



Université de Strasbourg
École nationale d'administration

Master spécialité Administration et finances publiques
Parcours Administration Publique Spécialisée

Titre du mémoire:

**Le processus de la décentralisation en Mauritanie:
enjeux et perspectives**

Sous la direction de:
Mme Elodie LAVIGNOTTE

Cheffe Adjointe du service
Service de la formation des auditeurs
Direction de la Formation
École nationale d'administration

Soutenu par:
NIANG Cheikh Tijani
CIP Promotion Louis Pasteur (2017-2018)

Juin 2018

Remerciements

**Je tiens à remercier Madame Elodie LAVIGNOTTE, ma tutrice, pour
ses précieux conseils et sa disponibilité sans faille**

Sommaire

Plan

Introduction

TITRE 1- La décentralisation, un processus porté par une réelle volonté politique de maintenir la cohésion sociale sur le territoire national

Chapitre 1 L'héritage historique

Section 1- Le poids de l'héritage colonial

Section 2 - L'indépendance ouvre la voie à la communalisation et à la régionalisation

Section 3- La réforme de 1986 à nos jours

Chapitre 2 – L'omniprésence de l'État sur le territoire

Section 1- La Wilaya (région)

Section 2- La Moughataa (département)

Section 3 - L'arrondissement

TITRE 2- La décentralisation, un processus qui rencontre des obstacles

Chapitre 1- L'État a cédé des compétences mais pas assez de moyens

Section 1- Le transfert des compétences

Section 2- La collaboration organique

Section 3- Les limites de cette collaboration

Chapitre 2- Un impact limité de la décentralisation dans le développement local

Section 1- L'état des services publics de proximité : l'éducation et la santé

Section 2- Les compétences de la commune dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Section 3- Les enjeux politiques et économiques de la régionalisation

Conclusion

Introduction

La Mauritanie est indépendante depuis le 28 novembre 1960. Étant une ancienne colonie de la France, son système administratif est une copie parfaite de l'organisation administrative de la République française caractérisée par un État unitaire décentralisé.

La Mauritanie se situe entre le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest, cette position géographique a eu aussi des répercussions sur la composition sociologique de la population du pays.

Au lendemain de l'indépendance, les autorités du pays sont séduites par l'organisation administrative de l'ancienne puissance coloniale qui se repose sur un l'État unitaire centralisé. Les autorités de l'époque cherchaient à asseoir un État unitaire fort garant de l'unité nationale. Conformément au schéma français, on ne peut alors concevoir l'unité nationale sans le passage obligé par la centralisation. Cela s'est également justifié par la lutte que les nouvelles autorités menaient contre le tribalisme qui constituait un frein pour l'établissement d'une nation. Le système basé sur un État unitaire devient alors un moyen pour éviter tout éclatement éventuel entre les tribus. Enfin, il y avait un déficit de moyens humains et financiers important d'une part, et les menaces extérieures des voisins qui pesaient sur la nouvelle République islamique de Mauritanie. Tous ces facteurs combinés ne permettaient pas de chercher une nouvelle organisation administrative.

Les autorités de l'époque ont donc fait le choix d'un État unitaire jacobin qui n'accordait aucune importance à l'expression des libertés locales. Pourtant, même si l'idée fondamentale était de maintenir un État unitaire centralisé, la Mauritanie va progressivement faire le choix d'amorcer une nouvelle organisation de l'administration qui est identifiée comme la décentralisation. Timide à ses débuts, le processus engagé s'inscrit désormais dans un nouvel élan sociologique et démocratique, fortement ressenti depuis la période de transition et qui s'est massivement exprimé lors des élections de 2007. En Mauritanie, le processus de la décentralisation est aujourd'hui fortement lié à la démocratisation du système politique et la mise ne place de politiques de développement local utiles aux populations. Mais cela n'a pas toujours été le cas.

Ce mémoire a comme finalité d'abord de faire un diagnostic objectif et cohérent des acquis de la décentralisation enclenchée depuis le début des indépendances à nos jours, et ensuite d'analyser quels sont les obstacles à ce processus pour le développement local en Mauritanie.

Il existe une multitude de définitions du concept de décentralisation qui aboutissent toutes à l'idée de démembrement de l'État sous une forme technique (établissement public) ou territoriale (collectivité territoriale ou locale). Il s'agit donc pour l'État de créer des entités auxquelles il attribue des prérogatives de puissance publique et transfère des ressources. Ces entités complètent l'action de l'État 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.

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

La décentralisation est définie comme étant un processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives vers des entités ou collectivités locales distinctes de lui.

Introduite en Mauritanie en plusieurs étapes, la décentralisation s'est résumée le plus souvent à une décongestion administrative avec un pouvoir central contrôlant l'essentiel du jeu, loin du principal centre de décision qu'est resté Nouakchott la capitale du pays.

Les investissements consentis ont été importants. Les fonds mobilisés sont considérables, qu'ils viennent de l'État ou des partenaires du pays.

Le dialogue national lancé fin septembre 2016 par le gouvernement a retenu plusieurs réformes institutionnelles dont la création de la région comme entité décentralisée à travers un conseil régional. Il faut rappeler que la décentralisation est soutenue par une volonté politique qui se traduit en déclarations et actes.

En effet, le lancement de la stratégie nationale de la décentralisation et du développement local le 19/03/2018 par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, a réitéré l'engagement du gouvernement en faveur de la décentralisation dans le pays. Cette décentralisation s'inscrit désormais dans la mise en œuvre des axes stratégiques pour la déclaration de la politique de décentralisation et de développement local approuvée par le gouvernement en 2010.

Pour mieux cerner cette question de la décentralisation en Mauritanie, notre réflexion portera d'abord sur la décentralisation, un processus porté par la réelle volonté politique de maintenir la cohésion sociale sur le territoire (Titre 1), ensuite, la décentration, un processus qui rencontre des obstacles (Titre 2).

**Titre 1: La décentralisation, un processus porté par
une réelle volonté politique de maintenir la cohésion
sociale sur le territoire national**

Dans ce titre¹ de notre étude, nous allons voir d'abord l'héritage historique de la décentralisation en Mauritanie en chapitre 1, ensuite le poids de l'État sur les collectivités locales en chapitre 2.

Chapitre 1: L'héritage historique

Section 1: Le poids de l'héritage colonial

Nous évoquerons rapidement, pour son originalité, l'expérience éphémère de Coplanaire, qui organise administrativement le pays Trarza en 1903. Ce dernier fait appel aux personnels indigènes afin de seconder le délégué général de l'OAF. Des émirs, des chefs de tribus ainsi que deux ensembles supérieurs de 12 membres, choisis parmi les notables, sont ainsi invités à collaborer avec l'administration coloniale.

Dès 1907, la France opte pour un système plus classique et par l'arrêté du 23 novembre 1912, elle divise la Mauritanie en cinq cercles, bientôt portés à 10 qui correspondent à une division territoriale et administrative¹. Ce premier découpage est renforcé en 1936, avec l'institution de la fraction tribale comme unité administrative primaire². Cette réforme atteste de la volonté de prendre en compte une certaine réalité sociologique, puisque la fraction tribale dispose d'une vaste collectivité composée suivant la coutume, le chef de la fraction est désigné par l'ensemble des membres de la collectivité. Le chef de cette collectivité appelé communément «chef général» doit obtenir la reconnaissance du commandant du cercle. Les chefs généraux des tribus et les émirs sont nommés par le gouverneur. L'administration coloniale fait appel aux forces traditionnelles du pays. Mais il faut y voir le signe de la nécessité plus qu'une volonté explicite d'association et de collaboration.

Au nord de la Mauritanie, le nomadisme impose de respecter les structures sociales. C'est pourquoi, pour faire régner l'ordre, et imposer un tant soit peu la politique coloniale, la négociation avec les forces traditionnelles est nécessaire. La collaboration se construit alors sur un rapport de force: les relais administratifs indigènes sont entièrement subordonnés au gouvernement de la colonie qui les nomme et à ses représentants qui les contrôlent. La pratique laisse plus d'autonomie aux pouvoirs tribaux (plus que locaux), qui participent à l'administration coloniale sans se laisser dominer.

Au sud de la Mauritanie, l'organisation administrative est plus classique et comprend le canton, le village et le quartier. Le village est l'unité administrative de base dont le chef est désigné par la

¹ Les cinq premiers cercles sont ceux d'Adrar, du Trarza, du Brakna, du Gorgol et du Tagant. Viennent ensuite ceux du Guidimakha, de l'Assaba, du Hodh occidental (qui dépendaient du Mali) et de Triz Zemmour.

² La fraction est une subdivision de la tribu.

commission administrative du village, suivant les règles coutumières, et validé par le commandement colonial. Le canton est le regroupement de villages. Son chef, nommé par le gouverneur de la colonie et rémunéré par un solde fixe, contrôle l'activité des chefs de villages et assure l'exécution des ordres de l'autorité administrative. Il est assisté d'une commission cantonale. Les chefs de quartiers sont reconnus dans les centres urbains érigés en communes. Ils assurent en milieu urbain, les attributions habituellement dévolues aux chefs de villages. Ils sont assistés de conseils de quartiers.

Enfin, sur le modèle de l'organisation des communes de l'Afrique occidentale française (A.O.F) tel qu'il résultait du décret du 14 décembre 1920, des communes mixtes sont érigées : celles d'Atar, de Kaédi et de Rosso, en 1953, puis de Boghé, en 1955. Le régime administratif de ses communes était mixte dans la mesure où leur direction était partagée entre un résident, représentant le pouvoir colonial et un maire délégué, nommé par arrêté du chef du territoire de la colonie. Une commission municipale, désignée par la même autorité sur proposition d'une liste de notables établie par l'administrateur de la circonscription, disposait d'un simple avis consultatif. Bien que ses communes disposent alors d'un patrimoine et d'un budget, on ne peut considérer qu'il s'agisse là d'une expérience, même limitée de la décentralisation, dans la mesure où les instances dirigeantes sont dépourvues de tout caractère représentatif. Ici encore la nécessité plus que la volonté sincère d'association avec les forces locales ou plus encore la considération d'intérêts locaux, dictait la solution administrative.

Néanmoins, les maires de ces localités étaient particulièrement respectés et considérés. La mairie était en fait confiée à ceux qui jouissaient déjà, localement, d'une forte légitimité (comme chef de tribu par exemple). En pratique, le maire disposait un réel pouvoir, sans rencontrer de véritables oppositions de la part de ceux qui lui étaient hiérarchiquement supérieurs, que soit résident ou gouverneur. Toutefois, le maire se comportait à l'instar d'un pouvoir traditionnel. L'intérêt général qu'il défendait résultait de l'équilibre des forces et des tensions entre les divers intérêts particuliers en présence. La notion de développement local, au sens où on l'entend aujourd'hui, était absente de ses préoccupations.

L'expérience communale, tardive et éphémère, et surtout menée sans conviction et sur une portion de territoire réduite aux agglomérations n'a donné que des conséquences minimales sur les populations.

Section 2: L'indépendance ouvre la voie à la communalisation et à la régionalisation

L'indépendance est proclamée en 1960, c'est la fin d'une domination d'une soixantaine d'années, le bilan de la colonisation est mitigé. La nouvelle République connaît alors un dénuement sans équivalent en matière d'infrastructures. L'administration coloniale, exclusivement conduite dans un esprit sécuritaire a laissé intactes les traditions nomades rétives à l'État central et unitaire. Elle s'est peu préoccupée de former les administrateurs indigènes, qu'elle utilisait essentiellement comme truchement de sa politique de domination. Ce qui fera dire au premier Président de la République mauritanienne lors du deuxième anniversaire de l'indépendance: *«La Mauritanie n'a pratiquement pas connu la colonisation, n'en a pas subit les méfaits, mais elle n'en ignore aussi les bienfaits³»*.

Concernant l'administration, la tradition mêlée à l'héritage colonial confirme l'idée d'un administrateur local puissant. L'idée d'une représentation des populations, pourtant présente dans les formes traditionnelles de l'organisation sociale mauritanienne, est occultée au profit de la consécration d'un pouvoir personnalisé.

Divisée en cercle par l'administration coloniale, la Mauritanie indépendante en 1960 met fin à ce système. La jeune république entreprend sa première réforme administrative de 1968 par la loi n°68-242 du 30 juillet 1968.

Cette réforme distingue trois catégories de communes qui sont les communes urbaines, rurales et les communes pilotes.

1) Les communes urbaines

Elles sont au nombre de cinq: Nouakchott, Atar, Boghé, Rosso et Kaédi.

Le critère déterminant pour accéder à ce statut de commune urbaine est la taille de la population qui doit être supérieure à 1500 habitants et surtout disposer de ressources suffisantes pour avoir un budget propre. Parmi ces communes répondant à ces critères, il y a les anciennes communes mixtes d'avant indépendance et la ville de Nouakchott.

Ces communes disposent d'un organe délibérant qu'est le conseil municipal élu au suffrage universel direct et un exécutif composé du maire et ses adjoints désignés par le conseil municipal. La commune est une collectivité territoriale, elle jouit de la personnalité morale et dispose d'un budget propre. Au titre de ses compétences générales, elle règle les affaires de la commune: mais elle ne possède pas de compétence propre, ce qui limite considérablement l'impact de la

³ Archives nationales, Série présidence

décentralisation. Mais bien qu'ils soient élus, les maires entretiennent avec les autorités administratives un lien très étroit qui ressemble plus à la subordination qu'à une collaboration.

2) Les communes rurales

Au nombre de 23, elles correspondent dans les faits aux limites territoriales des anciennes subdivisions administratives à l'époque coloniale. Elles disposent d'une personnalité morale. Le conseil municipal est élu au suffrage universel direct mais l'exécutif est nommé par le pouvoir central. Ces communes dites rurales ont des compétences propres plus importantes que les communes dites urbaines. Mais le paradoxe en est que le maire est nommé par le pouvoir donc c'est l'État qui administre les communes à travers un agent qu'il a nommé.

Cependant, les communes rurales étaient le théâtre des confrontations tribales et de lutte d'influence que les chefs traditionnels se livraient entre eux. Cette situation a conduit à la dissolution de plusieurs conseils municipaux et ruraux le cas des communes de port Étienne (actuel Nouadhibou), d'Aioun et les communes rurales de Chinguity et Timbedra. Les communes comme Selibaby, Boghé, Maghama et Boumdeid n'ont pu établir la liste des conseillers ruraux et elles ont été placées sous le régime de la délégation spéciale par l'État⁴.

3) Les communes pilotes

Trois communes jouissent d'un statut intermédiaire: Aioun, Port Étienne (Nouadhibou) et Ford Gouraud. Elles ont la personnalité morale reconnue, disposent d'un budget et d'un patrimoine propre. Elles ont les attributions des communes urbaines mais sont administrées par un maire nommé par l'administration centrale, ce qui rend la présence de l'État au sein de la commune très forte.

Ce système est une décentralisation dans la mesure où ces communes disposent d'une personnalité morale et pour la désignation des autorités communales, ils procèdent par une élection. Cependant, le lien entre la commune et l'État central reste très fort du fait que les autorités locales se prennent plus comme étant des représentants du pouvoir central que pour des instances représentatives des intérêts locaux.

En effet, ce système donne lieu à une surreprésentation des forces traditionnelles et les communes deviennent des lieux de confrontations tribales. La communalisation se heurte aussi à des difficultés économiques. La faiblesse de l'activité économique de certaines communes se traduit par un manque de ressources fiscales. Pour faire face à ses dysfonctionnements, le gouvernement

⁴ Mohamed O Saleck: l'expérience mauritanienne de la décentralisation, Université de Nouakchott (ENA) fondation Hans Seidel, colloque national 11/05/2004

fait recours fréquemment aux délégations spéciales organisées sur le principe de la nomination des autorités communales par l'autorité administrative. Ainsi, les communes évoluent toutes vers un régime unique, celui des communes de plein exercice.

L'échec de la communalisation engagée pousse les autorités administratives de l'époque à explorer d'autres pistes comme la régionalisation.

La loi n°68-242 du 30 juillet 1968 est venue corriger les erreurs de l'expérience communale précédente. Les mesures visent donc toujours à favoriser l'unité nationale, tout en veillant à limiter l'influence des pouvoirs traditionnels qui ont largement influencé les communes.

Le pays veut également expérimenter la décentralisation au niveau régional qui semble être viable économiquement. En espérant remédier à la faiblesse de certaines communes en mutualisant au niveau de la région l'ensemble des ressources des communes. La région est donc appelée à devenir le moteur du développement des communes notamment à travers une planification de toutes leurs actions et un relais du pouvoir central. On constate cependant que la réforme fait coïncider avec la région comme circonscription administrative avec les structures du parti unique (parti du peuple mauritanien).

La nouvelle réforme n'a pas comme objectif de créer un nouvel échelon de la décentralisation, mais de renforcer un échelon administratif qui sera un relais pour le pouvoir central. Le besoin d'encadrement et la formation des populations restent une priorité pour l'État qui cherche à asseoir son pouvoir, encore fragilisé par des menaces au niveau intérieur par des mouvements qui revendiquent une certaine dissociation, et à l'extérieur par les pays voisins. Cette situation pousse les autorités à opter pour une centralisation forte du pouvoir qui se traduit par une décentralisation purement formelle.

En revanche, cet encadrement de la population à la base par les structures du Parti-État a permis l'émergence d'une élite locale moderne dont l'absence dans le paysage politique mauritanien se faisait sentir dès la première expérience de la communalisation. En effet, les structures du parti-État pouvaient certes jouer un rôle important d'encadrement et de formation des citoyens, mais elles ne pouvaient pas remplacer les communes dans leurs missions de développement social et économique par faute de moyens et un manque cruel de programme et de vision.

La réforme de 1968 se traduit enfin par la suppression des communes rurales au profit des cellules de base et de chefferies traditionnelles. Au terme de la loi, les cellules administratives de base sont, les villages en milieu sédentaire et les campements en milieu nomade. Les chefferies traditionnelles ont été investies de petits pouvoirs tels que la conciliation ou la médiation et la collecte des impôts locaux. Ces pouvoirs occultes qu'ils possédaient leur rendaient davantage

plus importants du fait de leurs personnalités. Ce schéma administratif est supprimé par l'ordonnance n°79-026 du 20 février 1979 portant organisation des régions et le district de Nouakchott qui renforce la déconcentration du pouvoir central par la création du conseil consultatif au niveau des régions (wilayas), les départements (Moughataa) et les arrondissements. Cette réforme, contrairement à l'expérience précédente, privilégie l'uniformité statutaire, qu'elle tient comme un meilleur vecteur de l'unité nationale. La représentation des intérêts locaux est marginale. La régionalisation, nous l'avons dit procède bien plus d'une logique de réorganisation de l'action étatique que d'une volonté d'élargir l'autonomie de l'échelon régional.

Section 3 : La réforme de 1986 à nos jours

Annoncée brutalement par le chef de l'État de l'époque dans son discours à la nation du 12/12/1985, la décentralisation à l'échelon communal n'a pas bénéficié d'une large concertation ou réflexion au préalable. Dans le cadre du processus démocratique, la politique de la décentralisation est lancée, en 1986 avec la création progressive de 216 communes réparties sur le territoire national avec une superficie de 1,8 millions de Km². l'ordonnance n°87-289 du 20 octobre 1987 concrétise la mise en place de 54 communes chefs lieux de Moughataa et de 163 communes rurales. Ces communes assurent les services publics répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leurs natures ou leur importance, de la compétence de l'État. Cela comprend en particulier la voirie locale, la santé primaire, l'eau, l'éclairage public et la gestion des déchets. Les communes ont désormais une personnalité morale et une autonomie financière. Leur situation est très hétérogène c'est-à-dire une population variable, avec une potentielle de développement variés. Cette réforme entraîne la suppression de fait de la région comme collectivité territoriale, évolution qui sera parachevée par la loi n°90-002 du 30 janvier 1990.

Néanmoins, la décentralisation ne prend réellement effet qu'au début des années 90, sous l'influence des organisations internationales et de la libéralisation en cours de l'économie.

Entre 2005 et 2007, la transition démocratique mène à des élections locales, législatives et présidentielles. Les élections locales de fin 2006, premières de l'histoire du pays, viennent couronner le processus de la décentralisation. Elles conduisent à la rénovation des conseils municipaux. Un ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire (MDAT) est créé en 2007. Un livre blanc sur la décentralisation est lancé. Cette évolution est accompagnée de transferts financiers croissants de l'État vers les communes afin de les soutenir dans l'accomplissement de leurs nouvelles missions.

Cet élan est rompu par le coup d'État de 2008. Le ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire est dissous. Le retour de l'ordre constitutionnel en 2009 arrive avec des signes encourageants pour relancer le processus de la décentralisation.

D'un côté, le conseil des Ministres du 22 avril 2010 signe une déclaration de politique de décentralisation et de développement local qui réaffirme son engagement en matière de la décentralisation, de l'autre côté le ministère de l'intérieur et de la décentralisation publie son plan d'action 2011-2015 concernant l'appui à la mise en œuvre de la décentralisation.

Le nouveau programme de la décentralisation et du développement local et la démocratie participative occupe une partie intégrante du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Ce programme sert de référence pour l'État et aux partenaires techniques pour toutes les questions liées au développement du pays. La direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur et de la décentralisation apporte un appui technique et financier et une bonne animation de la politique de la décentralisation. Le ministère de l'intérieur et de la décentralisation assure la tutelle notamment le contrôle de légalité à travers les autorités administratives déconcentrées.

Le thème de la décentralisation est depuis lors régulièrement repris et développé dans diverses déclarations de politiques générales. L'organisation des derniers états généraux de la démocratie, du 27 décembre au 5 janvier 2009⁵ est une parfaite illustration de cette volonté politique. Pendant ces journées de concertation, une importance capitale a été accordée aux enjeux de la décentralisation en Mauritanie. C'est lors de ces journées que le Premier ministre avait présenté le code des collectivités territoriales pour mieux accompagner le processus de la décentralisation entamée depuis plusieurs années. Un nouvel essor de la décentralisation est né après le coup d'État de 2005, ce nouvel élan se traduit par un mécanisme innovant entre le pouvoir, l'opposition et la société civile qui a conduit à la concrétisation du processus de la décentralisation, qui a pris progressivement une place plus autonome. Cette nouvelle impulsion s'est concrétisée en deux éléments majeurs, d'abord l'institution au sein du ministère de l'intérieur et de la décentralisation d'une direction générale des collectivités locales, ensuite le démarrage du programme européen d'appui à la décentralisation en Mauritanie (PERICLES)⁶. Ces éléments sont porteurs d'innovation et permettront d'apporter de nouveaux changements quant au pilotage et à l'organisation du processus de décentralisation, dont les enjeux demeurent plus que jamais de taille. En effet, c'est dans cette volonté du gouvernement de renforcer la décentralisation que la Mauritanie a franchie une nouvelle étape après le référendum.

⁵ Voir livre blanc de la décentralisation en Mauritanie P 29

⁶ Programme européen de renforcement des collectivités locales et de leurs services, financé par la coopération allemande, espagnole et française et la commission européenne dans le cadre du 9^e FED. Voir ce site: www.pmd.mr/pages/fr/article?idTopic=59CE2773-550A-8054-014F

L'Assemblée nationale a examiné et adopté la loi organique dont l'objectif est de matérialiser les conseils régionaux, au cours d'une séance plénière. Ce nouveau découpage divise le pays en quatre régions administratives. La première regroupe les deux Hodhs (Est), la deuxième l'Assaba, le Tagant et le Guidimakha (Centre), le troisième le Gorgol, le Brakna et le Trarza (région du fleuve) et enfin la quatrième région regroupe le Tiris Zemmour, l'Adrar et l'Inchiri (Nord).

Cette nouvelle loi organique fixe les conditions de gestion des affaires de cette collectivité territoriale, les compétences propres de la région, les compétences transférées de l'État, les règles d'organisation et de fonctionnement des organes locaux, les conditions d'éligibilité et de candidature des futurs membres du conseil régional, le régime financier de la région, l'origine des ressources financières et les statuts financiers des régions Nouakchott et Nouadhibou. Cette nouvelle région est créée sous la forme d'une collectivité locale territoriale administrée par les organes élus au suffrage universel direct. Les limites territoriales de la région coïncident avec celles de la circonscription administrative de la Wilaya. La région a pour mission de promouvoir le développement économique, social, culturel et scientifique dans son ressort territorial, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales. La région est administrée par deux organes, un organe délibérant (le conseil régional) élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans et un organe exécutif composé d'un président élu au suffrage universel direct et de plusieurs vice-présidents en fonction du nombre de conseillers régionaux élus par leurs pairs.

Les actes de la région sont soumis à l'approbation de la tutelle de l'État exercé par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation et le ministre en charge des finances.

La région est dotée de larges compétences dans des domaines multiples, les plus importantes que l'on puisse consentir dans le cas d'une expérience qui fait ses premiers pas, d'autant plus que ces compétences seront constamment renforcées à l'avenir.

La tutelle dispose d'un pouvoir de dissoudre un conseil régional, ou destituer son président en cas d'atteinte à la loi. Les ressources de la région englobent les allocations destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement, allouées en vertu de la loi des finances, les taxes domaniales, et les résultats de l'exploitation du patrimoine domanial, ainsi que les coûts des services rendus, en plus d'autres ressources comme les dons, les fonds d'appui ou des prêts.

Il existe un statut particulier pour les régions de Nouakchott et Nouadhibou:

La loi organique sur les conseils régionaux confère un statut particulier à Nouakchott et à Nouadhibou, les deux plus grandes villes du pays.

Ainsi, l'agglomération de la capitale politique, Nouakchott, est érigée en une collectivité territoriale régionale, avec la suppression de la communauté urbaine de Nouakchott(CUN) dont le patrimoine et les ressources seront transférés à la nouvelle région de Nouakchott. Les communes

(au nombre de 9) vont conserver leurs statuts.

Au niveau de la Wilaya de Dakhlet Nouadhibou, il est créé une collectivité territoriale du même nom. Elle n'exerce, dans les limites territoriales de la Zone franche de Nouadhibou (ZFN), que les compétences dans les domaines suivants: l'environnement, la gestion des ressources naturelles, l'éducation et la formation professionnelle, l'alphabétisation, la santé et l'action sociale, la jeunesse, les sports et les loisirs.

En Mauritanie, jusque-là, la décentralisation était réduite à sa simple expression, une décongestion administrative avec un pouvoir central refusant de limiter sa mainmise sur des territoires sur lesquels les populations n'ont aucun droit de regard.

Chapitre 2: L'omniprésence de l'État sur le territoire

L'État 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 un droit positif des collectivités locales (ordonnance sur les communes). Mais il s'exerce surtout à travers l'institution de la tutelle. Cette tutelle a une connotation peu flatteuse pour l'entité décentralisée ainsi infantilisée et perçue comme un être mineur qu'est une modalité à travers laquelle la commune est étroitement contrôlée par l'État 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 valoir l'intérêt général⁷ ».

C'est au titre de cette tutelle qu'en Mauritanie, le Ministre en charge de la décentralisation peut dissoudre un conseil municipal par décret pris en conseil des ministres sans avoir besoin de le justifier. En plus de la tutelle qui s'exerce sur les actes et les délibérations du conseil municipal, ce contrôle de l'autorité administrative est a priori, il dispose d'un délai de 45 jours pour notifier sa décision.

Le diagnostic a montré le caractère incomplet de la décentralisation, en dépit des efforts substantiels et visibles produit par l'État mauritanien au cours des dernières décennies. Certes le déficit de moyens, qui touche pratiquement l'ensemble des secteurs de l'économie du pays, constitue un obstacle majeur pour le développement de la décentralisation. C'est un fait important

⁷Yahya O/ Kebd, Nouakchott, entre la déconcentration et la décentralisation, des origines à nos jours. These de Doctorat, Droit public, Univ. Marseille III, 2001

qu'il ne faut pas négliger et dont on sait d'ores et déjà, qu'il impose de longs délais de résolution. Mais on se tromperait en s'en tenant à cette explication factuelle. Les moyens mis en œuvre ne sont rien sans une réelle volonté politique qui les subordonnent et tous les efforts faits en la matière resteront vains, tant que la volonté politique qui les soutient n'est pas clairement déterminée. Cette volonté existe, elle est officiellement exprimée dans les déclarations de politiques générales. Elle prend forme dans des textes réglementaires tendant à établir la décentralisation et dans les institutions centrales et locales destinées à la soutenir. L'État mauritanien n'a pas cessé d'appuyer les services transférés, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. Pourtant, eu égard aux résultats recueillis, cette volonté est parfois mise en doute. L'incapacité des communes à prendre en charge les compétences transférées reste un problème majeur d'une part et, d'autre part l'État est accusé d'utiliser son pouvoir afin de se décharger des services qu'il ne serait pas lui-même en mesure de rendre, ou encore de conserver en fait, les compétences qui lui sont dévolues en droit.

Pour asseoir sa mainmise sur les communes, l'État a adopté un découpage territorial mieux adapté aux exigences de la décentralisation.

La déconcentration repose initialement sur une considération pratique et politique qui consiste à rapprocher le pouvoir central des administrés en plaçant, dans les circonscriptions territoriales, des relais de l'État. Le système induit donc le maintien d'un lien étroit entre le pouvoir central qu'ils représentent et les communes.

Pour mieux scinder cette question de la déconcentration en Mauritanie, nous allons voir ces relais de l'administration centrale qui sont la wilaya (section 1), ensuite la Moughataa (section 2) et enfin le dernier échelon de l'administration déconcentrée qu'est l'arrondissement (section 3).

Section 1: La Wilaya (région)

Le statut de la Wilaya (région) n'a été précisé expressément qu'avec l'ordonnance du 30 janvier 1990. Ce texte permet à la région de retrouver son statut d'avant 1968. La région, désormais appelé Wilaya, n'est plus qu'un simple échelon de l'administration territoriale déconcentrée. Toutefois, le texte de référence reste aujourd'hui encore le décret du 18 juillet 1980⁸. De la combinaison de ces textes, il résulte que l'administration régionale est exclusivement confiée à un Wali (gouverneur), agent de l'État qui assure de surcroît la direction et la coordination de tous les services régionaux.

Le Wali, exécutif de la région, est nommé par décret pris en conseil des ministres, il est à la tête de l'administration régionale. Ces compétences et attributions sont fixées par le décret du 18

⁸ Qui développe les dispositions de l'ordonnance du 20 février 1979 (n°79-026) qui organise les régions.

juillet 1980. Il est dans la Wilaya, le représentant de l'État et le gouvernement. Il est dépositaire de son autorité, il est un agent l'administration territoriale, placé sous l'autorité directe du Ministre de l'intérieur, il est aussi le supérieur hiérarchique des Hakems (Préfets) placés à la tête des Moughataa.

Section2: La Moughataa (Département)

C'est aussi le décret du 18 juillet 1980 qui fixe les attributions des Hakems (préfets) des départements en tant que représentants de l'État. Reposant sur le même principe que pour l'administration régionale, l'administration départementale est confiée à un préfet, agent de l'État et le chef de sa circonscription. Le Hakem est nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur. Il est dans le département le délégué du gouvernement. Il est placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et il est soumis au contrôle hiérarchique du Wali qui peut annuler ses actes et user à son égard de ses pouvoirs de substitution. C'est par l'intermédiaire de ce dernier qu'il reçoit les directives et instructions émanant de l'autorité centrale. Il utilise le même circuit hiérarchique pour rendre compte quotidiennement de son activité et de la situation de sa Moughataa, sur les questions de sécurité, d'approvisionnement des marchés, de l'évolution des prix des denrées de première nécessité. Il assure aussi la direction générale des services départementaux. Le Hakem préside toutes les commissions départementales (CODEP).

La déconcentration des services techniques, déjà défailante au niveau régional, est plus faible encore dans la Moughataa. C'est la raison pour laquelle le Hakem doit aussi veiller au fonctionnement des services publics qui n'ont pas de représentants dans son département.

Le Hakem assure la tutelle administrative des communes, il effectue le contrôle a priori des actes de la commune soit les délibérations du conseil municipal ou les actes réglementaires pris par le Maire avant leurs entrées en vigueur. Il assiste aux sessions du conseil municipal en vérifiant la régularité desdites sessions notamment l'envoi des convocations aux conseillers dans les délais prévus par la loi, le nombre de conseillers présents, si le quorum est atteint et si la session se tient dans les locaux de l'hôtel de ville.

Section3: L'arrondissement

Les arrondissements furent créés au sein de certains départements, sur le principe du poste administratif de l'époque coloniale. Bien que l'Ordonnance n° 90-002 du 30 janvier 1990 portant organisation de l'administration territoriale les ait supprimés de facto, le texte est resté lettre

morte faute de décret d'application et les arrondissements, aujourd'hui 33, continuent de fonctionner. Ces entités administratives sont dirigées par un chef d'arrondissement nommé sur proposition du ministre de l'intérieur par décret pris en conseil des ministres suivant la même forme que le Wali et le Préfet sont nommés.

Titre 2 : La décentralisation, un processus qui rencontre des obstacles

Dans cette partie de notre analyse, nous allons voir les facteurs de blocage qui empêchent ce processus de la décentralisation voulu par les pouvoirs publics d'atteindre les résultats escomptés. La décentralisation telle qu'elle est aujourd'hui adoptée et mise en œuvre par l'État mauritanien est une nouveauté. Elle nécessite un renouvellement en profondeur des pratiques politiques et administratives et exige un organe de conception et de pilotage, pour le donner une impulsion, la diriger, la conduire et la garantir. Créé en 2007, le Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire avait pour mission de concevoir, coordonner, promouvoir et assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans le domaine de la décentralisation et de l'aménagement du territoire. Malgré sa durée éphémère, l'expérience a été riche d'enseignements. La création de ce ministère a été très bien accueillie par les Maires, qui y ont vu une marque de reconnaissance, mais aussi un soutien. Bénéficiant d'un interlocuteur privilégié, les communes se sont senties plus écoutées et mieux accompagnées. En ce sens, un ministère exclusivement dédié à la décentralisation a constitué un facteur de dynamisme pour les communes. Bien perçu par la base, ce ministère a, en revanche, durant sa courte existence, souffert en haut lieu d'un manque de légitimité. Dotée d'un ministère, la décentralisation pouvait alors être considérée comme un département sectoriel, à l'instar de l'éducation ou de la santé, alors que tout au contraire, il s'agit d'une option de politique générale qui subordonne l'ensemble des politiques sectorielles.

La volonté de l'État doit se refléter dans une réforme institutionnelle. Or, face à la difficulté de sa mise en œuvre, la décentralisation avance lentement malgré les réformes ponctuelles imposées par les circonstances.

L'État a reconnu par la loi des compétences propres à la commune. Mais au moment de l'exercice ces compétences n'ont pas été transférées aux communes. Ces compétences sont restées entre les mains de départements ministériels sectoriels des collectivités territoriales ainsi créées. Par exemple l'ordonnance 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'État n'a pas transféré des compétences pour empêcher les communes d'intervenir sur des domaines cruciaux sur lesquels se jouent beaucoup leur légitimité, car dans ces domaines vitaux, les populations ne reconnaîtraient pas suffisamment les entités décentralisées. Pour mieux cerner cette question, nous allons voir que le transfert de compétences n'a pas été suivi par un transfert de moyens (chapitre 1), ensuite, nous voir l'impact de la politique de décentralisation sur le développement local (chapitre2)

Chapitre 1 : L'État a cédé des compétences mais pas assez de moyens

Dans ce chapitre, notre analyse portera d'abord sur le transfert de compétences de l'État central aux collectivités locales (section1), ensuite nous allons voir la collaboration entre les autorités administratives et les élus locaux (section2) pour enfin ressortir les limites de cette collaboration (section3).

Section 1 : Le transfert de compétences

L'ordonnance du 20 octobre 1987 transférait aux communes la charge des services publics « répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de la compétence de l'État⁹ ». Le texte porte reconnaissance de compétences propres aux communes « qui ne relèvent pas de la compétence de l'État », ce qui constitue la base de la décentralisation. L'ordonnance souligne par ailleurs, l'importance particulière de certains services publics absolument nécessaires à la population. L'idée de transfert suggère enfin que ces services étaient, compte tenu de leur importance ou de leur nature, assurés jusque-là par l'État et ses organes déconcentrés, mais qu'il a paru plus judicieux, dans l'optique du développement local, de les confier aux communes.

Au terme l'ordonnance 87-289, l'État a transféré aux communes les compétences suivantes :

- > La voirie locale ;
- > La construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental ;
- > La construction, l'entretien et l'équipement des dispensaires et centres de protection maternelle et infantile ;
- > L'alimentation en eau et l'éclairage public ;
- > Les transports urbains, sanitaires et scolaires ;
- > La lutte contre l'incendie ;
- > L'hygiène ;
- > L'enlèvement des ordures ménagères ;
- > Les marchés ;
- > Les abattoirs ;

⁹ Article 2 de l'ordonnance 87-289.

- > Les équipements sportifs et culturels communaux ;
- > Les parcs et jardins ;
- > Les cimetières ;
- > L'assistance aux indigènes.

De plus, cette ordonnance précise que cette liste peut être revue à la baisse comme à la hausse en laissant entendre que cette dernière n'est pas exhaustive. Le transfert de compétences apparaît alors comme une faculté laissée aux communes plus qu'une obligation. La loi, en revanche, semble souligner que l'État n'assume plus la responsabilité entière des services publics qui sont expressément cités dans ses articles. Ce qu'il ne faut pas comprendre comme un désengagement, dans la mesure où la gestion de certains services requiert un partenariat entre la commune, l'État et parfois même les associations d'usagers. C'est en fait une convention conclue entre les autorités publiques concernées, c'est-à-dire l'État ou la région, et le maire qui détermine les biens et les services transférés¹⁰.

La loi opère bien la distinction entre les compétences transférées et les modalités du transfert. Les premières sont du domaine de la loi, seules les secondes relèvent d'une convention. Laisser à une convention le soin de régler les modalités pratiques du transfert de compétences s'entend dans la mesure où chaque commune se trouve dans un cas particulier, que la loi ne saurait préalablement régler. Dans certaines communes, le transfert de certains biens ou services ne s'opérera pas, tout simplement parce que ces biens ou services n'existent pas dans la commune. Il importe, pour une rigoureuse application de la loi de renvoyer ces détails à une convention entre les partenaires. Toutefois, sans précaution particulière, ce système comporte des risques. D'une part, et ce n'est pas une spéculation puisque le risque s'est avéré en pratique. Il peut arriver que faute de signer la convention, le transfert ne s'opère pas juridiquement, même s'il existe dans les faits.

Les secours de l'État aux communes sont en hausse, mais cette augmentation n'est pas à la hauteur de l'accroissement des charges communales suscitées par la décentralisation.

De l'avis général, unanimement exprimé, on a en Mauritanie, décentralisé les compétences sans décentraliser les ressources. Le transfert se repose sur un principe simple, dont la réalisation semble aujourd'hui plus difficile. Il suffit que l'État transfère aux communes les crédits qu'il affectait auparavant aux missions dont il avait la charge et qu'il gèrait directement, qui relève désormais de la compétence communale. En l'espèce, il s'agit de procéder à une opération d'inscription dans les territoires des crédits de l'État, pour que puissent être identifiés en vue de leur transfert des montants qui devraient revenir aux communes. À ce stade de la décentralisation

¹⁰ Article 89 de l'ordonnance 87- 289

mauritanienne, force est de constater qu'aucune étape du dispositif initialement prévu n'est intervenue, puisque l'article 89 de l'ordonnance 87-289 qui prévoit le transfert des biens et services, via une convention entre l'État et chacune des communes n'ont pas vu le décret d'application. Le transfert des biens et services ainsi que des compétences qui y sont liés n'a pas eu lieu et les transferts de ressources ne peuvent entrer en vigueur puisque l'opération première de territorialisation des dépenses transférables n'a pas eu lieu non plus.

Bien évidemment, le transfert de fonds nécessite quelques conditions, parmi lesquelles, par exemple, la bonne gouvernance des communes concernées. Mais il ne faudrait pas non plus, sous ce prétexte, retarder indéfiniment cette procédure sans laquelle, il ne peut y avoir de réelle décentralisation.

Les difficultés liées au partage des responsabilités entre l'État et les collectivités locales s'expliquent également par :

- Un transfert de compétences aux communes mal assumés par l'État ;
- Absence de groupements de collectivités locales, (comme en France où il existe des EPCI), capable de piloter l'élaboration de réelles politiques régionales de développement et d'aménagement du territoire ;
- Des programmes sectoriels mis en œuvre par l'État et dont sont parfois exclues les collectivités locales pourtant détentrices des compétences ;
- Un dysfonctionnement de l'État et de ses services dans son rôle de contrôle, d'appui-conseil et de définition des programmes sectoriels: une faible représentation des services techniques, il y a également la faiblesse des ressources humaines, techniques et financières qui ne permettent pas à ces services d'assumer leurs rôles. En effet, même s'il y a une nette augmentation des ressources des collectivités locales, celles-ci demeurent trop faibles pour permettre aux communes d'assurer l'ensemble de leur compétence.

Le transfert de compétences ne peut être effectif qu'assorti du transfert de ressources. L'exemple de l'éducation et la santé en est une parfaite illustration. Ces deux secteurs transférés aux communes souffrent aujourd'hui d'un déficit considérable d'infrastructures. L'État intervient pour essayer de combler ce déficit malgré ce transfert de compétence aux communes. Cette question est absolument essentielle pour l'avenir de la décentralisation en Mauritanie.

Section 2: La collaboration organique

Bien que la décentralisation s'attache plus particulièrement à l'échelon communal, le processus engage le pays tout entier. Toutes les politiques sectorielles sont concernées, et par là, l'ensemble du gouvernement. Aussi importe-t-il qu'une autorité particulière assure la cohérence des

politiques locales mais surtout la coordination et l'harmonisation de l'action des différents ministères au niveau des communes, selon une approche intégrée et dans une optique transversale. Pour ce faire, il est demeuré important d'accompagner la décentralisation par une politique nationale de déconcentration. De plus, pour engager un mouvement naissant, et par définition fragile, il importe de placer le centre d'impulsion au plus haut niveau possible. C'est là que vont s'élaborer les stratégies sectorielles. C'est pourquoi aux termes de la réglementation en vigueur, c'est une autorité ministérielle qui est chargée de concevoir, coordonner, promouvoir et assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans le domaine de la décentralisation. Nécessaire en haut lieu, le pilotage revêt aussi une importance fondamentale pour la base. Il est important que l'instance chargée de la décentralisation soit capable de faire un bon suivi et une analyse profonde des effets locaux de la décentralisation, de l'organisation et le fonctionnement des communes, de leurs performances mais surtout, en définitive, de l'impact sur la vie des citoyens. Analyse qui, pour proposer des changements pertinents, requiert une vue d'ensemble, tenant compte aussi des données socio-économiques, culturelles et politiques. On n'oubliera pas que d'un point de vue symbolique, le changement institutionnel qui consiste à ériger une autorité spécifique chargée de la décentralisation est essentiel. Loin de consacrer une rupture entre les communes et l'État, phénomène qu'une décentralisation mal comprise aurait pu laisser croire, il substitue, à l'ancien lien hiérarchique, un lien de nouvelle nature qui ne lui est pas inférieur. Symbolisme auquel les maires sont sensibles, puisque d'une manière générale, les maires considèrent le ministère chargé de la décentralisation comme est un ministère des communes. Cette visibilité institutionnelle que les maires réclamaient peut aussi jouer le rôle de liaison des communes bien qu'individualisés par leur personnalité morale, dans une architecture administrative globale ceci permettra de faciliter l'expression et la bonne gestion des initiatives locales. Si on comprend bien l'ensemble des arguments qui militent en faveur d'une autorité ministérielle chargée exclusivement de la décentralisation, force est de constater que suivant cette option, la décentralisation est simplement organisée comme un service déconcentré de l'État, ce qui peut nuire davantage à l'autonomie des communes tant demandée par les Maires à travers l'association des Maires de Mauritanie (AMM).

Rappelons aussi que cette organisation parallèle aux structures territoriales déconcentrées est destinée aussi à concentrer la distinction essentielle qui est difficile à intégrer, entre lien hiérarchique et lien de tutelle. Or, quand l'autorité chargée de la décentralisation est le Ministre de l'intérieur et de la décentralisation, cette confusion entre le Maire autorité décentralisée et le Préfet comme une autorité déconcentrée est renforcée davantage du fait de la même tutelle administrative. Par conséquent, la tutelle est considérée comme une garantie de l'état de droit et d'un développement harmonieux. Cependant, la forme de tutelle consacrée actuellement par

l'ordonnance 289-87 régissant les communes a soulevé il y a quelque temps, des critiques concernant l'opportunité et l'inefficacité 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 même culturels connu dans le pays.

La constitution du 20 juillet 1991, dans un souci de protéger les acteurs de la décentralisation a donnée aux communes une valeur constitutionnelle. Son article 98 instaure un ancrage constitutionnel aux collectivités locales mauritaniennes. C'est le principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce principe va donner aux communes la possibilité de s'administrer librement, sans être soumises à des contraintes excessives, et sans interférer avec les pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire. C'est en particulier la possibilité de:

- Disposer, à travers le conseil municipal, d'attributions et de compétences claires de manières 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'État qui s'exerce à travers la loi qui encadre et aménage l'exercice des pouvoirs des entités décentralisées¹¹.

Ainsi, l'État contrôle 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 (non de conformité comme dans certains pays comme la France). En France et à titre d'étude comparée, le principe de libre administration a été confirmé lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 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 statuts particuliers et les collectivités d'outre- mer et toute autre collectivité territoriale créée par la loi. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseillers élus disposant d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétence

En effet, cette collaboration entre l'État et les collectivités locales est indispensable pour l'efficacité du service public. Mais il est également important qu'il y ait une collaboration entre

¹¹ Ordonnance 87.289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.

les collectivités locales et les citoyens. Cette collaboration que d'aucun appelle partenariat constitue l'un des modes de gestion administratives les plus modernes connus sous le nom d'approche participative ou de contrôle du citoyen de l'action publique. Face à la gestion des affaires locales devenues de plus en plus complexes 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 de l'intérêt général. Les partenaires aux développements décentralisés, que ce soit les bénéficiaires ou les partenaires eux-mêmes, 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 des rôles aux partenaires eu égard à la contribution au financement et à l'exécution des activités de développement.

Section 3 : Les limites de cette collaboration

Il faut en effet admettre que les différentes actions de politique locale résultent rarement d'une réflexion partagée concernant le développement en général. Les communes sont peu impliquées dans les décisions qui parfois les concernent. Même si certains services déclarent consulter les maires pour savoir où intervenir, en guise d'exemple pour la programmation de construction des écoles, dans la plupart des cas, les communes ne sont pas du tout impliquées. Au mieux, les maires sont considérés comme des courroies de transmission pour obtenir les informations sur la situation, les besoins et les doléances. Les communes ne sont pas ainsi considérées comme des partenaires dans la réalisation, le suivi et l'exécution des projets. Dans le secteur de l'éducation par exemple, la commune n'est pas l'interlocuteur de l'État, les conventions qui devaient être signés entre les services déconcentrés de l'État et les mairies n'existent pas encore à ce jour. La structure communale n'est pas non plus prise en compte dans la politique générale de santé. Ces services sont gérés par les structures déconcentrées de l'État, sans qu'il y ait un rapport direct entre ces services de l'État et la commune.

En effet, lors d'un atelier¹² consacré à l'intervention des communes dans les politiques de la santé, le directeur de la planification sanitaire de l'époque a ainsi signalé qu'une politique nationale de santé était élaborée par le ministère de la santé, pour la période 2006-2015. Mais les maires présents n'ont jamais entendu parler de cette politique nationale de santé. Tout se passe au niveau des services locaux de la santé, qui jouissent d'une parfaite autonomie. Interrogées sur l'existence d'un cadre de concertation entre leur département et les communes, la majorité des chefs des directeurs régionaux de l'action sociale et de la santé (DRASS) déclarent ignorer l'existence de cadre de concertation liant les communes et leur département¹³. Cependant, les autorités administratives, eux affirment qu'il existe un cadre de concertation associant les autorités municipales même si ce cadre reste dans l'informel. Des actions ponctuelles comme la construction d'une école, d'un poste de santé, sont réalisées souvent sans s'inscrire dans une vision globale voire sectorielle, sans être précédée par une réflexion commune, et sans toujours répondre avec pertinence au problème général de l'éducation, de la santé ou de l'alimentation en eau. Par exemple, le directeur régional de l'éducation nationale (DREN) effectué chacun sa programmation mais c'est rare que les communes y soient associés.

De manière générale, les maires estiment que la concertation avec les services déconcentrés est insuffisante et qu'il est urgent de la renforcer.

Chapitre 2 : Un impact limité de la décentralisation dans le développement local

Bien que le concept de «développement local» soit entré depuis 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 un impact positif sur les habitants de ladite commune. 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 des avantages sur les politiques

¹² Atelier qui s'est tenu le 24 février 2009, dans le cadre de l'enquête diagnostic, rapport, op. Cit. Pages 125 et suivant

¹³ Il existe quelque exception au niveau des Wilayas de Guidimakha et l'Assaba où les communes ont tissées un partenariat avec les services déconcentrés de l'État.

gouvernementaux et de l'aide externe». 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 ont pas encore compris les vertus. Les autorités veulent que la planification serve aux communes pour le renforcement de leur autonomie à défaut de l'exécution des plans de développement locaux (PDL).

Le processus de planification du développement local se heurte, à de nombreux obstacles notamment le manque d'informations sans lesquelles aucun plan ne peut être élaboré. Ces informations sont souvent détenues par les directeurs régionaux qui devraient apporter une assistance technique aux communes. Il faut signaler aussi que ces informations sont souvent dans les mains des bureaux qui sont basés à Nouakchott et qui contrôlent les projets de construction réalisés au profit des communes sans aucune 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.

Longtemps laissée entre les mains des experts, la procédure d'élaboration des plans de développement est désormais définie par arrêté ministériel¹⁴. Elle suit une démarche participative incluant trois phases 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 et les atouts mal appréciés. À travers la phase de planification, on ne peut saisir la logique de l'approche selon laquelle les contraintes doivent être aplanies et les atouts identifiés pour leur éventuelle mise en œuvre.

Les plans de développement local font face à une très grande difficulté d'ordre structurel qui réduit leur efficacité même si du point de vue méthodologique et technique, ils sont bien conçus et élaborés. Ensuite, les communes ne prennent pas en compte les programmes de développement communautaire dans leurs plans de développement local. Il y a une absence totale de pilotage et un manque de coordination au niveau local. Force est de constater aussi qu'en Mauritanie, nous avons trois niveaux de projections des actions de développement, le premier niveau est la Wilaya, ensuite les communes et enfin nous avons les communautés villageoises. Il n'existe

¹⁴ Arrêté n°680 du 17 avril 2011

aucun lien fonctionnel de coordination entre ces différents niveaux. Enfin, les communes sont confrontées à une confusion en matière de statut de nombreuses infrastructures que ce soit avec l'État ou les communautés de base dans les villages.

L'objectif de la décentralisation, outre le rapprochement entre l'État et les citoyens, est la mise en place d'un mode d'intervention publique susceptible d'assurer une plus juste répartition des ressources sur l'étendue du territoire national, en particulier les localités les plus enclavées. Cet enjeu prend une signification particulière dans un pays aussi vaste que la Mauritanie où la population est inégalement répartie et connaît un taux d'urbanisme croissant et mal contrôlé. L'enclavement constitue un handicap majeur pour le développement économique du pays. Celui-ci a en effet des conséquences tant macroéconomiques que microéconomiques et sociales. Si l'on considère que la relation que le citoyen entretient avec l'État est en grande partie conditionnée par son degré de satisfaction, le développement qui vise l'amélioration durable des conditions de vie et d'existence des populations d'un territoire est un enjeu fondamental pour l'État, non seulement comme source de richesse, mais aussi comme puissant vecteur d'intégration citoyenne. La décentralisation a pour objet de mieux répondre aux exigences du développement par la responsabilisation et l'implication des intéressés eux-mêmes. Au niveau local les besoins sont mieux identifiés et les réponses sont plus appropriées. Elles tiennent alors mieux en compte de la diversité des situations. Il s'agit, par la décentralisation, de stimuler et orienter la vie locale, en vue d'agir sur le développement au niveau le plus proche des citoyens, en intégrant les caractéristiques des territoires. D'où l'idée de faire des communes, les cellules de base du développement local et de la lutte contre la pauvreté. On attend des communes plus de dynamisme pour développer les services publics de proximité. L'existence de ces communes est étroitement subordonnée aux questions de capacité et de viabilité.

Pour mieux analyser l'impact de la décentralisation sur le développement local, nous allons voir d'abord l'état des services publics de proximité, exemple de l'éducation et de la santé (section1), ensuite nous tenterons d'analyser les compétences de la commune en matière d'urbanisme et de l'aménagement du territoire (section2) et enfin nous allons voir les enjeux politiques et économiques liés à la nouvelle réforme instituant région comme entité décentralisée (section3)

Section1: L'État des services publics de proximité: l'éducation et la santé

La décentralisation suppose un transfert de compétences aux communes, justifié par le souci de confier aux collectivités les plus proches de la population, donc, les mieux à même de répondre à leurs besoins, la responsabilité de services publics jusque-là assurés par l'État. Pour une judicieuse mise en œuvre, ce transfert doit reposer sur des textes, être effectif, et s'inscrire dans

une politique générale.

L'Ordonnance du 20 octobre 1987 transfère aux communes la charge des services publics « répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de la compétence de l'État¹⁵ ».

Parmi ces compétences que l'État central a transférée aux communes, on peut citer l'éducation et la santé

- **L'éducation**

La commune contribue à la gestion des structures préscolaires et des écoles fondamentales. Tous les acteurs réunis s'accordent pour reconnaître que le secteur de l'éducation est déterminant pour le développement local et que les compétences des communes en la matière sont importantes. Pourtant, à ce jour, le bilan est négatif. Les usagers ont le sentiment que l'enseignement fondamental a été sacrifié. De nombreux enfants sont encore exclus du système scolaire. Ceux qui fréquentent les écoles connaissent trop fréquemment encore une scolarité irrégulière, pour cause d'absentéisme, et des écoles incomplètes, soit parce qu'ils ne trouvent pas à proximité une école capable de les accueillir au-delà d'un certain âge ou d'un certain niveau, soit parce que leur parent ont besoin de leur aide à la maison et leur retirent de l'école. Bien que la Mauritanie, qui consacre 1,7% de son PIB à l'éducation, fait partie des pays qui font le plus d'efforts en la matière, le système éducatif mauritanien est confronté à une problématique majeure de transformation des ressources en résultats. Une étude de l'UNESCO en 2003, sur la situation de l'éducation en Mauritanie montre que le taux de rétention des enfants reste relativement faible. En effet, la rétention des enfants dans le circuit scolaire est passée de 55% en 1998/99 à 45% en 2001/02.

Il importe d'abord de souligner que les dysfonctionnements du système éducatif ont des causes multiples, dont certaines sont tout à fait étrangères à l'action communale. La pauvreté est en grande partie responsable de l'échec scolaire ou d'une scolarité interrompue de manière prématurée. Les chiffres des dernières statistiques montrent aussi que plus de 80% des localités ont une population de moins de 500 habitants, dont 56% ont moins de 150 habitants. Dans de telles conditions il est difficile, voire impossible d'améliorer la scolarisation et l'accès à la santé. Il faut rappeler encore, qu'à l'issue du transfert de compétences, la commune n'a pas l'entière responsabilité du secteur de l'éducation fondamentale. Ne lui reviennent, au terme de la loi, que la construction et l'entretien des bâtiments. La planification, la définition des programmes d'enseignement et le recrutement du personnel enseignant lui échappent. Dans l'objectif de favoriser une scolarisation de masse, il semble en effet judicieux de confier à la commune, le soin

¹⁵ Article 2 de l'ordonnance 87-289.

de construire et d'entretenir les écoles fondamentales. Pourtant dans le domaine qui lui est réservé, la commune se montre souvent impuissante. La réalisation des infrastructures lui échappe de fait puisque faute de moyens, c'est encore l'État qui, le plus souvent, construit les écoles fondamentales, parfois très efficacement relayé par les associations de parents d'élèves. Les associations de parents d'élèves organisent et gèrent les cantines scolaires (quand elles existent), distribuent les fournitures scolaires. Au titre de l'entretien des bâtiments, la commune assure la maintenance et recrute le personnel autre que le corps enseignant (gardiens et plantons). Or dans la plupart des communes, l'état des infrastructures est déplorable. Rares sont les écoles alimentées en eau, plus rares encore celles qui disposent des latrines ou d'un lieu de restauration scolaire. Les écoles sont souvent mal réparties sur le territoire de la commune, beaucoup d'enfants sont encore privés de scolarité faute d'équipement adéquats.

L'action de la commune devrait permettre d'accroître la scolarisation des enfants et de rehausser la qualité de l'éducation non seulement par la construction et la réhabilitation des infrastructures scolaires, mais aussi par un renforcement de l'encadrement pédagogique et surtout par l'implication des populations dans la gestion de l'enseignement fondamental.

Pourtant, l'action des communes en matière de l'éducation est peu visible, et beaucoup se posent la question de savoir le rôle effectif de la commune dans le secteur de l'enseignement fondamental.

En effet, à la place d'une impulsion offerte aux communes pour entretenir et développer un service éducatif de proximité, il semble que la loi ait eu pour effet de diluer les responsabilités. À ce jour, la décentralisation n'a pas apporté les progrès espérés en matière d'éducation, quand il ne s'agit pas pour certains d'un véritable recul.

- **La santé**

La commune est compétente pour la construction, l'entretien et l'équipement des dispensaires et de centres de protection maternelle et infantile. La commune intervient également pour la prévention des maladies par la sensibilisation des populations notamment en ce qui concerne les mesures d'hygiène et de salubrité dans ses limites territoriales.

Le domaine de la santé semble plus en souffrance encore. De manière générale, ce secteur rencontre des difficultés en matière de recrutement et d'affectation du personnel de santé, le secteur peine à réaliser et à mettre en œuvre une carte sanitaire et connaît des infrastructures défectueuses. Ici encore, il appartient à la commune de construire et d'entretenir les postes et centres de santé, à savoir, les services de proximité. C'est sans doute dans ce domaine qu'existe le décalage le plus frappant entre la lettre de la loi et sa mise en œuvre. De l'avis de beaucoup de citoyens, il semble que la décentralisation n'ait eu aucun effet dans le secteur de la santé. Les maires eux pensent que la santé échappe totalement à l'action de la commune. Les services de

santé déconcentrés continuent d'agir comme auparavant, sans aucune collaboration avec les communes. Certains maires évoquent avec nostalgie, le système antérieur qui réunissait tous les maires de la Wilaya dans un seul conseil sanitaire. Les communes étaient alors associées à la conception de la politique régionale de la santé. De même une partie des prix des médicaments vendus dans les pharmacies publiques et des recettes d'actes médicaux étaient réservées à la commune, et lui permettaient alors de financer certaines actions sanitaires dans la commune. Cette collaboration étroite faisait de la santé un vrai service public. Aujourd'hui, au niveau réglementaire, ce conseil existe encore, mais il se réunit rarement du fait d'un manque de coordination entre les autorités administratives et les maires. Il ne semble pas exagéré de dire qu'à ce jour, il n'existe pas de service communal de santé, en dépit des compétences que les textes, en la matière, transfèrent aux communes. Comme dans le secteur de l'éducation, on pouvait espérer de la commune l'amélioration des services offerts par les postes de santé primaires, à savoir, la construction, la réhabilitation et l'équipement des infrastructures de santé, le renforcement de l'encadrement sanitaire et l'implication des populations. Mais la commune est très éloignée aujourd'hui d'un système de santé totalement en difficulté.

Section2: Les compétences de la commune en matière d'urbanisme et de l'aménagement du territoire

L'Aménagement du territoire consiste en une juste répartition et une bonne accessibilité des services publics dans l'ensemble du pays. La décentralisation fondée sur le transfert de compétences aux communes ne poursuit pas d'autre but. Et pourtant, sur ce point aussi le constat est décevant dans la mesure où ni au niveau communal, ni au niveau national le besoin de service ne s'inscrit pas dans une logique territoriale.

L'absence de planification donne lieu à un développement anarchique des services. Il y a d'abord une dimension temporelle. La création d'un service communal repose souvent sur une réponse immédiate à un besoin. On s'attache à résoudre un problème urgent, plus qu'on ne s'attelle à rechercher une solution durable. L'analyse des causes ou des dysfonctionnements, qui produisent le besoin urgent auquel on entend répondre, est souvent négligée. Et le problème ne fait que se déplacer, contraignant la commune à trouver, toujours dans l'urgence, un autre remède au mal déclaré. Il y a ensuite une dimension spatiale. La création d'un service communal ne s'inscrit pas nécessairement dans une politique d'aménagement du territoire communal. Mais le service était conçu comme une faveur, il sera accordé à ceux qui le méritent, pour des considérations parfois assez éloignées de leurs besoins réels. Les populations émettent parfois, pour des demandes anarchiques et font pression sur les autorités communales pour des motifs qui relèvent plutôt de

susceptibilités ou d'intérêts particuliers ou communautaires. Dans certains cas aussi, les autorités locales elles-mêmes où les notables, cherchent à obtenir des infrastructures qu'ils savent inutiles, seulement pour augmenter leur influence.

Les services communaux n'ont de sens et surtout ne sauraient survivre, qu'intégrés dans une logique d'aménagement global du territoire. Tout comme la démocratie, le développement ne se décrète pas, il se prépare et il s'accompagne. Il ne peut y avoir de développement communal, sans considération de l'implantation des services sur le territoire national et du réseau que ses services doivent tisser. L'absence d'une politique d'aménagement du territoire limite considérablement la portée des programmes visant à augmenter l'accès à l'éducation et la santé. Des planifications sectorielles existent, mais faute d'un bon circuit de communication, les communes en sont rarement informées, et elles sont alors dépourvues d'incidences pratiques.

La commune donne son avis sur le schéma d'aménagement urbain avant son approbation par l'État conformément aux procédures prévues par les textes en vigueur. La commune dispose des compétences sur le domaine foncier et d'urbanisme fixé par les textes législatifs et réglementaire. La commune est compétente également pour l'adressage, la dénomination des rues, la désignation des gares et des aires de stationnement et elle régleme la police de la circulation des voiries communales.

À l'issue de cette analyse, il apparaît que les compétences transférées aux communes correspondent théoriquement à des services de proximité et peuvent être considérées comme relevant judicieusement de la politique communale. Sur le papier, on peut dire que le législateur ne s'est pas trompé en transférant des compétences aux communes dans le souci de permettre aux citoyens de participer davantage à la gestion de leurs affaires par le biais des élus locaux. Mais en pratique ce transfert manque de pertinence faute d'avoir été conçu eu égard à la réalité des communes mauritaniennes. Dans de nombreux cas, il ne s'est pas opéré et l'administration déconcentrée a continué d'agir comme par le passé. Il arrive fréquemment encore que l'État par l'intermédiaire de son administration se substitue aux communes défaillantes. On a aussi signalé plus haut les réticences des services déconcentrés de l'État à reconnaître et à accepter les attributions des communes des communes dans certains secteurs. Il faut aussi se rappeler que ce transfert de compétences aux communes n'a pas été suivi d'un transfert de ressources équivalentes comme nous l'avons indiqué au début de notre réflexion.

En effet, comme j'ai eu à rappeler en infra que la commune est l'échelon local le mieux indiqué pour la bonne exécution des politiques de développement c'est ce qui motive l'État a transféré ces compétences. Il est important aussi que l'État accompagne ces communes dans l'exécution de leurs nouvelles compétences, en les soutenant financièrement et les apportés un appui technique, afin qu'elles puissent acquérir progressivement de la capacité nécessaire pour l'accomplissement

de leurs missions. La décentralisation ne se traduit pas par un désengagement de l'État, mais elle repose sur un prolongement de son action dans le souci de rapprocher les citoyens de sphères de décisions pour une meilleure efficacité.

Section3: Les enjeux politiques et économiques de la régionalisation

La région comme entité décentralisée constitue depuis longtemps un débat en Mauritanie. En effet, elle est devenue une réalité aujourd'hui à travers la loi constitutionnelle référendaire n°2017-021 du 15 août 2017¹⁶ portant révision de certaines dispositions de la constitution du 20 juillet 1991 et ses textes modificatifs. Ce découpage administratif divise le pays en quatre (04) conseils régionaux (entités décentralisées) qui sont:

- 1°) La région EST qui regroupe les deux Hodhs;
- 2°) La région CENTRE qui regroupe les régions de l'Assaba, le Tagant et le Guidimakha;
- 3°) La région du FLEUVE, elle regroupe le Gorgol, le Brakna et le Trarza;
- 4°) La région NORD regroupe le Tiris Zemmour, l'Adrar et l'Inchiri.

Cette réforme consacre également des statuts spéciaux pour les villes de Nouakchott et Nouadhibou.

La régionalisation est pensée aujourd'hui dans un processus global, comme support de la communalisation. Il faut rappeler qu'en 1986, la communalisation avait entraîné la suppression de la région comme collectivité territoriale décentralisée. Cette région est rétablie par la loi organique citée en infra. La région telle qu'elle est conçue aujourd'hui, ne se fera pas au détriment des communes, mais c'est renforcement du progrès de la décentralisation et de la légitimité établie des communes décentralisées.

En effet, la réalité régionale est mieux ancrée dans les mœurs de la population mauritanienne et la région, en dépit de la diversité du peuple mauritanien, c'est une entité territoriale cohérente. Elle peut constituer une base solide pour la décentralisation, comme espace politique autant que comme espace administratif. De plus, est un échelon satisfaisant pour concentrer les moyens financiers et les ressources humaines, dont on a montré qu'ils étaient indispensables à la décentralisation. En effet, le nombre restreint des régions (04) permet d'espérer des recrutements de qualité, tant au niveau des élus qu'au niveau du personnel régional. Les mécanismes de la décentralisation, mieux compris à ce niveau, seront davantage mis en œuvre. L'administration régionale servira d'exemple à suivre pour les communes. Mais surtout la décentralisation au niveau régional risque fort d'insuffler un nouveau dynamisme dans le pays. D'une part, parce qu'elle sera le signe d'un engagement fort de l'État en matière de la décentralisation. D'autre part,

¹⁶ L'Assemblée nationale a adoptée la loi organique instituant la région comme collectivité locale.

parce qu'elle imprimera une harmonie institutionnelle, faisant de l'administration décentralisée, non plus l'exception, mais la règle. Mais surtout, jouissant de la personnalité morale, d'organes et de compétences propres, la région disposera des moyens juridiques nécessaires pour promouvoir le développement, en passant par des contrats de partenariats nécessaires à son développement. Enfin, la région semble être le cadre idéal pour regrouper les ressources et initier une intercommunalité institutionnalisée. Ces avantages ne seront acquis qu'au prix du respect de certaines conditions.

Il est illusoire de penser que la régionalisation peut résoudre tous les problèmes liés à la décentralisation. Pire, on reproduirait les mêmes erreurs en s'engageant à nouveau dans une voie que l'on a condamnée, à savoir déplacer seulement le centre de responsabilité sans changer les pratiques et espérer faire supporter par d'autres, les charges que l'on ne peut assumer. Bien au contraire, il faut, pour réussir la régionalisation, tirer les leçons de l'expérience des communes et éviter d'en reproduire les défauts. Il est important aussi de préciser que la région ne viendra pas se substituer à l'État, pas plus qu'elle devra absorber les communes. C'est-à-dire que la région doit être dotée de moyens suffisants en adéquation avec les compétences importantes que la loi lui confère. En effet, la région doit bénéficier d'un transfert important des fonds publics, il faut éviter également de transférer les compétences relevant déjà des communes, même s'il peut être tentant, eu égard au constat d'échec, de renoncer en fait à la décentralisation au niveau communal. Cela suppose de définir d'une manière et précise les compétences de chaque collectivité et de préciser également les liens administratifs existants entre elles, et avec l'administration déconcentrée. Car la région comme collectivité territoire ne doit pas devenir le supérieur hiérarchique de la commune, collectivité territoriale elle aussi. Le schéma institutionnel s'enrichit d'une institution parallèle à l'administration déconcentrée, sans reconstruire un circuit hiérarchique parallèle. En effet, la région doit être le siège de l'administration territoriale avec à sa tête un conseil régional élu au suffrage universel direct.

La régionalisation n'est pas une solution parfaite aux problèmes de la décentralisation. Elle est une continuité d'un processus exigeant et présente des difficultés d'application comparables à celles qui sont entraînées par la communalisation, dont les solutions reposent sur une analyse poussée des dysfonctionnements du système actuel et sur la volonté ferme de ne pas les reproduire.

Conclusion

Le bilan du processus de la décentralisation en Mauritanie est relativement positif. En effet, il a permis d'installer durablement le principe de gouvernance locale au sein de la société mauritanienne qui est profondément tribal et ethnique.

Néanmoins, ce processus demeure incomplet et mal adapté au contexte mauritanien sur le plan politique et administratif, et ne permet pas aux collectivités locales actuelles d'avoir un véritable pouvoir d'une action locale reconnue par les populations.

Au niveau des finances locales, les communes ne dégagent pas suffisamment de ressources pour conduire de réelles politiques de développement local. Parmi ces difficultés, on peut aussi ajouter un manque cruel de ressources humaines et le niveau de collaboration avec l'administration déconcentrée très faible. Ce faisceau d'écueil fait que les communes sont confrontées à un dysfonctionnement rendant leurs actions moins visibles sur le terrain.

En effet, les facteurs de blocage pour l'émergence d'une commune viable et productive peuvent être situés à trois principaux niveaux:

- Manque de cohérence entre les compétences relevant de l'État et celles des collectivités locales
 - Un transfert de compétences aux communes mal assumées par les pouvoirs publics.
 - Une absence totale de groupements de collectivités locales à l'image d'une intercommunalité puissante pouvant piloter des politiques de développement englobant plusieurs communes.
- L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en France en est une parfaite illustration. Cette structure administrative française regroupant plusieurs communes afin d'exercer certaines de leurs compétences en commun peut servir de modèle pour booster nos collectivités locales. En effet, pour faire de la commune un pôle de développement, il faut faire recours systématiquement à l'intercommunalité des services, développer la solidarité entre les communes.

L'intercommunalité se conçoit d'abord comme un état d'esprit. Il importe de faciliter les liens entre les communes, qu'il s'agisse des autorités locales ou des populations. En ce sens il est utile de généraliser les associations des maires et d'encourager, dans le cadre départemental et régional, la concertation communale. Mais l'intercommunalité doit aussi disposer d'un cadre juridique, dès que qu'elle porte sur la conception de projets ou de programmes communs, ou encore sur la création et l'entretien des services intercommunaux. En Mauritanie, nous avons un seul exemple d'intercommunalité qui est la communauté urbaine de Nouakchott, définie comme un établissement public de coopération intercommunale. Il y a également une absence totale de coordination entre l'État et les collectivités locales notamment durant les processus de mise en œuvre des programmes sectoriels relevant des compétences des communes. Ce manque de

coordination est à l'origine des doublures des projets de développement dans une seule commune. Il faut aussi signaler le dysfonctionnement de l'État 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 qualifiées, que ce soit technique ou financières qui ne permettent pas ces communes d'assumer pleinement leurs missions.

- Manque de ressources financières et humaines qualifiées des communes:

Les ressources financières des communes sont, bien qu'en augmentation, trop faible pour leur permettre d'assurer l'ensemble de leur compétence.

Les ressources communales proviennent essentiellement de trois (3) sources qui sont:

- Les recettes à caractère fiscal;
- les recettes à caractère non fiscales;
- les dotations de l'État et les fonds de concours.

Il faut préciser que les budgets des communes sont loin de leur permettre d'assurer leurs missions. La réforme de l'administration fiscale repose d'abord sur une rigoureuse répartition des tâches qui suppose encore un appui considérable de l'État, car la fiscalité locale est presque alimentée par les impôts locaux mais aussi par une part des impôts nationaux. Les opérations liées à la fiscalité communale doivent être distinctes. Pour une bonne collecte de ces impôts, un recensement doit être organisé au niveau communal compte tenu de la bonne connaissance des situations particulières qu'offre la proximité de cette administration, mais le recouvrement et les sanctions y afférentes doivent relever, au moins temporairement, de l'action étatique. Mauritanie, il doit, autant que possible, contenu des expériences passées en revue, d'abord instaurer des rapports souples entre les pouvoirs centraux et locaux, ensuite revoir le découpage administratif qui doit se reposer désormais sur un découpage territorial adéquat en tenant compte du point de vue statutaire, de la vocation spatiale des collectivités locales et enfin adopter un système de planification en intégrant les programmes de développement communautaire qui traduit, en dépit de la pauvreté du pays et des populations, les stratégies nationales et régionales de mobilisation des ressources.

Bibliographie

Sources institutionnelles

- > Constitution du 20 juillet 1991 de la République islamique de Mauritanie.
- > Loi constitutionnelle référendaire n°2017-021 du 15 août 2017 portant révision de certaines dispositions de la Constitution du 20 juillet 1991 et ses textes modificatifs.
- > Loi 2001-51 du 19 juillet 2011 portant institution de la communauté urbaine de Nouakchott
- > Loi n°68-242 du 30 juillet 1968 portant réforme de l'administration décentralisée.
- > l'ordonnance 2006-029 du 02 août 2006 portant loi organique relative à la promotion de l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives
- > L'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes.
- > Déclaration de Politique en faveur de la décentralisation et du développement local, adoptée par le gouvernement, le 22 avril 2010
- > avant-projet de loi portant code des collectivités locales, 2008
- > l'ordonnance n° 90-025 du 29 octobre 1990 portant modification des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance n°87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.
- > l'ordonnance n°90-04 du 06 février 1990 portant création d'une fiscalité communale.
- > Loi n°93-31 du 18 juillet 1993 modifiant et complétant les dispositions de l'ordonnance n°87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.
- > Décret n°89-124 du 14 septembre 1989 instituant un fonds intercommunal de solidarité.
- > Décret n° 90-155 du 22 octobre 1990 portant application de l'article 120 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.
- > Décret n°90-102 du 14 juillet 1990 portant application de l'article 5 de l'ordonnance 87-289 instituant les communes.

Ouvrages et articles

- > BAL Mohamed El Béchir, Les communes en Mauritanie, Revue juridique et politique, 1968 Pp 407-414 Volume 22;
- > BEIDY Sidi-Mohamed Ould, l'administration territoriale et le développement local en Mauritanie, 258 pages, février 2009;
- > BISSON, Vincent, ville, et pouvoir en Mauritanie: un instrument politique pour intégrer

- l'État tribal, l'année du Maghreb 2005-2006;
- > Centre mauritanien d'analyse de politiques, programme d'action de l'année 2010, Édition décembre 2009;
 - > Commission européenne, définition d'un mécanisme intégré de financement des collectivités territoriales mauritaniennes, 2009;
 - > Code des collectivités territoriales en Mauritanie, présenté par le Premier ministre le 25/12/2008;
 - > DAVID Gilbert, du village à la construction de l'État 1998;
 - > DE CERDAN Jean-Pierre, le développement local en Afrique, définition et principe in les huit modes de gouvernance en Afrique de l'Ouest, 2009;
 - > Direction générale des collectivités locales et le service de la coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France en Mauritanie, le financement de la décentralisation en République Islamique de Mauritanie, 2006;
 - > Étude des cadres juridiques nationaux de la décentralisation dans les pays du Maghreb «Mauritanie», AIMF-2015;
 - > Étude des cadres juridiques nationaux de la décentralisation dans les pays du Maghreb, «Mauritanie», AIMF, 2014;
 - > FINKEN Martin, revenus locaux en Afrique, 6-11 octobre 2002;
 - > Livre blanc de la décentralisation en Mauritanie, 2009;
 - > Ministère de l'intérieur des postes et télécommunications, P3D, direction générale des collectivités locales version du 01/04/2006;
 - > MOUKNASS Hamdi Ould , l'organisation administrative en Mauritanie, thèse de doctorat en droit public, Université de Paris faculté de droit et des sciences économiques 1968;
 - > NIWIADOWSKI Didier, organisation administrative de la République islamique de Mauritanie, École nationale d'administration (ENA), 197
 - > Observatoire de la décentralisation, État de la décentralisation en Afrique, Karthala et PDM, 2003;
 - > PETITE-VILLE Franck, la coopération décentralisée, les collectivités territoriales dans la coopération nord-sud, l'harmattan 1995
 - > SALEH Ould Mohamed, l'expérience mauritanienne de la décentralisation, université de Nouakchott (ENA), fondation Hans Seidel, colloque national 11/05/2004;
 - > SEDJARI Ali, l'administration locale, adaptation des structures pour un développement endogène;
 - > YAHYA Ould Kebd, Nouakchott entre déconcentration et décentralisation des origines à nos jours, Thèse en droit public 2005, Université Paul Cézanne- Aix-Marseille III;

indépendance et coopération, 1968;

- YAHYA Ould Kebd, décentralisation en Mauritanie: analyse et plan d'action, programme national de bonnes gouvernances, PNUD, volet renforcement des capacités juillet 2002.

Liens et site internet

- Gouvernance, décentralisation, participation – CMAP
- www.cmap.mr/CoursMaires/SG/GouvernanceDecentralisation.pd
- Déclaration de politique - Direction Générale des Collectivités .
- dgct-midec.com/declaration-de-politique
- MAURITANIE - Europa EU
- <https://portal.cor.europa.eu/.../Mauritania%20Fact%20Sheet%20No..>
- *La décentralisation en Mauritanie* www.compdec.org/
- Programme national intégré pour la décentralisation le ... - pniddle
- pniddle.com/?wpfb_dl=8
- Réunion du groupe-pays Mauritanie - Centraider
- www.centraider.org/dyn/...de...mauritanie.../cr_orleans2014.pdf
- *Mauritanie: la loi organique sur les conseils régionaux adoptée ...*
- afrique.le360.ma/mauritanie/.../17928-mauritanie-la-loi-organique-
- AMI - Communiqué du conseil des ministres - Agence Mauritanienne ...
- fr.ami.mr/Depeche-42847.html
- *Alakhbar | Mauritanie : La Région, une nouvelle collectivité territoriale ...*
- www.fr.alakhbar.info/13238-0-Mauritanie-La-Region-une-nouvell...

Annexe 1

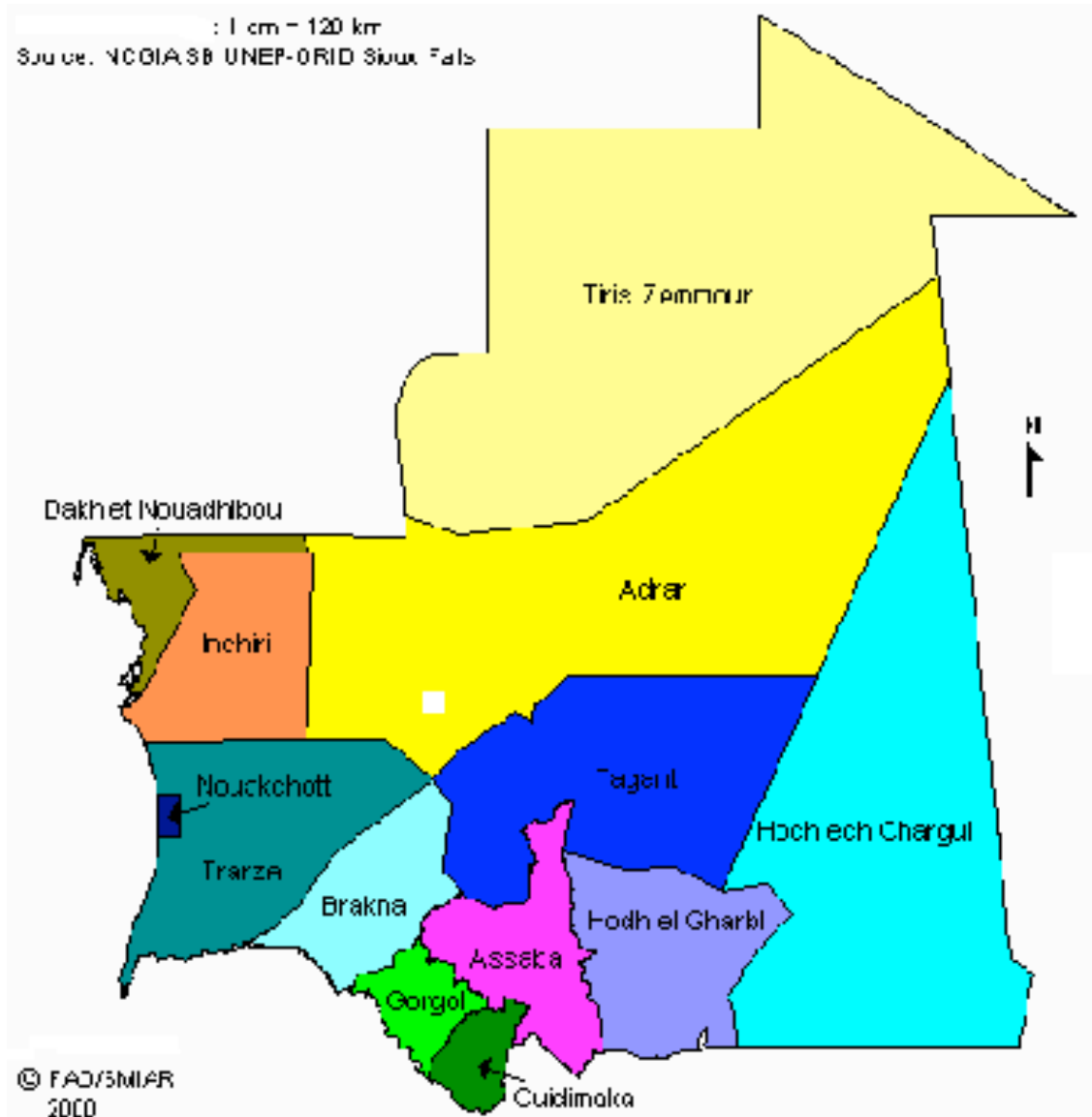


Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	5
Introduction	7
Titre 1: La décentralisation, un processus porté par une réelle volonté politique de maintenir la cohésion sociale sur le territoire national	10
Chapitre 1: L'héritage historique	11
Section1: Le poids de l'héritage colonial.....	11
Section 2: L'indépendance ouvre la voie à la communalisation et à la régionalisation	13
Section 3 : La réforme de 1986 à nos jours.....	16
Chapitre 2: L'omniprésence de l'État sur le territoire	19
Section1: La Wilaya (région).....	20
Section2: La Moughataa (Département).....	21
Section3: L'arrondissement	21
Titre 2 : La décentralisation, un processus qui rencontre des obstacles	23
Chapitre 1 : L'État a cédé des compétences mais pas assez de moyens.....	25
Section 1 : Le transfert de compétences.....	25
Section 2: La collaboration organique	27
Section3 : Les limites de cette collaboration	30
Chapitre 2 : Un impact limité de la décentralisation dans le développement local	31
Section1: L'État des services publics de proximité: l'éducation et la santé	33
Section2: Les compétences de la commune en matière d'urbanisme et de l'aménagement du territoire.....	36
Section3: Les enjeux politiques et économiques de la régionalisation.....	38
Conclusion	40
Bibliographie	42
Sources institutionnelles	42
Ouvrages et articles.....	42
Liens et site internet.....	44
Annexe 1	45
Table des matières	46