

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Honneur—Fraternité-Justice

CENTRE MAURITANIEN D'ANALYSE DE POLITIQUES

*Analyse de l'intercommunalité à travers les rapports croisés entre
la CUN et les communes*

Mai 2010

Table des matières

1. Introduction	5
1.1. L'objet de l'étude	10
1.3. Phases de l'étude.....	15
2. Démarche méthodologique	16
Phase I : identification des mécanismes de fonctionnement et d'organisation de la CUN et des Communes membres	17
1. Notion d'intercommunalité	17
1.1. L'exemple français	18
1.1.1. Statut juridique de l'intercommunalité : établissement public territorial ..	18
1.1.1.1. Les principes régissant l'objet de l'intercommunalité	21
a) Le principe de spécialité.....	21
b) Le principe d'exclusivité.....	21
1.1.2. Les différentes formes d'intercommunalité	25
1.1.2. Les domaines de compétence des structures intercommunales.....	26
1.1.2.1. Les compétences des communautés de communes.....	26
1.1.3. Les ressources financières des regroupements communaux	28
1.1.3.1. Le régime fiscal	28
a) La taxe Professionnelle Unique (TPU)	28
b) La fiscalité additionnelle	28
c) Fiscalité mixte (TPU associée à la fiscalité additionnelle sur les trois autres taxes.....	28
1.2. L'exemple Belge.....	30
1.2.1. Définition d'une intercommunale	30
1.2.2. Le régime juridique d'une intercommunale	30
1.2.3. Les champs d'actions des intercommunales	31
1.2.4. Le Régime fiscal.....	32
1.3. Quelques exemples africains	32
1.3.2. L'exemple Marocain.....	34
2. L'intercommunalité en Mauritanie	35
2.1. La communauté urbaine de Nouakchott : une intercommunalité inachevée et non aboutie.....	36

2.1.1.	Le cadre juridique de l'intercommunalité.....	38
2.1.2.	Le fonctionnement de l'intercommunalité.....	38
a.	Le conseil de communauté	39
b.	Le bureau de la communauté	40
2.1.2.1.2.	L'organisation administrative des structures intercommunales	41
2.1.2.1.2.1.	L'organisation administrative de la CUN	41
a.	L'organigramme de la CUN	41
2.1.2.1.2.2.	L'organisation administrative des communes	42
2.1.2.1.3.	Les compétences de la communauté urbaine.....	43
a.	Les compétences propres de la Communauté urbaine.....	44
i.	Le développement économique et social	44
ii.	L'aménagement de l'espace communautaire et la politique urbaine	44
iii.	La gestion des services d'intérêt collectif	46
iv.	La protection de l'environnement.....	46
2.1.2.1.4.	Les compétences de droit commun des communes membres de la communauté urbaine.	48
2.1.2.1.4.1.	Des compétences ambiguës	48
2.1.2.1.4.2.	Difficulté de définition de la notion « d'intérêt communautaire »	48
2.1.2.1.4.3.	Problème de délimitation des compétences entre CUN, Communes et Etat	49
2.1.2.2.	Les modes de financement de l'intercommunalité	50
A.	Les recettes de la Communauté urbaine de Nouakchott.....	52
b.	La patente	53
c.	Taxe sur le tonnage débarqué.....	54
d.	Droits domaniaux et assimilés	55
B.	Les recettes des communes membres	56
C.	Bilan recettes de fonctionnement et recettes d'équipement.....	57
2.1.2.2.2.	Le financement étatique de l'intercommunalité : le FRD	58
2.1.2.4.	Les dépenses de l'intercommunalité.....	63
2.2.	Les rapports entre CUN et les communes de Nouakchott	63
	PERSONNES RENCONTREES	66
	BIBLIOGRAPHIE	68

GLOSSAIRE

CADAK : Communauté des Agglomérations de Dakar

CAR : Communauté des Agglomérations de Rufisque

CUD : Communauté Urbaine de Dakar

CUN : Communauté urbaine de Nouakchott

EP : Etablissement Public

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunal

FIS : Fonds Intercommunal de Solidarité

S.A : Société anonyme

SARL : Société à Responsabilité limitée

TPU : La taxe Professionnelle Unique

1. Introduction

1. Nouakchott née en 1957, fut le produit de la fusion entre le ksar et la cité administrative construite à partir de 1958. La fusion à terme de ces deux entités distinctes, devait donner lieu à la création d'une ville qui était au départ prévue pour 8 000 habitants à l'horizon 1970. Or à cette date là, le nombre d'habitants était déjà estimé à 40 000 personnes.
2. Pour donner un autre ordre de grandeur, entre 1962 et 1990, la superficie de la ville est passée de 240 à 8 000 hectares, et la population a été multipliée par 81 entre 1959 et 1988. Selon le dernier recensement de 2000, la population de Nouakchott est de 558 795 habitants¹. La densité de population à Nouakchott est globalement de 90 habitant à l'hectare ce qui est faible comparé à d'autres capitales. Cette densité diffère d'une commune à l'autre :
 - Les communes avec la densité la plus élevée sont El Mina (115), Riyad (155) et Sebkhah (183). Elles représentent près de 42% de la population totale.
 - Les communes avec la densité la plus faible sont Tévragh Zeina (39), Dar Naïm (61) et Ksar (66). Elles représentent près de 24% de la population. Les autres communes, proches de la moyenne, sont Toujounine (83), Arafat (87) et Teyaret (91). Elles représentent environ 34% de la population².

¹ Cf. données du recensement général de la population de 2000, ONS

² Site web de la CUN.

Tableau 1 : Présentation des différents quartiers de Nouakchott avec leurs populations.

2005	Teyaret	Ksar	Toujounine	Tevragh Zeina	Sebkha	El Mina	Dar Naïm	Arafat	Riyad
Population totale	50.748	40.271	72.121	42.043	100.161	82.483	64.666	88.104	71.286
% population de Nkt	8.29	6.58	11.7	6.78	16.16	13.4	10.5	14.3	11.6
habitants par hectare	91	66	83	39	183	115	61	87	155

Source : site web de la CUN

3. Ce double phénomène de croissance démographique et de sédentarisation a donc entraîné une croissance urbaine sans précédent qui a entraîné le dépassement des plans successifs d'urbanisation de la ville de Nouakchott et donc une augmentation régulière de l'habitat informel. Le pays connaît un développement urbain sans précédent dû essentiellement aux années de sécheresse successives dépouillant les campagnes de leurs populations et donnant lieu à une anarchie dans la gestion et la maîtrise de l'espace urbain. Cette urbanisation rapide a donné lieu à des spéculations et des habitats spontanés plaçant les pouvoirs publics dans l'incapacité de gérer rationnellement l'espace urbain.
4. Cette situation s'est accompagnée par la naissance de bidonvilles autour de Nouakchott et son lot de pauvreté. Ces bidonvilles sont appelés par le jargon local les « kéba » ou la « gazra »³. Par exemple, pour Nouakchott, l'évolution démographique et spatiale qu'elle a connue ces dernières années est le résultat des mutations intervenues à l'échelle de la Mauritanie et liées à la persistance de la sécheresse. « Ces changements dont la nature et la signification sont lourdes de conséquences font, à l'heure actuelle, vivre à Nouakchott une situation difficile »⁴ Cette situation qui se traduit par le phénomène des quartiers spontanés est l'une des conséquences les plus visibles de l'urbanisation de la ville de Nouakchott et révèle la profondeur des conséquences humaines économiques et sociales de l'impact de la sécheresse des dernières décennies.
5. Malgré leur caractère illégal et non programmé, les populations qui résident dans ces bidonvilles, ont conscience de la fragilité de leur occupation et vivent de ce fait une situation d'attente en occupant des abris amovibles qu'ils peuvent transporter et implanter ailleurs en cas de déménagement. Ils arrivent même qu'ils entament un début de mise en valeur d'un bâti en dur, pour mettre l'administration devant le fait accompli et bénéficier de la propriété au cours d'une régularisation.

³ Voir AMEXTIPE, *Stratégie de développement de la ville de Nouakchott : Phase diagnostic, Etude*, Juin 2000. Les « Kebba » et les « gazra » désignent « tous les abris mobiles ou semi- mobiles situés dans les marges de la ville, que l'on connaît habituellement sous l'appellation générique de bidonvilles » in Yahya OULD KEBD « *Nouakchott, entre la déconcentration et la décentralisation, des origines à nos jours* », Université Paul Cézanne- Aix-Marseille III, thèse en Droit public, 2005, p. 127.

⁴ Op. Cité, page 12.

6. Dans ces quartiers précaires vivent des populations urbaines dans des conditions d'extrême pauvreté. Il y a lieu de souligner aussi que cette urbanisation a entraîné des modifications dans le mode de vie populations jadis nomades. Elle a également contribué à l'émergence de la criminalité, de la délinquance, de la prostitution et de la drogue.
7. **Eu égard à ces difficultés et l'incapacité des pouvoirs publics à résoudre ces problèmes à travers la configuration territoriale de la ville de Nouakchott – structure décentralisée sous forme d'une seule commune - ces derniers ont mis en place en 2001, une forme d'intercommunalité, la Communauté urbaine de Nouakchott.**
8. **Dix ans après, les mêmes difficultés subsistent et même se sont accentuées sur le plan institutionnel car la décentralisation qui consiste à prendre en charge l'ensemble des problèmes de développement des populations locales, connaît des difficultés de tout ordre.**

Textes législatifs et réglementaires ayant trait à l'intercommunalité :

- L'ordonnance n°83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale et ses textes d'application
- L'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes : c'est le texte de base en la matière, régissant l'organisation et le fonctionnement des communes.
- L'ordonnance n° 89-012 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique : il fixe les règles de séparation des ordonnateurs et des comptables municipaux, les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie, ainsi que le contrôle auquel sont soumis les organismes communaux.
- L'ordonnance n° 90-04 du 6 mai 1990 portant création d'une fiscalité communale : institue les différents impôts et taxes communaux, les régimes d'exonération, etc.
- Loi n° 2001-27 du 7 février 2001 modifiant et complétant l'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes : elle abroge et remplace certaines de l'ordonnance 87-289, mais elle incite les communes d'une même aire géographique de se

regrouper dans le cadre d'une structure intercommunale. Elle précise qu'un décret fixera les modalités d'application de cette disposition. Un tel texte n'a jamais vu le jour.

- La loi n° 2001-051 du 19 juillet 2001 portant institution de la Communauté urbaine de Nouakchott : c'est le texte de base relatif à l'organisation et au fonctionnement de la CUN.
- Loi n° 2005-020 du 30 janvier 2005 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et aux conditions dans lesquelles elle peut être déléguée : elle fixe les règles applicables à tous ouvrages de bâtiments ou d'infrastructures ainsi qu'aux biens d'équipement industriels destinés à leur exploitation dont les maîtres d'ouvrage peuvent être des collectivités locales.
- Loi n° 2008-07 du 17 mars 2008 portant code de l'urbanisme : il définit les règles applicables en matière d'urbanisme et d'aménagement urbain
- Le décret 2001-070 du 28 juin 2002 portant création des neuf communes aux lieux et places de la commune de Nouakchott.
- Le décret 2001-113 du 18 décembre 2001, portant répartition du produit des biens, meubles et immeubles, précédemment propriétés de la commune de Nouakchott, entre la Communauté urbaine de Nouakchott et les communes membres.
- Le décret n° 2002-08 du 12 février 2002 portant code des marchés publics : il fixe les règles générales applicables aux marchés publics passés par l'Etat, les établissements publics et les collectivités locales.
- Le décret 2007-107 du 13 avril 2007 relatif aux conditions et aux seuils de délégation du service public de l'eau.
- Arrêté n° R-018 du 26 janvier 1989 fixant pour les budgets communaux, les principes du droit budgétaire, les modalités de préparation et de vote, la nomenclature, les modalités d'attribution et de modification, les conditions d'exécution et de contrôle.
- Arrêté n° R-883 du 2 décembre 2001 fixant la répartition des sièges au sein du conseil de la Communauté urbaine de Nouakchott entre les communes membres et fixant les modalités de l'élection des délégués des communes au conseil.
- Arrêté conjoint n° R-884 du 2 décembre 2001 portant répartition du produit des

impôts et taxes prévus par le code général des impôts entre la Communauté urbaine de Nouakchott et les communes membres.

- **Arrêté n° 540 du 15 mai 2002 portant seuil de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, et seuil de compétence des commissions de marché.**
- **Arrêté conjoint n° 1198 du 14 octobre 2002, portant répartition de la part du produit de la taxe sur le tonnage débarqué revenant aux communes de l'agglomération de Nouakchott entre celles-ci.**

9. Plusieurs facteurs sont à l'origine des difficultés de mise en œuvre de la décentralisation en Mauritanie. Ces facteurs sont d'abord d'ordre juridique et institutionnel, parce que les textes organisant les compétences et les pouvoirs des organes communaux sont ambigus et imprécis. Ils sont ensuite, sociologiques et politiques à cause du poids des traditions et de l'absence du niveau de culture démocratique et politique des citoyens. Enfin, sur le plan économique, il y a lieu de souligner la faiblesse de l'autofinancement et l'incapacité de mobilisation des ressources de financement des équipements nécessaires et des prestations sociales par les communes.

1 .1. L'objet de l'étude

10. Avec la création de collectivités locales en 1986, la politique des rapports du centre avec la périphérie a pris une nouvelle dynamique, celle de la reconnaissance du droit à l'autonomie locale.
11. Participant indéniablement au rapprochement des citoyens et des élus, la décentralisation a permis l'expression d'une certaine forme de gouvernance locale et de développement local au bilan encore bien mitigée.
12. Compte tenu des nombreuses crises urbaines qu'a connues la ville de Nouakchott et l'incapacité du pouvoir local et central à résoudre les problèmes engendrés par l'exode rural et les quartiers spontanés, la solution était surtout de créer un cadre de coopération intercommunale qui prendra en charge l'ensemble du développement urbain de la ville.
13. En effet, la loi 200-51 du 19 juillet 2001 portant institution de la communauté urbaine a créé un établissement public de coopération intercommunale, pouvant constituer «un espace de

solidarité, de coordination et de convivialité qui permet aux communes membres d'élaborer et de conduire un projet de développement et d'aménagement de leur territoire» Cet aménagement institutionnel met en évidence le lien qui prévaut entre la CUN et les communes de Nouakchott.

14. L'intercommunalité plutôt que d'offrir un cadre transparent de compétences entre les communes et la CUN a davantage conduit à une situation de confusion et d'enlissement se caractérisant, notamment par :

- des disparités socio-économiques entre les neuf communes de Nouakchott.
- l'absence de lisibilité des champs de compétence appartenant aux communes et à la CUN ;
- la confusion des rapports de la communauté urbaine avec les autorités de tutelle.

15. C'est dans ce cadre, que rentre cette étude portant sur l'analyse de l'intercommunalité à travers les rapports croisés entre la CUN et les Communes membres qui se propose de faire ressortir le mécanisme de fonctionnement et d'organisation de l'intercommunalité et à proposer le mécanisme institutionnel adéquat. Il s'agit surtout à travers l'analyse du cadre juridique de l'intercommunalité, de déceler ses multiples dimensions.

16. Les différents points qui seront au centre de l'analyse du mécanisme de l'intercommunalité en Mauritanie sont :

Etat des lieux

Dresser un bilan exhaustif de l'intercommunalité a travers :

1) l'analyse du mécanisme organisationnel et institutionnel. Il s'agit d'une part, de saisir les insuffisances et les lacunes des textes organisant l'intercommunalité et d'autre part, de rendre compte des réalités du fonctionnement des structures organisationnelles de la CUN, des communes membres et de l'administration chargée de la tutelle.

Par ailleurs, le consultant s'interrogera sur la pertinence ou non des rapports supposés entre les différents intervenants dans le processus intercommunal.

2) L'examen des moyens humains, matériels et financiers mis à leur

disposition ou pour la mise en œuvre des projets de développement de la ville de Nouakchott.

Regards sur d'autres expériences d'intercommunalité

La capitalisation des expériences d'intercommunalité en Europe et Afrique peut-elle servir de leçons aux pouvoirs publics nationaux et locaux à développer et à diversifier d'autres formes et mécanismes d'intercommunaux susceptibles de répondre aux différentes insuffisances constatées ?
A travers, l'étude de ces expériences, l' élu local pourra faire la différence entre ces différentes formes intercommunalité et celle conçue et appliquée en Mauritanie.

Renforcement des capacités des élus locaux

La présentation du mécanisme global de l'intercommunalité aux élus locaux leur permettra de mieux connaître les réalités de l'intercommunalité et de s'approprier cette dynamique de développement local.

Les perspectives

Les pouvoirs publics envisagent de procéder à une réforme du système de décentralisation.

Il s'agit ici de s'interroger sur la pertinence de cette réforme et mesurer son impact éventuel sur le développement socio-économique de la ville de l'agglomération urbaine de Nouakchott.

17. Les objectifs de la présente consultation tels qu'ils sont définis par les termes de référence, sont:

- Saisir les mutations institutionnelles qui ont configuré le processus de décentralisation en Mauritanie ;
- Proposer un panorama explicatif au fonctionnement et à l'organisation de l'intercommunalité
- Restituer dans son contexte, les rapports entre la CUN et les communes en situant les disparités socio-économiques ;
- Renforcer les capacités des élus locaux afin de remédier aux insuffisances constatées dans l'appropriation des mécanismes de fonctionnement de l'intercommunalité.

18. Cette étude présentera les produits suivants :

- Présenter l'intercommunalité à travers la pluralité des dispositifs qui la fondent ;
- Se livrer à une exégèse de l'intercommunalité tout en soulignant ses limites et ses difficultés d'application dans certaines situations ;
- Faire des monographies retraçant l'intercommunalité à travers ses rapports de tutelle et avec les communes ;
- Etablir éventuellement un lien entre la gouvernance locale et le développement local dans l'intercommunalité ;
- Faire une approche comparative avec les pays qui ont opté en faveur de l'intercommunalité,
- Organiser un atelier de restitution avec les principaux acteurs de l'intercommunalité et les autorités de tutelle.

1.3. Phases de l'étude

19. Les phases de cette étude portant sur « l'Analyse de l'intercommunalité à travers les rapports croisés entre la CUN et les communes » qui seront délinées en plusieurs étapes, se présenteront ainsi qu'il suit :

Phase I : identification des mécanismes de fonctionnement et d'organisation de la CUN et des Communes membres		
	Etapes	Résultats attendus
1.1.	<ul style="list-style-type: none"> - Présenter certaines approches d'intercommunalité ; - Etat des lieux de l'intercommunalité à travers l'analyse du dispositif juridique et institutionnel de la CUN, des communes membres et des rapports entre ces types d'entités, ainsi que les rapports entre eux et la tutelle. 	Présenter l'intercommunalité à travers les dispositions législatives et réglementaires qui fixent son régime juridique.
1.2.	Rencontre avec les élus locaux, responsables administratifs de la CUN, des communes membres, de la tutelle et des personnes ressources concernées.	Recueillir les informations pertinentes relatives aux insuffisances et aux dysfonctionnements de l'intercommunalité en Mauritanie en vue de proposer les solutions adéquates.
Phase II : Propositions d'axes d'amélioration du système intercommunal mauritanien		
	Après avoir constaté les lacunes et les insuffisances, il y a lieu de proposer un cadre conceptuel d'amélioration de l'intercommunalité.	Diversifier et expérimenter d'autres formes d'intercommunalité
	Organisation de l'atelier de validation de l'étude	Susciter les débats et les discussions entre les différents acteurs concernés afin de déceler d'une part les problèmes et d'autre part avoir leurs opinions par rapport aux mécanismes adéquats de l'intercommunalité.

2. Démarche méthodologique

20. Des investigations et des contacts ont été entrepris au sein des structures de la CUN, des Communes membres, des autorités de tutelle et au sein des institutions d'appui à la

décentralisation et au développement local en vue de recueillir leurs avis et observations. Des visites de terrain ont été effectuées, des documents, des textes juridiques analysés et cela enfin de déceler la problématique de l'intercommunalité à travers tout d'abord le fonctionnement et l'organisation de la CUN, ensuite de mesurer le sens et la portée des rapports cette dernière et les Communes membres et enfin proposer des axes d'amélioration de l'intercommunalité en Mauritanie.

- 21.** Pour mener à bien cette étude et permettre au lecteur de pouvoir appréhender les concepts qui seront utilisés, il y a lieu tout d'abord de présenter la notion de l'intercommunalité à travers quelques exemples d'intercommunalité pris dans le monde (en France, en Belgique, au Sénégal et au Maroc), ensuite de présenter l'intercommunalité telle qu'elle est appliquée et vécue en Mauritanie, particulièrement à partir de l'expérience de la CUN et de ses rapports avec les communes membres et enfin de présenter les axes pouvant servir d'amélioration à l'état de notre système d'intercommunalité et ce malgré qu'il est projeté dans le court terme une nouvelle réforme du système de gouvernance de l'agglomération de Nouakchott avec éventuellement la création d'une seule commune au niveau de Nouakchott.

Phase I : identification des mécanismes de fonctionnement et d'organisation de la CUN et des Communes membres

1. Notion d'intercommunalité

- 22.** Il existe plusieurs façons de définir l'intercommunalité. Il peut s'agir de la forme de coopération entre collectivités locales. L'intercommunalité signifie les différentes formes de coopération existant entre communes. Sur le plan juridique, elle permet aux communes de s'associer au sein d'un Etablissement public de coopération intercommunale. Il existe plusieurs notions et plusieurs formes d'intercommunalité selon qu'on se place dans le cadre du système français, belge, sénégalais ou marocain.
- 23.** L'intercommunalité qui constitue un remède à l'émiettement communal et un instrument de l'organisation rationnelle des territoires favorise aussi le développement local et relance la

politique de l'aménagement du territoire. C'est ce que l'on va voir à travers l'examen successif des exemples français, belge, sénégalais et marocain.

1.1. L'exemple français

- 24.** L'intercommunalité est apparue en France depuis 1980 avec la création d'un Syndicat association de personnes dont le but est de défendre les droits et les intérêts sociaux, économiques et professionnels des ses adhérents.
- 25.** **L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public, (EP), soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Depuis la loi de 1999 en France, les communes ne peuvent pas adhérer à plus d'un établissement de coopération intercommunale.**
- 26.** La coopération intercommunale peut prendre la forme de plusieurs types d'établissements publics intercommunaux (EPCI) : syndicats de communes, syndicats mixtes, communautés urbaines, communautés de communes, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle. On les distingue notamment par leur degré d'intégration, reflété par leur régime fiscal : avec ou sans fiscalité propre.
- 27.** Il faut par ailleurs noter que la loi du 12 juillet 1999 prévoit la transformation progressive des syndicats d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération. Elle a en outre supprimé au 1er janvier 2002 les districts et les communautés de villes, transformés en communautés urbaines, communautés d'agglomération ou communautés de communes.

1.1.1. Statut juridique de l'intercommunalité : établissement public territorial

- 28.** Les regroupements communaux ont la qualité d'établissements publics territoriaux. A cet effet, ils bénéficient des attributs juridiques suivants :
- **La personnalité morale et l'autonomie financière. Ils votent et exécutent leurs propres budgets.**
 - **L'organisation interne est proche de celle des collectivités territoriales. Ils sont dotés d'un organe délibérant, d'un exécutif et d'un bureau.**

- Leurs compétences sont spécialisées : en France, la principale distinction entre communautés et collectivités territoriales réside dans l'étendue de leurs compétences. Les collectivités territoriales ont une compétence générale alors que les communautés détiennent une compétence spécialisée. Les communautés n'exercent des compétences que parce que les communes membres ont décidé de les leur transférer.

Tableau 1 : nature juridique d'une intercommunale

Etablissement public de compétence intercommunale	Compétences	Les organes	Les communautés ayant la qualité d'un EPCI
Crée par l'Etat et tire son pouvoir de l'acte juridique de délégation de compétences par les communes-membres qui le composent	spécialisées	Conseil de Communauté : organe délibérant composés de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres	Communauté de communes
Autonomie financière et budgétaire	Obligatoires ou optionnelles	Bureau	Communauté d'agglomération
Indépendance patrimoniale Personnel propre	Principe de spécialité fonctionnelle et territoriale et principe d'exclusivité	Un président	Communauté urbaine

29. La loi française a attribué la qualité d'établissement public territorial aux syndicats de communes, aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération nouvelle et aux syndicats d'agglomération nouvelle.

1.1.1.1. Les principes régissant l'objet de l'intercommunalité

30. Deux principes régissent la capacité d'intervention des communautés : le principe de spécialité et le principe d'exclusivité.

a) Le principe de spécialité

31. Comme tous les établissements publics, l'Etablissement public territorial est régi par le **principe de la spécialité**. Il ne peut intervenir que dans le champ des compétences dévolues (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). **Il n'a pas la compétence générale d'une commune.**

L'établissement public territorial n'a donc que des compétences d'attributions.

32. Certaines attributions ne peuvent transférées aux EPCI, il s'agit de :

- Les attributions relevant directement du maire : état-civil, police judiciaire, police administrative, etc.
- Les attributions déjà transférées à un autre établissement public territorial ;
- Les compétences transférées doivent être de nature communale.

b) Le principe d'exclusivité

33. La création d'un EPCI emporte dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées. Le choix en faveur de l'intercommunalité engage durablement les communes, qui dès lors ne peuvent plus légalement intervenir, sous quelques formes que ce soit, dans les domaines de compétences transférées et doivent respecter des règles juridiques très strictes si elles désirent ultérieurement se retirer de ce groupement intercommunal.

1.1.1.2. Les organes de la structure intercommunale

34. Les structures intercommunales sont administrées par un organe délibérant, composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Chaque commune dispose d'au moins un siège au conseil communautaire. Des dispositions propres à chaque groupement fixe les principes de répartition des sièges entre les membres. Les communautés de communes et les communautés d'agglomération sont libres de fixer à l'amiable les règles de représentation.

35. Quant à la communauté urbaine, la composition du conseil est soit fixée à l'amiable par l'ensemble des conseils municipaux, soit conformément à un tableau donné par le code des collectivités locales.

Tableau 2 : l'organisation des organes des EPCI

	Conseil de Communauté	Président de la Communauté	Les vices-présidents	Bureau de la communauté
Composition	Délégués élus par les conseils municipaux		Leur nombre ne doit dépasser 30% des membres du conseil de communauté	Le bureau est composé du président, d'un ou de plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres.
Désignation	Elus par les conseils municipaux au scrutin secret à la majorité absolue	Il est élu au scrutin secret à la majorité absolue du conseil de communauté, parmi ses membres, au cours de la première séance de l'organe délibérant	Même principe que pour le président.	Aucune disposition ne prévoit le mode de désignation des membres du bureau autres que le président et les vice-présidents qui en sont membres de droit. La communauté peut donc déterminer librement les conditions dans lesquelles les autres membres du bureau sont désignés.
Mandat	6 ans	6 ans	6 ans	6 ans
Attributions	Règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la communauté en application du principe de spécialité, et ceci en respectant les lois et règlements relatifs au contrôle	Prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de la communauté. Ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes. Supérieur hiérarchique des	Ils n'ont pas d'attributions propres. Lorsqu'elles existent, leurs attributions relèvent de la délégation de fonction par le président	Le bureau peut également recevoir délégation de pouvoir de l'organe délibérant. ses modalités de fonctionnement sont définies par le règlement intérieur.

	<p>administratif et financier des communes.</p>	<p>services de la communauté.</p> <p>Représente la communauté en justice ;</p> <p>Recevoir délégation du conseil de communauté de certaines de ses attributions</p> <p>Il peut déléguer sa signature à certains personnels administratifs</p>		
<p>Périodicité des réunions</p>	<p>Il se réunit au moins une fois par trimestre sur convocation du président, soit au siège de la communauté, soit dans un lieu choisi par le conseil communautaire.</p> <p>À la demande de cinq membres ou du président, l'organe délibérant peut décider, sans débat et à la majorité absolue, de se réunir à huis clos.</p>			

1.1.2. Les différentes formes d'intercommunalité

36. On distingue deux formes d'intercommunalité :

- **La forme souple ou associative** (dite sans fiscalité propre), financée par les contributions des communes qui en sont membres. Elle leur permet de gérer ensemble des activités ou des services publics ;
- **La forme approfondie ou fédérative** (dite à fiscalité propre), caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre. Les EPCI à **fiscalité propre** sont des établissements publics qui regroupent des communes en vue de réaliser sur un espace de solidarité un projet commun de développement. Cette forme intégrée d'intercommunalité se caractérise par le fait que ces établissements publics perçoivent des ressources indépendantes des contributions communales.

Tableau 3 : Les formes d'intercommunalité

SANS FISCALITÉ PROPRE	AVEC FISCALITÉ PROPRE
Syndicats de communes Syndicats mixtes	Communautés urbaines Communautés de communes Communautés d'agglomération Syndicats d'agglomération nouvelle Districts (supprimés au 1er janvier 2002) Communautés de ville (supprimés au 1er janvier 2002) Métropole (prévues par la réforme de 2009)

37. Depuis la réforme de 1999, l'intercommunalité en France a été remmenée aux communautés des communes, aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines. En 2008, les communautés qui sont au nombre de 2 583 ressemblent 33 636 communes, 2 398 communautés de communes, 171 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines.

Graphique 1 : l'état de l'intercommunalité en 2008

1.1.2. Les domaines de compétence des structures intercommunales

38. Les compétences transférées varient d'un établissement à un autre, en fonction des catégories juridiques de celui-ci, mais aussi en fonction des statuts propres à chaque groupement intercommunal. Sauf dispositions législatives contraires, les EPCI exercent leurs compétences dans les mêmes conditions que celles reconnues aux communes par les codes et lois en vigueur.

1.1.2.1. Les compétences des communautés de communes

a) Les compétences obligatoires :

- Aménagement de l'espace : création et réalisation de zones d'aménagement, organisation des transports. ;
- Développement économique : création, aménagement et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique et portuaire.

b) Les compétences optionnelles :

- Protection et mise en valeur de l'environnement ;
- Création, aménagement et entretien de la voirie ;

- Construction, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs ;
- Equipement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- Politique du logement et action sociale.

1.1.2.2. Les compétences des communautés d'agglomération

a) Les compétences obligatoires :

- Aménagement de l'espace : création et réalisation de zones d'aménagement, organisation des transports ;
- Développement économique : création, aménagement et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique et portuaire.
- Equilibre social de l'habitat, actions et aides financières en faveur du logement social ;
- Politique de la ville dans la communauté : dispositifs de développement urbain et insertion économique et social.

b) Les compétences optionnelles :

- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- Assainissement et eau ;
- Environnement, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets ;
- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs ;
- Action sociale.

1.1.2.3. Les compétences des communautés urbaines :

39. Les communautés urbaines n'exercent que des compétences obligatoires :

- développement, aménagement économique, social et culturel ;
- aménagement de l'espace communautaire ;
- équilibre social de l'habitat ;
- politique de la ville ;

- gestion des services d'intérêt collectif ;
- protection, mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

1.1.3. Les ressources financières des regroupements communaux

40. Les communautés sont dotées de ressources et d'une fiscalité propre. Leurs recettes financières principales proviennent :

- L'Etat, qui apporte une dotation globale de fonctionnement ;
- De la fiscalité directe locale acquittée par les entreprises via la taxe professionnelle et par les personnes physiques à travers la taxe d'habitation et les taxes foncières.
- Des taxes et redevances spécifiques affectées à certains services publics.

1.1.3.1. Le régime fiscal

41. Il existe 3 types de régimes fiscaux pour l'intercommunalité française :

- La taxe Professionnelle Unique (TPU) ;
- La fiscalité additionnelle ;
- La fiscalité mixte.

a) La taxe Professionnelle Unique (TPU)

42. La communauté se substitue aux communes membres pour percevoir la taxe professionnelle. Par contre, les communes membres perçoivent la taxe d'habitation et les taxes foncières et sont les seules à en voter les taux.

b) La fiscalité additionnelle

43. C'est un régime autorisé pour les seules communautés de communes. Les groupements de communes sont dits à « fiscalité additionnelle » lorsqu'ils perçoivent une part du produit de chacune des quatre taxes directes locales (taxe d'habitation, taxe foncière, taxe professionnelle) sans concevoir l'intégralité du produit de la taxe professionnelle. Les taux votés par l'intercommunalité s'additionnent aux taux votés par les communes.

c) Fiscalité mixte (TPU associée à la fiscalité additionnelle sur les trois autres taxes

44. La communauté bénéficie de la taxe professionnelle unique tout en fixant les taux additionnels sur la taxe d'habitation et les taxes foncières.

Tableau 3 : Le régime de la fiscalité des communautés

Taxe professionnelle Unique (TPU)	Fiscalité directe	Fiscalité additionnelle	Fiscalité mixte
Perçue par les communautés	Taxe d'habitation	Autorisée pour les seules communautés de communes	Taxe professionnelle
	Taxe sur les propriétés bâties	Une part des quatre taxes directes	Taux additionnels sur la taxe d'habitation et les taxes foncières – taxes sur les propriétés bâties et taxes non bâties
	Taxe sur les propriétés non bâties	Les taux votés par les communautés plus les taux votés par les communes	Taxe additionnelle

45. « Faute d'avoir pu ou voulu mener à bien un mouvement de fusion des communes afin de constituer un premier niveau d'administration décentralisée de taille suffisante (à l'instar de nos voisins anglais ou allemands), l'État a favorisé, à partir de l'expérience des communautés urbaines, des districts et des syndicats d'agglomération nouvelle, la constitution de "communautés intégrées" pour gérer à un niveau plus adéquat le développement territorial principalement en zone urbaine »⁵

46. La réforme de 1999 est un succès en ce qui concerne le nombre et la couverture du territoire par ces nouvelles catégories d'EPCI.

Le paysage intercommunal n'a pas été simplifié :

- enchevêtrement de syndicats de tous types, maintenus voire nouvellement créés et existence d'un trop grand nombre de petites communautés de communes à fiscalité additionnelle en zone rurale, n'ayant pas suffisamment de moyens d'action.

⁵ Rapport de la Cour des Comptes française de 2006

- développement d'une intercommunalité de troisième niveau avec les syndicats mixtes de planification territoriale, ce qui tendrait à montrer que l'échelle territoriale actuelle des communautés d'agglomération et des communautés de communes n'est pas toujours adéquate.

1.2. L'exemple Belge

1.2.1. Définition d'une intercommunale

47. Une intercommunale selon le droit belge « est une association de communes qui a un ou plusieurs objets déterminés d'intérêt communal ». Elle exerce à ce titre une mission de service public et bénéficie de la personnalité morale de droit public. Elle peut prendre la forme d'une société anonyme (S.A.) de société à responsabilité limitée (SARL) ou d'association sans but lucratif.

1.2.2. Le régime juridique d'une intercommunale

48. La création d'une intercommunalité est volontaire. Les communes sont libres de s'associer entre elles, ainsi qu'avec toute autre personne morale de droit public ou de droit privé.

49. L'intercommunalité Belge connaît trois régimes juridiques différents selon qu'elle concerne une coopération entre des communes relevant de la Région Wallonne, de la Région flamande ou de la Région Bruxelles –Capitale⁶. Les intercommunales interrégionales, c'est-à-dire les intercommunales regroupant des communes relevant de deux ou trois régions, doivent obligatoirement faire l'objet d'accords de coopération conclus entre les régions concernées.

50. Les formes d'intercommunalité en Belgique sont :

⁶ La Région wallonne (habitée par plus de 32% de la population), située au sud-est officiellement unilingue francophone à l'exception de la région de la Communauté germanophone de Belgique. La Région flamande (habitée par près de 58% de la population), située au nord-est officiellement unilingue néerlandophone. La Région de Bruxelles-Capitale (habitée par près de 10% de la population) est officiellement bilingue (français et néerlandais).

- Intercommunale « pure » : formée uniquement de personnes de droit public (communes, régions, intercommunales, Provinces, etc.) ;
- Intercommunale « mixte » : association de personnes privées.

51. Cette mission intercommunale est confiée à une personne distincte des communes, dotée de la personnalité morale. Comme tout service public, l'intercommunale est soumise aux lois du service public.

52. Quelles soient « pures » ou « mixtes », les intercommunales sont des entreprises publiques. Est considérée selon le droit belge entreprise publique, toute entreprise publique sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière.

1.2.3. Les champs d'actions des intercommunales

53. Compte tenu de la diversité des activités des intercommunales, une typologie a été établie en fonction du type d'activités qu'elles exercent :

- Selon que l'objet est unique ou multiple : distribution de l'eau, distribution du gaz, la gestion d'un centre hospitalier, gestion des parcs industriels, collectes et gestion des déchets, etc.
- Selon la nature marchande ou non marchande de l'activité : services vendus à un prix qui permet de couvrir une grande partie de leur coût (services marchands) ou au contraire services rendus à titre gratuit ou quasi gratuit (services non marchands).
- Selon que les biens et services sont destinés à la consommation finale (distribution du gaz, établissements hospitaliers, centres culturels) ou à la consommation intermédiaire (enlèvement et traitement des ordures ménagères)
- Selon que les activités sont rentables ou non rentables.
- Selon le degré de concurrence.

54. Les intercommunales sont obligatoirement dotées de trois organes : une assemblée générale, un conseil d'administration et un collège de commissaires.

1.2.4. Le Régime fiscal

1.2.4.1. La fiscalité directe :

- Le revenu cadastral des biens immobiliers (revenu provenant des transactions immobilières) ;
- Les revenus et produits des capitaux et biens immobiliers.

1.2.4.2. La fiscalité indirecte :

- Les droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ;
- Les droits de timbre et les taxes assimilées aux timbres ;
- La taxe sur la valeur ajoutée.

1.3. Quelques exemples africains

1.3.1. L'exemple sénégalais

55. L'intercommunalité urbaine, plus récente, elle a été incarnée de 1983 à 2001 par la communauté urbaine de Dakar (CUD). Cet organisme était responsable des infrastructures intercommunales dans le Grand Dakar, comprenant les secteurs de Dakar et Rufisque...jusqu'à sa dissolution en 2001. En effet sa lourdeur administrative et financière avait provoqué de nombreux mécontentements (la communauté comprenait plus de 1 600 agents...). Suite à ces dysfonctionnements, le Grand Dakar s'est réorganisé à partir d'août 2004 autour de deux « communautés des agglomérations », sur un périmètre équivalent.

56. L'État Sénégalais a créé la communauté des agglomérations de Dakar et la communauté des agglomérations de Rufisque afin de prendre en compte les conditions spécifiques de la zone du Grand Dakar et la nécessité de renforcer la coopération entre les communes urbaines et les communautés rurales.

57. La communauté des agglomérations de Dakar, ou CADAK regroupe Dakar, Pikine, Guediawaye, soit environ 2 230 000 habitants. La CAR, communauté des agglomérations de Rufisque (Rufisque, Bargny, Sebikhotane, Diamniadio et les communautés rurales de

Sanghakam et Yenne) représente environ 370 000 habitants. Les deux agglomérations se sont associées dans une « entente intercommunautaire » qui pèse un peu moins de trois millions d'habitants. Les deux agglomérations se sont associées dans une « entente intercommunautaire » qui pèse un peu moins de trois millions d'habitants.

58. Néanmoins, si le schéma adopté s'inspire largement du modèle français comme en témoigne l'usage du terme « communauté des agglomérations », il n'en demeure pas moins que le code des collectivités locales sénégalais semble inadapté aux objectifs poursuivis, faute d'un outil institutionnel adéquat. Ainsi, la CADAK est une communauté urbaine (sur le modèle de l'ex « CUD ») et la CAR, dont le territoire est très hétérogène et dont les collectivités membres sont diverses, est un Groupement d'Intérêt Communautaire.

59. Les membres de leurs conseils sont désignés par les conseils des communes et des communautés rurales membres.

60. Leurs mandats incluent la propreté et l'enlèvement des ordures ménagères, la construction et l'entretien de la voirie communautaire, la gestion de l'éclairage public, etc.

61. Les structures intercommunales sénégalaises placent les collectivités locales dans une situation de dépendance technique et financière vis-à-vis du pouvoir central. Les collectivités locales concernées acceptent mal de se départir de leurs compétences. L'absence d'un statut clair et l'insuffisance des ressources constituent des freins au développement de l'intercommunalité au Sénégal.

62. Le développement actuel des services collectifs de base dans l'agglomération de Dakar est le fruit de la juxtaposition de programmes sectoriels et de programmes communaux sans vision globale des besoins et des priorités, ainsi que de leur évolution dans le temps. Un certain nombre d'agences gouvernementales travaillent sur des projets à l'échelle de l'agglomération, mais dans une perspective essentiellement sectorielle. Cette dualité génère évidemment des problèmes de coordination locale dans la planification des investissements, mais également au niveau de la maintenance des infrastructures réalisées quand celle-ci dépend en bout de course des collectivités (voirie, éclairage public, écoles, drainage).

1.3.2. L'exemple Marocain

63. La conception de l'intercommunalité marocaine est très extensive, car elle couvre des formes différenciées de coopération et de partenariat. Elle va même jusqu'à selon Dr. Najat Zarrouk dans son article « la problématique de l'intercommunalité au Maroc »⁷, englober toutes les formes de coopération entre commune et même la coopération décentralisée. Mais la question est moins importante pour nous, il s'agit surtout de voir s'il existe une réelle coopération entre communes pour la gestion et la mise en œuvre en commun de quelques actions communales.

64. Pour inciter les collectivités locales à s'impliquer dans la coopération intercommunale, le législateur autorise plusieurs formes : les unes s'apparentent à des fusions de communes imposées pour les grandes agglomérations, alors que les autres sont les formes classiques de coopération, avec une forte inspiration du modèle français.

Dans ce cas, l'intercommunalité a donné lieu à la création de nouvelles personnes morales de droit public ou de droit privé, ou bien l'intercommunalité va se matérialiser par des accords de coopération, d'association sans création de nouvelles personnes morales.

65. On peut donc voir apparaître des groupements de collectivités locales (entre régions, provinces et préfectures ou avec d'autres groupements de communes.) ayant la personnalité morale ou bien l'utilisation de certaines formules plus souples donnant lieu à la conclusion de convention de coopération entre collectivités locales pour la réalisation d'un projet de développement local ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou de droit privé.

66. Au Maroc, on peut recenser jusqu'à 2006,

- 124 groupements de communes intéressant 856 communes de tailles diverses dont 114 urbaines et 742 rurales ;
- 20 régies intercommunales regroupant 117 communes ;

⁷ Dr. Najat Zarrouk « la problématique de l'intercommunalité au Maroc »⁷, in REMALD, 2006.

- plus d'une centaine de conventions signées par les collectivités locales avec des départements ministériels, des associations ou avec des partenaires privés ;
- 120 jumelages.

66. Le système marocain d'intercommunalité se caractérise par une instabilité juridique et la confusion dans l'utilisation des formes juridiques de l'intercommunalité.

67. Il ressort de ces différentes expériences, que l'intercommunalité poursuit plusieurs objectifs essentiels :

- répondre à l'émiettement communal et surtout elle constitue un instrument de l'organisation rationnelle des territoires ;
- l'intercommunalité rassemble des moyens dispersés et structure des initiatives locales ;
- favorise aussi le développement économique local et la relance de la politique d'aménagement du territoire ;
- mettre en place un maillage du territoire qui permette de répondre aux défis qui se posent au pays en matière d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse des problèmes liés au développement urbain et à l'aménagement des zones rurales.

C'est donc ce qui sera démontré à travers l'expérience intercommunale mauritanienne.

2. L'intercommunalité en Mauritanie

68. En dehors de la CUN, l'intercommunalité existe en Mauritanie sous plusieurs formes de solidarités intercommunales : FIS (Fonds Intercommunal de Solidarité)⁸, Association Mauritanienne des Maires⁹, les Centres de Ressources¹⁰, etc.

⁸ Le FIS est un fonds de péréquation auquel contribuent toutes les Mairies de Mauritanie à raison de 1 à 3% du budget de la commune. La contribution au FIS est une dépense obligatoire conformément à l'article 4 du décret n° 89.124 du 14 septembre 1989 qui l'institue et porte création d'un compte d'affectation spécial retraçant ses opérations. Depuis sa création, il n'a jamais été alimenté.

⁹ L'Association des Maires Mauritanie est un espace de rencontres et de concertations entre ses membres.

69. L'alinéa 2 de la loi n° 2001-27 du 7 février 2001 modifiant et complétant l'ordonnance n° 87-289 du 20/10/1987 abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes précise que « les communes d'une même aire géographique peuvent se regrouper dans le cadre d'une structure intercommunale, en vue de réaliser des objectifs communs dans l'intérêt de leurs populations » et de poursuivre qu'un « décret fixera les modalités d'application de cette disposition » Ce décret qui n'a jamais vu le jour est à l'origine de l'absence de création de forme intercommunale volontaire.

2.1. La communauté urbaine de Nouakchott : une intercommunalité inachevée et non aboutie

70. En 2001, les pouvoirs publics ont mis en place un type d'organisation intercommunale, la communauté urbaine de Nouakchott. En effet, la loi 2001-51 du 19 juillet 2001 portant institution de la communauté urbaine a créé un établissement public de coopération intercommunale, dénommé, Communauté urbaine de Nouakchott¹¹. Compte tenu des nombreuses crises urbaines qu'a connues la ville de Nouakchott et l'incapacité du pouvoir local et central de résoudre les problèmes engendrés par l'exode rural et les quartiers spontanés, la solution était surtout de créer un cadre de coopération intercommunale qui prendra en charge l'ensemble du développement urbain de la ville. Cet organisme intercommunal créé de manière précipitée et hâtive, sans même aucune étude préalable se justifiait semble t-il par l'existence d'une commune « quelque peu déboussolée et était incapable d'offrir des services de proximité à des administrés qui échappaient de plus en plus en à son contrôle »¹². **C'est pourquoi, avant les élections municipales prévues en août 2006, les 9 communes de Nouakchott, ainsi que la CUN sont créées (décret 2001-070 du 28 juin 2002 portant création des neuf communes aux lieux et places de la commune de Nouakchott et la loi n°2001-051 du 19 juillet 2001 portant institution de la communauté urbaine).**

¹⁰ Réunissant plusieurs communes adhérentes, ces centres sont destinés à assurer l'accompagnement continu des communes et à mener des actions de renforcement des capacités des communes.

¹¹ cf. *Recueil des textes législatifs et réglementaires du Ministère de l'intérieur, pages 36-42.*

¹² Cf. *Etude sur l'évaluation de l'intercommunalité à Nouakchott, CMAP, 2006, p.4.*

71. Cette communauté urbaine regroupe les communes situées à l'intérieur de la wilaya de Nouakchott et qui correspondent aux neuf moughataa¹³, il s'agit de :

- Arafatt ;
- El Mina ;
- Teyarett ;
- Toujounine ;
- Tevragh Zeina ;
- Sebkha ;
- Dar-Naim ;
- Riadh ;
- Ksrar.

72. En plus de la création de cet espace de coopération intercommunal, il fallait aussi procéder à la mise en place des neuf communes qui n'existaient pas à ce moment précis. C'est ainsi que le décret n° 70-2001 du 28 janvier 2001 crée ces communes aux lieux et place de la commune de Nouakchott telle qu'instituée par le décret n° 86-164 du 2 octobre 1986.

73. En dehors des règles habituelles de création de structures intercommunales, la Communauté urbaine de Nouakchott a été créée par le législateur mauritanien de façon autoritaire et non volontaire entre communes, empruntant la voie suivie par le droit français lorsqu'on a mis en place les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg¹⁴.

74. Les différents audits et analyses portant sur le fonctionnement de la CUN et de ses rapports avec les communes membres ne sont pas toujours concluants, ce qui va nous amener à examiner successivement le cadre juridique de l'intercommunalité, ses modes de

¹³ Chaque wilaya est divisée en plusieurs moughataas dont le ressort territorial est le chef lieu qui est fixé par décret. Le territoire national comprend 59 moughataa dont les 9 moughataa de Nouakchott. Les moughataas de Nouakchott abritent chacune une commune depuis la dernière réforme communale.

¹⁴ In, op.cité, p.6.

financement, les projets initiés et mis en œuvre, les rapports entre la CUN et les communes membres et les rapports de tutelle.

2.1.1. Le cadre juridique de l'intercommunalité

75. L'article 1^{er} de la loi précitée précise que la Communauté Urbaine de Nouakchott est un établissement public intercommunal. Il s'agit d'un établissement public doté de l'autonomie administrative et financière qui accompagne la personnalité morale. Il est soumis à cet effet à toutes les règles relatives à la tutelle et à la gestion financière et comptables des communes membres.

76. Comme tout établissement public, il est soumis dans son objet au principe de spécialité, qui veut dire que son action est limitée à un objet particulier. A la différence des communes qui ont une compétence générale, la CUN n'a que des compétences limitées. C'est une spécialité fonctionnelle, limitée aux seules compétences délimitées par l'article 3 de la loi 2001-51. C'est une compétence rationné-materiae. Elle n'est pas considérée comme une collectivité territoriale et ne dispose pas de territoire. La CUN ne peut aussi exercer ces compétences en dehors de l'agglomération de Nouakchott. Il y a des compétences communales qu'elle ne peut exercer et qui ne doivent faire l'objet de transfert par la loi, il s'agit des compétences du maire en matière d'état-civil, de police judiciaire et de police administrative. Les communes aussi, n'ont plus la possibilité d'intervenir dans les compétences transférées (principe d'exclusivité).

2.1.2. Le fonctionnement de l'intercommunalité

2.1.2.1. L'Administration de la Communauté urbaine

2.1.2.1.1. Les organes

77. La communauté urbaine de Nouakchott est «un espace de solidarité et de coordination qui permet aux communes membres d'élaborer et de conduire ensemble un projet de

développement de leur territoire »¹⁵ Elle est destinée donc à répondre aux besoins de coopération des agglomérations communales de la ville de Nouakchott.

78. Pour la gestion des différentes compétences conférées par la loi, la communauté urbaine de Nouakchott, dispose de trois organes. Ces organes sont le conseil de communauté, le bureau du conseil et le président de la communauté. Pratiquement, on retrouve les mêmes organes d'une communauté urbaine française et la même équivalence en droit des collectivités locales mauritaniennes entre président cun et maire, conseil communautaire et conseil municipal.

a. Le conseil de communauté

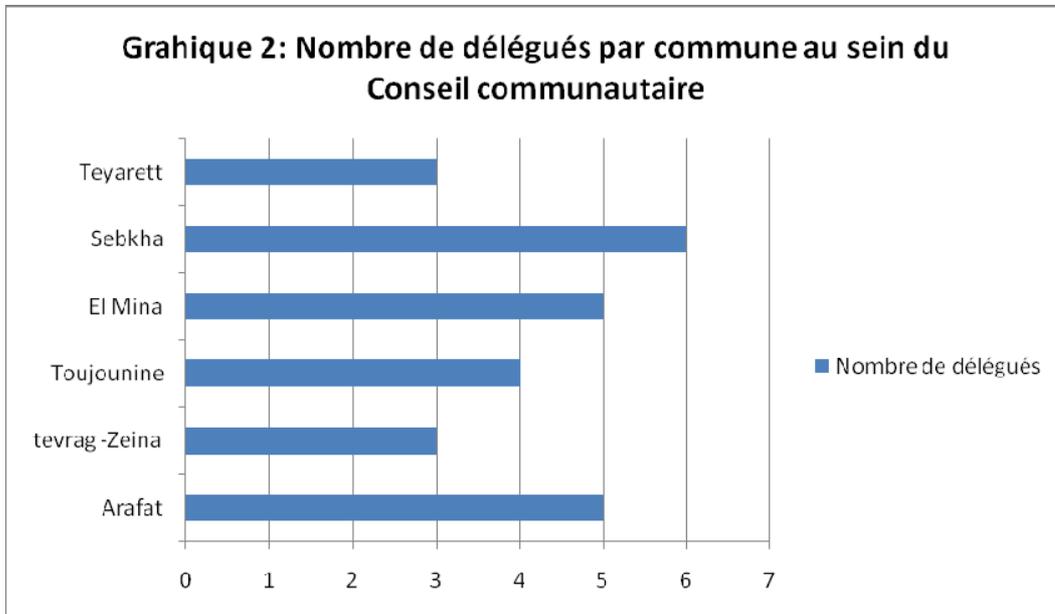
79. La communauté urbaine est administrée par un conseil de communauté composé de 37 délégués de communes dont obligatoirement les maires de ces communes. Les délégués de communes sont élus par chaque conseil municipal en son sein. L'arrêté n° R 3 du 18 novembre 2001 du ministre Chargé de l'intérieur établi la répartition des sièges entre les communes concernées en fonction de leur importance démographique.

Tableau 4 : répartition des délégués entre les communes membres

Communes	Nombre de délégués
Arafat	5
Dar Naim	4
Elmina	5
Ksar	3
Riyad	4
Sebkha	6
Tevragh zeina	3
Teyarett	3
Toujounine	4

¹⁵ Article 3 de la loi 200-51 du 19 juillet 2001, op. cité p. 36.

Total	37
-------	----



80. Le conseil de communauté est l'organe délibérant de la communauté urbaine. Il est chargé de «la gestion des questions relevant de la compétence de la communauté » Il apparaît comme l'égal d'un conseil communal, compte tenu de l'étendue de ses attributions et la communauté apparaît comme une commune de superposition ou une commune fédérale.

b. Le bureau de la communauté

81. C'est l'organe exécutif de la communauté qui comprend, un président et trois vices présidents. Ils sont élus par le conseil de communauté. Même si son président est élu, la loi oblige à ce qu'il soit parmi les maires dont le parti ayant obtenu la majorité des conseillers municipaux au sein de l'ensemble des communes de Nouakchott. Il est élu au premier tour à la majorité absolue des membres du conseil ou, à défaut, au deuxième tour à la majorité relative. Quant aux vices présidents, ils sont élus, dans l'ordre par le conseil en son sein, des

partis représentés au conseil. Le président assure l'exécution des décisions du conseil de communauté.

2.1.2.1.2.L'organisation administrative des structures intercommunales

2.1.2.1.2.1. L'organisation administrative de la CUN

a. L'organigramme de la CUN

82. Le schéma organisationnel de la CUN est constitué du Cabinet du Président, du secrétaire général et de trois directions fonctionnelles, mais insuffisant pour prendre en charge l'ensemble des missions prévues par les textes.

Ces structures sont :

- La Direction Administrative et Financière ;
- La Direction Technique ;
- La direction des Affaires sociales, Culturelles et Sportives ;
- la direction du Cabinet ;
- la Cellule Coopération ;
- la cellule Etudes et Projets ;
- la Cellule Informatique ;
- le Centre Culturel.

83. Ces structures sont appuyées par dix (10) services et vingt quatre (24) divisions (cf. Organigramme)

84. L'organigramme a été partiellement appliqué parce que certains services et divisions ne sont pas pourvus en raison de l'inadéquation des profils des personnels disponibles par rapport à ces postes.

b. Les ressources humaines de la CUN

85. L'effectif actuel de la CUN est composé de 280 agents dont une quarantaine de cadres supérieurs et moyens et d'agents techniques comprenant des juristes, des économistes, des ingénieurs et des techniciens supérieurs dans divers domaines comme l'informatique, le génie civil, l'hydraulique, l'urbanisme, la comptabilité, etc.

86. Selon le Directeur Administratif et Financier certains cadres ont besoin de formation en maîtrise d'ouvrage, finances locales, comptabilité publique, etc.

2.1.2.1.2.2. L'organisation administrative des communes

a. Les organigrammes des communes

87. Le manuel de gestion communale du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation a prévu un organigramme type qui distingue les trois grandes fonctions de l'administration municipale :

- la gestion des ressources : gestion de la fiscalité et recouvrement des recettes, comptabilité et gestion du personnel ;
- la gestion technique : contrôle de l'urbanisation, réalisation des travaux d'équipement et entretien des infrastructures et des bâtiments, gestion des services marchands ;
- la gestion des services sociaux et culturels et l'exécution des services administratifs à la population ;

88. Il distingue aussi les missions transversales ou communes à plusieurs services :

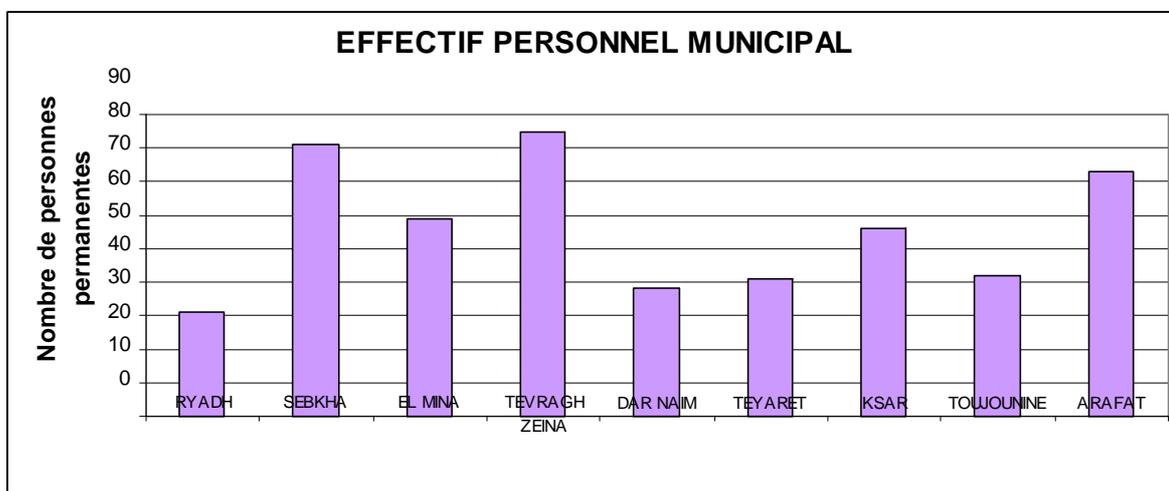
- le développement et la coopération ;
- le secrétariat administratif ;
- la maintenance informatique (dans les plus grandes communes) ;
- la police municipale.

89. L'ensemble des organigrammes des communes de Nouakchott possèdent trois services à l'exception de la commune de Tevrag Zeina dont la structure administrative comprend

outre un cabinet du maire, six(6) services (service recouvrement, service administratif et financier, service technique, service socio-culturel et service de l'état civil).

b. Les ressources humaines des communes

90. L'état des personnels des communes membres de l'agglomération de Nouakchott est relaté par l'audit organisationnel de 2007¹⁶. Cet audit montre à partir du graphique suivant les effectifs généraux de personnel par commune, les niveaux de compétences ou de formations atteint. Il est possible que depuis cette date certaines Mairies aient réorganisé leur personnel.



91. Le personnel communal est peu qualifié, sans formation professionnelle et les recrutements sont souvent médiocres. On dénombre, également, un nombre excessif d'agents peu qualifiés. Il n'existe pas de fonction publique territoriale en Mauritanie, les agents des collectivités sont soumis à des statuts divers qui ont évolué suivant des les différents réformes qu'a connue la fonction publique de l'Etat.

2.1.2.1.3. Les compétences de la communauté urbaine

16 Rapport d'audit « analyse organisationnelle des moyens de fonctionnement dans les 9 communes de Nouakchott », Avril 2007

92. A la lecture de l'alinéa 3 de l'article 2 de la loi 2001-51, les compétences de la communauté urbaine sont relatives au développement économique et à l'aménagement urbain de la ville de Nouakchott.

93. Degré suprême de l'intégration communale, la communauté urbaine est investie des compétences obligatoires et optionnelles dévolues aux communes par l'ordonnance 87-289 du 10 octobre 1987. Elle exerce des compétences aux noms et places de ces communes, mais ces dernières conservent néanmoins des compétences que nous pouvons qualifier de proximités.

a. Les compétences propres de la Communauté urbaine

94. Ce sont des compétences d'attributions délimitées par l'article 3 de la loi 2001-51. Ces compétences sont partagées entre les quatre blocs suivants :

- Le développement économique et social ;
- L'aménagement de l'espace communautaire et la politique urbaine ;
- La gestion des services d'intérêt collectif ;
- La protection de l'environnement.

i. Le développement économique et social

95. En matière de développement économique et social, les compétences attribuées à la communauté urbaine, se présente de la manière suivante :

- Le développement économique et la lutte contre la pauvreté qui dépassent, par leur nature ou leur ampleur, les compétences des communes membres ;
- La construction, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipement de réseaux d'équipement ou d'établissements culturels, socio-éducatifs, sportifs lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire.

ii. L'aménagement de l'espace communautaire et la politique urbaine

96. En matière d'outils d'aménagement urbain, la communauté urbaine est compétente pour l'élaboration des actes suivants :

- les schémas d'aménagements urbains ;
- les plans d'occupation des sols ;
- les réserves foncières d'intérêts communautaires.

97. En France par exemple, où l'essentiel du dispositif juridique Mauritanien actuel s'en inspire, les communes détiennent d'énormes pouvoirs en matière de planification et de contrôle urbain. Elles sont compétentes pour l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, des plans d'occupation des sols, des permis de construire, des lotissements, etc.¹⁷. Alors qu'en Mauritanie, l'ordonnance n° 87-289 leur attribue seulement «l'aménagement des zones concédées par l'Etat ». Néanmoins, une innovation a été opérée par la loi 2001-51 du 19 août 2001 portant institution de la communauté urbaine de Nouakchott en conférant à cette dernière, des compétences en matière d'aménagement de l'espace communautaire et de la politique urbaine qui ne sont pas reconnues par l'ordonnance n° 87-289 au profit des communes.

98. Il s'agit, notamment de :

- L'établissement des schémas directeurs d'aménagement urbain, des plans d'occupation des sols et des réserves foncières d'intérêt communautaire ;
- La politique du logement, les programmes locaux de l'habitat, des programmes de restructuration urbaine d'intérêt communautaire.
- La politique du logement d'intérêt communautaire ;
- Les programmes locaux de l'habitat ;
- Les programmes d'aménagement urbain et de restructuration urbaine d'intérêt communautaire ;
- La politique de prévention de la délinquance.

99. Elle est également compétente pour l'organisation du transport urbain, la création et l'entretien de la voirie, les signalisations, les parcs de stationnement et l'adressage.

¹⁷ MORAND-DEVILLER, *droit de l'urbanisme*, Mémentos, Dalloz, 4^{ème} édition, Paris, 1999, p. 201.

iii. La gestion des services d'intérêt collectif

100. Elle est compétente pour la gestion des services locaux suivants :

- les abattoirs, marchés, stades d'intérêts communautaires, services d'incendies et de secours ;
- l'alimentation en eau et l'éclairage public ;
- la création et l'entretien des cimetières ;
- les ordures ménagères.

iv. La protection de l'environnement

101. Ses attributions sont très larges en matière de protection de l'environnement et touchent les domaines de lutte contre la pollution, de lutte contre les nuisances sonores et la stabilisation du cordon dunaire qui sépare la ville de Nouakchott de l'océan atlantique.

Tableau 3 : Les compétences de la CUN

Blocs de compétences	Le développement économique et social	L'aménagement de l'espace communautaire et de politique urbaine	La gestion des services d'intérêt collectif	La protection de l'environnement	
Compétences nouvelles par rapport aux compétences communales	Le développement économique et la lutte contre la pauvreté qui dépassent, par leur nature ou leur ampleur, les compétences des communes membres	L'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, d'intérêt communautaire	schéma directeur d'aménagement urbain; plan d'occupation des sols, lotissement et autres documents généraux d'urbanisme; réserves foncières d'intérêt communautaire	La construction, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipement de réseaux d'équipement ou d'établissements culturels, socio-éducatifs, sportifs lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire	politique logement d communauta

2.1.2.1.4. Les compétences de droit commun des communes membres de la communauté urbaine.

102. Ce sont les compétences qui ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 3 de la loi 2000-51 et prévues par l'article 2 de l'ordonnance 87-289 instituant les communes. La communauté urbaine n'a laissé aux communes membres que les compétences de proximité, comme la voirie, l'enlèvement des ordures ménagères, l'hygiène, les parcs et jardins, etc.

2.1.2.1.4.1. Des compétences ambiguës

103. Cette ambiguïté touche d'abord l'imprécision des dispositions législatives et réglementaires applicables à la Communauté urbaine, notamment en ce qui concerne « l'intérêt communautaire » auquel fait référence la loi 2000-51 qui est restée silencieuse sur sa définition. Ensuite, un problème de délimitation des compétences entre CUN et départements ministériels pour beaucoup d'entre elles qui ont été reconnues à la CUN, mais de fait et de droit relèvent des derniers (exemple, le développement économique et social de l'espace communautaire, le développement économique et social de l'espace communautaire, etc.)

103. Le législateur mauritanien a fidèlement imité son homologue français en transposant le texte créant les communautés urbaines dans notre système juridique. Pratiquement, on retrouve les mêmes compétences et les mêmes organes.

2.1.2.1.4.2. Difficulté de définition de la notion « d'intérêt communautaire »

104. Les textes fondateurs de l'intercommunalité n'ont pas donné de définition de cette notion. Cette notion est citée plusieurs fois et apparaît au sein de la loi 2001-51 du 19 août 2001 portant institution de la communauté urbaine de Nouakchott à divers endroits. Comme en France où cette notion soulève des difficultés, la législation est restée silencieuse sur sa définition, on pourrait tout de même donner une définition approximative ainsi qu'il suit : « la

ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal »¹⁸.

105. Définir l'intérêt communautaire revient à distinguer dans une compétence donnée les actions et les équipements qui continueront à relever du niveau communal, de ceux qui par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement sur le territoire intercommunal doivent être gérés par la communauté, et donc lui être transférés. Mais la difficulté réside dans le fait que la loi a limitativement énuméré les compétences de la CUN et l'impossibilité de déceler « la ligne de démarcation entre d'une part les communes et la CUN et d'autre part entre cette dernière et le niveau national si les compétences sont partagées comme c'est souvent le cas »¹⁹

106. Il y a des compétences qui apparaissent compte tenu de leur nature ou intéressent l'ensemble de la population de Nouakchott, comme étant être d'intérêt communautaire, exemple, les documents d'urbanismes comme le Schéma directeur d'aménagement urbain, le Plan directeur d'urbanisme, le Plan d'occupation des sols et les lotissements, etc. D'autres compétences ont de prime abord une connotation nationale et dépassent le local, exemple, le stade olympique national, la maison des jeunes, etc.

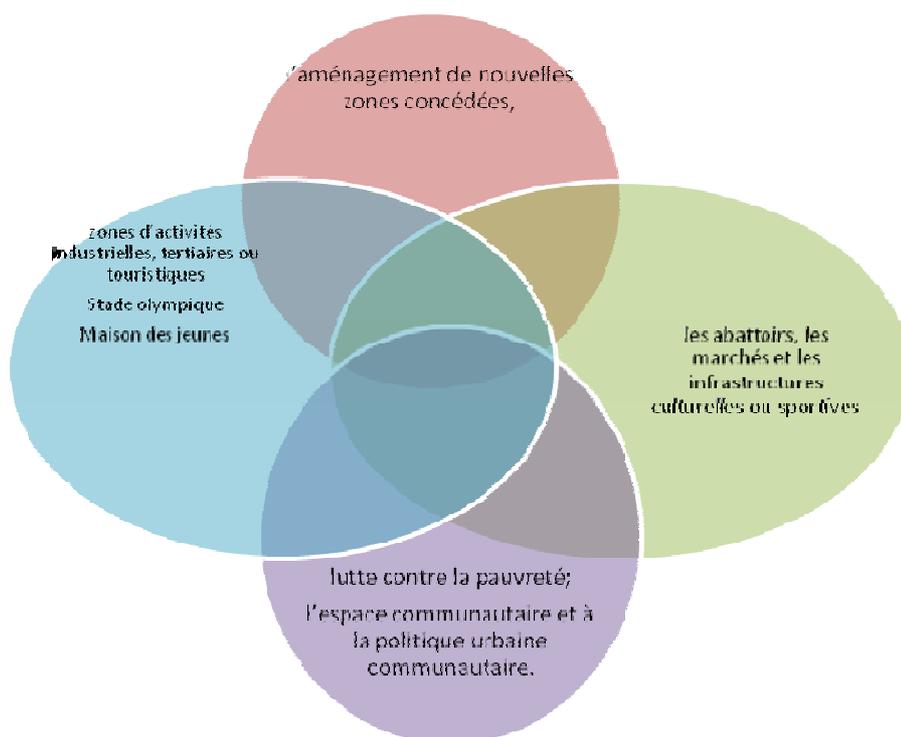
107. En pratique, la définition de l'intérêt communautaire doit être faite, soit au moyen de critères (quantitatifs ou qualitatifs), soit par l'énoncé de listes d'équipements ou d'actions. Le choix entre ces deux approches dépendra notamment de leur adaptabilité aux compétences.

2.1.2.1.4.3. Problème de délimitation des compétences entre CUN, Communes et Etat

108. Le schéma suivant traduit fidèlement les zones de chevauchements de compétences entre d'une part les communes et la CUN, d'autre part entre les communes et les départements ministériels.

¹⁸ In « *les notes techniques de l'ADCF* », ADCF, p.15.

¹⁹ Rapport intercommunalité, Nouakchott, CMAP, 2006, page 23.



2.1.2.2. Les modes de financement de l'intercommunalité

109. Le financement de l'intercommunalité en Mauritanie peut avoir plusieurs sources : des sources propres à la CUN et aux communes, des sources étatiques à travers le Fonds régional de développement ou des sources extérieures dans le cadre de l'appui extérieur.

2.1.2.2.1. Le financement de l'intercommunalité à partir des ressources propres de la CUN et des communes membres

Encadré 1 : Régime financier de la CUN

Les dispositions du titre III de l'ordonnance 87-289, relatif au régime financier des communes sont applicables à la communauté urbaine, sous réserve de ce qui suit :

Les recettes comprennent :

- **Le produit des impôts et taxes prélevés par les collectivités locales ou prélevés pour leur compte, à l'exception de la taxe d'habitation et de la taxe communale qui demeurent affectées aux communes.**
- **Les subventions de l'Etat et des collectivités locales.**
- **Les revenus des biens, meubles et immeubles de la communauté urbaine.**
- **Le produit des redevances et droits divers correspondant aux services assurés en régie, concédés ou affermés par la communauté urbaine, de sa participation dans les entreprises.**
- **Le produit des dons, legs.**
- **Le produit des emprunts.**

L'arrêté conjoint n° R-884 MIPT/MF du 02 décembre 2001 a procédé à la répartition du produit des impôts et des taxes prévus par le code général des impôts entre la CUN et les communes membres, ainsi qu'il suit : Au profit de la CUN, les recettes se composent de la contribution foncière, de la patente et de la patente urbaine sur les véhicules. Par contre pour les communes, les recettes sont formées de la taxe d'habitation, des taxes communales (taxe sur les fours, taxes sur les boulangeries, taxes sur les quincailleries, taxes sur les matériaux de construction, taxe sur les pharmacies, taxe sur la vente des carburants et lubrifiants, taxes sur les agences de voyage, taxe sur les hôtels, etc.) et 40% de la taxe sur le tonnage débarqué. L'article 4 de l'arrêté conjoint n° R-884 MIPT/MF du 02 décembre 2001 précise que « le produit de la taxe sur le tonnage débarqué, telle que prévue aux termes de l'ordonnance n° 90-04 du 6 février 1990, est réparti entre la Communauté urbaine de Nouakchott et les neuf communes membres dans les proportions suivantes : - communauté urbaine : 60% ; - communes membres : 40%. 2.

Les charges se composent de :

- **Les dépenses de fonctionnement ;**
- **Les dépenses d'équipement.**

Quant aux dépenses mises à la charge des communes membres et qui rentrent dans le cadre des compétences de la communauté urbaine, seront obligatoirement inscrites au sein des charges de cette dernière.

A. Les recettes de la Communauté urbaine de Nouakchott

110. L'article 18 de la loi n° 2001 -051 du 19 juillet 2001 portant institution de la communauté urbaine énumère un ensemble de recettes dont il va falloir rendre compte.

a – La Contribution foncière sur les propriétés bâties

Contribution foncière sur les propriétés bâties :

A cette taxe sont assujettis les propriétaires du foncier bâti de Nouakchott.

Le montant de cette taxe est calculé par rapport à la valeur locative annuelle, déterminée selon un logiciel informatique. Le taux d'imposition dépend de l'occupation du propriétaire.

Ainsi on calcule que :

- une habitation dont le propriétaire habite à l'intérieur est imposée à 3 %.
- une habitation prêtée ou une résidence secondaire est imposée à 9 %.
- une habitation louée ou vacante ou fermée est imposée à 10%
- une activité dont l'usage est exploité par son propriétaire est imposée à 9 %.
- une activité que le propriétaire loue à une personne qui l'exploite est imposée à 10%.

Une fiche d'enquête est remplie pour chaque habitation ou activité. Elle précise notamment le type de bâtiment, le type d'occupation, les aménagements, le type d'activité s'il ne s'agit pas d'une habitation. Ces données sont saisies dans le logiciel qui donne ensuite une valeur locative de référence en fonction du nombre de pièces, du type de confort et de la zone d'habitat.

111. Le tableau suivant retrace les prévisions, émissions et réalisations de cet impôt au titre des exercices 2006, 2008 et 2009²⁰

Prévisions 2007	408 600 000	Emission et réalisation 2007	115 561 148	28,28%
Prévisions 2008	349 000 000	Emission et réalisation 2008	263 100 449	75,39%
Prévisions 2009	350 000 000	Emission et réalisation 2009	229 434 226	65,65%

112. Ce tableau fait ressortir une amélioration du recouvrement de cet impôt, avec un taux de 28,28% en 2007, il est de 75,39 en 2008. Mais il connaîtra une diminution en 2009.

113. Un écart important est constaté en 2007(28,28%) entre les prévisions et les réalisations, donc une surestimation des prévisions.

b. La patente

La patente :

Cette taxe est établie au niveau de la Direction Générale des Impôts. Chaque année, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 3 millions viennent y déclarer leur chiffre d'affaires et payent en fonction du montant une taxe. Le barème de cette taxe est plafonné à 1 Million 500 000 ouguiyas et l'impôt ne peut dépasser ce montant même pour des grosses sociétés.

Prévisions 2007	335 000 000	Emission et réalisation 2007	209 552 930	59,03%
------------------------	--------------------	---	--------------------	---------------

²⁰ Cf. les comptes administratifs de la CUN de ces années et celui du rapport de la cour des comptes au titre de 2006.

Prévisions 2008	324 000 000	Emission et réalisation 2008	236 067 490	72,86%
Prévisions 2009	330 000 000	Emission et réalisation 2009	304 384 234	92,34%

114. En ce qui concerne la patente, il convient de noter que les rôles émis par la Direction Générale des Impôts ne concernent que les seuls contribuables soumis au régime réel d'imposition qui souscrivent donc des déclarations fiscales et déposent les documents comptables auprès de cette administration. Il faut mentionner néanmoins que les prévisions de cet impôt sont assez réalistes.

c. Taxe sur le tonnage débarqué

Le régime de la taxe sur le tonnage débarqué :

Conformément à l'arrêté conjoint N° 0001198 « portant répartition de la part du produit de la taxe sur le tonnage débarqué revenant aux communes de l'agglomération de Nouakchott entre celles-ci , le montant de la taxe sur le tonnage débarqué revenant aux communes de l'agglomération de Nouakchott est partagée en trois parts :

- 50 % sont répartis à part égale entre les neuf communes ;
- 30% sont répartis en fonction de la population communale constatée au recensement général de la population de 2001 ;
- 20 % sont répartis de manière décroissante en fonction du produit de la taxe communale par habitant constaté au 31 décembre de chaque exercice budgétaire.

Elle est de 200 UM par tonne peu importe le produit concerné (y compris hydrocarbures). Son recouvrement est de compétence communautaire.

Prévisions 2007	157 527 316	Emission et réalisation 2007	199 973 920	126,95%
Prévisions 2008	200 000 000	Emission et réalisation 2008	147 963 025	73,98%
Prévisions 2009	200 000 000	Emission et réalisation 2009	162 868 198	81,43%

115. Les réalisations en 2007 de cette taxe, sont allées jusqu'à dépasser les prévisions avec un taux de 126,95%.

d. Droits domaniaux et assimilés

Prévisions 2007	59 000 000	Emission et réalisation 2007	148 973 866	225,50%
Prévisions 2008	270 692 000	Emission et réalisation 2008	326 209 266	120,50%
Prévisions 2009	269 000 000	Emission et réalisation 2009	396 497 200	147,40%

116. Ces écarts importants entre prévisions et réalisations sont nécessairement dues au développement de l'activité économique de la ville de Nouakchott avec l'augmentation de l'exploitation des panneaux publicitaires (les réalisations sont en 2007 de 124 879 866, en 2008 de 310 558 666 et en 2009 de 385 650 000) et avec les droits de coupures de voie de circulation (2007 : 10 175 000, 2008 : 310 558 666 et 2009 : 385 650 000)

117. En 2006, la situation financière de la CUN était caractérisée par un endettement de l'ordre 300 millions d'ouguiyas²¹. Actuellement, le recouvrement des recettes s'est beaucoup amélioré, d'où un excédent chiffré pour 2010 à 2.474.845.589 UM.

B. Les recettes des communes membres

Les recettes communales sont formées de :

- **la taxe d'habitation ;**
- **la taxe sur l'activité ;**
- **la contribution communale ;**
- **les revenus des services communaux ;**
- **les emprunts.**

a) La taxe d'habitation

Elle est payée par la personne qui habite dans l'habitation, qu'il soit propriétaire ou locataire. Le montant de cette taxe est défini par délibération du conseil municipal.

La taxe sur l'activité

Elle est payée par toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 millions d'ouguiyas, soumises au forfait et qui ne sont donc pas concernées par la patente. Le montant de cette taxe est défini par délibération du conseil municipal.

b) La contribution communale

Chaque citoyen qui habite dans une commune doit contribuer financièrement à son développement. Cette contribution qui est prévue théoriquement par les textes, n'a jamais été appliquée.

c) Les revenus des services communaux

Cette part est très limitée malgré les enjeux et le potentiel liés aux services publics

²¹ Khalidou Traoré « la situation administrative et financière de la CUN »

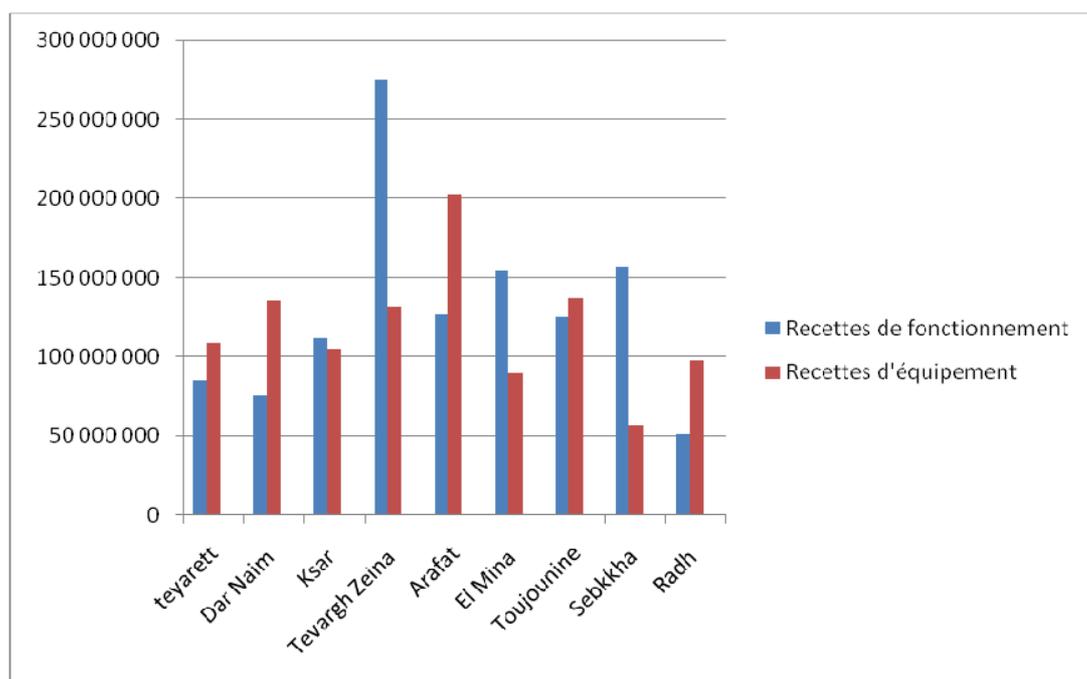
marchands. Ils comprennent par exemple l'eau ou les services concédés.

d) Les emprunts

C'est une possibilité de financement communal qui n'est généralement pas mise à contribution car elle n'a pas de cadre institutionnel ni de reconnaissance au niveau du système financier national. De plus, les communes de par la faiblesse de leur assise financière, passent pour de mauvais emprunteurs auprès des créanciers.

C. Bilan recettes de fonctionnement et recettes d'équipement

Figure 3. Les recettes de fonctionnement et d'équipement au titre de l'exercice budgétaire 2009



118. La commune de Tevrag Zeina est la commune dont les recettes de fonctionnement sont les plus importantes, elles constituent 274 935 033 UM par contre ces recettes de d'équipement sont moins importantes que celles de Arafat et Dar Naim. Cette dernière est

parmi les communes les plus pauvres de Nouakchott, par contre la première est au cœur du centre des affaires de la ville.

2.1.2.2.2. Le financement étatique de l'intercommunalité : le FRD

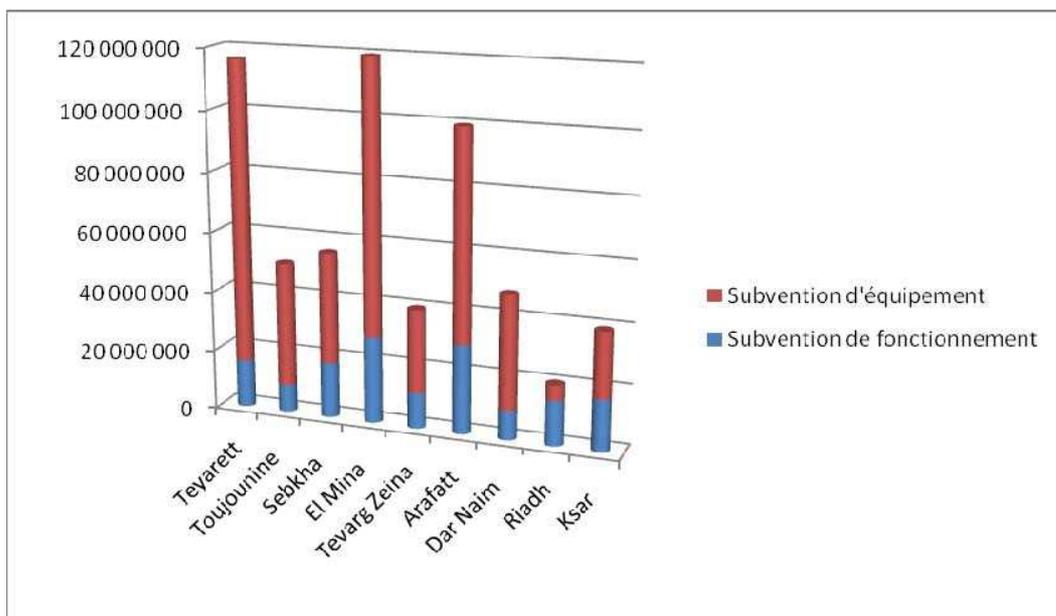
Le FRD est une dotation du budget de l'Etat ayant pour objectif de soutenir les communes dans leur fonctionnement et à l'investissement.

Sa clé de répartition répond aux critères suivants²² :

- **une part de 10% de l'enveloppe totale du FRD est retenue pour les besoins du financement du suivi opéré par les services de l'administration du MIPT**
- **une part forfaitaire de 15% du FRD est répartie également entre toutes les communes de la Mauritanie**
- **une part de 20% du FRD est répartie sur la base de la taille de la population pauvre au niveau de chaque commune**
- **une part de 40% est répartie sur la base de la taille de la population totale de chaque commune**
- **une part de 15% est répartie sur la base du retard d'équipement de chaque commune.**

²² Cf. Rapport d'audit des neuf communes de Nouakchott, op.cité, p.10.

Figure 4 : La répartition du FRD entre Communes de Nouakchott au titre de 2009



121. Il résulte de ce graphique sur la répartition du FRD au titre de l'exercice de 2009 que la plus grande part a été accordée aux communes de Teyarett et El Mina et Arafatt, compte tenu des critères du FRD, notamment la taille de la population et le retard dans les équipements. Par contre les communes de Riyadh (parmi les plus pauvres et moins équipées que les autres communes), du Ksar, de Tevragh Zeina ont reçu les plus petites parts.

2.1.2.2.3. Le financement de l'intercommunalité à partir de fonds extérieur

122. L'intercommunalité à travers la CUN ou les communes de Nouakchott a bénéficié depuis 2006 d'importants financements dans le cadre de la coopération extérieure. Plusieurs partenaires interviennent dans les domaines du renforcement institutionnel, de la maîtrise d'ouvrage, des infrastructures routières, etc.

123. Ces partenaires sont la coopération française bilatérale (AFD et MAE) et décentralisée (Région Ile-de-France), la coopération allemande (GTZ), la Banque Mondiale (Programme de Développement Urbain) ou encore l'Union Européenne (FED), le GRET.

Le tableau suivant retrace ces différents appuis.

Partenaire	Nom du projet	Nature du projet	Montant en UM	Observations
AFD	Projet	20 km de voie bitumées	717 500 000	En cours
		Fonds d'Investissement communal	700 000 000	
		Relance de l'adressage BDD fiscale	78 000 000	
		Aménagement des sites de transit	245 000 000	
	PERCUN	Assistance technique en formation	17 000 000	
PDU		Centre d'enfouissement technique		Réalisés
		Marché aux poissons		
		Marché de bétail		
		6 Km de voies bitumées	600 000 000	En cours
		Clôtures cimetières Arafat et Ksar	210 000 000	
CUN/CCPDU		Fournitures d'équipement, de mobiliers et de véhicules	100 000 000	Réalisés
		Audit organisationnel et comptable		
		Equipement des services techniques et appui institutionnel	85 000 000	En cours

RIF		Eclairage public solaire autonome	95 487 920	En cours
		Rénovation Parc OMVS	19 000 000	En cours
		Appui CFPP	44 460 000	En cours
	Fonds d'Appui aux Initiatives Communes (FAIC)	projets prioritaires définis par le conseil municipal (réhabilitations de stades et des bâtiments de maries)	50 000 euros par commune	Réalisé
Union européenne	Projet de gestion communale de l'eau/PGCE	Réhabilitation et raccordement château d'eau et borne fontaine	45 000 000	En cours
		Achat de 2 camions citernes	29 100 000	Réalisé
		Achat de 2 camionnettes Pick UP double cabines	12 400 000	Réalisé
Eau- Lausanne	Projet d'amélioratio n de l'accès à l'eau potable	Réhabilitation et raccordement château d'eau et borne fontaine	23 450 000	En cours

		Extension réseau Riadh	12 775 000	
		Sensibilisation et microcrédit	2.1.2.3.	

2.1.2.4. Les dépenses de l'intercommunalité

124. Les principales ressources proviennent de sources extérieures et servent pour les investissements alors que les sources internes ne couvrent même pas les dépenses de fonctionnement. Pour la Communauté urbaine de Nouakchott, les diverses impositions (contribution foncière et la patente servent uniquement à couvrir les dépenses de fonctionnement, particulièrement les frais de gestion du personnel.

125. Pour les communes deux rubriques absorbent leurs ressources propres, il s'agit de :

- les **Frais du personnel** : ils représentent au minimum 50% des dépenses communales.
- les **Biens et Services consommés** : il s'agit de biens consommés sans créer d'investissement²³.

126. La faiblesse politico-administrative des communes en raison de leurs capacités réduites en matière d'exercice des nouvelles compétences transférées. Il en résulte qu'elles traversent des difficultés, notamment administratives et de la faiblesse de leurs ressources humaines. L'intercommunalité telle qu'elle a été conçue en 2001 avait pour objectif essentiel d'atténuer ces difficultés en permettant aux communes de Nouakchott de gérer ensemble les services publics vitaux pour les populations de Nouakchott.

2.2. Les rapports entre CUN et les communes de Nouakchott

²³ Cf. Audit organisationnel des neuf communes de Nouakchott, p. 14.

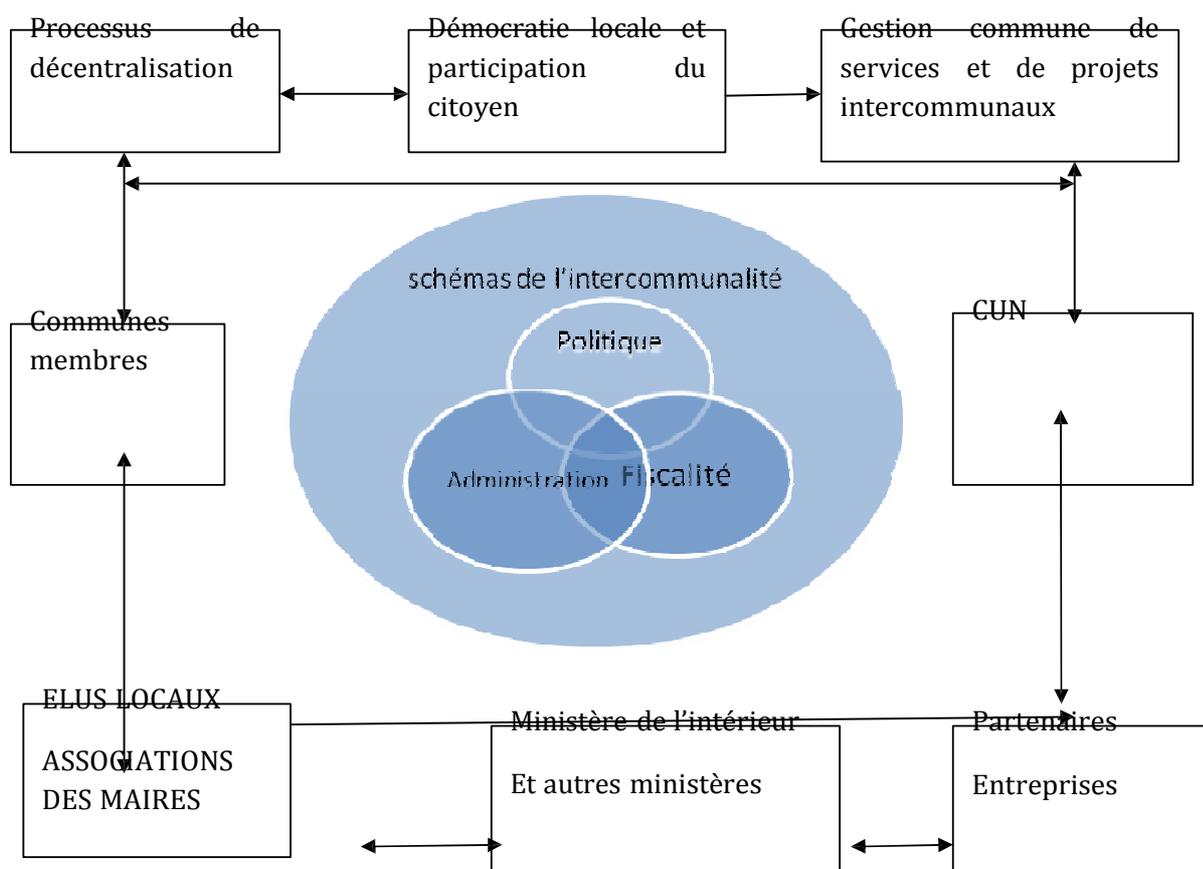
127. Ces rapports sont d'abord institutionnels parce que prévus par des mécanismes prévus par les textes organisant l'intercommunalité à travers les organes de la CUN (Conseil de Communauté, Bureau de la Communauté), mais aussi à travers les actions de développement socio-économique que l'intercommunalité peut offrir. Mais à la suite des rencontres effectuées avec les différents responsables communaux, des difficultés notoires empêchent le développement de ces rapports. Ces difficultés sont inhérentes au schéma organisationnel de l'intercommunalité, jugé peu performant, inefficace et isole de plus en plus les communes membres de la CUN.

128. Cette dynamique doit procéder de la manière suivante (cf. schéma suivant) :

- Les conseillers communautaires siègent au conseil communautaire, l'organe délibérant qui approuve les décisions de la communauté. Le conseil se réunit au minimum une fois par trimestre. Ses réunions sont publiques.
- Les commissions spécialisées préparent les projets de décision et les dossiers qui seront soumis au conseil communautaire.
- La CUN exerce ses compétences et met en œuvre ses projets en s'appuyant sur une administration propre, constituée d'agents compétents transférés par les communes ou recrutés. Communes membres et CUN peuvent partager leurs services à travers des mises à dispositions pour éviter les doublons et réaliser des économies d'échelle.
- Le pouvoir central doit chercher à améliorer l'efficacité de l'action publique locale en favorisant le décloisonnement des frontières communales. Il doit plutôt favoriser « l'intercommunalité des projets »²⁴. Il faut distinguer l'intercommunalité associative qui est une adduction fonctionnelle de communes pour l'exécution d'un service public, de l'intercommunalité fédérative. L'intercommunalité de projet doit être pour l'Etat, un moyen de rationaliser l'action administrative en inventant des structures institutionnelles permettant un développement local endogène.

²⁴ L'intercommunalité des projets signifie l'association de communes de façon « solidaire et intégrée sur le territoire afin de le structurer pour y mener un projet de développement économique », in Jean-François (JAYE), « *l'action économique territoriale* » collection, Logiques Juridiques, éditions, L'Harmattan, Paris, 2002, p.318.

- L'intercommunalité offre un territoire plus riche de potentialités parce que plus large que la simple localité communale. Elle permet de mieux accrocher les entreprises à un territoire.
- Elle vise à améliorer le rendement de la production de politiques publiques par la coalition d'acteurs.
- Parce qu'elle implique une redéfinition du pouvoir au niveau local, les élus la craignent.



129. Il s'agit de redynamiser l'intercommunalité sur le fondement du volontariat et de l'incitation afin de pallier aux faiblesses de ressources communales et à l'émiettement communal.

130. L'intercommunalité n'a pas entraîné la dynamisation du tissu économique local, l'accueil des petites entreprises, les aides à la recherche, la modernisation du commerce et de

l'artisanat, le développement des activités touristiques, la création des espaces et des aires d'attraction, etc.

PERSONNES RENCONTREES

Institution	Nom de la personne	Fonction
CUN	Khalidou Traoré	DAF Secrétaire Général
	Awa Diallo	3 ^{ème} vice président
	Alain GUYARD	PERCCUN
	Cécile DAGMEY	Programme d'Appui à la maîtrise d'ouvrage communale et communautaire- GRET
1. Mairie de Tevrag Zeina	Fatimetou Mint Abdel Maleck	Maire
	EL ALEM	Conseiller technique
	Messouda	Conseillère technique
2. Mairie du Ksar		Secrétaire général
		Maire
	Cheikh Bocar	Secrétaire général
	Agness	Chef service technique
3. Mairie d'El Mina	Salimata Yero	Maire
	Diop M'Baré	Directeur de Cabinet

	Ethmane Ould El Yass	Chef service technique
4. Mairie de Riyadh	Mohamed Md Saleh	Maire
		Secrétaire général
	Tareck Ould Ahmed	Chef service technique
5. Mairie de Teyarett		Maire
6. Mairie de Dar-Naim	Cheikhne Ould Beybe	Maire
	Ould Boune	Chef de service technique
7. Mairie de Toujounine	Mohamed Lemine Ould Chérif Ahmed	Maire
	Ahmedou Ould Cheikh	Service financier
8. Mairie d'Arafat		Maire
	Sidi Weiss	
9. Mairie de Sebkh	Abdoul Pathé	Secrétaire général
	Gueye Abdoul Kader	4 ^{ème} adjoint
10. DGCL	Abdy Ould Horma	Directeur Général
11. Association des maires		
12. PDU	Cheikh Souad	
13. GRET	Bernard guy	
14. BEIT EL MAAL	soumassé	

BIBLIOGRAPHIE

- Manuel de gestion Communal, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, mars 2007 ;
- L'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999, Ministère de l'Intérieur (République française), juillet 2001.
- Jean-François JAYE, *l'Action Economique territoriale : Outils juridiques et logiques d'acteurs*, Collection, Logiques Juridiques, Editions L'Harmattan, Paris, 2002 ;
- *La France intercommunale 2009 : état de l'intercommunalité en 2009*, Assemblée des Communautés de France, 4 pages.
- Dr. Najatt ZAROUK, « *la problématique de l'intercommunalité au Maroc* », in Revue REMALD, Rabat, décembre 2006, 15 pages.
- Prof. Dr. Saïd Chikhaoui, « *Dimension de la décentralisation au Maroc entre le poids du passé et les contraintes de l'avenir* » in International Conférence, Berlin, 14. 09. 2000 ;
- Rapport général des prières assises de la décentralisation, Dakar, les 27, 28 et 29 novembre 2007
- *Le livre blanc de la Décentralisation en Mauritanie, MIDEDEC, 2009.*
- Yahya OULD KEBD, « *Nouakchott, entre la déconcentration et la décentralisation, des origines à nos jours* », Thèse de doctorat en Droit public, Université Paul Cézanne- Aix-Marseille III, 2006 ;
- Sidi Mohamed Ould Beidy, « *l'Administration territoriale et le Développement local en Mauritanie* », L'Harmattan, Paris, 2009 ;

-