

DECENTRALISATION ET BONNE GOUVERNANCE EN MAURITANIE

par : MOCTAR OULD DIDI OULD ZEIN

Professeur à l'ENA

Contexte Général

La Constitution mauritanienne¹ (**Ordonnance n°91.022 du 20 Juillet 1991 portant Constitution de la République Islamique de Mauritanie**) consacre la prépondérance d'un pouvoir exécutif bicéphale dominé par le **président** de la République, élu pour un mandat de **6 ans** renouvelable indéfiniment. Il doit être de religion musulmane. Il nomme le **Premier ministre et ses ministres**, dispose du pouvoir réglementaire, promulgue les lois, signe et ratifie les traités, peut saisir le peuple par **voie de référendum**, et prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. Le Premier ministre, définit la politique du gouvernement sous l'autorité du Président de la République. Le Parlement est composé d'une Assemblée nationale de **79 membres** et d'un Sénat de **56 membres** il est , détenteur du pouvoir législatif.

Les députés sont élus pour **5 ans** au suffrage direct et les sénateurs pour **6 ans** au suffrage indirect. Cette Constitution définit les termes de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale, celle-ci peut voter une motion de censure. L'initiative des lois appartient au gouvernement et aux députés. Le Parlement peut voter une loi d'habilitation autorisant le gouvernement à prendre des mesures qui appartiennent normalement au domaine de la loi, des ordonnances. En cas de

¹ Journal Officiel du 30 Juillet 1991, P.446

vacance du pouvoir, c'est le Président du Sénat qui assure l'intérim du Président de la République. Le Conseil constitutionnel est garant de la constitutionnalité des lois que le Parlement vote, il juge de la régularité des élections. Ce Conseil comprend six membres, dont le mandat de neuf ans n'est pas renouvelable.

Les membres du Conseil sont nommés par le Président de la République (3 membres dont le Président du conseil), le président de l'Assemblée Nationale (2 membres) et par le Président du Sénat (1 membre). Les membres du Conseil ne peuvent appartenir à aucune instance dirigeante ou parti politique. Les décisions du conseil ne sont pas susceptibles de recours. La Mauritanie dispose en outre de deux institutions consultatives : le Haut Conseil Islamique, composé de 5 membres désignés par le chef de l'Etat et le Conseil économique et sociale. Elle fonde en outre et réaffirme la place prépondérante des communes en son article 98 qui dispose :

«Les collectivités territoriales sont les communes ainsi que les entités auxquelles la loi confère cette qualité. Ces collectivités sont administrées par des Conseils élus dans les conditions prévues par la loi ».

I-I La Décentralisation en Mauritanie

La présentation de la décentralisation en Mauritanie passe nécessairement par le survol de son évolution historique. Celle-ci s'articule autour de trois grandes phases :

A/ L'avènement des Communes en Mauritanie

Cette phase est caractérisée par la création des communes urbaines loi n° 60 016 du 16 janvier 1960 dénommée loi municipale urbaine modifiée par la loi² 60 029 du 27 janvier 1960 ; Cette loi avait dès l'indépendance en 1960 donné naissance à des communes urbaines qui sont venues s'ajouter

² Journal officiel du 17 février 1960 page 115 et 112

aux communes pilotes existantes depuis 1959 et constituées des villes capitales régionales suivantes : Atar, Rosso, Kaédi, Boghé . loi³ n°60 135 du 25 juillet 1960 modifiée par la loi⁴ n°61 018 du 20 janvier 1961 est venue renforcer cette décentralisation pionnière par la création des communes rurales au niveau des subdivisions.

Les communes urbaines et les communes rurales sont indépendantes les unes des autres et fonctionnent sous un régime juridique différent. Les communes urbaines sont érigés dans les agglomérations urbaines par décret pris en conseil de ministre Article 1^{er} de la loi n° 60 016 du 16 janvier 1960.

Le conseil municipal élu choisit en son sein le maire et ses adjoint au scrutin secret en ce qui concerne les communes urbaines, pour ce qu'est des communes rurales le conseil est présidé de facto par le chef de la subdivision administrative.

Les différences au niveau du régimes juridique n'altèrent l'unicité de ce dernier en ce qui concerne d'autres aspects , la loi n°60 135 du 25 juillet 1960 modifiée par la loi⁵ n°61 018 du 20 janvier 1961 dispose « la législation et la réglementation applicable aux communes urbaines, notamment en ce qui concernent la préparation et la présentation du budget, le régime financier, les marchés et adjudications , sont applicables aux communes rurales dans toutes les dispositions qui ne sont pas contraires à la présente loi »

B/ La Régionalisation

L'Etat mauritanien a réalisé une restructuration de la gestion de la décentralisation en introduisant la politique de régionalisation dès 1968.

³ Journal officiel du 21 septembre 1960, page 475

⁴ Journal officiel du 15 Mars 1961 page 97

⁵

A cette date le législateur a opté pour la création de 12 régions sur l'ensemble du territoire et l'abandon des bribes de l'expérience démocratique de la décentralisation des premières années de l'indépendance. Dans l'ordre alphabétique, les douze régions sont :

Le district de Nouakchott,
La région de L'Adrar,
La région de L' Assaba,
La région du Brâkna,
La région de Dakhiet Nouadhibou,
La région du Gorgol,
La région du Guidimaka,
La région du Hodh Ech Chargui,
La région du Hodh El Charbi,
La région de L'Inchiri,
La région du Tagânt,
La région de Tiris Zemmour
La région du Trârza.

L'organisation administrative découpe le territoire de la Mauritanie en 12 régions et 1 district. La répartition des compétences entre ces différentes structures de l'administration est peu claire. La région est d'une part une circonscription administrative de l'Etat et d'autre part une collectivité territoriale.

C/ La Généralisation du Processus de Décentralisation

En 1986, la loi fondamentale sur la décentralisation voir (l'Ordonnance n^o 91.022 du 20 Juillet 1991 portant Constitution⁶ de la République Islamique de Mauritanie) a confié des responsabilités aux communes sans les avoir retirées à l'administration centrale. Son introduction a eu pour résultat la création de 208 communes régionales, départementales et rurales.. Des élections municipales ont été organisées régulièrement depuis

⁶ Journal Officiel du 30 Juillet 1991, P.446

cette date et se sont renforcés avec le premier scrutin pluraliste de 1991.

Les conseils municipaux, ont été renouvelés en 1994 et en janvier-février 1999.

Le district de Nouakchott a été transformé en 9 communautés urbaines le 3 juillet 2001, cette communauté urbaine scindée en 9 communes ne fait pas l'unanimité.

Cette loi est venue donné naissance à une véritable décentralisation, elle dispose en son premier article premier au sujet de la commune :

« La commune est. une collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Pour l'exercice des compétences que lui confère la loi, elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre. »

Elle délimite en outre le champs de compétence de manière à la fois limitative et. interprétative en son article 2 :

« La commune est chargée de la gestion des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de la compétence de l'Etat.

Dans ce cadre, les compétences de la commune comprennent notamment:

la voirie locale;

la construction, l'entretien et l'équipement des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental ;

la construction, l'entretien et l'équipement des dispensaires et centres de protection maternelle et infantile;

l'alimentation en eau et l'éclairage public; en cas de concession, un décret approuve le cahier des charges ;

les transports urbains, sanitaires et scolaires ;

la lutte contre l'incendie ;

l'hygiène ;
l'enlèvement des ordures ménagères ;
les marchés ;
les abattoirs ;
les équipements sportifs et culturels communaux ;
les parcs et jardins ;
les cimetières ;
l'assistance aux indigents ;
l'aménagement et la gestion des zones concédées par l'Etat à la commune.

Le transfert des compétences antérieurement exercées par l'Etat ou la Région intervient selon les modalités prévues au titre V de la présente ordonnance. »

Elle élargie enfin la possibilité de création de plusieurs communes urbaines ou rurales en tout temps en disposant en son article 3 :

« Toute agglomération urbaine ou rurale peut être érigée en commune par décret pris en conseil des ministres sur rapport du ministre chargé de l'Intérieur. Ce décret fixe le nom, le siège et les limites territoriales de la commune. »

Elle se caractérise enfin par l'introduction de l'uniformité du régime juridique dans le traitement à la fois des communes des capitales régionales, départementale et rurales .

Celle -ci dispose dans les mêmes conditions de droit d'un conseil municipal, d'une mairie et de traitement uniformes.

II- Décentralisation et Bonne Gouvernance

Le bilan de la politique de décentralisation en Mauritanie a été¹ fait en **mai 2001**. Les partenaires nationaux, communes, représentants des élus locaux et les partenaires internationaux

ont revu ce bilan au cours d'un atelier national et émis des recommandations pour le renforcement de la décentralisation pour les années à venir. Cette atelier a permis également un large échange d'expériences avec les pays voisins, notamment la Tunisie.

Une des principales priorités retenues a été de renforcer l'exercice de la gouvernance locale en conformité avec la **Déclaration de politique municipale adoptée en 1995 par le Gouvernement**. Cette déclaration, tout en étant l'expression d'une volonté politique, trace aussi le cadre institutionnel des communes en Mauritanie. Sur la base des solutions et leçons tirées de cette atelier, les programmes des nations unis en Mauritanie se sont engagés a accompagné dès 2004 le processus d'élaboration

D'un projet de loi,

D'un cadre stratégique

D'un plan d'action pour l'approfondissement de la décentralisation.

Cette initiative nécessitera des appuis techniques au niveau de la Direction des Collectivités locales⁷ (restructuration, formation et équipement..) des Communes des régions de concentration du SNU⁸ (Assaba et Gorgol) et de l'Association des Maires de Mauritanie⁹.

1- La Gouvernance Economique

La Mauritanie a connu au début des années **80**, de graves difficultés économiques et financières qui ont empêché toute croissance et entravé ses perspectives de développement :

- Chute du PIB par tête d'habitant,

⁷ Direction de tutelles des communes au Ministère de L'Intérieur

⁸ Système des Nations unis

⁹ Structures de défense et de promotion des communes en Mauritanie

- **Déficit budgétaire et du compte courant extérieur,**
- **Augmentation de la dette...**

Pour remédier à cette situation, le pays s'est engagé, à partir de 1985 avec l'appui de ses partenaires au développement, dans un vaste programme de redressement économique et financier. C'est pour cette raison que les programmes des Nations Unies en Mauritanie ont décidé d'appuyer le volet économique du PNBG par les actions suivantes :

Le Renforcement des capacités de décision ;

La Mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques ;

La Rationalisation et le contrôle de l'utilisation des ressources publiques

Le Renforcement de la concertation Etat-Secteur privé.

2- Le Programme Mauritanien de Bonne Gouvernance (PNBG)¹⁰

Le Gouvernement mauritanien a adopté le 8 décembre 1999, une **Déclaration d'Orientation sur la Bonne Gouvernance**, cette stratégie est basée sur la mise sur pied d'un cadre général de bonne gouvernance. Le cadre général Bonne Gouvernance va servir de base, entre 2002 et 2003, à la formulation du Programme national de Bonne gouvernance (PNGB) et de son plan d'actions suivant un programme largement participatif ayant engagé l'ensemble des acteurs suivants :

L'Etat ;

La Société civile ;

Le Secteur privé ;

Les partenaires au développement.

¹⁰ Programme national de bonne gouvernance

Ce programme est composé de 7 axes prioritaires:

La promotion du cadre juridique et judiciaire visant à favoriser l'ancrage de l'Etat de droit notamment par le renforcement des institutions démocratiques;

Le renforcement de la gestion parlementaire, afin de promouvoir la démocratie et d'instaurer l'équilibre des pouvoirs ;

La modernisation et le renforcement des capacités de l'administration ;

L'amélioration de la gouvernance économique et le renforcement des capacités de contrôle de la gestion des ressources publiques ;

- Le renforcement de la décentralisation ;
- La promotion du Partenariat Etat - Secteur Privé ;
- La Promotion des droits de l'homme et de la société civile.

Parallèlement à la formation du PNBG, les programmes des Nations Unis en Mauritanie, en concertation avec le gouvernement, ont choisi pour **la période 2003-2005** de soutenir prioritairement les axes suivants consignés dans un document d'appui intitulé « **Programme d'appui au Programme national de bonne Gouvernance 2003-2005** » et signé le **6 mars 2003** :

3- La Modernisation et le Renforcement des Capacités de l'Administration

Cette action commence par la promotion des priorités suivantes :

La Transparence ;

L'Equité ;

L'Effcience.

L'imputabilité de ces actions passe, en premier lieu, par une mise à jour des missions de l'Etat dans le nouveau contexte de libéralisation, de mondialisation et de partenariat à l'échelle nationale et internationale. Les réformes et les nouvelles politiques de développement font de l'Etat à la fois l'arbitre et le seul détenteur de pouvoirs d'équilibre, de régulation, de cohésion sociale et de sécurité.

Le lancement en octobre 2001 d'études organisationnelles de **cinq ministères clés**¹¹ et l'actualisation des textes régissant les missions de l'Etat avec l'appui du PNUD¹² a abouti à l'organisation d'un atelier sur ces questions va faciliter la redéfinition du rôle et des missions de l'Etat en ce genre de matières.

L'évaluation des travaux de la table ronde sur la rénovation de la Fonction publique et l'analyse organisationnelle des Ministères ayant fait l'objet d'audit a permis de renforcer cette évolution.

En outre l'accent mis par les pouvoirs publics mauritaniens dans l'apprentissage des nouvelles technologies devrait jouer un rôle déterminant dans ce processus par la mise en œuvre du schéma directeur d'informatisation élaboré par le **Secrétariat d'Etat aux Nouvelles Technologies (SETN)**.

Enfin, le recours aux méthodes modernes de ressources humaines de l'Etat basées sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences constitue une composante essentielle de ce volet.

4- Le Renforcement des Institutions Démocratiques

Pour consolider l'Etat de droit et renforcer l'ancrage de la Démocratie et améliorer l'efficacité du processus électoral, les programmes des Nations Unis en Mauritanie ont apporté un

¹¹ De l'Education, de la Santé, De L'Environnement, De la Justice, De L'intérieur

¹² Programme des nations unis pour le développement en Mauritanie

appui technique au Ministère de l'Intérieur, des Postes et des Télécommunications (MIPT) pour identifier les mesures et actions nécessaires pour améliorer la fiabilité, la sécurité, l'efficacité et la transparence de processus électoral et le renforcement des ces capacités.

La réorganisation des services administratifs du Sénat et la formation des sénateurs en matière budgétaire et juridique est aussi une mesure de consolidation des structures démocratiques au même titre que les actions qui concerneront les deux Chambres du Parlement notamment : l'élaboration d'un guide du Sénateur et du Député ; le recrutement d'assistants parlementaires pour les commissions techniques afin de renforcer leurs compétences. Des sessions de formations et plusieurs ateliers de sensibilisation autour des questions clés de développement (OMD¹³) seront un moyen d'appuyer cette action de renforcement et d'ancrage de la Démocratie par le biais de la bonne gouvernance.

Dans le même cadre un projet de « Dialogue politique pour le renforcement de la démocratie en Mauritanie » financé sur le TTF Gouvernance est en cours d'élaboration. Il vise à créer les conditions d'un dialogue politique constructif, et impliquer la presse qui doit jouer un rôle clé dans le fonctionnement de la démocratie, par le soutien de la création d'un environnement juridique et institutionnel adapté et à l'élaboration d'une déontologie de la presse et à son respect, et par la signature d'une Charte d'éthique et de déontologie par l'ensemble de la presse en Mauritanie et la création d'un Comité pour le respect de l'éthique et de la déontologie (CRED) **en mai 2001.**

¹³ Objectifs du millénaire pour le développement

5- La Promotion des Droits de l'homme et de la Société Civile

La promotion des droits de l'homme et de la société civile constituent un choix stratégique du gouvernement pour assurer le développement humain durable et lutter contre la pauvreté. Les actions dans ce domaine visent en particulier à renforcer les mécanismes de participation démocratique à tous les niveaux.

Le projet Hurist (**Human rights strengthening**) appuyé par le PNUD et plusieurs partenaires bilatéraux et multilatéraux a abouti à l'élaboration d'un Plan National d'action en matière de droit de l'homme, conformément aux recommandations de la Conférence de Vienne sur les droits de l'Homme de 1993, après avoir formé et sensibilisé un large public aux différents aspects des droits de l'homme à travers une série d'ateliers thématiques qui se sont tenus dans tout le pays entre **2002 et 2003**.

Son Plan d'action, qui a été validé techniquement en **septembre 2003**, attend sa ratification par le Parlement à l'image du CSLP¹⁴, avant sa mise en œuvre.

L'appui à la société civile qui le complète se matérialisera par le renforcement de ses capacités et passera, entre autres, par l'autonomisation du CyberForum¹⁵ de la Société civile, l'élaboration d'un répertoire électronique des ONGs, la création des réseaux thématiques d'ONG et de journalistes et la création d'un Centre de ressources pour la réalisation d'actions communes aux Organisations de la Sociétés civiles (OSC).

¹⁴ Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté émanant de l'esprit de la politique générale de l'état dans ce domaine

¹⁵ Cadre de concertation des structures de la société civile