étroite collaboration avec les autorités administratives et municipales du ressort aussi qu'avec les représentants des populations et des communautés affectées par le projet.

Les promoteurs sont invités à mener ces études et de proposer des plans de gestion de l'Environnement.

c) La notion de concertation

Cette notion de concertation s'est développée au-delà de l'Environnement et des exigences du développement durable, à l'urbanisme, le cadre de vie dans le contexte de la décentralisation et le poids de plus en plus croissant qui par les collectivités locales.

Mais le lien entre décentralisation et démocratie gagnerait à ne pas être idéalisé en raison des dérives qui, en dépit des textes et des garde-fou institutionnels de tous genres, peuvent intervenir conduisant à des situations de confiscation de la participation des populations : pouvoir personnel des élus, clientélisme, affairisme, opacité ...

L'actualité internationale est retentissante d'affaires occultes dans lesquelles la responsabilité voire la culpabilité d'élus locaux est avérée. Et sanctionnée par le juge judiciaire perçu comme le protecteur des libertés et de la propriété.

En Mauritanie, la décentralisation communale peine à s'imposer comme un système démocratique de gestion à la base partagé et approprié par des populations et des élus suffisamment conscients de cet enjeu de pouvoir (et de contrepouvoir).

II) DIFFICILE EMERGENCE D'UN MODELE MAURITANIEN DE DECENTRALISATION ...

Aujourd'hui, la décentralisation à la mauritanienne, est à la croisée des chemins ; conçue et pilotée dans des conditions particulières, la décentralisation peine à s'affirmer

Ce Bilan mitigé, de notre point de vue, s'explique par le poids du passé (**A**) marqué par la prégnance de structures traditionnelles difficilement compatibles avec les logiques institutionnelles que suppose la décentralisation d'une part, et des conditions d'implantation de celle-ci dans un contexte des plus défavorables marqué par l'imposition d'un modèle importé (**B**).

A. Les pesanteurs du passé ...

A ce niveau nous nous attèlerons à évoquer les conditions de mise en œuvre (de la décentralisation d'un point de vue historique d'une part : La société mauritanienne d'accueil, ses structures et le poids de l'inertie qu'elles imposent à toute réforme. Pour s'interroger, dans un deuxième temps, et d'un point de vue anthropologique, sur le portage politique de cette réforme majeur en étudiant en particulier les motivations des gouvernants de l'époque.

1) Le contexte sociétal de la Mauritanie

a) Société inégalitaire

Il s'agit alors d'une société traditionnelle où la prégnance de la tribu, de l'ethnie est encore évidente. Ce système est marqué par des inégalités statutaires comme dans la plupart des systèmes traditionnels

b) Société peu alphabétisée

En plus les différentes composantes de la société connaissent un alphabétisme important (+ de 60%) et sont peu urbanisés encore. Même si la notion d'urbanisation est à prendre avec beaucoup de réserve dans la mesure où elle n'induit pas, en Mauritanie, la détribalisation des rapports humains : on vit dans la ville en reconduisant, dans une certaine mesure, les rapports communautaires (et d'identité) qui prévalaient en milieu rural.

c) Société faiblement urbanisée

Une société faiblement urbanisée, en dépit des exodes ruraux massifs engendrés par les sécheresses récurrentes que le pays a connues et qui ont bouleversé le mode de vie des populations (pastoralisme).

En revanche, en milieu urbain, une certaine classe composée de fonctionnaires, employés, ouvriers, intellectuels commence à prendre conscience d'elle-même et commence à développer des aspirations (anciennes déjà car perceptibles à la veille et au lendemain de l'Indépendance et qui a donné lieu à des mouvements politiques structurés porteurs d'idées, de progrès et de modernité ... mouvements panarabes, kadihines, syndicats). Toutefois, on ne pouvait pas parler d'une forte demande issue de la société pour plus de démocratisation.

L'initiative de démocratiser, ou instaurer un municipalisme vient du pouvoir en place à l'époque.

2) La décentralisation municipale 1986 : volonté du pouvoir dans un contexte sociopolitique défavorable

Arrivé au pouvoir en 1984, le Président Maouya O/ Taya était soucieux de trouver une légitimité pour fonder le régime militaire naissant⁴.

C'est dans une adresse, le 12.Décembre.1985, à la Nation que le Chef de l'Etat annonce au pays sa décision d'engager le pays dans un processus de municipalisation. Ce n'est pas une demande de la société...

L'on observe donc, que le régime a des arrières pensées politiques et que la décision n'était pas longuement mûrie. D'ailleurs de cette improvisation et de ce déficit de concentration le processus va garder des stigmates profonds responsables en partie de son demi-échec comme nous le verrons infra.

a) L'absence de culture politique et citoyenne

La volonté, unilatérale de doter le pays d'un système décentralisé est certes une bonne idée et les populations, ou en tout cas les élites ont été favorables à l'ébauche de démocratisation malgré l'absence de culture démocratique et citoyenne dans un pays qui, jusqu'ici, en dehors de parenthèses éphémères, n'a connu que le régime du parti unique ou ses avatars revus et corrigés tels que les structures d'éducation des masses.

b) L'absence de liberté de presse et d'opinion

Les seuls medias étaient ceux du pouvoir. L'absence d'une presse libre, espace de formation et d'information, pour une opinion publique nationale susceptible de peser sur les orientations.

c) La faiblesse de la tradition étatique

Le pays étant neuf, il ne disposait pas encore de tradition étatique suffisamment trempée à même de le prémunir contre les forces centrifuges de tous ordre et dont la force de nuisance est quasi intact en raison de la faiblesse de forces de progrès et de la

⁴ Selon Isselmou Abdel Kader, l'idée a émergé en 1983 sous le régime Haidallah et menée par son Ministre de l'Intérieur Ahamedou O/ Abdallah in. « Où va la Mauritanie » éd. Panafrica/silex/nouvelles du Sud. Fév 2008, P.183.

crise des espaces qui construisent et approfondissent la citoyenneté : L'école d'abord, l'école républicaine, lieu de partage de valeurs (démocratiques et républicaines) de solidarité, de tolérance, de patriotisme, d'égalité et de justice sociale.




d) Faiblesse des partis et organisations politiques

Tous les régimes autoritaires sont centralisateurs par nature et donc aussi peu enclins à accorder des libertés d'opinion, de libre organisation et expression. Du coup les initiatives citoyennes n'avaient pas de cadres de concertation et d'action pour agir, pour proposer et le cas échéant pour constituer une alternative crédible de gouverner.

Tous ces déficits cumulés, ont pesé de leurs poids sur la municipalisation préconisée ...associés surtout à une série d'obstacles (ou freins) d'ordre institutionnel.

3) Les obstacles d'ordre institutionnel et opérationnel

En créant les communes, le choix s'est porté sur un seul échelon disposant d'une uniformité statutaire. C'est-à-dire que la commune au niveau régional, départemental, et rural est organisé de la même manière avec une personnalité morale et dotée de l'autonomie financière donc disposant de compétences propres lui donnant le statut entier de collectivité territoriale de plein exercice. Avec le schéma suivant :

- Etat (Etat unitaire)
- 
- Région (Sphère déconcentrée)
- 
- Département (Sphère déconcentrée)
- 
- Commune (Sphère décentralisée)

Si ce choix a eu l'avantage de respecter le dispositif administratif préexistant sans trop le déstabiliser, il a commis l'erreur de laisser en marge des territoires entiers et occulté des réalités démographiques, économiques très importantes.

Toutefois le système n'a pas fonctionné de façon satisfaisante en raison, entre autre de la conjugaison des 3 éléments suivants :

- a) Confiscation des compétences des communes par l'Etat
- b) L'exercice d'une tutelle étouffante
- c) L'absence d'expertise et de conseil à la décision communale

a) Des compétences confisquées

L'Etat a reconnu de par la loi des compétences propres à la commune. Mais au moment venu, ces compétences n'ont pas été transférées aux nouvelles entités. Ces compétences sont restées entre les mains de départements ministériels sectoriels des collectivités territoriales ainsi créés : exemple : L'ord. 87.289 du 20 Octobre 1987 reconnaît aux communes :

- L'entretien et la construction des bâtiments scolaires ;
- L'entretien, d'équipement, et la construction des centres de santé.

Il en va de même en matière d'alimentation en eau potable et d'enlèvement d'ordures ménagères.

Mais l'Etat n'a pas transféré ces compétences empêchant les communes d'un domaine crucial sur lequel se joue beaucoup leur légitimité, Car dans ces domaines vitaux, les populations ne reconnaîtraient pas suffisamment les entités décentralisées.

b) Une tutelle quelque peu étouffante

Il est vrai que l'autonomie (principe cardinal en matière de démocratie locale) ne veut pas dire l'absence de tout contrôle.

L'Etat est très soucieux d'exercer un contrôle sur ses démembrements, sur lesquels pèsent des velléités supposées ou réelles d'indépendance ; ce contrôle s'exerce à travers le Droit positif des collectivités locales (Ord. Sur les communes, sur la comptabilité publique, textes sectoriels, sur le code de l'eau ... L'Environnement ... etc.). Mais il s'exerce surtout à travers l'institution de la tutelle (dont la connotation est déjà peu flatteuse pour l'entité décentralisée ainsi infantilisée et perçue comme un être mineur) qui est une modalité à travers laquelle la commune est étroitement contrôlée par l'Etat (à travers ses représentants).

Cette tutelle se définit comme « L'ensemble des procédés d'approbation, d'annulation, de substitution, de suspension ou de révocation que le pouvoir central ou ses représentants territoriaux s'arrogent pour faire prévaloir l'intérêt général »⁵

C'est au titre de cette tutelle que le Ministre en charge de la Décentralisation peut dissoudre un conseil municipal par décret pris en conseil des ministres sans avoir besoin à le justifier.

En plus de la tutelle qui s'exerce sur les actes (et les délibérations) du conseil municipal. Ce contrôle est préalable. (Délai de 45 jours pour l'autorité pour notifier sa décision).

c) La faiblesse de l'expertise

Le pouvoir de décision du Maire est fragilisé par l'absence, sur le plan local, ou la faiblesse d'une expertise locale à même de lui prêter conseil, orientation dans les domaines de ses compétences. Les services déconcentrés de l'Etat ont peu de moyens à leur disposition et quand ils existent, ils obéissent plus à la tutelle verticale des départements ministériels auxquels ils sont rattachés qu'à celle horizontale, (du Wali) ou du Maire.

De même ils ne disposent de services municipaux compétents capables de négocier avec toute la complexité de l'exercice des missions décentralisées.

Complexité qui a été perdue de vue par les initiateurs de la décentralisation version 1986, qui sans se soucier des spécificités de la société mauritanienne, ont importé clefs en main un modèle de décentralisation.

B. LES MEFAITS D'UN MODELE IMPORTE

Les effets pervers de ce modèle importé ne sont pas fait attendre et les premières générations d'élus municipaux ont été plongés dans des procédures et des schémas d'une complexité (et parfois d'une inanité) sans précédent eux, dont la plupart, ont des niveaux très modestes. Et les fonctionnaires, secrétaires généraux des communes, prêtés par l'Etat, n'ont pas de moyens à même de leur permettre d'apporter un concours aux élus.

1) La réalité institutionnelle nationale oubliée

Dans leur souci de doter le pays d'une municipalisation, les gouvernants de l'époque, ont choisi la solution de facilité, et au lieu de recourir à une expertise juridique nationale pour concevoir les textes de base de la Décentralisation, ont eu recours aux services d'un conseiller d'Etat français. Lequel au bout de quelques jours, a produit, un texte de loi, l'Ordre 86. Modifiée par l'Ordre 87.289 instituant les communes.

⁵ Yahia O/ Kebd, Nouakchott, entre la déconcentration et la décentralisation, des origines à nos jours. Thèse de Doctorat, Droit public, Univ. Marseille III, 2001

2) Un processus sans concertation :

Personne n'a été consultée, et pourtant le pays n'était pas à sa première expérience municipale, et les acteurs des différents épisodes de municipalisation, étaient encore vivants, mieux, certains d'entre eux étaient encore en activités. On aurait pu les interroger, se concerter avec eux, avec les ordres socioprofessionnels, les représentants des populations, les opérateurs économiques.

L'enjeu était important et justifiant une telle concertation. Et l'économie de cette concertation se paye de nos jours en termes d'inadéquation des textes en vigueur conçus en réalité pour d'autres contextes sociopolitiques.

On aurait pu interroger le passé et tirer les leçons qui s'imposent sur :

- Les missions des nouvelles entités
- La portée des responsabilités
- Le maillage à préconiser
- Quelles ressources pour les nouvelles entités et comment elles seront mobilisées.
- Le degré d'autonomie

A défaut de Conclusion

En dépit des imperfections, la décentralisation en Mauritanie est à l'image de sa démocratie, toutes deux en construction. On peut déjà accréditer la décentralisation d'avoir servi d'école d'apprentissage de la démocratie en permettant l'approfondissement d'une participation citoyenne positive au profit des femmes et d'avoir réalisé, au niveau local, des infrastructures structurantes.

Bibliographie

- Alexis de Tocqueville, De la Démocratie en Amérique, (en ligne)
- Chapus, Droit public et administration, 6^{ème} ed. Montchrestin 2002
- Isselmou O/ Abdel Kader, Où va la Mauritanie ?, éd. Panafrica/silex/Nouvelles du Sud, Fév. 2008
- Michel MONBEIG, 2007 « L'impossible démocratie participative » Pensée plurielle
- Yahya O/ Kebd, Nouakchott entre déconcentration et décentralisation, des origines à nos jours, thèse de droit public, Univ. Marseille III, 2001.
- « Le livre blanc de la décentralisation en Mauritanie », Nathalie GOEDERT AECID/MIDEC/IEJI, nov. 2009.
- Le régime juridique des communes en R.I.M analyse critique, D.C.L/Ministère Intérieur, par A.S.O Bouboutt et Ali Fall, 2003.

L'importance de la décentralisation comme gage de la démocratie participative

Didi Ould Saleck

Président du Centre Maghrébin d'Etudes Stratégiques (CMES)

La démocratie participative a attiré l'attention au cours des trois dernières décennies à cause justement de son rôle fédérateur dans la gestion de la chose publique, en particulier, suite aux lacunes constatées çà et là dans l'exercice de la démocratie représentative. Ces lacunes ont trait, surtout, à la participation des populations dans la gestion de leurs affaires et le contrôle des politiques mises en œuvres par les autorités publiques. En effet, il est de notoriété publique que la démocratie participative vise à garantir la participation des populations cible dans la conception, la mise en œuvre, le

suivi et le contrôle des politiques les concernant. Une telle participation ne se limite pas aux urnes, mais elle englobe un certain nombre d'outils juridiques et institutionnels à même d'assurer une contribution constructive des populations dans la gestion de leurs affaires.

Cette approche se traduit par la participation à titre individuel du citoyen à la prise des décisions et à la confection des politiques qui pourraient directement affecter leur vie au lieu de compter sur le rôle des élus dans la réalisation des objectifs. Autrement dit, cette participation de la part du citoyen se veut interactive et se produit dans le cadre de petites communautés permettant le contact direct entre les différentes composantes populaires, ou « la participation de tout individu objet de l'influence des institutions sociales qui ne sont autre que le produit de cette participation et les politiques qui en découlent », selon John Dewey.

Et, étant donné que la démocratie participative naît de l'interaction directe des populations dans le cadre de petites communautés, il est absolument inconcevable que ce type de démocratie existe dans un Etat ne disposant pas d'une décentralisation réelle, c'est-à-dire, (le transfert de devoirs et responsabilités publics d'un niveau supérieur à un niveau hiérarchiquement inférieur de manière à les rendre plus proches du citoyen).

Cette forme de démocratie demeure donc, fidèle à l'idée de faire participer ceux qui sont influencés par une décision donnée à la prise d'une telle décision. C'est d'ailleurs, la finalité de la démocratie elle-même. D'où l'importance l'organisation décentralisée basée sur l'intérêt local comme tremplin pour servir l'intérêt général. **Fonction politique:** élargir la diversité politique, donner à l'exercice démocratique local contenu. **Fonction de droits:** approfondir la diversité culturelle en respectant les spécificités locales. **Fonction économique et du développement :** mettre en œuvre des politiques économiques intégrées basées sur les richesses et les potentialités locales. **Fonction de gestion :** remplace la gestion bureaucratique par une gestion participative plus efficiente dans un cadre de légalité, de responsabilité et de transparence.

Gouvernance locale et territoriale en Mauritanie

Isselmou Ould Mohamed

La gouvernance territoriale et locale constitue un important volet du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté en Mauritanie (2011-2015). Il entre dans le cadre de la volonté proclamée par les pouvoirs publics de « créer les conditions favorables à une gouvernance réussie ». Les objectifs étant de : (i) mettre en place une décentralisation qui incarne la complémentarité et la cohésion interrégionales, l'équilibre et l'harmonie dans la répartition des ressources entre les différentes collectivités locales et (iii) assurer une déconcentration dans le cadre d'une gouvernance territoriale efficiente.

En matière de décentralisation, les activités programmées ont pour cadre de référence, la Déclaration de politique de décentralisation et de développement local adoptée en avril 2010. Celle-ci vise entre autres, le renforcement des ressources financières des collectivités locales et l'élargissement du champ territorial de la décentralisation. Il était prévu d'adopter un Code des collectivités territoriales. La mise en œuvre de la décentralisation devait être appuyée par des programmes spécifiques en adéquation avec les objectifs du développement local.

Cette politique de décentralisation devait en outre, être accompagnée d'une déconcentration et d'une modernisation de l'administration territoriale. A cet effet, une étude sur le découpage électoral, l'amélioration des conditions de travail des autorités locales, la réhabilitation des archives administratives et des locaux des circonscriptions administratives sont inscrites au CSLP.

L'un des objectifs de la présente communication est d'évaluer le bilan de la politique de décentralisation telle que préconisée dans le cadre du CSLP et de s'interroger sur ses fondements théoriques et ses acquis pratiques avant de tirer des conclusions qui pourront être utiles pour la réflexion en cours sur l'après 2015.

En d'autres termes, qu'est-ce qui a été réalisé par rapport à ce qui avait été préconisé et programmé ? A-t-on les moyens pour mettre en œuvre une véritable politique de décentralisation et quelles en sont les implications ? Quelles sont les conditions préalables pour qu'une telle politique puisse avoir quelques chances de réussir ?

Autant de questions qui seront abordées pour faire la lumière sur la question. On pourra alors, je l'espère, savoir s'il s'agit d'un mythe ou d'une réalité.

La décentralisation comme levier du développement local en Mauritanie : Une opportunité réelle dont les conditions tardent à être réunies

Mohamed Ould Abed

Expert économiste, ancien ministre

Comme la plupart des jeunes pays issus de la décolonisation et n'ayant pas de tradition étatique établie, la Mauritanie avait adopté, dès son indépendance, un modèle de gestion centralisée du développement, dans lequel l'échelon local jouait un rôle peu déterminant. Dès le début des années 1990, le constat de la faible efficacité du modèle de gestion centralisée avait été établi, la plupart des jeunes pays continuant à faire face aux différentes manifestations du sous-développement. Dans certains, la pauvreté aurait même sensiblement augmenté.

Dès lors, la décentralisation, processus consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes, qui avait fait ses preuves dans les pays développés, s'est affirmée progressivement comme un véritable levier du développement local, et partant, du développement national dans les pays du Sud.

Le développement local, ou développement à la base, peut se définir comme étant un processus participatif utilisant les initiatives locales et devant faire face à trois principaux enjeux : (i) répondre aux besoins des populations qui ont dorénavant une position active et responsable ; (ii) assurer un développement économique et social à l'échelle du territoire ; et (iii) inscrire la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités dans des actions de proximité. Dans les pays en développement, le développement local est prôné en complément des mesures macroéconomiques et des grands projets.

La présente communication n'a pas l'ambition pas de traiter, de façon approfondie, les différentes facettes de la relation entre décentralisation et développement local en Mauritanie ; la multiplicité et la complexité de ces facettes exigeant un travail multidisciplinaire de longue haleine. Plus modestement, elle a pour objectif de partager quelques réflexions sur la décentralisation comme opportunité pour promouvoir le développement local en Mauritanie et sur les conditions requises pour saisir cette opportunité.

La communication s'articulera autour de trois parties. La première partie rappellera l'importance accordée à la décentralisation et au développement local dans l'énoncé formel des stratégies et politiques publiques en Mauritanie. L'accent y sera mis notamment sur le rôle des communes au regard du développement local et sur le renforcement des capacités des organisations de la société civile et l'amélioration de la gouvernance, dans une perspective de mobilisation efficace des différents acteurs du développement local.

La deuxième partie traitera de l'évolution du financement du développement qui est, davantage que par le passé, promotrice de la décentralisation au service du

développement local en Mauritanie. Il s'agira de montrer que les bailleurs, multilatéraux et bilatéraux, destinent une partie croissante de l'aide publique au développement aux autorités locales et acteurs non étatiques, alors que la coopération décentralisée draine un volume non négligeable de ressources financières dont certaines communes mauritaniennes ont su relativement bien tirer profit.

Enfin, la troisième partie présentera les principaux handicaps à l'essor de la décentralisation au service du développement local en Mauritanie et proposera, afin de susciter le débat, quelques pistes de réflexion pour surmonter progressivement ces handicaps.

Approches de développement et de la planification communale en Mauritanie

Mohamed Ahmed Mahboubi

Expert-consultant en développement local

Cette contribution vise à mesurer l'évolution observée au niveau de la participation du citoyens dans la conduite des affaires publiques et son implication dans la genèse et le commencement du cycle et processus démocratique et dans la gestion de la chose publique en Mauritanie, elle essaiera de décrypter les grands moments de l'évolution de l'opération de la transition et l'avènement démocratique en terme d'ouverture, d'organisation des élections municipales et les étapes qui l'ont suivie à travers l'analyse et l'essai de la compréhension des approches de développement adoptées dans leurs visions du développement communal et de la planification municipale en Mauritanie au cours de la période qui se situe entre 1987 jusqu' à nos jours.

Au cours de cet essai seront examinés les dimensions institutionnelles, la répartition la distribution des responsabilités et tâches relatives à la décentralisation entre les opérateurs entre les maires des communes et les différents départements ministériels ou partenaires impliqués dans ce domaine. Il seront passé en revue aussi, les aspects sociologiques, géographiques qui freinent le développement communal, les obstacles et contraintes liées à la coexistence, la cohabitation avec les groupes traditionnels qui cherchent à réduire le rôle de la commune, de limiter ses champs d'action et d'intervention, et finalement pour orienter cette intervention dans l'intérêt particulier de ces groupes.

En plus nous estimons que cette communication doit analyser le découpage administratif, les problèmes qu'il pose, appréhender les dimensions économiques et politiques qui freinent le processus de décentralisation et du développement local, particulièrement des questions qui se rattachent à l'exécution des plan d'action, de la faible capacité d'autofinancement communal, le faible taux de réalisation des infrastructures et sa généralisation, de la mobilisation des équipements et de services sociaux qui rentrent dans son domaine de compétence.

Le mode de financement communal lui aussi sera traité, ce mode qui se caractérise par la faiblesse de ressources, qui se basent sur les prélèvements fiscaux et sur les impôts, souvent, difficile à recouvrer (impôt sur l'habitat, sur les activités commerciales informelles et autres...).

En fin nous aborderons la dimension administrative qui s'est caractérisée par un niveau faible du taux de représentativité, de non cohérence du développement proposé avec les besoins sociaux et les exigences démocratiques, il s'agit là, d'une démocratie d'apparence ou de forme, une démocratie qui n'émane pas du peuple, une démocratie qui manque entre autres d'un contenu juridique, institutionnel, financier, de la culture démocratique et de l'encadrement.

Ce manque de culture de participation, de prise en compte du point de vue du citoyen et du manque de l'éveil démocratique chez la population, autant d'éléments qui ont

contribués et contribuent à l'échec de cette unique expérience, d'où l'impact négatif, du faible engagement et l'absence de l'implication de la population dans le processus de développement communal.

Le transfert ou la transmutation de la décentralisation de son objectif comme étant un processus public qui vise l'implication et la participation effective du citoyen, la prise en compte de son point de vue dans la mise en œuvre et dans l'exécution des politiques publiques à un outil aux services du maire et son staff rétrécit (cercle restreint), à contribuer et contribuera lui aussi dans la non compréhension du concept, sa non consécration, les conditions de sa genèse été marquée par la faiblesse du niveau intellectuel du citoyens, de son éveil, c'est pourquoi cette contribution sera axée sur :

- Introduction d'une définition de concept de la planification communale
- Référencier les principales expériences de développement communal en Mauritanie
- Recensement des principaux projets de développement qui ont introduits de nouvelles approches de développement spécifiques aux communes.
- Identifier les principales contraintes et obstacles
- Avancer des observations et recommandations qui peuvent contribuer à la relève et l'amélioration des performances, de la gestion communales, ce qui permettra de faire participer effectivement les élus locaux et d'impliquer dans la gestion de la chose publique.

Relation entre décentralisation et déconcentration en Mauritanie

Cheikh Ould Abdellahi

Wali de l'Assaba

Le rôle de décentralisation dans la consolidation de la démocratie locale en Mauritanie

Moustapha Ould Ahmed Deida

Professeur de droit public et recteur, Université de Nouakchott

L'expérience démocratique se base, en vue de sa mise en place et sa promotion, sur des mécanismes organisationnels qui jouent un rôle de premier plan dans la consolidation des valeurs démocratiques. La mise en œuvre de la démocratie et le respect de ses principes trouve des solides piliers dans l'assimilation des besoins et les priorités de la transition démocratique. La récente expérience mauritanienne semble avoir traversé des étapes prometteuses pour institutionnaliser la vie politique après la mise en place depuis 1986 d'élections municipales pluralistes.

Cette démarche a donné une impression sur l'originalité de cette expérience en considérant la démocratie locale comme le cadre approprié pour la mise en place d'un modèle démocratique échelonné.

L'installation d'un processus de décentralisation a été caractérisée dans notre pays par un contexte marqué par un régime politique d'exception dans lequel les libertés et les indicateurs de la participation politique étaient absent. Pour sa part le contexte social étaient marqué par l'absence de contact avec les cadres démocratiques (élections, partis politiques, société civile...). Ce processus de décentralisation a été considéré à l'époque comme une base sur laquelle on peut construire une démocratie locale.

La décentralisation se consolidait d' une part à travers l'adoption d' un cadre juridique qui a accompagné cette démarche depuis son initiation et qui a connu plusieurs améliorations et d'outre part a travers une volonté politique marqué par un appui solide qui vise le renforcement de la politique de décentralisation malgré les défis majeurs que les institutions démocratiques avaient connus depuis 2003.

L'importance de l'expérience communale trouve son origine dans la position importante qu'occupe la commune dans le développement local sur plusieurs niveaux:

- ✓ La commune exprime la volonté de la population de participer à la gestion des affaires locales;
- ✓ La commune vise aussi une politique qui cherche une administration de proximité;
- ✓ La commune permet de réaliser les aspirations des populations locales.

Dans ce cadre notre intervention propose une analyse du rôle de la décentralisation dans la consolidation de la démocratie locale en Mauritanie, à travers des perspectives qui porte sur deux questions interdépendantes:

- La première question concerne le contenu qu'offre l'expérience mauritanienne en matière de décentralisation notamment les principes sur lesquels se base le parcours et la réalité de cette expérience;
- La deuxième question analyse la réalité de cette expérience et le degré d'assimilation par la population du contenu de la participation politique;
- En fin des conclusions.

L'importance de la planification stratégique pour réaliser le développement local : le cas de la ville de Nouakchott face aux défis de développement urbain et économique

Salem Sidi Abdoullah

Économiste, Université de Nouakchott

Le slogan penser globalement et agir localement représente l'idée sous-jacente de la décentralisation au cours des années 1980 et jusqu'à une date récente. La Mauritanie est engagée dans cette perspective pour des raisons spécifiques mais également régionales et mondiales. Mais avant cette période, aux cours des années 1960 et 1970 les choix publics portés essentiellement sur la centralisation et la prise en charge de développement économique par l'État. L'idée maîtresse dans cette vision de choses consistait à cette époque dans la nécessité de mise en place d'un système productif fondé sur l'industrialisation et la création d'une agriculture intensive. Les industries extractives (minerai de fer, cuivre,...) et manufacturières (textile, sucre,...) représentent cette prise en charge de développement économique par le gouvernement mauritanien. Celui-ci a investi un montant de 501 millions des dollars dans le projet *guelb el ghein* (extraction du minerai de fer). Montant qui représentait le deux tiers du PIB de la Mauritanie. La conséquence de cette prise en charge de développement économique par l'administration centrale a été un fiasco et un endettement massif. L'intérêt donnait à la décentralisation au cours des années 80s s'inscrivait dans le cadre d'un mouvement général lié à l'échec de l'État Nation en matière de développement. Pour permettre à celui-ci de se désengager, voir même de se désresponsabiliser, à propos des impératifs de développement la décentralisation a été une opportunité inestimable. Elle a permis à l'État de transférer, aux jeunes municipalités, ses compétences et surtout ses responsabilités en matière de fourniture des services publics, de construction des infrastructures économiques, sociales et culturelles. Ce transfert de compétences était moins appuyé par un transfert des ressources financiers et de personnel technique nécessaire.

La ville de Nouakchott, capitale de la Mauritanie, a vécu cette expérience et elle concentre aujourd'hui tous les problèmes urbains et économiques de la Mauritanie. Ces habitants représentent les tiers de la population nationale. Pour faire face à ces problèmes la municipalité de Nouakchott a entamé, dès la fin de 1999, les travaux de l'élaboration d'une stratégie de développement de la ville. Celle-ci a été suivie par l'élaboration d'autres documents de planification urbains relatifs. La mise en œuvre de cette stratégie avait fait face à des contraintes et les résultats sont loin de répondre aux espérances de la population.

Le sujet : *la ville de Nouakchott face aux défis de développement urbain et économique*, sera analysé et développé en fonction de cette expérience engagée auparavant par la municipalité de la ville et reconduite par la suite par la communauté urbaine qui en a été l'héritière en 2000.

Références :

- 1) Bureau d'étude ETASCO ; stratégie de développement de la ville de Nouakchott ; 2000.
- 2) Bureau d'étude URBA PLAN ; schéma directeur d'aménagement urbain de Nouakchott ; 2003.
- 3) Salem Sidi Abdoullah ; la ville de Nouakchott, réalités et perspectives d'une économie urbaine en développement déséquilibré ; revue juridique politique et économique du Maroc, n° 37, 1 septembre 2006.

Quelles perspectives de la décentralisation en Mauritanie à la lumière des expériences réussies de par le monde

Isselmou Ould Abdelkader

Administrateur civil, Consultant international, ancien ministre

Le traitement de ce sujet tel qu'il est formulé ici incite plus à la prophétie qu'à l'analyse du processus de décentralisation par rapport aux données inhérentes au contexte mauritanien. Il nous semble plus judicieux de traiter la question en prenant la responsabilité de la poser autrement qu'en nous interrogeant sur les perspectives de cette option dans un pays dont l'évolution ne saurait se résumer en peu d'hypothèses. Nous nous autorisons donc à recentrer le débat que soulève une telle interrogation sur la forme et les limites du système de décentralisation que la Mauritanie devra adopter étant donné ses spécificités sociologiques, géographiques et culturelles, de son expérience et de celles des pays dont elle pourrait éventuellement s'inspirer.

La décentralisation peut être considérée comme étant le carrefour des dilemmes dans un pays comme la Mauritanie. L'espace géographique considérable, l'éloignement de la périphérie par rapport au centre, la modestie des ressources de toutes sortes et les difficultés de communication rendent difficile le choix entre la concentration nécessaire d'un pouvoir naissant et la déconcentration, voire le démembrement de ce pouvoir (décentralisation) pour l'approcher des populations qui l'ignorent encore.

Le caractère quasi mécanique de la genèse d'un Etat venu spontanément chapeauter des pouvoirs endogènes incite à se méfier du transfert de prérogatives publiques à des échelons territoriaux inférieurs alors que lesdits pouvoirs ont encore une forte ambition d'achever leur évolution après qu'elle fut ralentie par la colonisation. L'hésitation du nouveau Pouvoir central est légitime même si la décentralisation lui a toujours paru nécessaire à la fois pour garantir la proximité des services publics du Citoyen et faire une concession au système coutumier de gestion des populations.

Sur le plan culturel, la décentralisation est également au centre des enjeux, car tout en prenant positivement acte de la diversité et en favorisant l'épanouissement des identités

dans des espaces communautaires différents, elle pourrait contribuer au cloisonnement de ces espaces et acheminer le pays vers un développement séparé de ses composantes culturelles.

La faiblesse des moyens financiers et de l'encadrement humain constitue un argument au service du jacobinisme et de la centralisation du pouvoir qui sont fondés sur la crainte d'un saupoudrage qui laisserait les moyens sans aucun impact. Mais les tenants de la décentralisation peuvent arguer également le fait que cette option contribue à mobiliser des ressources locales que le râteau fiscal de l'Etat ne saurait atteindre.

Ce ne sont là que certains aspects de la problématique de l'adaptation du système de décentralisation aux réalités du pays. Parmi les moyens de cette adaptation figurent la planification du développement local et son ancrage à d'autres mécanismes de nationaux de prospective répondant aux exigences d'harmonie et d'unité de l'ensemble du système de projection de la totalité de l'entreprise de développement.

Comment les pays similaires ont-ils fait face à ces enjeux qui sont presque partout les mêmes dans les pays neufs ou issus récemment de la colonisation ? En tout cas, notre réflexion devra se focaliser sur les différents aspects de cette problématique pour baliser le chemin d'une évolution positive du système de décentralisation de la Mauritanie.

Le traitement de ce sujet tel qu'il est formulé relève plus de la prophétie que d'une analyse scientifique du processus de décentralisation au regard des données inhérentes au contexte mauritanien. Il semble donc plus judicieux de traiter la question en la posant autrement qu'en s'interrogeant sur les perspectives de cette option dans un pays à l'évolution hasardeuse et ouverte à toute éventualité. Nous nous autorisons donc à recentrer le débat que soulève une telle interrogation sur la forme et les limites du système de décentralisation que la Mauritanie devra adopter en l'adaptant à ses spécificités sociologiques, géographiques et culturelles, ainsi qu'à son expérience et de à celles des pays dont elle pourrait éventuellement s'inspirer.

La décentralisation peut être considérée comme étant le carrefour des dilemmes et des défis dans un pays comme la Mauritanie où l'espace géographique considérable, l'éloignement de la périphérie par rapport au centre, la modestie des ressources de toutes sortes et les difficultés de communication rendent difficile le choix entre la concentration nécessaire du pouvoir d'un Etat naissant et la déconcentration, voire le démembrement de ce pouvoir (décentralisation) pour le rapprocher des populations qui l'ignorent encore.

Le caractère quasi mécanique de la genèse de l'Etat national venu spontanément chapeauter des pouvoirs endogènes incite à se méfier du transfert de prérogatives de puissance publique à des échelons territoriaux inférieurs alors que lesdits pouvoirs ont encore une ambition orpheline, mais réelle d'achever leur évolution après avoir été gelés ou fossilisés ou enkystés par la colonisation. L'hésitation du nouvel Etat central paraît de ce fait légitime même si la décentralisation lui a toujours paru nécessaire à la fois pour assurer au Citoyen des services de proximité et pouvoir tutoyer le système coutumier de gestion des populations en lui faisant une telle concession.

Sur le plan culturel, la décentralisation est également au centre des enjeux, car tout en prenant positivement acte de la diversité ethnique et en favorisant l'épanouissement des identités dans des espaces communautaires différents, elle peut néanmoins, contribuer au cloisonnement de ces espaces et engager le pays vers un développement séparé de ses composantes socioculturelles.

La faiblesse des moyens financiers et de l'encadrement humain constitue enfin un argument au service d'une centralisation excessive du pouvoir que justifie tant bien que mal la crainte d'un saupoudrage des ressources qui réduirait l'impact des actions, déjà limitées, du développement. Mais les tenants de la décentralisation peuvent opposer à cet argument de taille le fait que cette option contribue dans la plupart des cas à

mobiliser davantage des ressources locales que le râteau fiscal de l'Etat ne saurait atteindre.

Ce sont là, quelques aspects de la problématique de l'adaptation du système de décentralisation aux réalités du pays. Parmi les moyens de cette adaptation figurent la planification du développement local et son ancrage à d'autres mécanismes nationaux de prospective répondant aux exigences d'harmonie et d'unité du système de projection de l'ensemble de l'entreprise de développement. Une telle harmonie requiert de trouver un juste milieu permettant de définir et d'établir de bons rapports entre les autorités centrales et les communautés locales, un système de planification efficace pour la réalisation des objectifs locaux et un mode de mobilisation des ressources budgétaires adapté au contexte mauritanien.

Les expériences des autres pays pourraient sans doute profiter à la Mauritanie si elle arrive à respecter, ce qui est parfois difficile, la limite entre l'inspiration et le mimétisme qui rend inféconde l'imagination au lieu de lui permettre de mettre en valeur les réalités spécifiques. On tentera tout au moins de comprendre comment certains pays, en particulier ceux qui sont géographiquement, culturellement et sociologiquement proches de la Mauritanie ont fait face aux enjeux précités.

La présente note se focalisera, par rapport au contexte mauritanien, sur (i) un aperçu historique de la décentralisation (ii) les rapports entre pouvoirs centraux et locaux (iii) la problématique de la planification du développement local du point de vue des enjeux, des difficultés et de l'impact en termes de mobilisation des ressources et (iv) les conditions d'un modèle adéquat de décentralisation mettant en valeur les expériences enrichissantes d'autres pays.

Bref rappel historique

La Mauritanie accéda au statut de colonie française en 1920 et fut rattachée au gouvernement général de l'Afrique Occidentale Française (AOF) basé à Dakar. Elle fut organisée⁶ en 5 cercles, notamment le Trarza, le Tagant, le Brakna, le Gorgol et l'Adrar auxquels s'ajoutèrent plus tard le Guidimagha, l'Assaba, le Hodh oriental, le Hodh occidental et le Tris Zemmour. Après que furent créés les deux cercles de la Baie du Lévrier (Dakhlet Nouadhibou) et de l'Inchiri, le découpage territorial finit par épouser entièrement les anciens territoires des Emirats ou des grandes confédérations tribales homogènes. Cette recherche d'harmonie de l'organisation territoriale avec le substrat sociologique avait très vite donné aux djemâas, structures de gestion collégiale des tribus et des fractions, la vocation de servir de courroie de communication entre les autorités coloniales et les populations. Dans la Vallée du Fleuve Sénégal, l'organisation administrative comprenait des échelons plus simples, en l'occurrence le quartier, le village et le canton dont les chefs étaient désignés suivant des règles coutumières validés d'une manière ou d'une autre par le commandement colonial. Les auxiliaires indigènes assuraient certaines prérogatives de puissance publique dans les domaines de la répression des délits forestiers, de la répartition et du recouvrement des impôts, de la reconstitution du couvert végétal, de la mobilisation des enfants pour en assurer la scolarisation, du renseignement, etc.

Plus tard, furent créées⁷ les communes d'Atar, de Kaédi et de Rosso⁸ et de Boghé⁹ qui disposaient d'un patrimoine et d'un budget, mais dont on ne pouvait dire qu'elles réellement décentralisées étant donné que leur pouvoir était partagé entre le chef de la subdivision territoriale et un maire nommé par le pouvoir colonial. Ce système de décentralisation, si on peut l'appeler ainsi, permettait de seulement de donner un cachet

⁶ En vertu d'un arrêté du 13 novembre 1912 en

⁷ En vertu du décret du 4 décembre 1920

⁸ Ces Communes furent créés en 1953

⁹ La Commune de Boghé fut frée en 1955

officiel au pouvoir d'une personnalité déjà respectée et nantie d'une incontestable légitimité.

Selon la plupart des analyses et des diagnostics, les expériences de l'Etat national dans le domaine de la décentralisation n'ont presque jamais pu rompre avec cette vision coloniale des rapports entre les pouvoirs centraux et locaux. Malheureux héritage jacobin de l'Administration française, modestie des ressources, puissance des entités antérieures à l'Etat central sont, plus qu'une explication du phénomène, des arguments qui paraissent péremptoires aux yeux de ceux qui les utilisent jusqu'aujourd'hui pour faire peur d'une décentralisation conséquente, ce qui explique que depuis l'indépendance, cette option n'a jamais été ni effective ni absente du discours politique.

En 1960, fut instauré un modèle de décentralisation prévoyant 3 catégories de communes à savoir :

- (i) Les communes urbaines dans les villes ayant une population supérieure à 1500 habitants et disposant de ressources suffisantes pour avoir un budget propre. Les seuls centres urbains répondant à ces critères étaient de Nouakchott, Atar, Boghé, Rosso et Kaédi qui étaient gérées par des conseils municipaux élus au suffrage universel, des maires et des adjoints aux maires désignés par lesdits conseils en leur sein. Ces communes urbaines étaient théoriquement chargées de régler les affaires générales de la ville, mais ne bénéficiaient pas de compétences précises, ce qui limitait l'impact de la décentralisation. Le pouvoir de tutelle exercé sur elles étaient fort et faisait penser plus à des liens de subordination qu'à ceux d'une simple collaboration.
- (ii) Les subdivisions¹⁰ administratives étaient transformées en communes rurales. Etaient gérées des conseils élus, mais dont le président conseil n'était autre que le chef de la subdivision qui représentait en même temps le pouvoir central. Le mode de désignation de l'exécutif municipal réduisait à néant l'impact de la décentralisation.
- (iii) Une troisième catégorie de collectivité locale fut ensuite créée, notamment les communes pilotes¹¹ qui jouissaient de la personnalité morale, disposaient d'un budget et d'un patrimoine propres, exerçaient les mêmes attributions que les communes urbaines, mais elles étaient administrées par des Délégués du Gouvernement.

Les communes avaient connu de graves dysfonctionnements qui conduisaient souvent le Gouvernement à recourir à la nomination des autorités communales, ce qui devait avoir pour conséquence de réduire toutes les communes au même régime juridique. Cet échec ne déplaisait guère aux Commandants de cercles qui étaient frustrés du fait qu'ils n'avaient que de modestes crédits délégués, alors que leurs subordonnés, en l'occurrence les chefs de subdivision, avaient des budgets à gérer. Le lobby des commandants de cercles arriva facilement à peser de tout son poids pour la suppression des communes et leur remplacement par les régions.

En 1968, fut promulguée une loi¹² portant suppression des communes et instituant à leur place 8 régions transformées en collectivités décentralisées. Les travaux préparatoires de ladite loi n'ont laissé de trace ni dans le journal des débats de l'Assemblée nationale ni aux archives de la Direction de la Législation. Les justifications sont venu plus tard éclairer sur les objectifs de cette réforme dont on a souvent dit qu'elle visait à « corriger les erreurs de l'expérience communale et à favoriser l'unité nationale, tout en veillant à limiter l'influence des forces traditionnelles qui s'étaient manifestées trop librement dans

¹⁰ Les subdivisions administratives étaient à l'époque au nombre de 33 dans tout le pays

¹¹ Elles étaient au nombre de 3, notamment Zouerate, Aioun et Nouadhibou.

¹² Loi 68-242 du 30 juillet 1968 relative à la régionalisation

le cadre communal¹³». Les régions avaient des budgets votés par des conseils régionaux nommés par le Gouvernement sur proposition du Ministre de tutelle¹⁴ et présidés par des personnalités également désignées par le Pouvoir central¹⁵. Les Gouverneurs assuraient à la fois les fonctions d'Exécutifs des régions et de représentants de l'Etat. La régionalisation n'était en fait qu'une forme de déconcentration de certaines prérogatives de choix de petits projets et de mobilisation des ressources pour les réaliser. Elle offrait, tout au plus, un cadre d'apprentissage de la pédagogie de la planification à l'échelon régional et de la prise en compte des rapports entre les intérêts de l'Etat et ceux de ses démembrements territoriaux.

La loi de 1986 portant décentralisation communale¹⁶ a défini les missions des Communes de manière vague, comme dans la plupart des Etats héritiers du système français. En application du principe bien connu de subsidiarité, la compétence dont sont investies les collectivités locales n'est nullement générale, mais partielle et résiduaire par rapport à celle de l'Etat. « La Commune est chargée de la gestion des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou par leur importance, de la compétence de l'Etat » précise d'emblée l'article 2 de ladite ordonnance. Cette ambiguïté volontairement entretenue résulte du fait que la communalisation ne visait au fond qu'à entraîner les populations sur les techniques électorales, au jeu de la démocratie et du respect de la pluralité des choix et des opinions. Les décideurs politiques ne semblaient pas avoir foi en la capacité des Communes à contribuer au développement local et à la mobilisation d'un surplus de ressources financières. C'était d'autant plus commode qu'il n'était pas nécessaire, selon cette même vision, de faire un effort d'adaptation du système de communalisation au contexte culturel, géographique et sociologique du pays. Sur le plan de l'énoncé juridique, ce système est à peu de chose différent de celui des pays dont les Communes existent depuis des siècles. Il ne fait, par ailleurs, aucune différence entre les zones urbaines et les zones rurales, bien que ces deux milieux aient des préoccupations, des ressources, des activités et des modes de vie différents. Le découpage territorial n'avait fait l'objet d'aucune étude préalable.

C'est en 1995 et, plus tard en 2012, que le Gouvernement s'est engagé à changer de vision de la décentralisation en la considérant comme une option visant la promotion de la démocratie locale et du développement à la base¹⁷. Mais de nombreux obstacles continuent à se dresser devant les Communes et à limiter leur contribution au développement local. L'Etat exerce sur elles une tutelle pesante et ses services refusent de se laisser dessaisir de leurs compétences classiques au profit des nouvelles entités. Les décideurs politiques font état de leur déception des premiers résultats de la décentralisation, ce qui leur permet de justifier le manque de transfert des ressources nécessaires à l'exécution des missions dévolues aux Communes. Au niveau des circonscriptions territoriales (wilayas et Moughataa), il n'existe pas, dans la plupart des cas, de cadres ou de mécanismes de concertation entre les communes et les autres acteurs locaux de développement. Le Comité Régional de Développement (CRD) institué par l'ordonnance portant organisation de l'Administration Territoriale¹⁸ n'a pas été mis en place dans la plupart des wilayas. La déconcentration au profit des services techniques régionaux demeure insuffisante et les moyens financiers, matériels et humains dont ces services disposent sont insignifiants par rapport aux besoins des populations. La pratique

¹³ Nathalie GOEDERT : Livre blanc de la décentralisation en Mauritanie, décembre 2009, page 26

¹⁴ Assumée jusqu'en 1978 par la Présidence de la République, la tutelle transférée depuis cette date au Ministre de l'Intérieur

¹⁵ Entre 197 et 1989, les Conseils régionaux étaient présidés par des officiers membres du Comité Militaire de Salut National

¹⁶ Ordonnance n°87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n°86-134 du 13 août 1986 instituant les communes.

¹⁷ Déclaration de politique de décentralisation de 1995 confirmée par la DPND de 2012.

¹⁸ Ordonnance 9002 du 3 janvier 1990, portant organisation de l'Administration Territoriale de la RIM

de la planification du développement communal n'a pas encore dépassé le stade de la mode et les plans élaborés n'ont pas eu de suite dans la plupart des cas. Enfin, la société civile n'a pas encore perçu la nature des rapports qu'elle doit avoir avec les communes et l'importance de son rôle dans la consolidation du processus de décentralisation..

1- Les rapports entre pouvoirs centraux et locaux

Il existe une multitude de définitions du concept de décentralisation qui aboutissent toutes à l'idée de démembrement de l'Etat sous une forme technique (établissement public) ou territoriale (collectivité territoriale ou locale). Il s'agit donc pour l'Etat de créer des entités auxquelles il attribue des prérogatives de puissance publique et transfère des ressources. Ces entités complètent l'action de l'Etat dont elles sont en quelque sorte les concurrentes. Le principal enjeu de la décentralisation réside dans ce conflit potentiel entre les personnes publiques territoriales que les juridictions administratives sont appelées parfois à résoudre avec difficulté, même dans un pays avancé comme la France, l'Allemagne ou la Grande Bretagne.

En Mauritanie, cette forme d'organisation territoriale fait d'autant plus peur que la genèse de l'Etat a été troublée par une évolution entrecoupée d'événements aussi marquants les uns que les autres. Aussi, peut-on craindre à juste raison, le réveil des entités émيرales qui n'ont jamais cessé de chuchoter que l'Etat a moins d'autorité qu'elles sur les populations. Les réalités politiques, géographiques, et sociologiques du pays ont toujours justifié et justifient encore la méfiance de ces entités, ce qui explique en partie le sens de l'évolution constitutionnelle du pays.

La Constitution du 22 mars 1959 stipulait¹⁹ que « les collectivités territoriales de l'État mauritanien sont le Cercle et la Commune. Les cercles s'administrent par des conseils locaux, expression des collectivités traditionnelles. Les communes s'administrent par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi ». On constate que ce texte fondateur de la jeune république avait voulu maintenir un équilibre entre un pouvoir régional détenu par les forces traditionnelles (tribus, fractions ou villages et cantons) et un pouvoir communal tirant sa légitimité du suffrage universel. Cet équilibre traduisait, à l'échelon territorial, celui opéré de manière précaire entre une Assemblée Nationale entièrement aux mains des chefferies millénaristes et un petit groupe de cadres imbus de la culture moderne.

La Constitution du 20 mai 1961 renversa les termes de ce « deal » en disposant²⁰ que « les collectivités territoriales de l'État mauritanien sont les communes...qui s'administrent par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi ». Le régime devint présidentiel, le Premier Ministre se muant en Président de la République et les forces traditionnelles furent formellement soumises à la volonté technocratique, et de surcroît moderniste, de jeunes cadres parfois issus des sphères moyennes ou inférieures de la société. Du moins, allait-on assister à une cohabitation des forces sociales dans les structures communales créées dans les zones urbaines et rurales énumérées au précédent chapitre. Le compromis entre les autorités traditionnelles et l'Etat consistait à accorder au second le droit et le pouvoir de donner aux premières une légitimité formelle dont elles n'avaient pas besoin. Grace à ce compromis, chacun faisait semblant de croire au système de représentation, tout en ne reconnaissant au fond que le sien, comme au temps de la colonisation. Les chefs de tribu, de village ou de canton exerçaient désormais leur influence millénariste à travers les conseils municipaux formellement élus en laissant à l'Etat le privilège de se donner l'impression d'exercer un réel pouvoir. Cette complicité que troublaient parfois des sautes d'humeurs de l'Exécutif ou de quelques groupes de notables en rupture de bans était le fondement du rapport entre l'Etat central et les pouvoirs locaux. Elle était en fait le seul moyen pour l'Etat de régénérer avec la population, ne serait-ce qu'artificiellement, le lien sui generis qui lui avait toujours

¹⁹ Article 46 de la Constitution du 22 mars 1959, Journal officiel, 13 mai 1959.

²⁰ Article 53 de la Constitution du 20 mai 1961, journal officiel du 3 juin 1961

manqué. Mais cet équilibre ne pouvait durer plus longtemps et survivre à l'inévitable mutation des rapports sociaux sous l'effet de facteurs multiples.

La restauration des communes en 1986 donnait l'impression que les décideurs politiques avaient observé ou pressenti cette mutation profonde appelant à trouver pour le pays, surtout à l'échelon local, un système de représentation capable de répondre à l'exigence générale de dignité, d'égalité et d'émancipation sociale économique et culturelle. Désormais, le problème posé n'est plus seulement celui du renforcement de l'autonomie des collectivités territoriales, mais surtout celui d'une représentativité sociale de leurs organes de gestion. Il semble malheureusement que, pour des raisons évoquées plus haut, le système de décentralisation mis en place, n'a résolu aucun de ces deux problèmes. En examinant les rapports entre pouvoirs centraux et pouvoirs locaux, rien qu'à travers l'exercice de la tutelle des premiers sur les seconds, on s'aperçoit du fait que les organes de gestion des Communes actuelles n'ont qu'une faible marge de manœuvre qui ne diffère presque en rien de celle des premières communes. En effet, l'Etat exerce sur ces dernières une tutelle forte, notamment sur la plupart des délibérations, notamment celles réputées illégales et annulables de plein droit, celles devant être approuvées par les deux Ministres de tutelle technique et financière et celles relatives aux transactions dépassant un certain montant, aux règlements généraux de voirie et à la modification du règlement intérieur du Conseil municipal. Le poids de cette tutelle laisse peu de place à la planification du développement local qui devient une nécessité absolue et une pratique courante dans le monde d'aujourd'hui, pour créer, entre tous les acteurs, une synergie capable de compenser la rareté des ressources.

3- La planification du développement local

Bien que le concept de « développement local » soit entré depuis longtemps dans le lexique de la décentralisation, il demeure relativement ambigu en Mauritanie où il est tantôt restreint aux actions de la collectivité locale pour son propre renforcement ou au profit de ses populations. On convient de plus en plus que le développement local inclut les actions et programmes de tous les acteurs agissant sur le territoire de la Commune et pouvant avoir sur les habitants de celle-ci un quelconque impact positif. Toutes les définitions de ce concept se valent et nous en retiendrons celle qui semble adaptée au contexte mauritanien à savoir que « le développement local est une stratégie de développement orientée vers l'action qui valorise les potentiels locaux, mise sur les acteurs locaux et la dynamique qui les anime, et interprète et tire avantage des politiques gouvernementales et de l'aide externe²¹ ». Quelle que soit la définition retenue, la planification en général et celle du développement local suppose que soit laissée une place à l'incertitude et au décalage entre le désir et la réalité, entre l'objectif fixé et le résultat à atteindre. En Mauritanie, pour des raisons encore plus nombreuses, l'expérience de la planification du développement local est encore loin de donner des résultats encourageants.

Les enjeux de cet exercice sont énormes pour les communes qui recourent à la planification dans un désert institutionnel. L'environnement administratif dissimule difficilement son hostilité à la décentralisation ou n'en a pas encore compris les vertus. L'Etat pressent que la planification pourrait servir aux Communes de moyen de renforcer subrepticement leur autonomie, même si les plans communaux ne sont pas exécutés. Le commandement des communautés de base (tribus et villages) estime que les Communes lui ont ravi sa légitimité par le truchement d'élections factices et, parfois, ne se voit pas dans le miroir physique ou épidermique des organes municipaux²². Les acteurs économiques et sociaux privés sont encore faibles et peu convaincus de l'aptitude des Communes à servir de locomotive au développement local.

²¹ Développement local : CONCEPTS, Stratégies et Benchmarking : Contribution de MIPMPEPI au débat sur la promotion du développement local en Algérie, Septembre 2011

²² Il y a dans tous les cas plus de villages dans l'espace communal que de membres du Conseil municipal

L'élaboration de plans de développement local (PDL) tantôt appelés à tort Plans de développement Communal (PDC) est désormais une mode que financent différents organismes et agences de coopération extérieure. Les premiers plans ont été ceux des communes de Kiffa, Laftah, Sani et Aghouarat avec l'appui du Programme Assaba, financé par le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) au milieu des années 1990. Le processus de planification du développement local se heurte à de nombreux obstacles : Les informations sans lesquelles aucun plan ne peut être élaboré, sont concentrées au niveau des services régionaux qui les retiennent alors qu'ils sont chargés de fournir aux communes l'assistance en matière de diagnostic, de définition des objectifs et d'exécution des programmes. Une grande partie de ces informations est aux mains des bureaux qui viennent de Nouakchott pour contrôler les projets de construction réalisés au profit des communes sans relation avec les services techniques régionaux. Par ailleurs, les Communes sont dépourvues de toute capacité d'encadrement des initiatives des organisations de la société civile bénéficiant de subventions communales ou entreprenant des actions intéressantes et qui échouent souvent à cause du manque d'assistance technique.

Après avoir été laissée au gré de l'imagination des experts pendant plus d'une décennie, la procédure d'élaboration des plans de développement local est désormais définie par arrêté²³ ministériel²⁴. Elle suit une démarche participative incluant trois phases de diagnostic, de planification et de programmation. Mais, si le cheminement est ainsi balisé, il demeure néanmoins formel. Les données collectées sont imprécises, les contraintes analysées de manière superficielle et les atouts mal appréciés. A travers la phase de planification, on ne peut saisir la logique et l'approche selon lesquelles les contraintes doivent être aplanies ni comment les atouts identifiés seront mis en valeur de manière optimale. On ne peut, non plus, percevoir la relation logique entre les objectifs, les contraintes et les atouts. La programmation est un chapelet de doléances tirées directement des déclarations des populations et sans rapport avec les deux phases précédentes.

Les plans de développement local font face à une très grande difficulté d'ordre structurelle qui en réduit l'efficacité, même si, du point de vue méthodologique et technique, ils sont bien conçus et élaborés. Ils n'arrivent jamais à s'intégrer tant soit peu harmonieusement dans les processus de planification aux deux autres niveaux existant, à savoir ceux des wilayas et des communautés de base. Il n'existe en effet, ni ordre chronologique entre les processus de planification à ces trois niveaux, ni des mécanismes d'harmonisation des programmes régionaux de lutte contre la pauvreté (PRLP) et des plans de développement local (PDL). Ensuite, les Communes ne savent pas encore comment prendre en compte les programmes de développement communautaire dans leur propre planification. Nous avons donc 3 niveaux de projection des actions de développement, en l'occurrence les wilayas, les Communes et les communautés villageoises entre lesquelles il n'existe aucun lien fonctionnel de coordination. Enfin, les Communes se heurtent à la confusion en matière de partage des responsabilités entre elles et l'Etat²⁵ et en matière de statut de nombreuses infrastructures²⁶ entre elles, l'Etat et les Communautés de base.

Comme on peut s'y attendre, les plans de développement local, même lorsqu'ils sont approuvés par la tutelle, ne posent aucun problème en terme de suivi puisqu'ils sont,

²³ Arrêté n°680 du 17 avril 2011

²⁴ Dans la plupart des pays la nomenclature générale du plan de développement local est fixée par la loi. Au Maroc, elle est fixée par la Charte communale de 2009 qui dispose que le « le document du plan de développement communal doit obligatoirement comporter un diagnostic mettant en évidence le potentiel économique, social et culturel de la commune, les besoins prioritaires identifiés en concertation avec la population, les administrations et les acteurs concernés et les ressources et les dépenses prévisionnelles afférentes aux trois premières années de mise en œuvre du plan de développement communal.

²⁵ Les pouvoirs en matière de gestion de la voirie et de l'espace urbain en général.

²⁶ Les écoles et les postes de santé sont souvent construits par les communautés de base alors qu'ils font partie du domaine public communal

dans la totalité des cas, classés sans suite une ou deux semaines après que les Maires se sont rendus compte que l'exercice de planification n'a qu'une portée pédagogique. Tout comme la décentralisation avait pour objectif primordial, voire unique, de vulgariser les techniques électorales, la planification du développement local ne semble avoir servi qu'à enraciner le mythe de la prospective et de la patience.

Toute planification du développement, surtout à l'échelon local doit comporter impérativement une stratégie de mobilisation des ressources financières, matérielles et humaines, la principale contrainte étant, dans ce domaine, le caractère drastique de tels moyens qui sont toujours en dessous des potentialités réduites par l'évasion des recettes et l'opposition des usagers au paiement des taxes municipales. L'élaboration et l'exécution des PDL impliquent d'identifier et de mobiliser toutes les possibilités et opportunités qu'offre le cadre juridique, institutionnel et politique. C'est l'occasion de mettre à contribution, de manière concertée et dans le respect des objectifs spécifiques, les apports de tous les acteurs publics nationaux, régionaux et locaux, les organisations nationales, locales et communautaires et les partenaires extérieurs. Le plan devient ainsi un contrat multilatéral en vertu duquel sont définies les responsabilités de chacun des acteurs précités. Ce partage de responsabilités est en lui-même une forme efficace de mobilisation des ressources de tous ordres, pourvu que l'Etat assume son rôle de leader en donnant la crédibilité aux plans de développement local au lieu de les ignorer. Aussi, cette mobilisation sera-t-elle assurée non seulement sur le plan arithmétique, mais surtout sur celui de la qualité du système de gestion qui sera fondée sur la rationalité et l'interactivité de la dépense et de l'amélioration des ressources.

4- Quelques expériences enrichissantes

Puisqu'il est difficile de faire le tour des expériences, de par le monde, en matière de décentralisation, cette note se limitera à jeter un coup d'œil sur les approches adoptées par certains pays de diverses inspirations philosophico-économiques, pour canaliser les volontés des pouvoirs centraux et locaux et articuler les actions des entreprises nationales et locales de développement.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les pays développés recherchent les meilleures voies pour aboutir à un développement local contractualisé mettant l'accent sur la mobilisation des ressources de divers acteurs locaux pour la réalisation d'objectifs pouvant avoir un impact partagé.

Aux Etats Unis, en Grande Bretagne et dans une moindre mesure au Québec, le développement local se base essentiellement sur des stratégies mettant en valeur une relation organique entre le capital et le tissu humain des entités territoriales décentralisées. Toutes les solutions adoptées visent à contribuer à la réussite des projets créateurs d'entreprise et à favoriser le développement. Cette conception dynamique et cette approche d'intégration des pouvoirs locaux ont permis de faire des pays anglo-saxons des pionniers en matière d'innovation et de création d'entreprises. Le modèle est donc bâti sur un partenariat entre les secteurs public et privé. Deux exemples de ce partenariat sont fournis respectivement par la ville américaine de Philadelphie autour de laquelle les 30 entreprises géantes se sont regroupées et la ville britannique de St-Helens où la Société Pilkington Brothers a formé un trust représentant la collectivité locale, la société, les chambres de commerce, les syndicats et les PME.

En France, la logique interventionniste²⁷ des années d'après-guerre a laissé la place à un concept de développement local participatif prévoyant une grande place à la concertation entre tous les acteurs locaux. La contractualisation du développement local a épuisé toutes les formules possibles, les principales étant le contrat de pays, et le contrat de bassin d'emploi dont la juridicité fait l'objet de polémiques entre les différentes écoles du droit public.

²⁷ L'interventionnisme des années d'après-guerre a donné lieu à la création de la Délégation de l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale et au dirigisme en matière de définition et de réalisation des projets

Le Maroc a adopté, depuis deux décennies, une nouvelle stratégie pour déclencher une dynamique de développement local en réalisant des programmes sectoriels au profit de petites et moyennes localités, en impliquant les populations et les élus locaux dans l'identification des besoins et la mise en œuvre des projets à caractère local et en mettant en place des mécanismes de concertation et de coopération entre les administrations, les collectivités locales et les organisations de la société civile. Pour renforcer les initiatives de ces organisations, le Maroc a créé l'Institut de Développement Local qui est chargé, d'aider à la réflexion pour la formulation et la conception des stratégies de promotion de la décentralisation dans l'axe principal du renforcement des institutions locales élues et la réalisation du développement local. Une Charte Communale datant de 2009 a octroyé aux institutions locales élues plus de pouvoir dans la gestion de leur territoire et élargi le champ d'action des communes soumises au régime d'arrondissements. L'expérience marocaine est proche de celle de l'Inde qui a pu, en dépit de sa diversité culturelle et son envergure démographique, promouvoir une vraie culture de la décentralisation en créant un centre d'apprentissage et de promotion de la participation et de la gouvernance démocratique. Cette structure assure, entre autres fonctions, l'éducation de la société civile indienne pour qu'elle participe mieux au processus décisionnel local. Il améliore également la contribution de la population locale à la gouvernance démocratique et la capacité des organismes municipaux en matière d'auto-gouvernance locale.

En Algérie, la décentralisation a toujours été perçue différemment que dans les pays précités. Ayant un vaste territoire, faisant face à des disparités régionales héritées de la colonisation, l'Algérie a opté depuis son indépendance pour un système socialiste fondé sur une conception centraliste du pouvoir. Elle comprend 1541 communes et 48 wilayas gérées respectivement par des assemblées populaires communales et régionales élues. Le processus de décentralisation dans ce pays a été troublé, voire interrompu par des événements historiques gravissimes en dépit desquels des progrès ont été accomplis. Dans un premier temps, la lutte contre les inégalités régionales a donné lieu à l'adoption de programmes spéciaux d'équipement des Communes à partir de 1970, suivant une approche verticale appliquant un centralisme exagéré qui exclue les « citoyens et les entreprises qui n'avaient pas la possibilité d'exprimer leurs avis et d'initier des projets de développement²⁸ ...» Mais à partir de 1974, a commencé à se décliner en Algérie une véritable tendance à privilégier la décentralisation appuyée par un développement local à travers des plans communaux de développement (PCD).

Au Sénégal, pays géographiquement réduit et vivant principalement de ressources agricoles, la décentralisation semble avoir fait du chemin grâce, notamment, à un effort d'adaptation au contexte spatiale et sociologique de ce pays. La décentralisation au Sénégal a connu plusieurs étapes depuis le 19^{ème} où existaient déjà quatre communes de plein exercice. D'autres communes furent créées avant 1950 et, en 1966, le code de l'administration communale fut adopté avant que ne fût promulguée une loi en 1972, créant des communes à régime spécial dont l'exécutif est désigné par le pouvoir central et des communautés rurales dirigées par des conseils ruraux en même temps que leur président, mais dont l'exécutif est le sous-préfet de la localité. La réforme de 1990 généralise les communes de plein exercice et transfère le pouvoir exécutif des communautés rurales à son président. En 1996, le code des collectivités locales reconnaît la région, la commune et la communauté rurale comme collectivités locales. En 1999, le Sénat, fut créé pour assurer la représentation nationale des collectivités, avant d'être supprimé par la constitution de 2001. Les conseillers régionaux, municipaux et ruraux sont élus au suffrage universel, ce qui leur donne une légitimité assurée et les met, comme partout en Afrique, en concurrence avec les pouvoirs coutumiers. Mais il

²⁸ ²⁸ Sofiane Hammouchi : Gouvernance territoriale et développement local dans la wilaya de BEJAIA : Quel état des lieux in Dialogue Euro-Méditerranéen de Management Public - MED 6 « Culture pour le changement, changements par la culture », Marseille : 7, 8, 9 octobre 2013 page 6.

semble que cette concurrence soit « fortement atténuée par le fait que souvent, les seconds se sont glissés dans les habits des premiers »²⁹. L'Etat sénégalais est probablement le plus décentralisé en Afrique francophone dans la mesure où il transfère aux collectivités locales neuf domaines stratégiques³⁰ et accompagne ce transfert de celui des ressources nécessaires. Il met également ses services à la disposition des collectivités locales sur la base de conventions d'utilisation.

Au Mali, la décentralisation a connu un bond en avant avec l'avènement du régime démocratique instauré en 1991 et la loi fondamentale qui a consacré la communalisation intégrale³¹ dans le respect de l'unité nationale et en vertu de laquelle le statut de collectivité locale a été attribué aux 8 régions, aux 49 cercles et à 703 communes urbaines et rurales. Le contexte malien est proche de celui de la Mauritanie, non seulement du point de vue géographique, humain et culturel, mais aussi en ce qui concerne les contraintes au processus de décentralisation. Les deux contextes sont marqués par (i) une faible coordination et articulation entre les intervenants (ii) l'absence de tradition de concertation entre acteurs (iii) le désintéressement des populations (iv) la faiblesse des acteurs locaux (v) l'insuffisance notoire de ressources. Une différence de taille existe cependant entre les deux pays. Le Mali a créé un Haut Conseil des Collectivités pour renforcer les pouvoirs locaux et mis en place une agence de financement pour soutenir le développement local.

5- Pour un modèle adéquat de décentralisation

Pour qu'un modèle de décentralisation soit adapté à la Mauritanie, il doit, autant que possible, à la lumière des expériences passées en revue (i) instaurer des rapports souples entre les pouvoirs centraux et locaux (ii) reposer sur un découpage territorial adéquat et tenant compte, du point de vue statutaire, de la vocation spatiale des collectivités locales (iii) (adopter un système de planification d'intégrant les programmes de développement communautaire et traduisant, en dépit de la pauvreté du pays et des populations, les stratégies nationales et régionales de mobilisation des ressources.

La définition et l'instauration des rapports entre les pouvoirs centraux et locaux forment la quintessence de la problématique de la décentralisation puisque, dans la plupart de cas, les premiers ont peur des seconds qu'ils créent en se démembrant volontairement dans le but de réaliser des fins nécessaires à l'échelon local. En Mauritanie, comme on l'a vu plus haut, la question est d'autant plus délicate que l'Etat n'a pas encore achevé son processus de formation pour pouvoir se démembrer aisément. Cet argument pèse en faveur du maintien du statu quo actuel et contre toute forme d'extension de l'assise territoriale des collectivités locales. La régionalisation fait peur aux jeunes Etats en leur faisant miroiter le spectre de la fédéralisation. Mais cette crainte n'est pas plus légitime que la réclamation de plus d'autonomie au profit des communes urbaines dont les territoires sont réduits et qui disposent d'importantes ressources financières et humaines. Il est incompréhensible que des communes de Nouakchott et Nouadhibou soient privées de l'exercice du pouvoir de maîtrise d'ouvrage publique communale et de gestion de l'urbanisme, alors que « c'est notamment au travers de la capacités des Communes à réaliser des équipements, que les besoins des populations seront satisfaits et que les conditions du développement local seront remplies³² ». Le pouvoir de tutelle de l'Etat sur les Communes ne saurait s'exercer dans les mêmes limites, car certaines

²⁹ Jacques FAYE, Foncier et décentralisation ; L'expérience du Sénégal, iied, dossier 149, mai 2008, page 3.

³⁰ Les domaines transférés aux collectivités locales au Sénégal sont (i) la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national, (ii) l'environnement et la gestion des ressources naturelles, (iii) la santé, la population et l'action sociale, (iv) la jeunesse, le sport et les loisirs, (v) la culture, (vi) l'éducation et la formation professionnelle, (vii) la planification, (viii) l'aménagement du territoire, (ix) l'urbanisme et l'habitat.

³¹ Loi n° N°93-008 du 11 février 1993 relative aux conditions de la libre administration des collectivités locales

³² Avant-propos de M. Mohamed Ould Maaouya, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation : Guide de la Maîtrise d'ouvrage communale. MIDEC, janvier 2009

d'entre elles ont des ressources cades capables de les gérer. On pourrait donc envisager un renforcement progressif des prérogatives des pouvoirs locaux en fonction de l'évolution des communes du point de vue des ressources et des capacités de gestion. Le découpage territorial initial des communes devrait également être revu et adapté aux réalités du pays pour tenir compte des observations formulées dans le rapport de l'équipe qui a rédigé le rapport sur le découpage des communes du Hodh Charghi³³ et reprises entièrement par le Livre Blanc de la Décentralisation en Mauritanie. Au moment du tracé des limites des communes, il était difficile de quadriller un vaste territoire à faible densité démographique, « dans un contexte de sédentarisation massive et de mise en vigueur d'une loi foncière ayant pour conséquence le décloisonnement des terroirs ancestraux³⁴ » Mais les erreurs ont été si grossières en l'absence de tout repère ou critère préalable pour la délimitation des territoires communaux. A chaque occasion, le découpage communal est pointé du doigt comme ayant été mal fait. Le Centre Mauritanien d'Analyse des Politiques suggère « une étude sur l'opportunité du découpage territorial actuel des communes dans la perspective de le réviser éventuellement pour mieux s'accommoder des exigences de l'aménagement du territoire³⁵. Une telle révision semble d'emblée très difficile dans la mesure où les espaces de solidarité ancestrale ont éclaté à cause de la concentration des populations dans les régions encore humides et de la sédentarisation en catastrophe de nombreuses tribus nomades dans leurs anciennes zones de parcours. Sur la plus grande partie du territoire du pays, les identités onomastiques ont enseveli et troublé les repères des identités spatiales, si bien que les premières, aussi bien que les secondes, n'ont plus de ressors de solidarité pour jouer leur rôle d'antan. Il reste néanmoins des poches de territoire « tribalement » ou « claniquement » homogènes grâce à l'hostilité naturelle ou la xénophobie de leurs populations autochtones.

Pour tenir compte de cette répartition des populations, il serait plus judicieux de réduire l'échelle territoriale de la Commune pour résoudre trois problèmes essentiels en faisant coïncider autant que possible l'espace communal avec l'espace de solidarité ancestrale, en rendant les entités municipales plus gérables et en répartissant plus justement les ressources que l'Etat met à la disposition des dites collectivités. Certes, le nombre de communes augmentera du simple au double et l'on peut-on invoquer, s'agissant de la réduction de leur dimension territoriale, l'inconvénient majeur de l'augmentation de leur charge d'équipement et de fonctionnement. Mais il vaut mieux avoir des communes efficaces qui coûtent cher, plutôt que des entités qui ne remplissent aucune fonction.

Il n'est pas évident que les wilayas actuelles puissent servir d'échelle adéquate de planification de développement local si elles recouvrent le statut de collectivités décentralisées. La région n'est pas un espace de solidarité et la décentralisation à son échelon nécessiterait des ressources supplémentaires dont l'Etat ne dispose pas. Mais ces arguments ne justifient guère de mettre fin au débat à ce sujet et la mise en veilleuse du projet de loi érigeant les wilayas en collectivités locales.

Un autre axe de réflexion devrait s'engager autour de l'opportunité de doter toutes les communes du même statut comme si celles de Nouadhibou³⁶ et de Jreif³⁷ sont identiques à tout point de vue et doivent être régies par le même régime juridique. La différence entre ces deux types de communes est si évidente qu'elle devrait être prise en compte, au moins en ce qui concerne le mode d'élection des organes, les compétences et la nature des ressources. Les organes municipaux des communes à vocation rurale

33 Paramètres d'un redécoupage communal appliqués à la wilaya du Hodh Charghi, rapport provisoire, Brahim OULD ABDELKADER, Isselmou OULD ABDELKADER, Moustapha OULD OULEIDHOUM, République islamique de Mauritanie, Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, février 2008

34 Livre Blanc de la Décentralisation en Mauritanie, MIDECA-AECID-IEJI. Décembre 200, page 35.

35 Déjà recommandée par le Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques (CMAP), in « La décentralisation » juillet 2002. Page 26

³⁶ La capitale économique du pays avec plus de 73000 habitants

³⁷ Commune rurale de Néma, 4000 habitants

doivent, à la différence de ceux des communes urbaines, être élus de manière à faire figurer les représentants des communautés de base. Les conseils municipaux ruraux devraient être remplacés par des Djemââs élues ou désignées selon un mode consensuel après concertation intercommunautaire. Les compétences de ce type de communes doivent se limiter aux aspects éducatifs, sanitaires et environnementaux tandis que leur budget sera supporté par celui de l'Etat au prorata des contributions des populations locales. En revanche, les compétences et les ressources des communes urbaines devraient être renforcées.

Un modèle de décentralisation adapté au contexte mauritanien suppose également un système adéquat de planification du développement local qui, pour être pertinente, doit se traduire par des plans élaborés selon une démarche participative tous azimuts, servir de train d'atterrissage aux stratégies nationales et régionales de lutte contre la pauvreté et intégrer les programmes de développement communautaire. C'est seulement ainsi que les processus de planification aux niveaux local et régional seront articulés et pourront se servir mutuellement. Les PDL profiteront des ressources financières destinées à la réalisation des infrastructures régionales hydrauliques, sanitaires, scolaires, culturelles et sportives tandis que les ressources communales seront réservées à la réalisation d'objectifs plus modestes répondant de plus près aux besoins des communautés de base.

Aussi, les programmes communautaires de développement (PCD) devront-ils servir d'annexes au PDL qu'ils traduiront plus concrètement après concertation entre les Communes et les communautés de base. Cette articulation des plans aux trois niveaux communautaire, communal et régional établit et impose un lien chronologique dont le respect ne peut être garanti que par une loi. Ainsi seront mobilisées plus facilement à travers une telle harmonisation les ressources respectives de l'Etat, des Communes, des communautés de base, des partenaires extérieurs et des organisations de la société civile. Certaines expériences³⁸ montrent déjà l'efficacité de cette approche de mobilisation des ressources fondée sur leur utilisation rationnelle et sur l'élargissement de l'éventail des partenaires autour des plans régionaux et locaux de développement.

En conclusion, il semble nécessaire de faire quelques recommandations pour permettre à la décentralisation en Mauritanie de s'offrir de meilleures perspectives.

Il a été établi par toutes les études et tous les diagnostics de la décentralisation, que le découpage territorial des Communes gagnerait à être revu sur la base de paramètres qui tiendront mieux compte du contexte mauritanien. Le choix devrait porter sur la réduction de l'assise territoriale des communes rurales pour en faire des espaces de solidarité géographiquement gérables par des autorités municipales dépourvues de ressources.

Les Communes sont différentes à tout point de vue, si bien qu'il faudrait les soumettre à des régimes juridiques tenant compte de leur vocation et de leur dimension économique, humaine et sociale.

Pour insérer les Communes dans un ensemble institutionnel moins désertique et pouvoir ancrer le développement local dans une planification sur une échelle plus large, il ne sera pas nécessairement mauvais, ni dangereux pour l'unité de l'Etat de transformer les wilayas en collectivités décentralisées.

Partout les expériences ont montré que le développement local est indissociable des initiatives privées tant des opérateurs que des organisations de la société civile. Il faut donc mettre en place des mécanismes de coordination disposant de pouvoirs régulateurs pour imposer l'harmonisation des actions de développement aux différents échelons

38 Grace à ART GOLD (Articulation des Réseaux Territoriaux et Thématiques pour la Gouvernance et le Développement Local), exécuté par le PNUD, il y a eu une expérience intéressante dans la wilaya de l'Assaba qui s'est dotée d'un Groupe de Travail Régional (GTR) institué par arrêté sans numéro du wali et servant de cadre de concertation et de coordination ayant pour objectif de renforcer les mécanismes régionaux de planification.

régionaux et locaux. De tels mécanismes ne sauraient relever exclusivement du Pouvoir Exécutif et devraient être institués par une loi.

Dans la plupart des pays, ont été créés des organismes de financement du développement local ayant pour mission d'apporter aux collectivités locales un appui technique et financier indépendant de la volonté des gouvernements qui sont astreints à des obligations qui leur semblent parfois plus urgentes que le renforcement de la décentralisation.

Quelle que soit l'étendue du pouvoir de tutelle de l'Etat sur les Collectivités locales, celle-ci doivent être soumises à un contrôle strict et permanent en vue de rassurer les contribuables locaux sur le respect de la destination de leur contribution. On peut estimer que l'absence de ce contrôle et la mauvaises gestion communale qui en a été l'une des plus importantes conséquences ont rendu les populations sceptiques quant à la viabilité réelle des Communes.

Développement des territoires en Mauritanie: enjeux et perspectives

Mohamed Saleck Ould Brahim

Chercheur, fondateur du centre mauritanien de recherches sur le développement et le futur/CMRDEF

Depuis l'indépendance de la Mauritanie en 1960, sa physionomie socio-économique s'est profondément modifiée, sa population qui été essentiellement nomade s'est largement sédentarisée. La population urbaine est passée de 4% à 62% de la population totale, du fait de l'exode rural engendré par des cycles successifs de sécheresse. La capitale mauritanienne, qui fut créée en 1957 à partir d'un simple poste militaire à la jonction du pays maure nomade et des sédentaires de la région du fleuve Sénégal, n'a cessé d'attirer les populations de l'intérieur pour atteindre plus de 800.000 habitants aujourd'hui. Le taux élevé de pauvreté et les difficiles conditions climatiques expliquent le niveau de vie assez faible des habitants de la Mauritanie.

La situation économique du pays est très difficile. Avec plus de 3 millions d'habitants, le pays figure au 152^e rang sur les 174 pays les plus pauvres de la planète recensés en 2005 par le PNUD. Le revenu par habitant était de 697 \$ en 2005. Près de 46% de la population vivent en dessous du seuil de la pauvreté. Le taux d'accès aux soins est moins de 65% et le taux brut de scolarisation avoisine 86%.

La majorité des populations vivent encore d'une économie de subsistance. Les cycles de sécheresse ont entraîné un exode sans précédent des populations nomades pour créer à l'improviste des petits villages de fortune aux abords des grands axes routiers ou bien, pour venir gonfler les grands centres urbains. En 2000, 56% de la population vivent en milieu urbain et 39% en milieu rural. Les nomades proprement dit ne représentent plus en 2000 que 5% de la population totale. La prédominance du secteur primaire dans l'économie est en train de cesser au profit de celle du secondaire. Bien qu'occupant toujours 60% de la population active, le secteur rural ne fournit plus que moins du 25% du PIB.

La décentralisation administrative constitue une pièce majeure de l'engagement démocratique de la Mauritanie. Cette démarche entreprise dès 1986 fait irrévérablement partie du paysage administratif et politique dans ce pays. Sur les plans institutionnels et organisationnels, la Mauritanie est divisé en 13 Wilayas (régions administratives) avec à leur tête un Wali (gouverneur), 53 Moughataas (départements) dirigés par un Hakem (préfet) et 216 Communes, gérées par un Oumde (maire). En réalité, seules les communes ont le statut juridique de collectivités locales.

Les Wilayas et les Moughataas sont des circonscriptions administratives, qui représentent un certain niveau de déconcentration des services publics de l'État, mais il faut noter que ces deux niveaux ne sont pas encore décentralisés en Mauritanie.

Les communes ont été instituées par l'ordonnance N° 86.134 du 13 Août 1986, modifiée et remplacée par l'ordonnance N° 87-289 du 20 Octobre 1987, qui dispose que toute agglomération urbaine ou rurale peut être érigée en commune par décret. La commune est définie comme "une collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière". L'État mauritanien reconnaît aux collectivités locales le droit de s'administrer elles-mêmes, de prendre des décisions relatives au fonctionnement, à l'équipement et au développement des territoires qu'elles administrent.

Le processus de décentralisation a été accompagné et renforcé depuis 1991 par la mise en place d'un processus de démocratisation. Les communes sont soumises au contrôle à priori de la tutelle administrative. Les actes des autorités communales sont approuvés par l'autorité étatique avant leur mise en œuvre.

Quels état des lieux des activités entreprises par l'État mauritanien afin promouvoir le développement des régions périphériques du territoire de ce vaste pays? Quelles sont les institutions chargées de promouvoir le développement régional? Avec quel arsenal juridique ? Quelles stratégies et politiques? Avec quels moyens? Enfin, comment apprécier l'évolution de l'engagement public proclamé par rapport à l'engagement réel, afin d'en apprécier l'impact par rapport aux résultats attendus en matière de décentralisation en Mauritanie?