

# **La Décentralisation en Mauritanie**

## **Réalités et Perspectives**

Par: ABI Ould Mohamed

Professeur à la Faculté de Droit de NOUAKCHOUT

Dans les Etats modernes on observe la manifestation de deux tendances contradictoires mais qui, en réalité, s'équilibrent : Un mouvement centralisateur et un mouvement décentralisateur.

En effet, devant la multiplicité croissante des tâches à accomplir et des besoins à satisfaire, le pouvoir central est amené à se décharger d'une partie, plus ou moins, grande des compétences administratives et financières au profit de collectivités locales.

De nombreuses nations en Afrique, se sont engagées dans cette voie au cours de ces dernières années et ont produit un arsenal juridique, certes nécessaire, mais souvent mal connu et complexe à mettre en œuvre par les responsables locaux, dont la formation des uns et le manque de formation des autres ne les destinaient pas à ce genre d'exercice.

L'expérience communale en Mauritanie nous renvoie à la première année d'indépendance et à la brève mise en application de la loi municipale urbaine 60-016, aux cafouillages du parti unique avec la fameuse loi 63.017 du 16 janvier 1963 instituant les communes pilotes assemblée régionale de 1968 et enfin à la démocratisation progressive des institutions de 1986 que nous aborderons dans une première partie avant de finir par les perspectives d'avenir de la décentralisation en Mauritanie.

### **I. Réalités de la Décentralisation en Mauritanie**

C'est avec l'arrêté n° 086.130, du 13 Août 1986, fixant les modalités de la campagne et des opérations de vote qu'a été inauguré une ère communale nouvelle par la mise en place des communes urbaines dans les chefs lieux des régions. Cette

expérience devait se généraliser à l'ensemble du territoire nationale dès 1987 avec l'Ordonnance 87.289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'Ordonnance 86.135 du 13 août 1986 instituant les communes, modifiée par l'Ordonnance 90.025 du 29 octobre 1990, la Loi 93.31 du 18 juillet 1993, la Loi 98.020 du 14 décembre 1998, la Loi n°2001.27 du 7 février 2001 et la Loi 2001.51 du 19 juillet 2001 instituant la Communauté Urbaine de Nouakchott.

Des progrès importants ont été réalisés dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires sur un espace qui recouvre actuellement 216 Belledia ou communes 53 Moughataâ ou départements et 13 Wilaya ou régions.

Cet arsenal législatif vise, donc à favoriser le développement municipal qui doit se traduire dans la pratique par un transfert de compétence aux municipalités et par l'amélioration de l'environnement institutionnel et organisationnel des communes.

Le choix de la décentralisation en Mauritanie est :

- **Constitutionnel**

La constitution considère la commune comme étant la plus petite entité juridique et administrative chargée de la gestion du territoire et non la localité, ou le campement.

- **politique**

La déclaration gouvernementale de politique municipale est articulée autour des orientations générales exprimant la conviction profonde du gouvernement que le développement dans le contexte actuel passe par une action administrative décentralisée.

C'est ainsi que la volonté du gouvernement est d'asseoir et de pérenniser la décentralisation par le transfert des compétences aux municipalités et l'amélioration de l'environnement institutionnel et organisationnel des communes

- **Pragmatique**

Car d'une part, le législateur a jugé impossible de responsabiliser 10.000 collectivités vis à vis de l'administration d'autant plus que la sédentarisation par éclatement des villages devient une constante sociologique de l'organisation de l'espace.

D'autre part la concrétisation de la volonté politique est dépendante de l'augmentation des capacités financières des communes, de l'exécution de programmes d'investissements centrés sur la création, de la réhabilitation et de l'entretien des infrastructures et des services pour mieux répondre à la demande de l'usager.

- **Participatif**

au vue de l'article 29 de l'ordonnance 87-289 qui stipule : « Le conseil municipal donne son avis sur toutes les affaires qui présentent un intérêt local, il est préalablement informé de tout projet devant être réalisé par l'état, la région, ou tout autre programme public, sur le territoire de la commune.

Ainsi dans son emprise territoriale communale, le rôle du conseil municipal est fondamental, il donne son avis sur tout problème de développement local, et doit être consulté par les intervenants et pour le moins informé de tout projet existant ou devant être exécuté sur le territoire de la commune

- **et technique**

Cette compétence, du conseil municipal, ne contredit nullement le droit de pouvoir initier et mettre en œuvre des actions de développement par les associations et les groupements mais en concertation avec la municipalité.

L'un des mérites de l'expérience communale est le fait qu'elle a été conduite de manière progressive et pragmatique en donnant aux populations, à l'administration et à la société de manière générale le temps de s'adapter et d'évaluer une réforme dont les objectifs principaux sont :

- Encadrer et former les citoyens en vue d'une généralisation de l'option démocratique à tous les niveaux
- Accréditer cette option démocratique en démontant son intérêt au plan du développement, c'est à dire du surcroît nouveau de mieux être qu'elle est capable d'introduire dans la vie du citoyen et dans l'évolution du pays

Pourtant une incompréhension en matière de mise en œuvre de l'option reste pesante sur les performances des communes surtout rurales qui restent sans spécificités organisationnelles et attributives en plus de leur soumission à des approches territoriales et organisationnelles inadaptées à leur contexte socio-économique et à leurs capacités financières.

L'enjeu principal de la décentralisation en Mauritanie est de réaliser une administration autonome et de proximité dans un pays vaste et à la population très inégalement répartie : une population dont une bonne partie mène une vie mouvante de pasteurs transhumants.

La commune urbaine ou rurale s'administre librement par des conseils élus et dans des conditions fixées par la loi. Concrètement, les conseils municipaux sont constitués de membres élus au suffrage universel direct. Ils élisent en leur sein un maire et des adjoints.

La décentralisation en Mauritanie souffre de trois maux principaux :

- L'éloignement de certaines localités chefs lieux de communes du fait de la très grande étendue du territoire communal dans les régions très faiblement peuplées ;
- L'atrophie en revanche d'autres communes confinées dans un territoire exigu ;
- L'absence de ressources et surtout d'ouverture laissées aux communes pour un rechercher (cas de la fiscalité foncière entièrement retenue par l'Etat)

Tout cela revient à la timidité du transfert des compétences, à l'érosion du domaine communal par les réformes sectorielles, les faiblesses financières et organisationnelles et le véritable déficit d'intégration de la structure communale dans le processus d'identification, de formulation de planification de mise en œuvre et de suivi des interventions de lutte contre la pauvreté.

Dans tous les cas les signes précurseurs d'une meilleure mise sur rails de la décentralisation semblent s'entrevoir à cadence plus rapide avec la prise de conscience réelle de faire de la commune la structure incontournable dans toute la politique sociale, économique, institutionnelle et administrative du pays.

**Mais des contraintes à la planification communale se sont renforcées par :**

- **L'ambiguïté du cadre juridique quant à la délimitation des compétences de l'Etat et celles de la commune en plus du manque de clarté des modalités de transfert des compétences**
  
- **L'érosion du domaine des compétences communales par les réformes sectorielles surtout celles de la privatisation semblent restreindre progressivement le champ d'application des compétences communales.**

Cette situation est largement illustrée par la privatisation du secteur des transports, celle du secteur de l'énergie et la réforme de la politique de l'approvisionnement en eau potable et d'assainissement dans les zones urbaines et rurales.

- **Le timide processus de transfert des compétences en dépit de l'article 2 de l'ordonnance du 20 octobre 1987 ayant institué un mode de transfert des compétences entre l'Etat et ses services d'une part et la commune d'autre part.**

D'ailleurs l'ambiguïté de la formulation de ce transfert et le manque de clarté de ses modalités pratiques ont permis à l'administration de retarder indéfiniment le processus.

- **Le déficit financier de l'institution communale** pour des raisons d'inaptitude du contexte socio-économique malgré trois sources de recettes dont
  - **les recettes fiscales** constituées des taxes et impôts de type contribution foncière, la taxe d'habitation, la taxe communale sur les activités commerciales informelles
  - **les recettes des services** constitués des recettes provenant de l'exploitation des services marchands
  - **le revenu du domaine** qui tire sa source de l'exploitation des domaines privés et publics communaux

Et pourtant la commune reste sans pouvoir financier pour plusieurs raisons qu'expliquent :

- **un contexte économique local faible** pour des raisons de réduction des opportunités de monétarisation de la production et en conséquence de faiblesse de pouvoir d'achat
- **une taxe d'habitation nulle** dont le taux de recouvrement est de 0 % en milieu rural et peu satisfaisant en milieu urbain. En plus de ces contraintes, la taxe foncière est faible à cause du déficit des capacités contributives des populations.

- **des recettes des services limités au redevances de l'état civil** car la commune rurale élabore chaque année un budget prévisionnel dont le recouvrement restera aléatoire à cause de la faiblesse voir l'inexistence des services marchands.
- **et un revenu domanial déficitaire** malgré l'existence théorique d'un domaine privé et d'un domaine public en réalité inexploitable.
- **Un personnel quantitativement et qualitativement peu performant car**
  - **le transfert des compétences** n'a pas été accompagné d'un transfert de personnes professionnellement qualifiées pour l'exécution des services de la commune
  - **et les communes n'ont pu** pour des raisons financières entreprendre un recrutement de personnel suffisant

Dans le meilleur des cas la commune rurale détient un personnel constitué

- **d'un agent de recouvrement** payé par la commune
  - **de deux agents** recrutés et payés par le département de l'état civil
- **La non prise en compte des spécificités**  
 La confusion dans la mise en application de la décentralisation est l'inadéquation entre la mission et le type de commune car

- **la mise en place de la décentralisation a commencé par le type commune urbaine** dont la prestation et la gestion de service urbains ont été transposées arbitrairement par l'article 2 de l'ordonnance 87-289 à la commune rurale dont le contexte est de très loin différent de celui de la commune urbaine.
  
- **Alors que la commune rurale de part son appellation est mieux positionnée pour traiter des questions de développement rural** et notamment des ressources naturelles, elle a été confinée par le législateur dans de la gestion dite urbaine de la prestation de services.

## **II. La volonté politique du gouvernement vise alors à renforcer la décentralisation en :**

- **transférant le patrimoine communal** défini à l'article 2 de l'ordonnance 87.289 du 20/10/1987 par la gestion des infrastructures grâce à :
  - la réadaptation des textes en prenant en compte les spécificités des types de communes
  - l'établissement des conventions précises entre les communes urbaines et les autorités de tutelle en vue du transfert des biens et services qui relèvent de par leur nature de l'intérêt local
  - la vulgarisation des textes, circulaires et documents pédagogiques explicatifs
  
- **renforçant la maîtrise d'ouvrage** qui constitue le fond opérationnel de la décentralisation par la capacité juridique et financière d'engager des dépenses publiques **en disponibilisant :**

- ❖ les crédits nécessaires et
- ❖ les capacités techniques à travers l'instauration de critères de performances pour l'accès aux investissements en :
  - **favorisant les projets intercommunaux** d'équipement au niveau des investissements collectifs et intercommunaux et en
  - **Mettant en place** un système de facilités pour stimuler les syndicats de commune à réaliser ensemble des infrastructures socio-économiques.
- **En mobilisant les ressources grâce à une fiscalité caractérisée par** la simplification du système fiscal pour l'adapter aux conditions de terrain à travers :
  - **une assiette de** simplification des impôts et des redevances et d'uniformisation des taxes municipales
  - **un recouvrement basé sur la simplification** des règles, du transfert des compétences, la redéfinition du champ d'intervention du fisc de l'Etat et de la commune et la mise en place de mesures incitatives pour optimiser les recettes fiscales.
- **En finançant le développement local par**
  - **l'autofinancement** à travers les activités commerciales productives sans gêne sur les équipements sociaux et éducatifs.
  - **la coopération** sur les bases d'une coordination de l'aide par le biais du Ministère du plan et du service de la coopération décentralisée qui donneront une situation de l'état d'avancement des projets au niveau des communes.

- **un régime d'appui financier spécial pour les communes enclavées** ne disposant ni des moyens financiers et ni des pouvoirs de négociation

➤ **en renforçant le fonctionnement institutionnel par**

- **une comptabilité** qui assure la simplification budgétaire et administrative au niveau des communes rurales
- **une gestion de personnel** intégrée dans une vision d'ensemble des fonctions municipales et des possibilités communales et une adaptation de l'organigramme à l'activité et aux moyens de la commune.
- **un contrôle** à posteriori plus renforcé et à priori limité au respect des règles
- **une articulation de l'action communale** entre les programmes nationaux et communaux instituée au niveau national et régional
- **une relance économique** des secteurs ayant un impact sur la vie des citoyens comme les télécommunications, le tourisme, l'habitat, l'urbanisme, l'emploi et les projets générateurs de revenu
- **un bon traitement et disponibilisation** des données et archives communales comme outils de planification.