

République Islamique de Mauritanie



**Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
Direction Générale des Collectivités Territoriales**

**Stratégie Nationale de Décentralisation et de
Développement Local**

Volume 1 : La stratégie

**Financement : Programme National Intégré de Décentralisation, de Développement Local et d'Emploi des Jeunes (PNIDDLE) — Référence : DP
N° 08/PNIDDLE/2017**

Version amendée du 12 septembre 2018



Table des matières

Abréviations et sigles	3
Résumé	4
Première partie :	6
Pourquoi une stratégie pour la mise en œuvre de la décentralisation et du développement local ? ...6	
Chapitre 1 : État des lieux de la décentralisation et du développement local en Mauritanie	6
1.1 Perspectives sur la décentralisation et le développement local	6
1.2 La décentralisation mauritanienne, un processus engagé, mais non encore abouti	8
1.3 Des initiatives de développement local nombreuses, mais à l'impact limité	10
1.4 Dépasser les blocages en choisissant d'aller de l'avant	11
1.5 Le nouveau contexte mauritanien	12
Chapitre 2 : Une stratégie qui réconcilie la décentralisation et le développement local dans une approche territoriale	17
2.1 La rupture entre la décentralisation et le développement local	17
2.2 Comment réconcilier de manière active la décentralisation et le développement local	19
2.3 Le développement territorial intégré comme cadre fédérateur	20
2.4 La vision de la SNDDL	21
2.5 Les principes mis de l'avant	21
2.6 Le modèle logique	22
2.7 Exposé narratif de la théorie du changement portée par la SNDDL	24
2.8 Mise en cohérence de la SNDDL avec les référentiels récents	27
Deuxième partie :	30
Analyse détaillée de la contribution attendue de la SNDDL	30
Chapitre 3 : Les conditions d'un développement territorial inclusif et durable sont réunies (Résultat intermédiaire RIN 1)	30
3.1 RIM 11 : Le pilotage et l'accompagnement de la mise en œuvre de la SNDDL sont assurés, le cadre légal est révisé	30
3.2 RIM 12 : L'action publique et le positionnement des services de l'État sont adaptés aux exigences du développement territorial	33
3.3 RIM 13 : Le partage et les modalités de transfert de compétences de l'État central vers les collectivités décentralisées sont définis, les transferts sont effectifs	37
3.4 RIM 14 : Le financement du processus de décentralisation est assuré sur une base pérenne	38
Chapitre 4 : Les collectivités territoriales décentralisées ont les capacités et les moyens d'agir pour le développement territorial (Résultat intermédiaire RIN 2)	43
4.1 RIM 21 : Les communes sont renforcées pour permettre l'amélioration des services de proximité ...	43
4.2 RIM 22 : La régionalisation et les régions sont opérationnelles pour une meilleure gestion des territoires	46
Chapitre 5 : Les leviers économiques et urbains du développement territorial sont activés (Résultat intermédiaire RIN 3)	50
5.1 RIM 31 : La promotion du développement économique des régions et des localités de Mauritanie est soutenue	50
5.2 RIM 32 : Un développement urbain durable et inclusif est encouragé	54
Troisième partie :	58
Les dispositifs d'appui à la mise en œuvre de la SNDDL	58
Chapitre 6 : Mécanisme et modalités de financement de la décentralisation	58
6.1 Les bases d'un nouveau mécanisme de financement des CT	58
6.2 Les fonds	59
6.3 La péréquation	60
6.4 La prise en compte des performances des CT dans l'attribution des dotations	61
6.5 L'abondement des fonds	61
6.6 Le dispositif	61

6.7 Les fonds spéciaux	62
Chapitre 7 : Pilotage et suivi de la SNDDL.....	63
7.1 Pilotage de la SNDDL	63
7.2 Le suivi-évaluation	63
Chapitre 8 : Synthèse du budget	65
Conclusion : les préalables et les priorités	67
Annexe 1 : Présentation synthétique de la SNDDL.....	69
Annexe 2 : Chronogramme simplifié mise en œuvre par résultat	70
Annexe 3 : Analyse de risques	77

Volume 2 : Programmation de la mise en œuvre de la SNDDL

Abréviations et sigles

ASS	Afrique Sub-Saharienne
CCC	Comité de Concertation Communal
COTREF	Commission Technique pour la Réforme Foncière
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CT	Collectivité Territoriale
CUN	Communauté Urbaine de Nouakchott
DDL	Décentralisation et Développement Local (Commission nationale)
DEL	Développement Economique Local
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DL	Développement Local
DR-DDL	Délégation régionale de la Décentralisation et du Développement local
FDL	Fonds de Développement Local
FIS	Fonds Intercommunal de Solidarité
FMI	Fonds Monétaire International
FRD	Fonds Régional de Développement
IDH	Indice de Développement Humain
IDH-I	Indice de Développement Humain ajusté aux Inégalités
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MHUAT	Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OG	Objectif Général
OS	Objectif Spécifique
PIB	Produit Intérieur Brut
PNIDDLE	Programme National Intégré d'appui à la Décentralisation, au Développement Local et à l'emploi des Jeunes
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RC	Renforcement de Capacités
RH	Ressources Humaines
RIM	République Islamique de la Mauritanie
SCAPP	Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée
S&E	Suivi et Évaluation
SNAT	Schéma Nationale d'Aménagement du Territoire
SNDDL	Stratégie Nationale de la Décentralisation et de Développement Local
STD	Service Technique Déconcentré
TDR	Termes de Référence
TVA	T sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UM	Ouguiya Mauritanien
UNCDF	United Nations Capital Development Fund

Résumé court

Malgré des avancées significatives (cadre juridique, mise en place progressive de 219 communes, nombreux programmes d'appui...), le processus de décentralisation en Mauritanie demeure lent et aléatoire, sans vision d'ensemble, avec un déficit de portage et un pilotage souvent hésitant. Le financement des communes demeure particulièrement faible tandis que le transfert effectif des compétences et des responsabilités se fait attendre. Quant au développement local, il demeure limité à des initiatives communautaires avec un financement fortement dépendant des PTF et qui ne débouchent que rarement sur un véritable renforcement des économies locales (Chapitre 1).

Après avoir examiné (Chapitre 2) **l'environnement** dans lequel la SNDDL est appelée à être mise en œuvre ainsi que les tendances lourdes qui influencent le développement de la Mauritanie (fragilité de l'économie, inégalités territoriales, transition démographique, forte résilience et capacité d'adaptation, ouverture au numérique), **les différentes hypothèses** qui sous-tendent la théorie du changement au cœur de la Stratégie Nationale de Décentralisation et de Développement Local sont présentées. Il s'agira de favoriser, au-delà d'une réorganisation administrative de l'Etat, l'autonomie des institutions locales en capacité d'agir pour le développement des services publics locaux et pour la promotion d'un véritable processus de développement territorial intégré apportant ainsi une réelle valeur ajoutée aux efforts de développement entrepris au niveau national.

Sur la base de ces analyses et des hypothèses définies, la SNDDL a été bâtie avec comme fil conducteur un **développement territorial équilibré de la République Islamique de Mauritanie**. La vision de la SNDDL qui guidera l'action gouvernementale pour les 10 années à venir est ainsi définie: *À l'horizon 2028, les collectivités territoriales de Mauritanie sont devenues des acteurs incontournables d'une gouvernance territoriale inclusive et d'un développement harmonieux du territoire national sur la base de l'accès de tous aux services de base et d'initiatives de développement économique local permettant la mise en valeur des potentialités des territoires dans un souci de solidarité nationale. Elles sont des composantes essentielles de la construction d'un État fort, garant de l'intégrité et du développement équilibré et harmonieux du pays.*

Trois résultats intermédiaires (à moyen terme) ont été formulés de manière à pouvoir être atteints au cours du cycle de vie de la mise en œuvre de la stratégie, soit une dizaine d'années.

Le chapitre trois concerne le Résultat intermédiaire RIN 1, c'est-à-dire comment réunir les conditions pour une montée en puissance de la décentralisation (Résultat intermédiaire 1)

- Il faudra, d'abord, s'assurer du pilotage, du suivi et de l'accompagnement de la mise en œuvre de la SNDDL (Résultat immédiat 11)
- Ensuite, veiller à adapter l'action publique et le positionnement des services de l'État aux exigences du développement territorial (Résultat immédiat 12)
- Parallèlement, définir le partage et les modalités de transfert de compétences de l'État central vers les collectivités décentralisées (Résultat immédiat 13)
- Et enfin, il faudra assurer le financement du processus de décentralisation (Résultat immédiat 14) :

Le chapitre 4 concerne le Résultat intermédiaire RIN 2 et répond à la question « Comment s'assurer que les collectivités ont les capacités et les moyens d'agir pour le développement territorial ? »

- D'abord, en renforçant les communes pour l'amélioration des services de proximité (Résultat immédiat 21)
- En parallèle, en assurant l'opérationnalisation effective des collectivités régionales pour assumer la plénitude de leurs fonctions (Résultat immédiat 22)

Le chapitre cinq s'intéresse aux meilleures façons d'activer les leviers économiques et urbains du développement territorial (Résultat intermédiaire RIN 3).

- Il faudra d'abord permettre aux communes et aux régions d'assurer la promotion du développement économique des régions et des localités (Résultat immédiat 31)
- Ensuite, favoriser l'implication des collectivités territoriales dans l'émergence d'un développement urbain durable et inclusif (Résultat immédiat 32)

Le chapitre 6 examine les mécanismes et les modalités de financement de la décentralisation. La création d'un Fonds National de la Décentralisation et du Développement Local constitue la pierre angulaire de ce nouveau mode de financement. Le FNDDL comprendra (1) des dotations d'équilibre destiné à financer le fonctionnement des CT en complément des ressources propres que mobilisent les CT (2) des dotations d'investissement non affectées et décomposées en un guichet pour le développement communal et un guichet pour le développement régional et (3) des dotations de renforcement de capacité.

Afin d'assurer un abondement stable et suffisant du FNDDL, il est attendu :

- Un engagement de l'État d'abonder le fonds au départ à hauteur de 10 % des recettes du budget national, puis de monter progressivement au fil des années et en lien avec les transferts à un niveau de 25 %.
- L'État abondera ce fonds en y affectant des sources pérennes telles une part de la TVA, l'affectation d'une part de taxes et impôts sur les ressources extractives.

Le chapitre 7 présente le dispositif de pilotage et de suivi de la SNDDL qui sera assuré par une Commission Nationale de Décentralisation et de Développement Local (CN-DDL) mise en place sous l'autorité de la Présidence de la République. Cette commission paritaire (Administrations – CT), est dirigée par le Premier Ministre, ou son représentant, qui rend compte à la Présidence de ses travaux et recommandations.

Afin de s'assurer d'une cohérence des interventions et d'éviter la dispersion des centres de décision, elle dispose de commissions techniques spécifiques liées à des thématiques critiques telles que (i) le financement de la décentralisation (ii) la régionalisation et le développement territorial (iii) les transferts de compétences et l'adaptation de la législation. Ces commissions techniques seront chargées d'un suivi plus rapproché des différents axes de la SNDDL. Elles veilleront notamment au respect des prérogatives des CT, dont leur libre administration et la maîtrise d'ouvrage de leur développement. Elles comprendront des représentants des différents acteurs concernés par la SNDDL.

Le suivi évaluation de la mise en œuvre de la SNDDL sera assuré par le ministère responsable de la décentralisation. L'entité responsable de ce suivi sera outillée en conséquence et produira des états semestriels de l'exécution de la SNDDL afin de préparer les sessions du CNDDL.

Le chapitre 8 résume l'estimation des besoins financiers pour mener à bien la SNDDL. Elle approche les 70 millions de \$US sur 10 ans hors dotations aux collectivités territoriales. Les dotations financières aux CT ont été provisionnées dans un premier temps à hauteur de 50 millions de \$US par an, soit 500 millions \$US sur les 10 ans. Ce prévisionnel sera à ajuster une fois l'étude approfondie sur les besoins de financement des CT, prévue au démarrage de la SNDDL, sera menée.

Des annexes complètent le volume 1 de la SNDDL et présentent (i) un tableau synthétique des extrants attendus, (ii) une présentation simplifiée sous forme d'un chronogramme d'enchaînement des principales activités permettant de visualiser le processus de la SNDDL et (iii) une analyse sommaire des risques.

Le volume 2 de la SNDDL détaille les indicateurs liés aux résultats intermédiaires, aux résultats immédiats et à la réalisation des extrants ainsi que les activités nécessaires à la réalisation des extrants. En annexe du volume 2 sont présentés (i) le budget détaillé et (ii) le phasage et la planification de la SNDDL de manière plus détaillée que dans l'annexe du volume 1.

Un résumé complet (10 pages) est disponible, présentant une synthèse plus développée de la SNDDL.

Première partie : Pourquoi une stratégie pour la mise en œuvre de la décentralisation et du développement local ?

Chapitre 1 : État des lieux de la décentralisation et du développement local en Mauritanie

Ce premier chapitre s'attarde d'abord sur quelques définitions. En effet, il est apparu important, en début de réflexion, de préciser le sens donné à ces mots qui vont se retrouver au cœur de la présente stratégie, à commencer par ceux de *décentralisation* et de *développement local*.

Le chapitre présente ensuite un état des lieux de la décentralisation et du développement local en Mauritanie élaboré suite à une analyse documentaire et un travail de terrain qui a permis de rencontrer des élus, des représentants de l'État et des membres de la société civile dans plus de 30 collectivités, ainsi que des ateliers interrégionaux et nationaux qui ont regroupé les représentants de toutes les Collectivités Territoriales de Mauritanie.

1.1 Perspectives sur la décentralisation et le développement local

« L'importance de "deux", c'est leur séparabilité » dit un proverbe mauritanien. C'est le cas du couple « Décentralisation » et « Développement local », deux réalités si souvent associées qu'on a fini par les confondre au point de faire du développement local un simple sous-produit de la décentralisation et de celle-ci une condition suffisante pour que le développement local surgisse. Même si les deux processus sont complémentaires, il importe de souligner qu'ils s'inscrivent dans des logiques différentes.

- **La décentralisation, un processus politique.**

Voici la définition de la décentralisation récemment proposée par l'Union Africaine.

« **Décentralisation** » : un processus politique qui assure le transfert des pouvoirs, des responsabilités, des capacités et des ressources du niveau national à tous les niveaux sous-nationaux de gouvernement afin de renforcer la capacité des gouvernements sous-nationaux à promouvoir la participation des populations et la fourniture de services de qualité » (*Charte Africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local*, 2014).

On retiendra de cette définition l'affirmation que la décentralisation est un processus politique, ce qui concerne non seulement son objet même, mais aussi les intentions qui animent le processus. Il ne faut donc pas se surprendre si des calculs politiques interviennent dans la mise en place d'un processus de décentralisation. C'est dans l'ordre des choses.

On retiendra aussi que la décentralisation ne correspond pas à une situation achevée, mais à un processus. En ce sens, on devrait parler de décentralisation comme on parle de libéralisation ou de démocratisation.

Finalement, il est bon de noter que l'Union Africaine parle de transférer non seulement des responsabilités et des capacités, mais aussi des pouvoirs et des ressources qui rendent ces pouvoirs effectifs.

Soulignons que ce transfert se déroule entièrement à l'intérieur du périmètre public. Dans les années 1980, il était fréquent de considérer la privatisation de certaines responsabilités comme autant de manifestations d'une volonté de décentralisation. Ce n'est plus le cas.

Par contre, comme toute définition élaborée à la suite d'un consensus général — comme c'est le cas de la définition proposée par l'Union Africaine, celle-ci doit être mise en contexte.

Ainsi, le choix du terme de *transfert* peut donner l'impression que les pouvoirs et les ressources que l'on transfère existeraient bel et bien au niveau central comme autant d'objets distincts, des entités que l'on s'apprêterait à céder aux collectivités territoriales. D'où la conviction encore largement répandue que la décentralisation consiste à départir l'autorité centrale de certaines de ses responsabilités et ressources pour les confier à d'autres entités. Cette image est à la source de malentendus et il importe de la corriger. En effet, nombre de ces pouvoirs, ressources et capacités qu'on se propose ainsi de transférer n'existent en fait que virtuellement. C'est souvent l'action même de décentralisation qui permet à certains de ces responsabilités et pouvoirs, dont le statut était jusqu'alors confiné à une existence sur papier, de sortir de leur virtualité. En ce sens, la décentralisation ne diminue en rien les pouvoirs et les capacités de l'État. Elle contribue à les réaliser.

La définition proposée par l'Union africaine peut aussi donner l'impression que le transfert dont il est ici question procède du haut vers le bas. Mais dans un système unitaire comme la Mauritanie, ce transfert n'a rien de hiérarchique, et ce n'est que pour des commodités de langage que l'on parle de « niveaux » de gouvernement.¹ Il s'agit bien ici d'une dévolution de compétences qui se traduit par un transfert de ressources et de moyens de la sphère étatique (représentée par les différents ministères) à la sphère locale (représentée par les CT qui sont des entités juridiquement distinctes de l'État et justiciables en tant que sujet de droit indépendamment de celui-ci).

Finalement, limiter la décentralisation à la seule promotion de la participation des populations et à la fourniture de services de qualité, comme le propose l'Union africaine, soulève aussi certaines interrogations. Peut-on véritablement parler de transfert de pouvoirs si on se limite à la seule fourniture de services publics ? Cette vision apparaît quelque peu limitative. Nous y reviendrons.

▪ Comprendre le développement local

Alors que la décentralisation a fait l'objet de nombreuses réflexions, il en est tout autrement du développement local qui souffre pour sa part d'un important déficit de réflexion et d'appropriation. Voici la définition proposée en 2014 par l'Union Africaine.

Développement Local : la mobilisation de l'ensemble des ressources humaines, économiques, socioculturelles, politiques et naturelles locales, pour l'amélioration et la transformation des conditions de vie, des communautés et des collectivités au niveau local (*Charte Africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local*, 2014).

Pour les fins de la présente stratégie, nous adopterons cette définition du développement local tout en insistant sur le fait que ce travail de mobilisation implique non seulement les citoyens et les acteurs locaux qui se réunissent autour de projets qu'ils ont eux-mêmes formulés, mais aussi l'ensemble des autorités publiques. Cette définition permet d'apporter certaines précisions quant au concept même de développement local, un concept qui a connu plusieurs incarnations et qui continue de prendre des formes différentes. Comme on le sait, les mots ont une vie propre. Il n'est pas inutile de savoir d'où ils viennent.

Le concept (et l'expression) de *Développement local* est issu de la tradition américaine du *Community Development* (*Développement communautaire*) des années 1960 où des groupes de citoyens, issus d'un même quartier ou même d'une seule rue se réunissent pour défendre une cause ou un projet « oublié » par les autorités. Ces organisations de citoyens sont le plus souvent financées par des organismes philanthropiques et des Églises. L'une des caractéristiques de ces mouvements était et continue d'être leur grande méfiance envers les pouvoirs publics. Avec le temps, ces mouvements se sont rapprochés des structures officielles, surtout au niveau municipal, avec lesquelles ils sont amenés à nouer des alliances et des partenariats. Malgré tout, la tradition d'une certaine distance avec les pouvoirs publics est demeurée vive et l'on continue de se méfier des gouvernements qui le plus souvent découvrent les bienfaits du développement communautaire lorsqu'il s'agit de suppléer aux carences de l'État. Les concepts de *self-reliance*, de *capacity building* et d'*empowerment*, aujourd'hui largement répandus, trouvent aussi leur origine dans cette tradition communautaire. Lorsqu'on parle de développement local ou de développement économique local, que ce soit en Europe, en Amérique du Nord, en Amérique latine (*Desarrollo local*), c'est surtout à cette tradition que l'on se réfère, celle des membres de la communauté qui unissent leurs efforts et leurs ressources pour formuler et

¹ D'ailleurs en Mauritanie, comme dans la majorité des pays de tradition juridique française, l'usage du terme « gouvernement » est habituellement réservé au seul gouvernement national.

mener à terme des initiatives visant l'amélioration des conditions de vie des citoyens et le développement de la collectivité.

À l'opposé, d'autres voient dans le développement local, la simple mise en forme au palier local des politiques et stratégies nationales. Alors que les collectivités locales et même les gouvernements locaux (au sens de « *Local Governments* ») sont souvent regardés avec méfiance dans la version communautaire du développement local, ils sont ici considérés comme des rouages essentiels, des agents dira-t-on, dans l'application de politiques élaborées nationalement. Lorsque les gouvernements nationaux parlent de développement local, c'est souvent dans cette perspective qu'ils le font. C'est aussi ce qui motive leur action lorsque ces derniers formulent et mettent en œuvre des politiques ou des mesures spéciales pour aider une région ou une zone particulière. C'est souvent le cas pour des projets à grande échelle ou les aspects de développement économique ou d'aménagement occupent une place importante.

Une autre vision du développement local associe ce dernier à la fourniture de certains services suite aux responsabilités qui leur sont conférées et transférées. Le développement local n'est alors rien d'autre — mais c'est déjà beaucoup — que ce que font les collectivités décentralisées dans l'exercice de leurs responsabilités.

Le développement local dont il sera ici question s'apparente davantage — avec une nuance importante — au développement dit « communautaire ». C'est que le développement local est plus qu'une simple démarche de mobilisation des ressources locales permettant d'atteindre un certain nombre de résultats sur le plan du développement. C'est aussi une façon différente d'aborder le développement et qui constitue en soi une ressource importante. On parlera dans ce sens du développement local comme d'un projet sociétal.

Bref, le développement local n'est pas seulement un enchaînement de techniques et d'outils (plans locaux de développement, budget participatif, consultation publique) — encore qu'il ne faille pas non plus oublier ces dimensions —, c'est aussi une manière de vivre ensemble dans la coproduction de projets visant le développement de la communauté (peu importe la définition qu'on en donne). Le Développement local témoigne de la volonté des acteurs d'agir autrement pour élaborer et mettre en œuvre un projet dont on voudra contrôler les destinées.

L'une des particularités du développement local tel qu'il se pratique en Afrique — et c'est la nuance mentionnée plus haut —, c'est la place importante que l'on accorde aux structures et institutions officielles tant nationales que locales ainsi que le rôle des programmes définis et financés par les PTF, y compris les grandes ONG internationales. Vu la rareté des ressources disponibles, le développement local tel qu'on le rencontre en Mauritanie, au Sénégal, au Kenya ou en Tunisie ne peut se permettre de faire l'impasse sur les ressources et les capacités provenant de l'extérieur de la communauté.

1.2 La décentralisation mauritanienne, un processus engagé, mais non encore abouti

▪ Une démarche récente

Si la Mauritanie a fait le choix de la décentralisation dès son accession à l'indépendance en 1960, ce n'est qu'au milieu des années 1980 que cette orientation s'ancre véritablement dans l'organisation politique, territoriale et administrative du pays avec l'organisation des premières élections municipales à partir de 1986 et une communalisation intégrale qui voit la création de 208 communes entre 1986 et 1988. L'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 consacre alors la commune comme collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale, d'une autonomie financière et de compétences propres.

Depuis lors, le processus de décentralisation a fait l'objet d'un engagement plusieurs fois renouvelé des autorités mauritaniennes. On citera notamment la *Déclaration de politique de décentralisation* en date de 1995, la *Lettre de Politique du Ministère de la décentralisation et de l'Aménagement du Territoire* en date de septembre 2007 et la *Déclaration de politique de décentralisation et de développement local* en 2010, qui réaffirment avec force la volonté du pays de s'appuyer sur la décentralisation pour lutter contre la pauvreté, améliorer la délivrance des services publics pour les populations et renforcer la démocratie locale.

L'armature de la décentralisation s'est, depuis 1986, progressivement renforcée, avec la création de nouvelles communes portant leur nombre à 219 en 2018, une consolidation de son arsenal juridique, des évolutions significatives en matière de finances locales ou encore l'émergence progressive de plusieurs programmes d'accompagnement des collectivités territoriales. L'adoption récente en début d'année 2018 de la loi organique sur la création des régions vient compléter cet édifice.

Le processus de décentralisation en Mauritanie, même s'il n'apparaît pas linéaire et a été marqué par des dynamiques plus ou moins soutenues en fonction des périodes, constitue donc une tendance de fond dans les orientations politiques nationales.

▪ **Des acquis importants**

L'état des lieux de la décentralisation et de sa mise en œuvre en Mauritanie fait ressortir certains acquis importants :

- Un processus qui fait consensus et est considéré comme irréversible compte tenu des engagements fermes des différents gouvernements qui se sont succédé depuis le milieu des années 1980. Le fait que les communes et les régions jouissent d'assises constitutionnelles reconnaissant leur libre administration confirme cette tendance ;
- Un cadre juridique complet et un dispositif légal et réglementaire qui a su combler significativement les lacunes de l'ordonnance de 1987 instituant les communes ;
- La mise en place effective de 219 communes sur l'ensemble du territoire (communalisation intégrale) ;
- La résilience confirmée de l'institution municipale, même en période de rupture démocratique au niveau national ;
- La mise en place effective de la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) ;
- L'opérationnalisation du Fonds Régional de Développement (FRD), instrument financier qui fournit un appui au fonctionnement et aux investissements de l'ensemble des collectivités territoriales mauritaniennes ;
- La tenue d'élections communales ;
- La publication en 2010 de la Déclaration Nationale de Politique de Décentralisation et de Développement Local ;
- L'accompagnement et l'appui du Programme National Intégré de Décentralisation, de Développement Local et d'Emploi des Jeunes (PNIDDLE) ;
- La décision en 2017 d'enrichir l'édifice institutionnel de la décentralisation avec la mise en place des régions comme entités décentralisées ;
- Les efforts de nombreux maires pour améliorer la fonctionnalité de leur collectivité.

▪ **De nombreux goulots d'étranglement et des faiblesses confirmées**

Malgré ces acquis incontestables, la décentralisation en Mauritanie reste confrontée à d'importantes difficultés dans son opérationnalisation, dans les principales sont résumées ici :

- Un processus qui demeure relativement lent, marqué par des avancées au compte-goutte et qui souffre d'un déficit de cohérence dans sa vision d'ensemble et dans ses orientations stratégiques ;
- Un portage insuffisant du fait notamment de la faible fonctionnalité du Comité interministériel du développement local et de la décentralisation, un organe pourtant bien pensé et qui devait constituer le lieu des nombreux arbitrages que requiert une politique transversale comme celle de la décentralisation ;
- Des hésitations souvent prolongées dans le processus, qui rendent difficile le travail de consolidation et de mise en cohérence dans les différents textes qui régissent tant la décentralisation que l'administration territoriale ;
- Le fait que les collectivités ne disposent d'aucun mécanisme pérenne d'appui technique, alors même que leur faiblesse, maintes fois constatée, appellerait à faire de cet appui une priorité ;
- Des services déconcentrés de l'État qui disposent de peu de ressources humaines, de peu de moyens matériels (à l'exception des secteurs de la santé et de l'éducation), qui opèrent sans directives claires et s'avèrent donc peu en capacité d'apporter un support effectif aux collectivités ;
- Un financement des communes faible et aléatoire. La fiscalité locale comble 80 % des charges de fonctionnement dans certaines grandes villes contre 25 % pour les communes rurales. Cette fiscalité locale souffre du potentiel fiscal inégal entre les communes, auquel s'ajoute le peu d'engagements des services fiscaux et du Trésor ;
- Un FRD, outil de transfert indispensable surtout le financement des investissements, qui reste très insuffisamment abondé (son niveau n'a pas été augmenté depuis 2012) ;
- Une performance des communes au chapitre de la livraison des services de base qui demeure très limitée ;

- Un important déficit de personnel qualifié, qui limite considérablement les possibilités d'intervention des communes ;
- Une tutelle relativement pesante ;
- Une absence de textes concernant l'intercommunalité, malgré son intérêt pour faciliter la prise en charge collective de compétences difficiles à assumer pour des communes fragiles et contraintes par la faiblesse de leurs ressources.

1.3 Des initiatives de développement local nombreuses, mais à l'impact limité

L'état des lieux des dynamiques de développement local en Mauritanie laisse entrevoir un bilan en demi-teinte en la matière, avec de nombreux exemples d'initiatives de mobilisation par les acteurs et les populations locales, mais avec des retombées encore limitées compte tenu des besoins du pays :

▪ Des initiatives de développement local nombreuses et variées

- En Mauritanie, on compte une douzaine de programmes et projets majeurs, disposant d'un financement stable et qui se réfèrent au développement local parmi leurs objectifs. Dans plusieurs régions du pays, la pratique du développement local est fortement ancrée, avec une longue histoire de coopération entre les acteurs ;
- L'expérience acquise dans les nombreux projets de développement local (« communautaire ») a permis de développer une véritable boîte à outils et de nombreux enseignements sur les méthodologies et les façons de faire en développement local. ;
- Autant les documents officiels de planification et de stratégie font peu de place au développement local, autant, sur le terrain, ce dernier a su se tailler une place enviable, comme si les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une décentralisation effective avaient incité les acteurs locaux à s'organiser eux-mêmes. Cette capacité d'initiative représente un atout important ;
- Au cours des années, les programmes de développement local ont su prendre le virage du développement économique local et faire de la création de richesses un objectif légitime d'un développement local ;
- Tout aussi importante apparaît la capacité de nombreux acteurs locaux à mobiliser les ressources du territoire ainsi que des appuis extérieurs pour entreprendre des actions de développement ;
- Des initiatives menées et contrôlées localement avec une recherche constante d'une participation la plus inclusive possible.

▪ Un impact limité

- Le concept même de « développement local » demeure flou et ambigu. Dans les documents officiels, il se retrouve le plus souvent accolé à celui de décentralisation comme si les deux allaient de pair. Dans certains cas, on confond aussi développement local et développement communal ou encore avec un développement sectorialisé (éducation, santé) mis en œuvre localement² ;
- Chez certains praticiens du développement local, l'expression est souvent synonyme d'initiatives ou d'actions menées localement. On confond ici le lieu d'exécution d'une action de développement avec son mode opératoire. Chez d'autres, le développement local est assimilé au développement communautaire ou développement à la base avec une forte insistance sur l'implication des citoyens et une certaine méfiance face à l'implication des pouvoirs publics ;
- Le développement local compris ici comme un développement axé sur des initiatives de type communautaire ne dispose pas d'un dispositif national d'appui. Son financement est ainsi fortement dépendant des PTF et des grands programmes sectoriels qu'ils ont mis en œuvre. Au niveau du ministère responsable de la décentralisation, il ne jouit pas d'un appui particulier ;
- Contrairement à d'autres « secteurs » (la santé, l'hydraulique, l'éducation), le développement local ne dispose pas de ses propres « agents » : aucun acteur officiel ne se consacre au développement local ;
- Faute de moyens et de capacités d'intervention, les collectivités territoriales n'occupent qu'une place secondaire dans les initiatives de développement local engagées sur leurs territoires ;

² Ce constat est « emprunté » à l'Union européenne dans une revue de ses récents programmes d'appui à la décentralisation et au développement local (UE, *Soutenir la décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale*, Document de référence no 23, Bruxelles, Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement, 2016)

- Corollaire des points précédents, il est souvent déploré en matière de développement local un manque de cohérence, de planification et d'encadrement institutionnel des interventions sur le terrain ;
- La concentration des initiatives de développement local constatée dans certaines régions, aux dépens d'autres, génère de nouvelles inégalités spatiales et territoriales ;
- Si en matière de lutte contre la pauvreté, il ne fait aucun doute que ces programmes ont eu un impact réel dans les communautés où ils ont opéré, ces programmes sont-ils en mesure d'avoir un impact durable à l'échelle du pays ?

1.4 Dépasser les blocages en choisissant d'aller de l'avant

▪ Rompre avec l'hésitation et l'attentisme

Les déficiences et difficultés mentionnées plus haut convergent toutes sur un point, celui de l'hésitation d'un processus de décentralisation qui peine à avancer et d'un processus de développement local qui se demande quant à lui comment prendre son envol. Le phénomène n'est pas nouveau dans l'histoire de la décentralisation en Mauritanie, mais il a récemment pris de l'ampleur.

Les nombreuses échéances électorales qui attendent le pays en 2018 et 2019 (élections législatives, municipales, régionales et présidentielles) représenteront un moment important pour l'évolution du dossier de la décentralisation et du développement local : soit ce moment intense de la vie politique du pays poussera à toujours plus d'immobilisme, soit il permettra de briser un attentisme de plus en plus lourd à porter et engagera le pays dans la voie qu'il aura choisie. Le choix est clair et le moment propice.

▪ Se donner une stratégie pour le changement

La stratégie proposée ici est une stratégie de changement. Elle ne recherche pas l'idéal et ne propose pas de faire table rase du passé ni des efforts engagés pour faire progresser la décentralisation et pour l'adapter aux conditions particulières du pays.

Il s'agit de faire la preuve que non seulement le changement est nécessaire, mais aussi qu'il est réalisable, une mesure à la fois, un pas après l'autre, à condition toutefois que l'on sache où l'on va et que la caravane se mette en marche.

La présente stratégie entend proposer l'itinéraire le plus adapté aux conditions du terrain, celui qui a le plus de chances de réussir dans un avenir que l'on espère rapproché.

▪ S'assurer d'une stratégie élaborée avec les acteurs

Cette Stratégie Nationale de Décentralisation et de Développement Local, qui sera exposée à l'occasion des Assises nationales de la décentralisation et du développement local, constitue l'aboutissement d'un intense travail de concertation et de dialogue avec l'ensemble des parties prenantes du processus.

Elle s'appuie en effet sur un *État des lieux de la décentralisation et du développement local en Mauritanie* qui a fait l'objet d'ateliers tant au niveau national que régional, et a permis d'associer élus locaux, représentants des services déconcentrés de l'État, cadres des ministères sectoriels et représentants de la société civile dans un exercice de bilan historique et analytique du processus de décentralisation et de développement local.

Sur la base de cet *État des lieux*, la vision et les grandes orientations qui ont guidé l'élaboration de cette Stratégie ont également été soumises à des groupes de travail thématiques afin de confronter les idées et points de vue des différents acteurs et de construire, collectivement, une ambition concertée et partagée pour l'avenir du processus de décentralisation et de développement local en Mauritanie.

Ce document de Stratégie Nationale de Décentralisation et de Développement Local est donc le fruit d'une concertation large et ambitieuse, à même d'entraîner l'adhésion et l'appropriation de l'ensemble des parties prenantes du processus.

- **Quatre ambitions pour la SNDDL**

Avant même de détailler l'itinéraire stratégique recommandé, quatre ambitions ressortent avec acuité :

1. Celle de remettre les citoyens, leurs besoins, leurs attentes et leurs propres capacités au cœur du processus de changement. Il faut appuyer la **demande de changement**, l'aider à s'articuler et à se faire entendre et non plus seulement se contenter de bonifier sans cesse une offre de changement qui ne trouve pas preneur. Seuls les citoyens peuvent insuffler un dynamisme au processus de changement ;
2. Celle de **passer d'une volonté d'occuper le territoire à celle de le développer**, partout et pour tous. À cet égard, il est suggéré que cette stratégie soit renommée *Stratégie Nationale de Décentralisation et de Développement Territorial* (SNDDT) pour bien montrer la direction qu'elle entend prendre ;
3. Celle de faire basculer le centre névralgique de l'initiative du développement territorial de la colonne de **l'administration déconcentrée de l'État** à celle des **institutions et des acteurs de la décentralisation** ;
4. Et finalement, l'ambition de faire travailler ensemble le processus de décentralisation et celui du développement local.

1.5 Le nouveau contexte mauritanien

Trente ans après l'ordonnance de 1987 qui consacre le statut des communes comme collectivité territoriale de droit public et qui définit leurs compétences, l'environnement politique, économique et socioculturel de la Mauritanie s'est considérablement transformé. En 1987, Internet n'existait pas, les téléphones « intelligents » non plus et le pays comprenait à peine 1,8 million d'habitants, avec 12 % de la population encore considérée comme nomade dans un pays urbanisé à seulement 40 %. Aujourd'hui, le pays compte une population deux fois plus importante, sa population urbaine atteint 50 % et le nomadisme ne représenterait plus que 2 % de la population.

C'est donc dans un contexte radicalement différent, et en perpétuelle évolution qu'est appelée à être mise en œuvre la SNDDL. Cette section définit brièvement les faits marquants et les principales tendances lourdes qui caractérisent l'environnement économique et sociopolitique actuel de la Mauritanie.

- **Une économie à la recherche d'une croissance durable**

L'économie mauritanienne est fortement tributaire des exportations des industries extractives (or, cuivre, fer) et de la pêche. Entre 2010 et 2013, le niveau élevé des cours des métaux a permis une forte croissance du PIB (5,3 % en moyenne annuelle) laquelle a entraîné une réduction du taux de pauvreté (31 % en 2014). La croissance du PIB par tête s'est également améliorée sur la période pour rejoindre son rythme des années 1960, mais cette amélioration est tout autant le fait d'un ralentissement de la croissance démographique que d'une véritable amélioration de facteurs de production (productivité, investissements, exportations, etc.).

En 2013-2014, la chute des exportations consécutive à la détérioration des termes de l'échange a creusé le déficit et mis les réserves du pays sous tension. Les autorités ont su réagir en procédant à d'importants ajustements dans les politiques macro-économiques. Ainsi, le déficit budgétaire global a été réduit pour se rapprocher de l'équilibre en 2016 alors que l'inflation est restée contenue à 2,9 % (dont 4,5 % pour les prix de l'alimentation). L'ajustement extérieur a été favorisé par une dépréciation importante du taux de change nominal. Malgré tout, le taux de croissance du PIB hors industries extractives est demeuré atone (voire même légèrement négatif selon les modes de calcul) en 2015 et 2016 pour ne reprendre sa croissance qu'à partir du premier trimestre 2017.

À l'exception du taux d'endettement, la majorité des indicateurs macro-économiques du pays sont jugés positifs et le pays devrait continuer à profiter d'une bonne performance des industries par la suite. Le scénario de référence établi par le FMI pour les prochaines années mentionne une croissance du PIB de 5 % jusqu'en 2020 puis une stabilisation autour de 4 %. Une mission du Fonds a séjourné en Mauritanie en mars 2018 et confirmé les perspectives favorables du pays : « Tous les critères de réalisation à fin-décembre 2017 ont été atteints et tous les repères structurels prévus entre décembre 2017 et mars 2018 ont été observés (...) Les

perspectives économiques sont favorables, compte tenues notamment des cours soutenus des matières premières ainsi que des efforts de politique économique ». ³

Le maintien de ces perspectives favorables dépend à la fois de la volonté du gouvernement à maintenir les grands équilibres macro-économiques du pays, mais aussi de la capacité de l'économie à accélérer sa diversification qui seule permet une augmentation des exportations. En effet, l'amélioration récente de la situation économique est principalement due à une croissance de la demande interne suite à des investissements massifs, mais le niveau des exportations reste contraint par un faible niveau de transformation. Ainsi, non seulement le pays doit-il maintenir ce haut niveau de demande interne, mais il doit aussi accroître le niveau d'activité productive à l'extérieur de la capitale.

Même si des réformes importantes ont été engagées pour améliorer l'environnement des affaires, le classement du pays à ce chapitre reste plafonné entre le 135^e et le 140^e rang (sur un total de 145 pays classés). La création récente d'un guichet unique pour la création d'entreprises a pu aider, mais n'a pu encore compenser à ce jour les difficultés rencontrées en matière de financement et de qualité des institutions juridiques et administratives, surtout en dehors de la capitale.

Même si le gouvernement s'est engagé à faire de la décentralisation un de ses chantiers prioritaires, il n'est pas certain qu'il pourra — sur la base du portrait tracé plus haut — dégager les ressources nécessaires pour mettre en application l'ensemble des mesures proposées. À court terme, la reprise économique et une amélioration des procédures de collecte des impôts devraient certes améliorer les recettes de l'État, mais ces recettes additionnelles suffiront-elles à permettre une montée en puissance du développement local. La mise en place d'une décentralisation effective devra donc se faire graduellement, à coûts contrôlés et à partir, au début tout au moins, de financements additionnels en provenance des PTF et/mobilisés par les collectivités elles-mêmes. Un engagement ferme devra être pris pour que les nouvelles recettes issues de l'exploitation en commun avec le Sénégal des champs gaziers de Grande Tortue et Ahmeyim soient en majorité affectées au développement territorial.

▪ Une société en progrès sur le front de la pauvreté, mais toujours largement inégalitaire

L'Indice de Développement humain mis au point par le PNUD permet d'évaluer les progrès accomplis par les sociétés à partir de trois indicateurs : l'espérance de vie à la naissance, le nombre moyen d'années de scolarisation dans la population adulte et le Produit national Brut par personne (en dollars constants de 2011) et converti pour tenir compte de la parité du pouvoir d'achat.

Entre 1990 et 2015, la Mauritanie est passée d'un score de 0,378 à 0,513, soit une amélioration de 35,7 %, ce qui place le pays au 157 des 188 pays et territoires pour lesquels l'indice est calculé. L'indice mauritanien a été marqué par une légère amélioration en terme relatif entre 2013 et 2015 : il représente 98 % de l'indice pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne contre 97 % en 2013 (Tableau 1).

L'indice de Développement humain ajusté aux inégalités est un indicateur basé sur les trois composantes mentionnées plus haut, mais qui tient également compte des inégalités existant dans un pays donné sur chacune de ces composantes. En d'autres mots, on soustrait en quelque sorte l'effet des inégalités sur le score final comme s'il s'agissait d'un « manque à gagner » dû aux inégalités. L'IDH s'en trouve nécessairement affecté, à la baisse principalement. Dans le cas de la Mauritanie, prendre en compte les inégalités fait baisser l'indice IDH de 35 %, contre 30 % au Sénégal et au Maroc et 34 % dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Selon ce calcul, l'IDH-I pour la Mauritanie passe en effet d'un indice de 0,513 à 0,315.

Le taux relativement élevé des inégalités en Mauritanie se reflète dans le fait que le coefficient d'égalité entre les personnes est plus élevé qu'au Sénégal et beaucoup plus qu'au Maroc, mais se situe dans la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. C'est en matière d'éducation que l'indice mauritanien d'inégalité s'avère le moins élevé.

L'Indice de Gini agrège plusieurs indicateurs d'inégalités. C'est sans doute le plus connu des indices d'inégalité. Il décrit une Mauritanie qui se situe dans la même fourchette que le Sénégal et le Maroc (dernière ligne du tableau 1).

³ FMI, Communiqué de presse no 18/101 (Mauritanie). Les chiffres cités ici proviennent de publications officielles principalement la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Tableau 1 : Indicateurs d'inégalités en Mauritanie

Indicateurs	Mauritanie	Sénégal	Maroc	ASS
IDH 2015	0,513			0,523
IDH 2013	0,487	0,425	0,617	0,502
IDH ajusté aux inégalités	0,315	0,326	0,433	0,334
Coefficient d'inégalité entre les personnes	34,6	32,3	28,5	33,5
% d'inégalité en matière d'espérance de vie	36,6	29,5	16,8	36,5
Indice d'espérance de vie ajusté aux inégalités	0,405	0,471	0,652	0,359
Inégalité en matière d'éducation (%)	0,191	0,204	0,254	0,276
Inégalité en matière de revenu (%)	0,404	0,350	0,493	0,375
Inégalité de revenu — Indice de GINI 2003-13	40,5	40,3	40,9	

Source : PNUD, Rapport national sur le développement humain 2015.

Le tableau 2 introduit la dimension genre dans le calcul des inégalités. Par rapport à ses voisins immédiats et à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, la performance de la Mauritanie la place loin derrière. La faible performance en matière d'éducation et de taux d'activité est sans doute très étroitement associée à cette contre-performance au chapitre du développement humain tenant compte du genre. L'éducation, faut-il le rappeler, reste un défi majeur qui conditionne très largement le développement du pays. Or, ce volet connaît une chute abyssale, ces dernières années, qui creuse l'écart entre l'offre éducative et la demande en termes d'outils pédagogiques, d'infrastructures et surtout de qualité de l'enseignement.

Tableau 2 : Indicateurs d'inégalités de genre en Mauritanie

	Mauritanie	Sénégal	Maroc	ASS
Indice d'inégalité de genre 2013	0,644	0,537	0,46	0,578
Rapport homme-femme de l'IDH 2013	0,801	0,864	0,828	0,867
Taux de mortalité maternelle 2010*	510	370	100	474
Taux de fertilité des adolescentes 2010-15**	73,3	94,8	35,8	109,7
% femmes au Parlement national 2013	19,2	42,7	11,0	21,7
Proportion ayant suivi un enseignement secondaire ou supérieur 2005-12	8,0	7,2	20,1	22,9
Taux d'activité 2012 ***	28,6	65,9	43,0	63,6

Source : PNUD, Rapport mondial sur le Développement humain, 2014, 2015

* Décès pour 100 000 naissances vivantes

** Naissance pour 1000 femmes âgées de 15 à 19 ans

*** % 15 ans et plus

Finalement, le tableau 3 rappelle qu'en termes de pauvreté ou d'inégalités, toutes les wilayas sont loin d'afficher le même portrait. On aura reconnu ici les divergences maintes fois citées entre certaines régions particulièrement défavorisées (Gorgol, Assaba, Guidimakha notamment) et les autres, ou encore la situation privilégiée de Nouakchott. Mais on demeure frappé par les étendues de ces différences (avec un multiple de 5 dans certains cas) ou encore par la situation de Nouakchott, bien que favorisée par rapport à celle des autres régions et qui demeure stationnaire dans le temps.

Tableau 3 : Indicateurs de pauvreté selon les wilayas 2014-2018

	Taux de pauvreté		Profondeur	Sévérité	Taux de pauvreté 2014/08	Indice d'inégalité GINI	
	1995	2014				2008	2014
HODH CHARGHI	48,5	28,3	7,7	2,9	30,1	0,36	0,31
HODH GHARBI	60,2	39,2	10,9	4,4	6,0	0,31	0,34
ASSABA	74,2	43,5	14,3	6,7	12,5	0,35	0,36
GORGOL	71,1	38,2	10,5	4,3	28,3	0,30	0,28
BRAKNA	60,4	43,3	13,8	6,2	20,6	0,34	0,33
TRARZA	37,1	32,2	11,7	6,0	4,9	0,31	0,40
ADRAR	36,3	36,9	9,5	3,6	20,2	0,33	0,30

D. NOUADHIBOU	6,7	14,8	4,8	1,7	3,8	0,34	0,30
TAGANT	51,5	49,0	12,8	4,6	18,8	0,32	0,32
GUIDIMAKHA	48,4	49,1	18,8	9,7	7,6	0,33	0,35
TIRIS-ZEMMOUR	34,3	18,1	2,5	0,5	-1,1	0,27	0,23
INCHIRI	10,0	23,7	4,0	0,9	8,0	0,30	0,26
NOUAKCHOTT	14,4	14,4	3,5	1,3	1,2	0,31	0,32
MAURITANIE	40,7	31,0	9,4	4,1		0,38	0,34

Source : Office national de la statistique, *Profil de la Mauritanie en 2014*, 2015 ; *Profil de la pauvreté, 1996*, Nouakchott, vol. 1, Ministère du Plan, 1997

▪ **Le défi de la transition démographique**

La croissance démographique de la Mauritanie a fait l'objet de nombreux travaux qui tous pointent dans la même direction, celle d'une augmentation continue de la population totale du pays pour les 25-30 prochaines années. En effet, malgré un ralentissement récent, la croissance démographique demeure supérieure à 2 % par an et va continuer à peu près au même rythme compte tenu de l'extrême jeunesse de la population (un Mauritanien sur deux a moins de 20 ans), d'un taux de mortalité en baisse, particulièrement chez les femmes et les enfants et d'une fécondité qui demeure élevée (plus de 4,3 enfants par femme en 2013), même si ce taux est en baisse par rapport au 5 % constaté en 2000.

Ce maintien de la croissance démographique à un niveau relativement élevé pose la question de la possibilité réelle pour le pays de profiter de ce qu'il est convenu d'appeler la rente démographique, c'est-à-dire cette période privilégiée où le nombre d'enfants a cessé de croître alors que le pourcentage de personnes qui occupent effectivement un emploi est à son plus haut, ce qui permet de canaliser les ressources financières ainsi rendues disponibles vers des secteurs plus immédiatement productifs.

Une baisse de la fécondité et par conséquent un ralentissement du taux de croissance démographique peuvent donner l'illusion d'une amélioration de la situation économique dans la mesure où les indicateurs sur une base par personne sont alors automatiquement poussés vers le haut. C'est ce qui s'est passé en Mauritanie au début des années 2000, période durant laquelle des ralentissements ponctuels dans la croissance économique ont pu être « compensés » par des ralentissements équivalents dans l'augmentation de la population. Mais pour qu'il y ait rente démographique, il faut donc nécessairement que la baisse du taux de fécondité soit significative, mais aussi que les conditions économiques soient telles que les générations qui atteignent l'âge de travailler trouvent des emplois en nombre suffisant et des emplois capables d'assurer des conditions de vie décente.

Il importe donc d'agir sur la variable « fécondité », mais aussi sur celle de la croissance économique. En 2050, environ 70 % de la population mauritanienne résidera dans les aires urbaines. Dès 2025, l'accroissement de la population urbaine sera surtout le fait d'une augmentation intra-urbaine et non d'un exode rural. C'est donc dire que les villes trouveront en elles-mêmes les dynamiques de leur croissance démographique et cesseront en bonne partie de croître aux dépens des campagnes. De plus, dès 2035-2040, le pays disposera vraisemblablement d'un réseau de 10 aires urbaines de plus de 100 000 habitants, dont environ 3,2 millions pour Nouakchott et 350 000 pour Nouadhibou.

La question qui se pose est donc celle de savoir si ces villes moyennes pourront tirer profit de leur croissance démographique pour devenir autant de milieux de vie accueillants, disposant des infrastructures et des équipements nécessaires pour agir comme foyers de croissance économique avec des opportunités d'emplois décents. Les jeunes de 15 à 25 ans, dont le nombre aura plus que doublé (à environ 1,3 million) entre 2014 et 2043, sauront-ils s'y retrouver et y faire leur place⁴ ?

La Stratégie Nationale de décentralisation et de développement local entend y contribuer, à condition évidemment qu'elle soit mise en œuvre rapidement et efficacement afin de tirer profit positivement de tendances qui sont déjà à l'œuvre.

▪ **Le contexte social et les lourdeurs de l'héritage culturel**

La société mauritanienne est le résultat d'une osmose des cultures arabo-africaines qui lui confère une originalité particulière et lui a permis d'affronter avec succès plusieurs crises qui auraient pu remettre en cause son existence.

⁴ Même si leur pourcentage dans la population générale se sera stabilisé à 19 %.

Mais cette osmose a aussi son revers. Elle est source de tensions et de lourdeurs qui rendent plus difficiles les adaptations requises pour affronter les nouveaux défis. Les séquelles de certaines problématiques ont ainsi tendance à se perpétuer, réduisant encore davantage les capacités d'adaptation de la société. C'est le cas du règlement du passif issu des troubles des années 1989-1990. Malgré la mise en place d'une agence spécialisée, la question du retour et de la réinsertion des réfugiés mauritaniens continue de susciter certaines tensions lorsque vient le temps de résoudre des questions aussi complexes que la reprise de possession des terres et des anciens lieux d'habitation.

Les problèmes liés aux séquelles de l'esclavage constituent un autre enjeu. L'adoption en Conseil des ministres en 2013 de la Feuille de route pour la lutte contre les séquelles de l'esclavage a permis de confirmer que la Mauritanie avait tout à fait l'intention d'y faire face. Mais la mise en œuvre d'une politique publique sur un sujet aussi sensible et complexe, de nature davantage structurel que conjoncturel (comme celui du rapatriement) nécessite de s'inscrire dans le temps long.

Introduire une réforme aussi importante que celle d'une décentralisation effective dans un tel contexte exige passablement de « doigté politique », mais aussi une certaine dose de confiance dans la capacité des collectivités territoriales et des acteurs locaux à faciliter plutôt qu'à empêcher le changement.

- **Le développement territorial à l'heure du numérique et des changements technologiques**

Jusqu'à présent, la question du numérique s'est surtout posée en Mauritanie à travers celle du cadre réglementaire et de sa capacité à encadrer effectivement les réseaux de télécommunication. L'essentiel des débats a porté sur le respect ou non des cahiers de charge pour une plus grande démocratisation de l'accès et sur les possibilités d'augmenter significativement le taux de pénétration d'un haut débit que l'on voudrait faire passer de 0,2 % en 2014 à plus de 20 % en 2025. Nulle part dans les débats publics entourant ces questions n'est-il fait mention de l'impact des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) sur le développement et l'aménagement du territoire.

Pourtant, depuis les premières autoroutes de l'information au début des années 1990 et les avancées spectaculaires du numérique, le concept même de territoire a été mis à rude épreuve, certains allant même jusqu'à pronostiquer sa mort prochaine, suite à la disparition rapide de la distance au profit des réseaux et de l'instantanéité. Dans plusieurs pays africains, l'arrivée des TIC a été saluée pour les évolutions technologiques qu'elle allait permettre, les pays pouvant désormais se permettre de sauter l'étape des télécommunications traditionnelles grâce à des réseaux sans-fils. Pour un pays comme la Mauritanie, les possibilités offertes par la téléphonie mobile, l'Internet généralisé et le passage au numérique ont pu faire croire qu'il serait possible de contourner à peu de frais les obstacles générés par une faible population mal répartie sur un très grand territoire. Malheureusement, sauf pour ce qui est des investissements et des emplois dans le secteur de la téléphonie mobile, la réalité macro-économique est tout autre et jusqu'ici les e-activités ont eu un impact à peine visible sur les économies africaines.

C'est au niveau local que la disponibilité et l'appropriation des outils numériques sont appelées à avoir un impact marqué et des effets multiplicateurs. L'expérience africaine comme celle des pays asiatiques, sud-américains et même les pays du Nord a confirmé que l'implantation de l'E-administration peut se faire plus facilement, et avec des retombées quasi immédiates, au niveau local et régional que national (à condition évidemment que les conditions matérielles et les ressources soient présentes). Localement, les nouvelles technologies numériques peuvent contribuer à la création d'espaces publics en réduisant de manière importante les coûts de transaction. Il en ressort un renforcement de la société civile et du contrôle citoyen. L'intégrité et l'autonomie des acteurs peuvent aussi en sortir renforcées et ainsi augmenter leurs capacités de faire une contribution significative, c'est-à-dire autre que symbolique, à la gestion des affaires publiques locales. Sur le plan économique, la contribution des TIC et du numérique a déjà profondément modifié les possibilités de diffusion des services financiers à la base. L'information véhiculée sur ces nouveaux réseaux facilite la création de marchés locaux et un meilleur arrimage de ces marchés à l'économie régionale. Les échanges s'en trouvent facilités de même que l'intégration, sur une base avantageuse, des activités informelles dans l'économie plus formelle.

Chapitre 2 : Une stratégie qui réconcilie la décentralisation et le développement local dans une approche territoriale

Ce deuxième chapitre résume le cadre analytique sur lequel repose la SNDDL. Il suggère de « rapprocher » les processus de décentralisation et de développement local, deux processus trop souvent opposés et qui ont fini par évoluer en silos distincts. D'ailleurs, cet isolement de la décentralisation par rapport au développement local est apparu comme l'une des causes expliquant les progrès limités réalisés par ces deux démarches. À la base de ce rapprochement, on trouve la notion de développement territorial.

Le chapitre propose ensuite sous une forme extrêmement synthétique la vision qui sous-tend la stratégie proposée ainsi que les principes et les grandes orientations identifiées suite au diagnostic. À leur tour, ces orientations sont précisées dans un modèle logique qui permet de mieux saisir les articulations de la démarche.

2.1 La rupture entre la décentralisation et le développement local

Au cours des années 1980, les stratégies de développement menées sous la direction des États ont fait la démonstration de leur incapacité à améliorer les conditions de vie des populations, mais aussi de leur difficulté à consolider les acquis de la décolonisation, l'indépendance et la démocratie ainsi que la volonté et les moyens de se développer autrement.

Dans la foulée de cette prise de conscience et suite aux ajustements structurels qui ont officialisé le retrait forcé des gouvernements centraux, deux grands processus se sont mis en place de manière concomitante : la décentralisation et le développement local.

▪ Décentralisation et Développement local, deux démarches qui s'ignorent trop souvent

Très rapidement, la décentralisation est apparue — souvent davantage aux yeux des bailleurs qu'à ceux des gouvernements — comme une façon de palier au retrait des appareils d'État centraux. On a donc voulu transférer vers la base, les collectivités et les communautés (ou les deux à la fois), des responsabilités jusque-là de plus en plus mal exercées par les gouvernements nationaux. Après tout, les autorités locales, entendues ici comme comprenant à la fois les représentants politiques dument choisis par les populations et les services administratifs de l'État opérant sur le terrain, ne sont-ils pas mieux à même de connaître les besoins des populations et de les satisfaire sous peine d'une sanction électorale elle aussi « localisée » (au travers des élections locales) et forcément plus efficace que celle qui survient suite à des élections nationales si peu propices à l'expression d'enjeux et de volontés politiques locales ?

La montée du développement local s'inscrit dans la même dynamique d'une mise en retrait de l'État central, accentuée par le constat que la décentralisation n'allait probablement rien changer. Dépourvues de compétences clairement définies, de ressources financières, de moyens humains, les collectivités se sont en effet retrouvées aussi dépourvues devant les besoins des populations que les structures et appareils de l'État central. Le fait qu'elles soient plus au fait de ces besoins n'a en rien aidé à leur donner les outils, financiers ou autres, pour les satisfaire. La décentralisation électorale qui devait être le moteur d'une plus grande redevabilité et efficacité des élus locaux s'est rapidement transformée en décentralisation clientéliste avec des élus locaux à la recherche de financements, de projets ou de décisions gouvernementales à l'avantage de leurs communes, et surtout de leurs électeurs. Dans un tel contexte, le développement local dans sa forme communautaire est rapidement apparu comme une alternative à une décentralisation peu capable d'impulser un développement toujours attendu. La nécessité étant la mère de l'invention, les populations locales ont alors appris à coordonner leurs efforts et mobiliser les ressources disponibles pour des actions de développement certes bien en retrait de leurs besoins, mais qui au moins avaient l'avantage d'exister et d'être sous leur contrôle.

L'exemple mauritanien, comme celui de nombreux pays d'Afrique ou d'ailleurs, a démontré qu'une décentralisation qui ne débouche pas sur la création d'un espace d'autorité réel n'a que peu à offrir aux initiatives de développement à la base, sans lesquelles cette décentralisation demeure sans finalité autre que celle de sa propre réalisation.

De même, les actions de développement communautaire même si elles sont portées de manière fort efficace par les populations locales demeurent d'envergure réduite, dépendantes de financements extérieurs et sans

grande chance d'être pérennisées, vu l'absence des communes, institutions pérennes et fédératives, de par leur fonction et leur vocation, de toutes les communautés.

▪ **Diagnostic central : un processus d'anticipation négative qui bloque tout et empêche les initiatives de porter fruit**

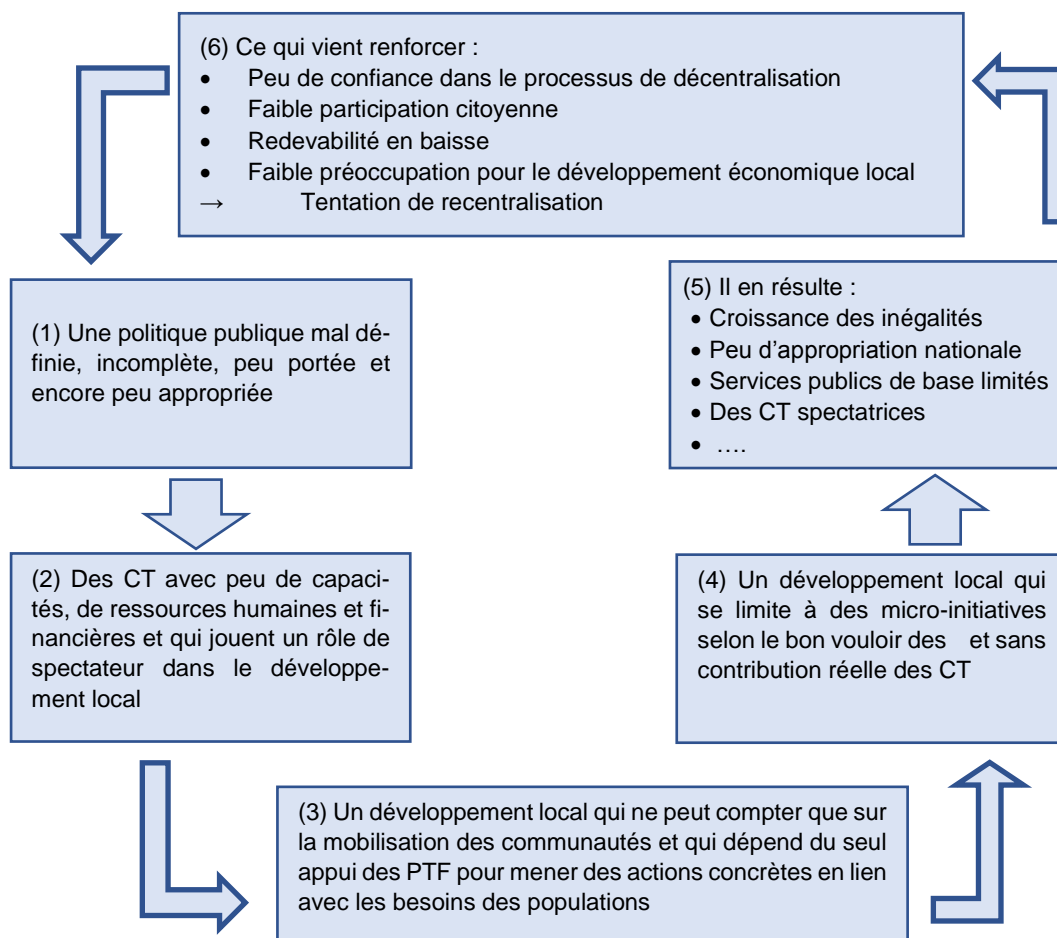
Le schéma qui suit –un schéma forcément simplifié- permet de décrire le processus d'anticipation négative qui caractérise les processus de décentralisation et de développement local tels qu'ils se sont mis en place en Mauritanie.

Dès le début (Bloc 1 du schéma) la politique de décentralisation est apparue comme souffrant d'un important déficit de légitimité avec un portage politique peu convaincant. En effet il aura fallu attendre vingt-trois (23) années après la publication des premières ordonnances sur les collectivités locales pour que ne soit publié un premier énoncé de politique sur la décentralisation, soit de 1987 à 2010). Il s'en est suivi (Bloc 2) la mise en place de collectivités territoriales sans grands moyens d'action et condamnées à assister en spectateurs à une décentralisation toujours remise à plus tard. Dans le contexte d'une décentralisation qui avance à pas de tortue, il n'est pas donc surprenant de voir se multiplier les initiatives de développement communautaire (Bloc 3) grâce auxquelles les populations locales ont cherché à améliorer concrètement leurs conditions de vie.

Mais un développement local (Bloc 4) entièrement dépendant des PTF et sans appui des collectivités locales est forcément condamné à la marginalité et à la précarité. Il en résulte une croissance continue des inégalités (Bloc 5) et même un accroissement de celles-ci entre les régions choyées par les PTF et les autres.

Cette situation ne fait que renforcer le désintérêt des citoyens et le scepticisme face à une décentralisation sans effets réels sur la vie des citoyens. À court terme, un tel scepticisme n'est guère propice à l'élaboration de politiques publiques en phase avec les besoins et les attentes des citoyens (Bloc 1).

Figure 1 : Le processus d'anticipation négative concernant la décentralisation et le développement local



2.2 Comment réconcilier de manière active la décentralisation et le développement local

Avec le temps les acteurs du développement ont appris à s'accommoder d'une décentralisation qui certes met en place des institutions locales avec les compétences pour agir en faveur des citoyens, mais sans les ressources, les capacités et les moyens pour le faire. Cet accommodement a insufflé un vent de créativité et suscité des élans de participation des citoyens.

Mais pour passer à une « vitesse supérieure » les associations, ONG, opérateurs privés qui constituent le fer de lance de la société civile ont besoin de la présence et de l'appui des institutions locales. Cette « réconciliation » entre décentralisation et développement local passe par :

- Une meilleure compréhension de la nature, des contributions et des exigences d'un processus de décentralisation dynamique et d'un développement local significatif ;
- La révision de ce que l'on entend par un État fort et de la place des différents acteurs dans le processus de construction de l'État ;
- La nécessité de penser la SNDDL dans le sens de cette démarche, en faisant des CT des partenaires institutionnels à part entière ;
- L'importance de s'assurer de l'implication de l'ensemble des acteurs locaux dans sa formulation et sa mise en œuvre.

▪ Repenser la décentralisation pour la mettre au service du développement

La décentralisation et le développement local sont trop souvent déconnectés l'un par rapport à l'autre. Vu le portrait qui a été dressé de l'état de la décentralisation en Mauritanie, il est tentant de conclure que si on remet le processus de décentralisation sur ces rails, le processus de développement se remettra à son tour en marche, et finira par donner, éventuellement et avec le temps, des résultats tangibles au niveau local. À des degrés divers, c'est le type même de diagnostic auquel bon nombre de pays et de PTF sont arrivés. Dans le cas de la Mauritanie, on s'empresse d'ajouter que des conditions supplémentaires s'appliquent : l'étendue du pays, la faible population, l'explosion démographique, les pesanteurs culturelles, la prévalence encore récente d'un mode de vie nomade, les menaces sécuritaires, le retour tardif à une vie démocratique « normale », l'absence de volonté politique, un dispositif de mise en œuvre (portage) particulièrement déficient. Ces raisons sont réelles, mais elles n'expliquent pas tout.

Depuis plusieurs années, de nombreux travaux ont remis en question l'équation « + de décentralisation → + de développement local », ce qui a conduit à privilégier une décentralisation qui privilégie le transfert de compétences et de ressources (institutionnelles, financières, administratives) aux collectivités locales afin de leur permettre de remplir leurs responsabilités au chapitre de la livraison des services publics, en lien avec les compétences qui leur sont transférées. Dans cette perspective, l'essentiel des réformes qui viennent en appui au processus de décentralisation cherche à s'assurer que ces transferts ont bel et bien lieu pour espérer qu'une dynamique de développement local se mette en place.

Mais cette priorité absolue aux transferts donne-t-elle les résultats attendus ? En effet, même lorsque des gouvernements centraux jouent pleinement le jeu de mener à terme une politique de décentralisation réelle, c'est-à-dire qu'ils transfèrent effectivement des champs de compétences ainsi qu'un niveau suffisant de ressources administratives, humaines et financières à des collectivités territoriales afin que celles-ci fournissent à leurs citoyens les services publics qu'ils sont en droit d'attendre, les résultats en termes de développement local ne sont pas toujours au rendez-vous. Bien plus, rien ne confirme qu'une fois engagé selon le modèle décrit plus haut, le processus de décentralisation soit irréversible et qu'il suffit de persévérer et de maintenir le cap pour que les résultats se matérialisent⁵.

Ce constat a amené chercheurs et acteurs de la décentralisation à se demander si ce n'était pas la finalité même du modèle dominant de ce que devrait être une décentralisation réussie qui serait en cause.⁶ Ce qui est remis en question ici, ce n'est pas tant le principe de la décentralisation que la manière de définir et de mettre en œuvre ces réformes. Dans une grande majorité de situations, on a utilisé une approche « top

⁵ LDI, *The Role of Decentralization/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases*. New York, Local Development International, UK Department for International Development, 2013.

⁶ Voir L. G. Romeo, *Decentralizing for Development: The Developmental Potential of Local Autonomy and the Limits of Politics Driven Decentralization Reforms*, New York, Local Development International Swedish International Centre for Local Democracy, Working Paper No. 11, 2013.

down » tout en espérant que, compte tenu de leur proximité avec les supposés « vrais » besoins des populations, les nouvelles autorités locales allaient obtenir des résultats supérieurs à ceux des gouvernements centraux isolés dans la capitale.

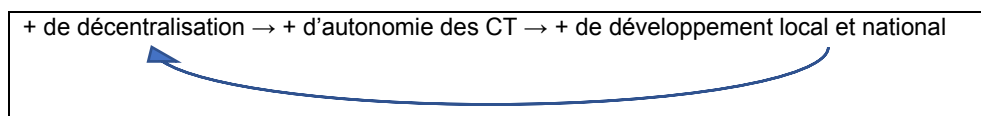
Une vision alternative et plus holistique du processus de décentralisation suggère que la finalité de celle-ci ne se limite pas à la mise en place de collectivités territoriales et à une politique de transfert, aussi bien pensée soit-elle. Certes, la livraison effective de ces services constitue une composante importante du processus de développement et d'amélioration des conditions de vie des populations. Mais la décentralisation n'atteindra son objectif de favoriser l'atteinte de résultats significatifs que si les collectivités territoriales acquièrent une sphère d'autonomie réelle qui permet aux autorités locales de mener des actions pour le bien-être des populations locales, un bien-être qui ne saurait être compartimenté selon un partage des compétences déterminé. Le mandat des autorités issues de la décentralisation ne doit donc pas se limiter à la fourniture de services dans le cadre de compétences qui leur sont dévolues, mais doit également inclure un mandat de compétence générale.

Ainsi, le succès de la décentralisation passe par le renforcement de l'autonomie locale, une notion qui permet par ailleurs de structurer une vision différente, et complémentaire, du processus de développement local : le « local » dont il est ici question est tout autant l'affaire de savoir « où » il faut agir que d'identifier « qui » agit, et « comment » on agit.

▪ L'autonomie locale : la clé d'une décentralisation réussie

L'équation mentionnée (« + de décentralisation → + de développement local ») s'enrichit alors d'un terme intermédiaire, celui de l'autonomie des collectivités territoriales (Figure 2). Le processus d'anticipation négative décrit plus haut peut alors se transformer en cercle vertueux, c'est-à-dire que davantage de développement tant national que local vient renforcer un processus de décentralisation qui conduit nécessairement à davantage de développement.

Figure 2 : L'importance de l'autonomie locale



L'approche proposée dans la présente Stratégie s'appuie sur la vision d'une décentralisation qui ne se limite pas à un processus de réorganisation administrative de l'État, mais qui entend aussi contribuer à jeter les bases d'un nouvel espace politique permettant aux populations, aux intervenants et aux autorités locales d'interagir pour identifier et porter des projets de changement. C'est un processus à long terme, qui ne peut se construire que dans l'action.

2.3 Le développement territorial intégré comme cadre fédérateur

Nous l'avons dit, la décentralisation ne doit pas être vue uniquement comme un processus technique de transfert de compétences, de ressources et de moyens du gouvernement central vers des entités infranationales. Elle n'a de chances de réussir que si elle favorise l'émergence de collectivités et d'autorités locales qui joueront un rôle actif dans la mise en œuvre d'un développement local qui ne saurait être limité à la seule fourniture de services publics, encore que cette responsabilité ne saurait être sous-estimée dans la mesure où son exercice effectif permet à la collectivité d'asseoir sa légitimité auprès de la population et de répondre à des attentes légitimes.

Penser le développement local en termes de développement territorial permet d'installer les collectivités territoriales, en l'occurrence les Communes et les Régions, dans leur rôle de promoteur et de leader d'un processus de développement qui vise à :

- Mobiliser un maximum d'acteurs et d'intervenants dans des « coalitions de développement » qui permettent l'exercice de l'ensemble de leurs compétences ;
- Créer un véritable secteur public local ;
- Donner un sens à l'engagement citoyen pour en faire un véritable outil de changement au niveau local ;

- Établir une gouvernance territoriale effective, s'incarnant dans des Contrats de développement territoriaux ;
- Optimiser les potentialités du territoire suite à une meilleure appréhension de ce dernier ;
- Créer des richesses dans un contexte d'inclusion et de solidarité ;
- Renforcer la cohérence dans les initiatives et les activités des acteurs ainsi que la collaboration avec et entre les PTF ;
- Réduire les inégalités à l'intérieur et entre les territoires ;
- Apporter une réelle valeur ajoutée dans les efforts de développement entrepris au niveau national.

2.4 La vision de la SNDDL

À l'horizon 2028, les collectivités territoriales décentralisées de Mauritanie sont devenues des acteurs incontournables d'une gouvernance territoriale inclusive et d'un développement harmonieux du territoire national sur la base de l'accès de tous aux services de base et d'initiatives de développement économique local et de développement urbain permettant la mise en valeur des potentialités des territoires dans un souci de solidarité nationale. Elles sont des composantes essentielles de la construction d'un État fort, garant de l'intégrité et du développement équilibré et harmonieux du pays.

2.5 Les principes mis de l'avant

Les principes énoncés ici peuvent être vus comme autant de prérequis à la mise en œuvre réussie d'une stratégie dont la finalité n'est pas la « décentralisation pour la décentralisation » ou une multiplication des initiatives de développement communautaire, mais bien une amélioration des conditions et du cadre de vie des citoyens partout en Mauritanie, dans une perspective durable.

La généralisation de l'approche territoriale pour « réconcilier » la décentralisation et le développement local dans une perspective d'un développement intégré exige des ajustements par rapport à des façons de faire qui ont montré leurs limites.

C'est particulièrement le cas en Mauritanie où les conditions actuelles sont différentes de celles qui existaient encore en 1987 alors que le pays s'engageait certes dans la voie d'une organisation décentralisée de l'État, mais en même temps que l'on cherchait, au nom de la préservation de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, à en préserver le caractère hiérarchisé.

Trente ans après l'ordonnance de 1987, un État fort, capable d'assurer la sécurité des citoyens et de créer les conditions favorables à un développement inclusif est un État construit sur la base d'entités décentralisées dont les actions en faveur du développement renforcent les liens des citoyens entre eux, avec leur territoire et avec les autorités qu'elles ont librement choisies. En Mauritanie et dans les pays issus de la tradition juridique française, ces entités décentralisées sont les Collectivités territoriales, Communes et Régions. Dans les pays de tradition anglo-saxonne, on parle de « gouvernements locaux ».

La présente stratégie entend contribuer à ce passage d'un pays fortement hiérarchisé où le pouvoir de commandement s'exerce à partir du centre et de son gouvernement, à travers des ministères et leurs ramifications déconcentrées, vers celui d'un État où l'autorité publique s'exerce non pas à partir du haut vers le bas ou, si l'on préfère, du centre vers les périphéries, mais bien à travers des collectivités organisées sur une base territoriale et qui participent à l'exercice de cette autorité.

Ce choix postule des engagements fermes de la part du gouvernement, des engagements qui devront se traduire en choix réfléchis et assumés, et qui auront des effets sur la conduite des choses. Adopter une stratégie, ce n'est pas seulement fixer les grands objectifs et même identifier des principes, c'est aussi préciser comment les atteindre.

Les grands principes poursuivis par la SNDDL peuvent ainsi se résumer par les idées-forces suivantes :

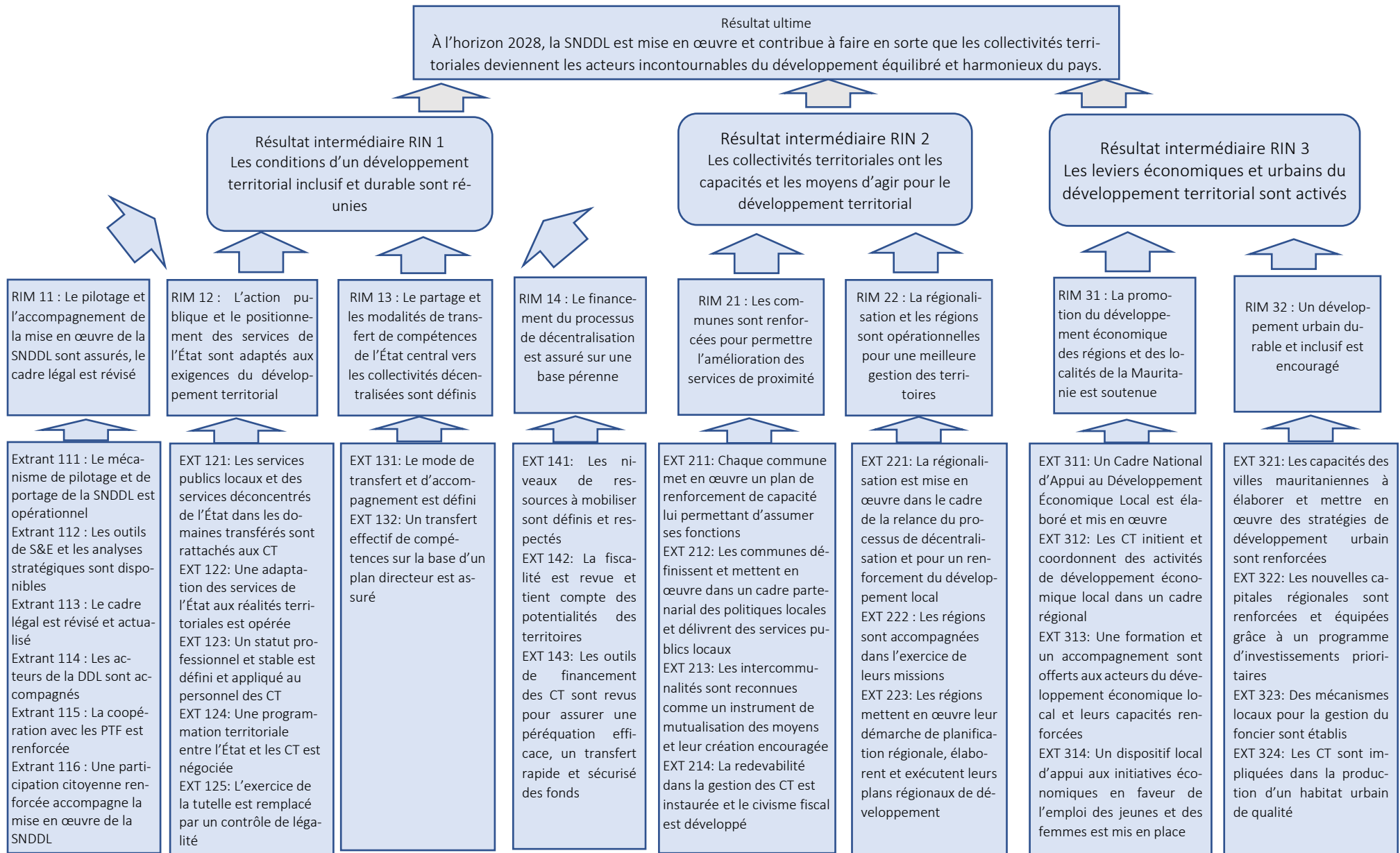
- Un processus de décentralisation qui se traduit par un transfert effectif de compétences fondé sur les principes de subsidiarité, de progressivité et de cohérence territoriale dont l'objectif est de maximiser l'efficacité de l'action publique pour de meilleurs services aux citoyens ;
- Des ressources financières suffisantes et pérennes mettant à contribution à la fois l'État, les ministères sectoriels et les collectivités territoriales elles-mêmes pour leur permettre de jouer leur rôle de leader d'une démarche de développement territorial intégré ;
- Un repositionnement des services de l'État pour une plus grande adaptation de l'action publique en faveur d'un développement territorial à la fois efficace et inclusif ;
- Une décentralisation rendue effective grâce à des collectivités territoriales décentralisées disposant de capacités et d'une volonté d'intervention à travers la fourniture de services locaux de proximité ;
- Des entités décentralisées qui ne sont pas simplement les nouveaux relais d'un pouvoir toujours centralisé, mais des entités jouissant d'une véritable autonomie politique ;
- Un développement territorial impulsé par des collectivités territoriales impliquées dans la promotion des économies locales et la création d'emplois ainsi que dans l'appui au développement urbain et au rôle actif des villes comme vecteur de croissance économique ;
- Une gouvernance territoriale multidimensionnelle qui contribue à la collaboration renforcée entre l'ensemble des acteurs et partenaires, institutionnels, privés, associatifs, internationaux ;
- Un cadre légal porteur grâce à une remise en cohérence des textes juridiques concernant la décentralisation, les collectivités territoriales et l'administration territoriale.

2.6 Le modèle logique

Ces orientations ont été reprises dans la logique de la théorie du changement et formalisées dans un modèle logique qui sert d'armature à la SNDDL. Ce modèle logique — appelé aussi cadre logique — décrit les principaux changements requis pour que la SNDDL soit effectivement mise en œuvre et atteigne son but. Il décrit les liens logiques entre les extrants prévus et les résultats attendus (immédiats, intermédiaires et ultime) que la SNDDL vise à obtenir ou du moins auxquels elle cherche à contribuer.

La figure suivante présente les énoncés de résultats élaborés suite à l'état des lieux et à l'analyse diagnostique. Les extrants ne font pas à proprement parler de la chaîne causale. Ils sont mentionnés dans le modèle logique, mais seront présentés plus en détail à l'exposé narratif (section 2.7) et dans la programmation (volume 2).

Figure 3 : Le modèle logique pour la mise en œuvre de la SNDDL



2.7 Exposé narratif de la théorie du changement portée par la SNDDL

La théorie du changement qui sous-tend la SNDDL s'articule autour de trois séries de résultats : un (1) résultat ultime, trois (3) résultats intermédiaires et huit (8) résultats immédiats. Chaque série de résultats concourt, à travers les changements qu'ils rendent possibles, à la réalisation des résultats du palier supérieur.

▪ **Résultat ultime**

Le résultat ultime s'appuie sur la vision élaborée précédemment. Il traduit en termes de résultats le changement qui devrait se réaliser suite à l'atteinte des résultats intermédiaires. Ce résultat n'intervient évidemment qu'une fois la stratégie pleinement réalisée. Il est formulé de la manière suivante :

Résultat ultime : À l'horizon 2028, la Stratégie Nationale de Décentralisation et de Développement Local est mise en œuvre et contribue à faire des collectivités territoriales les acteurs incontournables d'un développement équilibré et harmonieux pour le pays pour une amélioration sensible des conditions de vie des citoyens.

Ce résultat ultime concerne à la fois un **programme** — la SNDDL à proprement parler —, des **acteurs**, les collectivités territoriales décentralisées, et un **impact** (des bénéfiques), l'amélioration des conditions de vie des populations.

L'horizon — dix ans — peut sembler court pour un tel objectif et il est certain que ce n'est qu'à plus long terme que l'impact final pourra être observé. Mais la SNDDL ne prétend pas que l'objectif d'un développement équilibré et harmonieux du pays sera atteint après dix années. L'ambition est celle de voir les collectivités territoriales, Communes et Régions, devenir les premiers maîtres d'ouvrage de la réalisation de cette ambition.

▪ **Trois résultats intermédiaires en vue de l'atteinte d'un résultat ultime**

Trois résultats intermédiaires (à moyen terme) ont été formulés de manière à pouvoir être atteints au cours du cycle de vie de la mise en œuvre de la stratégie, soit une dizaine d'années. Ils constituent des changements auxquels on s'attend logiquement si les résultats immédiats du programme de mise en œuvre de la SNDDL (voir plus loin) sont eux-mêmes atteints. Ces trois résultats sont formulés ainsi :

Résultat intermédiaire 1 : RIN 1: Les conditions sont réunies pour une montée en puissance de la décentralisation

Résultat intermédiaire 2 : RIN 2: Les collectivités territoriales ont les capacités et les moyens d'agir pour le développement territorial

Résultat intermédiaire 3 : RIN 3: Les leviers économiques et urbains du développement territorial sont activés

Sans une montée en puissance de la décentralisation (RIN 1), il est difficile d'envisager un développement harmonieux et équilibré du pays. Seule une décentralisation effective permet de réunir les conditions nécessaires pour que les collectivités territoriales jouent pleinement leur rôle de fournir des services de base aux citoyens tout en assumant le leadership du développement territoire (RIN 2) et contribuent ainsi à activer le développement économique et urbain (RIN 3).

Une décentralisation qui ne débouche pas sur la création d'espaces de décision véritables est peu susceptible d'offrir aux communes et aux régions les capacités, les moyens et les outils pour qu'elles assument ce rôle d'initiative. L'expérience des pays où la décentralisation s'est traduite par une amélioration véritable des conditions de vie des citoyens partout au pays a montré que les collectivités décentralisées doivent dépasser le simple rôle d'agents d'exécution de politiques et de programmes décidés au niveau central. En matière de développement économique local et de développement urbain, les collectivités doivent avoir les capacités et surtout l'ambition de mettre en œuvre des initiatives qui créeront une dynamique de changement.

- **Les résultats immédiats permettent l'atteinte des résultats intermédiaires**

Après plusieurs itérations, huit (8) résultats immédiats sont apparus essentiels pour l'atteinte de ces trois résultats intermédiaires qui concernent la décentralisation, les collectivités territoriales et le développement territorial (local). Dans chaque cas, une question centrale s'est imposée :

1. Comment réunir les conditions pour une montée en puissance de la décentralisation (Résultat intermédiaire RIN 1)
2. Comment s'assurer que les collectivités ont les capacités et les moyens d'agir pour le développement territorial (Résultat intermédiaire RIN 2)
3. Comment faire en sorte que les leviers économiques et urbains du développement territorial soient activés (Résultat intermédiaire RIN 3)

1. Comment réunir les conditions pour une montée en puissance de la décentralisation (Résultat intermédiaire 1)

D'abord, s'assurer du pilotage, du suivi et de l'accompagnement de la mise en œuvre de la SNDDL (Résultat immédiat 11)

La décentralisation et le développement local en Mauritanie ont pâti jusqu'à présent d'un portage politique et d'un pilotage institutionnel insuffisant et manquant de constance, malgré des avancées notables (rappeées dans le Chapitre 1) et un engagement résolu de nombreuses institutions, personnalités, élus et acteurs de la société civile pour soutenir le processus.

Dans un moment charnière de relance du processus de décentralisation engagé par le Gouvernement et avec la mise en place des nouvelles institutions régionales, il importe de s'assurer que les mécanismes de pilotage et de mise en œuvre de la SNDDL soient à la hauteur de l'ambition décentralisatrice de la Mauritanie. De toutes les conditions nécessaires pour une montée en puissance réussie de la décentralisation, celle du pilotage apparaît comme la plus névralgique. Plutôt que de la reléguer aux questions entourant la gestion du programme de mise en œuvre de la SNDDL, il est proposé d'en faire le point de départ du processus même de mise en œuvre de la stratégie.

Ensuite, veiller à adapter l'action publique et le positionnement des services de l'État aux exigences du développement territorial (Résultat immédiat 12)

L'immensité du pays et les limites que rencontrent l'État et ses démembrements tant en ressources financières qu'humaines rendent particulièrement difficiles la conduite de l'action publique sur tout l'espace national. Cette action publique doit être rationalisée en tenant compte de ces contraintes, mais également de la diversité des territoires.

Il s'agit de rendre l'État plus fort, plus efficace et de viser, in fine, le renforcement de la qualité et de la coordination de l'action publique à travers une territorialisation des politiques publiques, une mise en œuvre effective (et accompagnée) des transferts de compétences, et un redéploiement des services de l'État dans les territoires. Ces évolutions engagent une révision profonde des relations entre l'administration déconcentrée et les collectivités décentralisées et qui verra notamment le rattachement des services publics locaux et des services déconcentrés dans les domaines transférés aux collectivités territoriales.

Parallèlement, définir le partage et les modalités de transfert de compétences de l'État central vers les collectivités décentralisées (Résultat immédiat 13)

La finalité première des collectivités territoriales est de délivrer des services publics de proximité, sur la base de compétences déterminées par l'État. L'exercice de ces compétences s'appuie sur une clause générale de compétences liée à la gestion des intérêts communaux et sur des transferts de compétence spécifiques, par secteur. À ce jour, il y a lieu de constater que ces transferts ne sont, pour la plupart, pas effectifs et que les communes ne disposent guère des moyens nécessaires pour les assumer, situation qui remet en cause l'essence même du processus de décentralisation.

Une priorité de la SNDDL sera donc d'inverser cette tendance et de mettre en œuvre, avec volontarisme et exigence, ces transferts de compétences sur la base d'un plan de transferts de compétences.

Et enfin, assurer le financement du processus de décentralisation (Résultat immédiat 14) :

La fragilité financière des collectivités territoriales et la faiblesse de leurs ressources constituent un constat largement partagé. La mise en place des collectivités régionales pourrait renforcer ces contraintes financières si de nouvelles ressources n'étaient pas rapidement mobilisées. L'amélioration du système de financement de la décentralisation apparaît ainsi comme un enjeu déterminant pour la suite du processus de décentralisation et de développement local, et appelle à des engagements forts et rapides.

2. Comment s'assurer que les collectivités ont les capacités et les moyens d'agir pour le développement territorial (Résultat intermédiaire RIN 2)

L'un des enseignements tirés de l'état des lieux de la décentralisation et du développement local en Mauritanie est en effet que si une décentralisation effective constitue une condition nécessaire pour un développement local inclusif et durable, elle n'en constitue pas pour autant une condition suffisante. De plus, un processus de décentralisation, même s'il s'appuie sur de solides bases institutionnelles en matière de financement et de transfert de compétences, risque de tourner à vide s'il n'ouvre pas sur l'émergence d'acteurs publics locaux capables de porter et surtout de donner vie à cette décentralisation.

D'abord, renforcer les communes pour l'amélioration des services de proximité (Résultat immédiat 21)

Si les politiques nationales, notamment la SCAPP, reconnaissent leur rôle central dans le développement du pays, les communes connaissent encore d'importants déficits dans leurs capacités d'intervention, liées en particulier à la non-concrétisation des transferts de compétences, à l'absence de réserve foncière et à la faiblesse de leurs ressources humaines et financières. Leur légitimité doit encore être renforcée et consolidée, tant vis-à-vis des populations que vis-à-vis des services déconcentrés de l'État.

En parallèle, assurer l'opérationnalisation effective des collectivités régionales pour assurer la plénitude de ses fonctions (Résultat immédiat 22)

La loi organique portant création des conseils régionaux a été adoptée au tout début de l'année 2018. La régionalisation constitue sans aucun doute l'étape la plus importante en matière de décentralisation depuis l'ordonnance d'octobre 1987 instituant les communes, et la régionalisation offre tout le potentiel d'une transformation en profondeur de l'exercice du pouvoir et de la conduite de l'action publique territoriale en Mauritanie. Il importe désormais d'en accompagner la mise en place, et de soutenir les nouveaux exécutifs régionaux dans la réalisation de leur mission.

Des régions entièrement fonctionnelles et opérationnelles constituent l'un des pivots pour l'atteinte du deuxième résultat intermédiaire (S'assurer que les collectivités ont les capacités et les moyens d'agir pour le développement territorial) dans la mesure où les régions offrent aux communes le cadre et l'appui nécessaire pour entreprendre et conduire à terme des activités de développement économique local et s'impliquer dans la promotion du développement urbain. À cet effet, l'adoption de Plans de développement territoriaux, en concertation avec les services de l'État et les communes, sera soutenue et des instruments de financement dédiés seront envisagés pour en assurer l'application dans le cadre d'une contractualisation entre l'État et les régions afin d'institutionnaliser un partenariat « gagnant-gagnant » entre l'État et les CT.

3. Comment faire en sorte que les leviers économiques et urbains du développement territorial sont activés (Résultat intermédiaire RIN 3)

Bien plus, pour s'assurer de l'effectivité réelle du processus de décentralisation, on ne peut se limiter à des réformes institutionnelles, aussi importantes soient-elles. Des actions concrètes en faveur d'un véritable développement territorial sont ainsi nécessaires pour s'assurer que le processus de décentralisation ne s'enlise pas dans des considérations strictement institutionnelles.

D'abord permettre aux communes et aux régions d'assurer la promotion du développement économique des régions et des localités (Résultat immédiat 31)

Les collectivités territoriales, communes et régions, doivent pouvoir s'engager plus fortement en la matière afin de favoriser le développement d'une véritable décentralisation économique. Cette implication

est la clé d'un développement local généralisé et durable, deux qualités qui manquent aux expériences de développement local telles qu'elles se sont déroulées jusqu'ici en Mauritanie. Sans ce virage économique, les collectivités territoriales sont condamnées à jouer un rôle de second ordre dans le développement des potentiels de leur territoire. Mais de la même façon, sans des communes pleinement impliquées, les initiatives de développement local risquent de ne pas prendre le virage économique et de demeurer dans la sphère du communautaire. Leur pérennité s'en trouvera forcément affectée.

Ensuite, favoriser l'implication des collectivités territoriales dans l'émergence d'un développement urbain durable et inclusif (Résultat immédiat 32)

En raison d'une transformation rapide des modes de vie et d'une croissance démographique soutenue, les villes mauritaniennes sont de plus en plus prisonnières de ce qui est parfois qualifié de « trappe à sous-développement ». Très peuplées par rapport à leur capacité d'absorption et de délivrance de services urbains, leur densité économique reste limitée, à l'exception de Nouakchott et Nouadhibou, et elles souffrent d'un aménagement spatial discontinu qui impacte négativement le cadre de vie des populations. Elles renferment néanmoins un potentiel considérable qu'il convient de libérer par la mise en place de stratégies adaptées. Que ce soit en matière de gouvernance foncière ou d'aménagement urbain, ces stratégies constituent autant de portes d'entrée pour des collectivités locales désireuses de jouer un rôle actif dans le développement des territoires.

2.8 Mise en cohérence de la SNDDL avec les référentiels récents

▪ Cohérence avec la Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée

La présente stratégie s'intègre étroitement dans la SCAPP 2015-2030. Après avoir fait le constat que le choix effectué au moment du troisième Plan d'action du *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (CSLP III : 2011-2015) d'aborder séparément les dimensions décentralisation, déconcentration et aménagement du territoire pour atteindre l'objectif d'une meilleure gouvernance territoriale n'avait pas donné les résultats escomptés, la SCAPP a choisi de faire de la mise en œuvre d'une « décentralisation effective » et d'un « développement local durable » deux orientations privilégiées pour assurer une accélération de la croissance économique et un meilleur partage de ses retombées pour l'ensemble de la population.

Les deux orientations retenues sont formulées ainsi dans la SCAPP :

1. Le pays s'engagera dans un processus d'approfondissement de la décentralisation à travers les stratégies d'intervention suivantes :
 - L'émergence de collectivités locales viables territorialement et financièrement,
 - La mise en place de structures d'intercommunalités et des projets interterritoriaux pour favoriser le partenariat et la solidarité entre les collectivités locales,
 - L'appui aux initiatives à la base pour améliorer durablement les conditions de vie des populations rurales,
 - Un ancrage des politiques publiques au niveau régional et local,
 - La mise en place de mécanismes d'harmonisation entre la programmation nationale et les réalités territoriales.
2. La stratégie sera plus centrée sur la promotion d'un développement intégral par une approche territoriale et une gouvernance multiniveau, avec référence particulière au processus de réformes de décentralisation en cours et à l'objectif de créer les conditions organisationnelles et opérationnelles visant à promouvoir une approche participative, territoriale et inclusive de l'ensemble des acteurs gouvernementaux, communaux et associatifs, des communautés et des partenaires techniques et financiers.

Les principaux résultats attendus en la matière dans la SCAPP sont : (i) l'émergence de collectivités locales viables (ii) l'émergence d'une approche territoriale et d'une gouvernance multiniveaux (iii) la réforme du Fonds Régional de Développement (FRD) (iv) l'amélioration des services rendus aux populations et (v) un meilleur pilotage et conduite des politiques de décentralisation.

Les activités suivantes ont été fléchées comme prioritaires par le SCAPP. Elles se retrouvent souvent sous une formulation identique dans les actions envisagées dans le cadre de la présente SNDDL.

Tableau 4 : Cohérence entre la SNDDL et le SCAPP

Activités prioritaires signalées par le SCAPP	Prise en compte dans la SNDDL
1. Réforme du Fonds Régional de Développement (FRD) augmentant les marges de manœuvre des communes en section de fonctionnement	Il est prévu dans l'Extrant 143 une transformation importante du FRD sous la forme de fonds ou de guichets distincts pour : (1) le financement d'appui du fonctionnement des CT (2) le financement de la péréquation (3) le financement des investissements sectoriels (en lien avec le transfert des compétences) (4) le financement des initiatives d'intercollectivités (5) le financement des initiatives économiques locales et régionales.
2. Réforme progressive, globale du système de financement des CT et création d'un Guichet unique aux investissements municipaux	Une réforme complète du système de financement des collectivités territoriales est proposée dans le résultat immédiat 14.
3. Mise en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources propres et d'innovations fiscales, notamment en relation avec le foncier	L'Extrant 142 prévoit une mobilisation des ressources internes. La question du foncier est prise en compte dans l'Extrant 323 du résultat immédiat RIM 31.
4. Élaboration et mise en œuvre de textes accélérant les processus de décentralisation et de développement local	Le Résultat immédiat 11 relatif au pilotage intègre la révision et l'actualisation du cadre légal ((Extrant 113) L'élaboration et la mise en œuvre des textes sont spécifiquement abordées pour les communes (RIM 21) et pour les régions (RIM 22).
5. Accélération du processus de transfert des compétences	La mise en œuvre du processus de transfert des compétences est l'objet du Résultat immédiat RIM 13.
6. Création du statut d'une fonction publique territoriale et d'un centre national de formation des acteurs locaux	La SNDDL prévoit l'intégration des services déconcentrés de l'État dans les CT (Extrant 121), le développement d'un statut spécifique et souple pour les agents territoriaux (Extrant 123) et la mise en place d'un centre de formation et de renforcement de capacités des acteurs locaux (Extrant 114).
7. Mise en synergie des stratégies territoriales avec pour centre névralgique les Délégations régionales de la Décentralisation et du Développement local (DRDDL), et avec pour points de mire le développement économique local et une plus grande participation des services déconcentrés de l'État, de la société civile, des groupes traditionnellement sous-représentés à la vie locale (femmes, jeunes...)	La mise en synergie des stratégies territoriales constitue le cœur même de l'approche par le Développement territorial proposée par la SNDDL. Il est proposé que le « centre névralgique » du développement territorial passe graduellement des acteurs de la déconcentration et de la représentation territoriale de l'État vers celui des collectivités décentralisées à mesure que celles-ci acquerront les compétences, les capacités et les ressources pour prendre le leadership du développement des territoires dans le cadre d'une collaboration et d'une concertation partenariale avec l'État (RIM 12). Le développement économique local fait l'objet d'un résultat spécifique (RIM 31) et la participation citoyenne a été l'objet d'une attention particulière (Extrant 115).
8. Développement de l'intercommunalité et des actions de mutualisation des ressources, notamment pour favoriser une plus grande autonomie des communes en matière de maîtrise d'ouvrage communal (passation de marchés publics, maîtrise des aspects techniques et environnementaux...), en optimisant systématiquement l'intervention des services techniques déconcentrés de l'État	Les intercommunalités sont reconnues et promues (Extrant 213). Les communes sont renforcées particulièrement pour leur capacité de maîtrise d'ouvrage (Extrant 211) et au travers de l'intégration des services techniques de l'État (Extrant 121).

▪ **Cohérence de la SNDDL avec la Politique d'aménagement du territoire telle que définie dans la SCAPP**

En faisant de l'approche territoriale la pierre d'assise de sa volonté d'asseoir la « décentralisation effective » et un « développement local durable » au cœur des politiques de l'État, la SCAPP choisit de réunir

la décentralisation, la déconcentration et le développement durable dans une stratégie qui « sera plus centrée sur la promotion d'un développement intégral par une approche territoriale et une gouvernance multi niveau ». La présente stratégie entend donner forme à ce recentrage en faveur d'un développement intégral fondé sur une approche territoriale.

La SNDDL accorde néanmoins une place importante à l'aménagement du territoire dont plusieurs des priorités d'action et des résultats attendus (tels que définis dans la SCAPP) ont été intégrés dans l'un ou l'autre des résultats attendus de la présente stratégie, notamment au chapitre de l'action régionale et de l'appui au développement économique local. C'est le cas de l'élaboration de bases de données régionales et de monographies régionales actualisées, ainsi que du schéma national de l'aménagement du territoire et des schémas régionaux de développement. La promotion de la viabilité des territoires par le biais du développement de pôles économiques intégrés pour chacune des régions (y compris Nouakchott et Nouadhibou) constituera ainsi le socle des actions des futures régions. Le résultat immédiat RIM 22 détaille plus précisément les responsabilités des régions au chapitre de l'aménagement du territoire qui est aussi largement présent dans le Résultat immédiat RIM 32 consacré au développement urbain.

- **Cohérence avec la Stratégie Nationale de l'Environnement et du Développement Durable**

La *Stratégie Nationale de l'Environnement et du Développement Durable* et son *Plan d'Action pour la période 2017-2021* accordent une place importante aux collectivités territoriales et aux populations à la base dans la gestion intégrée et durable des ressources naturelles et de la biodiversité terrestre. C'est un thème important du Résultat RIM 12 de la SNDDL. Dans le Résultat immédiat RIM 32, on trouve également plusieurs recommandations concernant le développement urbain et l'accès aux services de base.

Ces thèmes sont directement repris dans l'un et l'autre des deux résultats intermédiaires de la SNDDL consacrés à la mise en œuvre d'un développement territorial intégré (RIN 2 et RIN 3).

Deuxième partie : Analyse détaillée de la contribution attendue de la SNDDL

Chapitre 3 : Les conditions d'un développement territorial inclusif et durable sont réunies (Résultat intermédiaire RIN 1)

Ce chapitre détaille les quatre résultats immédiats (RIM 11, 12, 13 et 14) associés au premier Résultat intermédiaire (RIN 1) concernant la création des conditions d'un développement territorial inclusif et durable.

Pour chaque résultat immédiat, il est fait mention du contexte et des enjeux ainsi que des extraits requis pour la réalisation de ce résultat immédiat.

3.1 RIM 11 : Le pilotage et l'accompagnement de la mise en œuvre de la SNDDL sont assurés, le cadre légal est révisé.

- **Enjeux**

Si des orientations politiques fortes avaient été données entre 2005 et 2008 en matière de décentralisation, avec en point d'orgue la lettre de politique de 2007 reprise partiellement en 2010, force est de constater que cette politique n'a pas bénéficié d'un portage suffisamment solide et permanent. Le cadre interministériel de décentralisation et de développement local, qui aurait dû être le creuset pour la mise en œuvre de cette politique n'a pas été réellement fonctionnel. La situation actuelle de la décentralisation et l'absence de transfert de compétences sont le résultat de ce manque de portage politique et de pilotage, certainement lié à une mauvaise appréciation de la place et du rôle des collectivités territoriales pour construire un État fort et atteindre les objectifs de développement. Le développement local a aussi souffert de ce portage faible.

Malgré ce constat dominant, il ne doit pas être occulté que des institutions, des programmes, des personnalités, des élus et d'autres acteurs de la société civile se sont battus pour appuyer le processus de décentralisation, développer des expériences pilotes, améliorer au mieux des maigres moyens disponibles les services aux populations. Autant d'expérience, de savoir-faire, de volontarisme qui ont conforté le bien fondé de poursuivre ce processus de décentralisation et de développement local. Malheureusement, cette absence de portage politique n'a pas permis de valoriser pleinement ces acquis.

Depuis les premières mesures pour une décentralisation effective, les populations ont davantage été « convoquées » et informées que consultées. À part les élections municipales, la participation active des citoyens a été relativement limitée, sauf pour ce qui est des initiatives de développement local et communautaire mises en œuvre dans certaines localités, le plus souvent pour compenser la faiblesse de la présence de l'État sur le terrain et des instances décentralisées.

Les questions entourant la décentralisation et le développement local n'ont jamais vraiment réussi à s'insérer dans les grands débats nationaux. On est loin de la situation d'autres pays où la décentralisation constitue un enjeu politique de premier ordre. Malgré le fait que l'on insiste pour reconnaître que la décentralisation est un processus éminemment politique, on hésite à en tirer les conséquences, entre autres celle d'une implication de la décentralisation et du développement local dans les débats politiques et ce au palier national et local, et bientôt, espérons-le, au palier régional.

Il est difficile d'imaginer que la stratégie nationale de décentralisation et de développement local sera effectivement « portée » par les plus hautes instances du pays, si elle ne constitue pas un enjeu politique de première importance. L'appropriation politique et l'appropriation citoyenne dont on déplore l'absence exigent à leur tour une appropriation dans le débat national, mais aussi dans les travaux de recherche, d'échanges de pratiques. La Mauritanie a tout intérêt à relancer les travaux et les réflexions en la matière et à s'insérer dans les réseaux internationaux en la matière.

- **Les choix stratégiques**

Le portage et le pilotage de la DDL comme préalable. Au moment de la relance du processus de décentralisation avec la régionalisation et l'élaboration de la SNDDL, il y a lieu de ne pas retomber dans les mêmes travers et de s'assurer que le système de portage et de pilotage soit effectif et redevable d'une part aux plus hautes autorités de l'État et d'autre part aux différentes représentations de la population (Assemblée nationale, associations des maires notamment).

L'actualisation et la cohérence du cadre légal. Le cadre légal traduit en textes législatifs et réglementaires les orientations stratégiques. Un cadre légal incomplet ou manquant de cohérence entre les textes ne permet pas de mettre l'ensemble des acteurs en action dans la même direction autour des mêmes objectifs. Une remise à plat de ce cadre légal est prioritaire et se fera à travers l'adoption d'un code des collectivités territoriales.

L'appropriation citoyenne, un enjeu fondamental. Pas le moindre des facteurs de réussite à prendre en compte, l'implication des citoyens sera déterminante pour dynamiser et faire vivre le processus de décentralisation et de développement local. Les citoyens ne doivent pas être seulement les bénéficiaires de ce processus, mais en être des acteurs directs. Les outils et une dynamique sont à créer à cet effet de manière volontariste.

- **Principaux extraits requis**

EXT 111: Le mécanisme de pilotage et de portage de la SNDDL est défini et mis en place

Le portage de la SNDDL s'effectue à travers un mécanisme de pilotage paritaire (Administration – CT) redevable de l'atteinte des objectifs de la SNDDL.

Un Conseil National de DDL est mis en place sous l'autorité de la Présidence, il se réunit semestriellement pour apprécier les avancées et les freins à la mise en œuvre du plan d'action de la SNDDL et proposer les mesures correctives nécessaires. Il présente au Président de la République ainsi qu'à l'Assemblée Nationale chaque année le rapport de l'état de la DDL. Ce rapport est rendu public.

Afin de s'assurer d'une cohérence des interventions et d'éviter la dispersion des centres de décision, il dispose de commissions techniques spécifiques liées à des thématiques critiques telles que (i) la législation et la réglementation, les transferts de compétences, la déconcentration et le rattachement des services techniques aux CT (ii) le financement de la décentralisation (iii) le renforcement de capacité (iv) la promotion du développement territorial incluant le développement économique et les différents aspects du développement local. Ces commissions techniques seront chargées d'un suivi plus rapproché des différents volets de la SNDDL. Elles veilleront notamment au respect des prérogatives des CT, dont leur libre administration et la maîtrise d'ouvrage de leur développement. Elles comprendront des représentants des différents acteurs concernés par la SNDDL.

Pour la mise en œuvre de la SNDDL et pour marquer son engagement pour le développement territorial intégré, le gouvernement se dote d'un département ministériel dédié à la mise en œuvre de cette politique, département qui travaillera en étroite relation avec les autres ministères ainsi qu'avec les représentations des élus. Ce ministère assurera le secrétariat technique du Conseil National DDL et de ses commissions techniques et veillera à la bonne mise en œuvre des différents volets.

EXT 112: Les outils de S&E et d'analyse stratégique sont élaborés

Un système de suivi-évaluation suit l'état des CT, leurs apports aux objectifs de développement socio-économiques territoriaux et nationaux ainsi que le niveau de mise en œuvre de la SNDDL. Ce système est en mesure de suivre la capacité des acteurs de la SNDDL à assumer leurs fonctions ainsi que la réduction des inégalités entre les territoires et au sein des territoires. Des analyses stratégiques d'aide à la décision sont disponibles pour éclairer les orientations, le choix des instruments...

Ancré au ministère responsable de la décentralisation, le système de S&E est conçu comme un système ouvert. Outre les données qu'il collecte et qu'il traite à l'exemple du suivi des performances des CT, le système échange les données avec les autres systèmes d'analyse sectorielle et économique afin de produire les indicateurs pertinents sur la mise en œuvre de la SNDDL, dont l'amélioration du niveau de services offerts aux populations, l'évolution économique des territoires, etc. Des évaluations indépendantes seront régulièrement commanditées pour disposer d'un regard neutre.

Un observatoire des collectivités territoriales est mis en place et sert d'outil de suivi du développement des territoires. Plusieurs études devront être réalisées durant la première phase de la mise en œuvre de la stratégie afin de faciliter des décisions éclairées concernant les transferts de compétences, le financement des collectivités territoriales, les besoins en effectifs ainsi que les déficits de capacités au chapitre du développement territorial. Cet observatoire, cheville ouvrière du Conseil National DDL, prépare le rapport annuel sur la DDL.

EXT 113: Le cadre légal est révisé et actualisé

Les textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation sont révisés et actualisés, la législation et la réglementation des différents secteurs touchés par la décentralisation sont mises en cohérence avec le cadre de la décentralisation et du développement territorial.

Un code des collectivités territoriales est élaboré et adopté en s'appuyant sur les travaux antérieurs à actualiser. La législation et la réglementation des différents secteurs sont questionnées pour vérifier la prise en compte de la place des CT et corrigées si nécessaire. Le code des CT est largement diffusé et expliqué.

Ce cadre légal devra aussi prendre en compte les évolutions nécessaires dans le mode de gestion des finances locales pour donner plus de souplesse à cette dernière, tout en assurant un contrôle rigoureux de l'utilisation des ressources publiques.

EXT 114: Les acteurs de la DDL sont accompagnés

Les besoins d'accompagnement des acteurs de la SNDDL sont pris en compte, des mesures adaptées de renforcement de capacités sont définies et mises en œuvre à travers des instruments et des programmes dédiés.

Un centre de formation et de renforcement de capacités est mis en place, disposant d'une capacité d'ingénierie de formation pour adapter les programmes et les modes d'intervention aux besoins et aux acteurs et assurer leur accompagnement au plus près du terrain. Ce centre s'appuiera sur un dispositif souple au niveau des régions valorisant les compétences existantes. Il est orienté (i) sur les métiers dont les CT ont besoin ainsi que les autres acteurs locaux, et (ii) sur les déficits rencontrés par ces acteurs dans les fonctions à assumer. Les acteurs responsables du pilotage et de la mise en œuvre de la SNDDL sont aussi pris en compte.

EXT 115: La coopération avec les PTF est renforcée

Les interventions des différents partenaires techniques et financiers (PTF) confortent la mise en œuvre de la SNDDL et sont en cohérence avec celle-ci.

Les PTF sont invités à suivre les travaux de la commission nationale de la DDL et à participer aux commissions techniques. Les expériences des programmes sont capitalisées et partagées dans le cadre du suivi-évaluation. Un équilibre des interventions est recherché pour éviter de creuser les inégalités dans les appuis entre les territoires. Les PTF sont invités à inscrire leurs interventions dans le cadre de la SNDDL et à respecter la maîtrise d'ouvrage des CT dans leurs domaines de compétences.

EXT 116: Une participation citoyenne renforcée est encouragée et accompagne la mise en œuvre de l'ensemble de la SNDDL

L'implication des citoyens est activement sollicitée pour une mise en œuvre réussie des réformes issues de la mise en œuvre de la SNDDL. Les citoyens prennent conscience de leur rôle structurant dans le processus de décentralisation. Ils sont amenés à formuler des exigences vis-à-vis de l'offre de décentralisation et de développement local, tout comme ils doivent y contribuer.

Cette implication active s'appuie sur le développement de mécanismes de transparence et de redevabilité dans l'action publique locale, qui permettra, in fine, de favoriser l'amélioration du niveau de recouvrement des impôts et taxes. Il s'agit d'instaurer un cercle vertueux entre participation citoyenne, bonne utilisation des ressources publiques, amélioration des services aux populations et consentement à s'acquitter des impôts et taxes.

Aujourd'hui, le fossé reste important entre les citoyens et leur commune. Malgré le temps fort que constitue le moment électoral, peu d'entre eux connaissent réellement le rôle des communes et sont au fait des services qu'ils sont en droit d'attendre d'elles sur une base régulière. Peu nombreux sont également ceux qui font le lien entre la performance des élus communaux et les scrutins locaux par lesquels ils choisissent les équipes qui vont administrer la collectivité. Si une enquête d'opinion était menée, il n'est pas certain que les citoyens confirmeraient l'affirmation si souvent répétée que les administrations communales sont plus près des besoins réels des citoyens, et plus à même de les satisfaire. La mise en état de marche prochaine des collectivités régionales risque de se faire dans un même climat d'indifférence et, sinon à l'insu, du moins sans que les citoyens n'aient la chance d'apprécier l'importance d'un changement qui dépasse largement le simple ajustement des structures et modalités d'intervention de l'État.

La SNDDL constitue un pas en avant majeur dans l'offre de décentralisation. Il faut donc s'assurer qu'elle engendre une demande accrue pour un développement local qui fasse une véritable différence dans la vie des citoyens. Or, sans une participation citoyenne active, pleinement intégrée dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques locales et qui permette l'émergence de véritables espaces publics territoriaux, la présente stratégie d'appui à la décentralisation et au développement local ne pourra pas atteindre ses ambitions. C'est la raison pour laquelle cet objectif d'une participation citoyenne renforcée a été associé au résultat 11 lié au pilotage, suivi et à l'accompagnement de la SNDDL.

Opérationnellement, la mise en œuvre de la SNDDL se concrétisera par une **vaste campagne de sensibilisation** au niveau national, campagne qui sera relayée au niveau régional et au niveau local. Les différents vecteurs de communication appropriés seront utilisés, et des outils de participation seront vulgarisés. Un tableau de bord des progrès réalisés dans la mise en place du nouveau cadre de développement territorial issu de la mise en œuvre de la SNDDL sera élaboré, documenté de façon régulière (en particulier à partir du Rapport sur l'évaluation des Communes) et la mise en place de processus de partage et de restitution réguliers seront encouragés dans les régions.

Une **journée des collectivités territoriales** sera organisée et constituera un moment fort du dialogue entre le ministre responsable de la décentralisation et du développement territorial, les collectivités territoriales et les citoyens.

Afin d'améliorer la transparence dans l'action publique locale, un texte réglementaire dans le futur code des CT instaurera une **obligation de redevabilité** des collectivités vis-à-vis de leurs citoyens. La mise en place de **processus de participation citoyenne dans la formulation, dans la mise en œuvre et dans le contrôle des politiques publiques** sera encouragée et les bonnes pratiques existantes seront valorisées (budget participatif, budget sensible au genre, mise en place de cadres de concertation). La mobilisation de l'outil numérique sera également promue comme un levier privilégié pour faciliter la participation citoyenne et la redevabilité des collectivités.

Cette plus grande participation des citoyens dans l'espace public local permettra d'améliorer la compréhension de, et le consentement à, la fiscalité locale. Des campagnes de communication seront réalisées en vue de l'amélioration du civisme fiscal.

3.2 RIM 12 : L'action publique et le positionnement des services de l'État sont adaptés aux exigences du développement territorial

▪ Enjeux

La difficulté d'assurer une couverture par les services de l'État de l'ensemble du territoire est réelle. L'immensité du pays, les limites que rencontrent l'État et ses démembrements en ressources financières et humaines, la forte concentration des fonctionnaires dans la capitale, le manque de RH dans les STD et dans les CT, sont autant d'éléments conjugués qui rendent difficile la conduite de l'action publique sur tous les territoires. Cette action publique doit être rationalisée en ayant une autre approche de la décentralisation.

L'État n'a pas les moyens de mettre en place deux systèmes d'administration parallèles. Habituellement, dans les pays de tradition administrative francophone, deux systèmes d'administration fonctionnent en parallèle et sont censés s'articuler. D'un côté les services déconcentrés de l'État assurent les fonctions régaliennes et les autres fonctions non transférées, de l'autre les services des CT (démembrement décentralisé de l'État) assurent les fonctions relevant de celles-ci. Les services déconcentrés de

l'État assurent théoriquement une double mission d'appui aux CT et de contrôle. Dans les faits, ce système dual a montré ses limites liées à un chevauchement dans l'exercice des fonctions, à des programmes d'investissement et de développement des services publics qui ne se rencontrent pas, à des moyens insuffisants alloués à chaque groupe d'acteurs pour assumer ses fonctions et à une réticence des administrations centrales et déconcentrées à céder du pouvoir et des ressources aux CT. Autant d'éléments qui aboutissent à une très faible efficacité du système, et au final à une faiblesse de la capacité de l'État dans son ensemble à délivrer des services de base, notamment dans les pays à faibles revenus. L'autre possibilité, à l'exemple notamment des pays de tradition anglo-saxonne, est de reconnaître la place pleine et entière des CT comme un véritable pallier de gouvernance, composé de l'institution décentralisée, autonome, démembrement de l'État, et à laquelle les services déconcentrés sont rattachés (hors fonctions régaliennes et de contrôle). Le système est plus simple, évite cette duplication et permet d'affecter immédiatement aux CT les RH qualifiées et les moyens liés qui leur font défaut. La CT peut alors assumer son mandat de développement de son territoire. Chaque pays a ses traditions, ses spécificités et ses contraintes. Face aux changements indispensables à mener, la Mauritanie est à la croisée des chemins dans cette recherche du « mieux d'État ».

Un préalable : la reconnaissance de la place des CT et de leur compétence générale. Si une remise à plat de l'action publique est nécessaire et souhaitée en Mauritanie, cette remise à plat ne peut pas s'opérer (i) sans reconnaître les CT comme un acteur à part entière, clé pour la dynamisation du potentiel de leur territoire, et (ii) sans une appropriation de ces CT par les populations. À cet effet, les CT doivent être comprises non comme un échelon administratif de plus, mais bien comme **un espace politique mobilisateur des acteurs de son territoire** pour son développement social et économique. Rappelons que l'ordonnance 87-289 reconnaît aux CT une compétence à caractère général pour le développement de leur territoire. Cette dimension majeure est trop souvent occultée et doit revenir au premier plan des stratégies.

Quel système adopter pour la Mauritanie ? L'opportunité offerte par la régionalisation et les transferts de compétence pour conduire les changements. Le système adapté à la Mauritanie doit tenir compte de ses contraintes en ressources humaines et financières et de la diversité des territoires et de leurs peuplements. Aujourd'hui, transférer des services déconcentrés pour une grande partie inopérants ne résoudra pas la question. Pour autant, développer les services déconcentrés en leur injectant plus de RH et plus de moyens, tout en développant les services des CT, n'est pas réaliste au vu des contraintes budgétaires de l'État et de la disponibilité des RH. C'est bien sur **la mobilisation des potentiels des territoires** qu'il faut miser et organiser l'action publique.

À cet effet, la régionalisation, les transferts de compétence et l'élaboration de la présente stratégie rendent propices une évolution du rôle et des services de l'État en lien avec le repositionnement des CT, démembrements de l'État et espaces politiques de premier plan pour la mobilisation des acteurs socio-économique de leur territoire. Grâce à la décentralisation, il s'agit de rendre l'État plus fort et efficace (« mieux d'État »), d'améliorer l'action publique à travers sa territorialisation et la délivrance des services. Mais aucune avancée notable ne sera possible tant que la place des CT n'est pas clairement définie et admise.

▪ **Les choix stratégiques**

Les principes à retenir pour la refonte de l'action publique dans les territoires de la Mauritanie. La stratégie retenue s'appuie sur les principes suivants :

- **La territorialisation des politiques publiques.** C'est l'orientation majeure qui guidera l'action de l'État dans ses différents secteurs d'interventions. Le niveau national fixe les orientations, les politiques et les stratégies nationales, leur application est du ressort des acteurs des territoires, chacun dans ses prérogatives, afin d'adapter ces politiques et stratégies aux spécificités de chaque région. La place des CT est déterminante dans le cadre de leur compétence générale et dans les domaines transférés pour traduire cette territorialisation en politiques, stratégies, programmes régionaux et locaux. L'État assure une répartition équitable des ressources entre les territoires afin que chaque citoyen ait un accès aux services publics, s'assure que chaque acteur dispose des capacités pour mener à bien ses missions, et veille au respect de la législation et de la réglementation.
- **La mise en œuvre des transferts de compétences prévus par la loi.** Le transfert de compétence n'est pas un retrait de l'État, c'est une évolution du mode d'intervention de l'État pour

assurer une meilleure couverture en services publics de qualité sur tout le territoire, services publics auxquels tout citoyen a droit.

Les transferts de compétences aux CT impliquent, pour la compétence concernée, l'exercice par la CT des fonctions de programmation des investissements, de gestion des financements et de maîtrise d'ouvrage, de gestion (accès et qualité) des services induits suivant les normes en vigueur.

- **Les services déconcentrés de l'État concernés sont transférés aux CT**, cela se traduit :
 - o Au niveau local, par les transferts des bâtiments, des équipements et du personnel affectés au fonctionnement et à l'encadrement des services publics locaux concernés (rattachement soit aux communes soit aux régions) ;
 - o Au niveau régional par le transfert aux CT régionales, des services responsables de la programmation, de la supervision et de l'appui dans les domaines transférés.
- **Revoir la carte de déploiement des services de l'État.** Pour les fonctions régaliennes, celle d'accompagnement et les compétences non transférées, la carte des services publics est adaptée pour tenir compte de la réalité des territoires. Le repositionnement des services déconcentrés tient compte des orientations liées à la territorialisation des politiques publiques et de la nécessité d'accompagner le renforcement des CT.
- **Favoriser la coordination de l'action publique.** L'administration territoriale jouera un rôle actif pour accompagner les exécutifs des CT et favoriser à leurs côtés une bonne coordination des acteurs publics autour des objectifs partagés de développement. **La collaboration des acteurs pour l'amélioration du niveau de services** apportés aux populations d'un territoire est le moteur de la dynamique territoriale recherchée.
- **Remplacer la tutelle par un contrôle de légalité et une assistance-conseil.** Ce principe traduit le respect de la Constitution ou Ordonnance 87-289 en matière de libre administration des CT.

▪ Principaux extraits requis

EXT 121: Les services publics locaux et des services déconcentrés de l'État dans les domaines transférés sont rattachés aux CT.

Dans le cadre de la régionalisation, les services techniques déconcentrés de l'État liés aux compétences transférées aux CT, leur sont rattachés. Ils seront chargés d'appuyer les CT à définir et à mettre en œuvre les politiques régionales et locales en la matière dans le respect des orientations nationales et des textes en vigueur. Ils rendront compte de leurs actions aux CT tout en conservant des liens fonctionnels avec le niveau central.

Les services publics locaux (Écoles, poste et centres de santé, équipements marchands...), en lien avec le plan directeur de transferts, relèveront des CT. Le transfert des patrimoines sera opéré. Les modes opératoires dans leur gestion seront adaptés pour une implication des acteurs concernés en lien avec les spécificités de chaque secteur en tenant compte du principe de subsidiarité. Une gestion partenariale est recherchée aboutissant à des objectifs d'amélioration du niveau de services secteur par secteur propre à chaque CT et conforme aux orientations et normes en vigueur.

Un texte réglementaire précisera les modalités de collaboration entre les structures rattachées aux CT et les ministères d'origine. Il reviendra à chaque ministère de l'appliquer. Ce rattachement s'inscrira dans le cadre plus global des transferts de compétences et de moyens. Une évolution des modes de programmation est prévue en conséquence.

Une section du plan directeur des transferts précisera les principes de rattachement des services publics locaux, chaque ministère précisera les modalités de gestion préconisées par type de services publics. Les CT et les autres acteurs concernés seront formés et accompagnés dans cette gestion et dans la définition de plans d'amélioration du niveau de services qui seront des éléments structurants de leurs plans de développement.

EXT 122: Une adaptation du déploiement des services de l'État aux réalités territoriales.

La diversité des territoires en Mauritanie et les contraintes de ressources (budgétaires et humaines) appellent à une rationalisation de l'organisation des services de l'État concomitamment à l'évolution des rattachements (Extrant 121). Les services déconcentrés de l'État ne doivent plus être considérés comme la simple déclinaison des services centraux, mais comme des instruments de mise en œuvre des politiques publiques adaptés au contexte de chaque territoire, notamment au niveau infrarégional.

La constitution de pôles administratifs regroupant au niveau le plus adéquat les services et les spécialités les plus utiles permettra de rationaliser l'action publique. Une carte de redéploiement des services déconcentrés sera définie et appliquée sur un laps de temps de 3 ans.

EXT 123: Le personnel des collectivités dispose d'un statut permettant une professionnalisation et une stabilité des équipes communales

Le personnel des CT dispose d'un cadre sécurisé d'intervention, orienté sur les métiers dont les CT ont besoin, rendant les postes attractifs et favorisant une stabilité du personnel communal et la construction d'une meilleure capacité institutionnelle des CT.

En partant des métiers nécessaires au développement des CT, un statut particulier des agents des collectivités est défini, adapté au contexte des CT, sécurisant pour le personnel répondant aux critères exigés pour l'accès à ce statut. Ce statut doit garder une flexibilité pour permettre des évolutions en termes d'emplois, des adaptations aux besoins des CT, et intégrer un système de récompense et de sanction.

Les critères d'accès du personnel au statut d'agent des CT devront être rigoureux par métier tout en étant adaptés aux conditions. Le personnel ne répondant pas aux critères restera en place sous son statut actuel pour peu qu'il assume effectivement des tâches réelles, toute nouvelle embauche devra respecter les critères requis. Une gestion des compétences mutualisée entre les CT permettra une amélioration continue de la qualification des agents des CT. Le personnel transféré par l'État aux CT conservera son statut de rattachement à la Fonction publique nationale, et un texte régira ces conditions de transferts.

EXT 124: Une programmation territoriale négociée entre l'État et les CT améliore l'efficacité de l'action publique.

Les CT définissent leur politique régionale et locale en lien avec les orientations nationales et la spécificité de leur territoire. Les programmes sectoriels qu'elles proposent sont le résultat d'une négociation entre elles-mêmes et les ministères sectoriels concernés. Les budgets sont distribués en conséquence avec des objectifs sectoriels clairement définis. Chaque année, un bilan est effectué dont le résultat influera sur les allocations de l'année suivante. Cette évolution s'inscrit parfaitement dans la logique de l'évolution du mode de gestion des finances publiques en cours de mise en place par le MEF avec une gestion axée sur les résultats.

Un mode de programmation et de budgétisation sectorielles est défini et testé sur un secteur avant d'être généralisé. Il s'inscrit dans la logique des contrats plan État-Régions. Le fait que les services déconcentrés de l'État soient rattachés aux CT rend cette évolution réaliste et constituera pour ceux-ci une très forte motivation. Le mécanisme sera à préciser pour distinguer la programmation au niveau régional et celle au niveau communal. Quelle que soit l'option choisie, l'unité de programmation budgétaire de base devra être, pour tous les acteurs publics, la commune. La programmation, qui doit se traduire par un plan de développement régional et des plans communaux de développement bien articulés à celui-ci, devra être discutée au niveau central dans la mesure où elle implique des financements et des engagements des ministères et du gouvernement.

EXT 125: L'exercice de la tutelle est remplacé par un contrôle de légalité et un appui-conseil, l'administration territoriale favorise la coordination de l'action publique

Le principe de libre administration est respecté, un contrôle de légalité se substitue au contrôle à priori et l'appui-conseil est instauré. L'administration territoriale favorise la coordination de l'action publique en recherchant une complémentarité des actions entre les différents acteurs publics et le respect de leurs prérogatives. À cet effet, elle travaille étroitement avec les exécutifs des CT.

Un décret précise l'évolution de la tutelle, un guide du contrôle de légalité est produit, l'administration territoriale est formée et des modalités d'appui-conseil sont définies. Les modalités de coordination de

l'action publique sont explicitées permettant à l'administration territoriale d'être aussi un véritable acteur du développement territorial. Les DR DDL sont renforcées pour en être un des instruments.

3.3 RIM 13 : Le partage et les modalités de transfert de compétences de l'État central vers les collectivités décentralisées sont définis, les transferts sont effectifs

▪ Enjeux

La finalité première des CT est de délivrer des services publics de proximité. Sans capacités de délivrance de services, les CT n'ont pas de raison d'être. Or cette délivrance de services passe en premier lieu par un transfert aux CT de compétences exercées jusque-là par les Administrations centrales et déconcentrées. L'exercice de compétences par les CT s'appuie sur une clause générale de compétences (article 2 ordonnance 87-289) et sur des transferts de compétence spécifique par secteur. Malheureusement, à ce jour il n'y a pas eu de véritable transfert de compétence. Au contraire, il y a eu retrait de l'état civil, des abattoirs et parcs à bétail et des gares routières pourtant définis dans la loi comme des compétences des communes.

▪ Choix stratégiques

La première action de la SNDDL sera de renverser la situation et de mettre en œuvre ces transferts de compétences de manière volontaire et graduelle dans un laps de temps défini. Un plan directeur des transferts de compétences sera défini et appliqué.

Un bloc de compétence immédiatement transférable sera défini et mis en œuvre. Ce bloc concernera prioritairement les secteurs suivants : santé et affaires sociales, éducation, hydraulique et assainissement, urbanisme et état civil. Pour chaque secteur concerné, les fonctions suivantes seront ciblées : planification des investissements, maîtrise d'ouvrage, gestion des équipements. Bien entendu, la spécificité de chaque secteur entraînera la prise en compte des fonctions spécifiques concernées.

Pour ce qui est des autres compétences et/ou fonctions, une progressivité sera observée. Cette progressivité sera basée sur :

- Demande de la CT,
- Fonctionnalité de la CT (Existence d'un noyau dur minimum de RH stable)
- Un accompagnement des transferts en lien avec le ministère concerné.

Il est préconisé par souci d'efficacité d'avancer par groupe de CT : régions, communes chefs-lieux de Wilaya, communes chefs-lieux de Moughataas, communes rurales à fort potentiel économique, communes rurales à faible potentiel économique (cette liste est à adaptée). Cette typologie permettra d'adapter les appuis et accompagnements nécessaires dans les transferts et d'adapter les rythmes de transferts à la capacité d'absorption des communes. Un programme d'appui orienté vers les communes les plus faibles est prévu afin de réduire les inégalités dans l'accès aux services publics.

Chaque ministère sectoriel concerné par les transferts de compétences sera tenu d'élaborer une feuille de route de transfert, déclinaison sectorielle du plan directeur, et contenant les mesures d'accompagnement au profit des CT lors des transferts.

▪ Principaux extrants requis

EXT 131: Un mode de transfert des compétences et un accompagnement qui tiennent compte de la situation et des capacités d'absorption des collectivités sont définis.

Un bloc de compétences minimum est défini pour être immédiatement transféré aux CT (régions et communes). Les modalités de transfert des autres compétences sont définies en vue d'un étalement progressivement sur 5 ans en tenant compte de la capacité d'absorption des CT et avec l'accompagnement adéquat.

Le contenu des compétences est précisé domaine par domaine en précisant les fonctions liées pour chacune d'elles et les charges induites dans le cadre d'un transfert. **Un bloc de compétence minimum**

est précisé avec les fonctions retenues pour les régions et pour les communes. Pour les autres compétences et/ou fonctions, un mode de transfert est défini tenant compte des capacités d'absorption des CT et des mesures d'accompagnement à prévoir.

Une typologie sera définie tenant compte du niveau d'urbanisation, du positionnement en tant que chef-lieu, de la population et de sa densité, des ressources propres et du niveau de performances. Cette typologie sera utilisée pour définir **une progressivité dans les transferts de compétences et les allocations de ressources ainsi que dans les accompagnements**. Cette grille sera actualisée tous les 3 ans en fonction des performances des Communes.

Pour ce qui est des communes qui seront le moins en capacité de fournir des services et d'absorber ces transferts de compétences, **un programme spécifique d'appui – accompagnement** sera défini afin de garantir une équité dans l'accès aux services pour les populations. Le principal instrument sera **un plan directeur des transferts de compétences**, définissant les principes et les modalités, y compris financières, ainsi qu'un phasage.

EXT 132: Un transfert effectif de compétences sur la base du plan directeur de transfert est assuré

En tenant compte des modalités définies (Extrant 131), les transferts de compétences sont réalisés concomitamment aux moyens humains et financiers nécessaires.

En lien avec le plan directeur de transfert, il reviendra à chaque ministère, dans un cadre partenarial incluant notamment les CT, de préciser et de rendre compte de son application sectorielle. En lien avec le plan directeur, **une feuille de route sectorielle pour les transferts** sera définie pour chaque ministère concerné. Chaque ministère est redevable devant la commission nationale DDL de la mise en œuvre de sa feuille de route.

3.4 RIM 14 : Le financement du processus de décentralisation est assuré sur une base pérenne

▪ Enjeux

La mobilisation et l'affectation de ressources financières aux CT en adéquation avec leurs missions apparaissent comme une priorité. En effet, décentraliser signifie (i) créer de nouvelles entités, les Collectivités Territoriales, qui devront nécessairement disposer de moyens minimaux de fonctionnement et disposer des ressources financières en adéquation avec les compétences que l'État leur transfère et (ii) mettre en place des mesures d'accompagnement pour une montée en puissance de ces CT, mesures qui demandent aussi des ressources. Si l'arrivée d'un nouvel acteur avec un nouveau partage de responsabilités appelle à une nouvelle répartition des ressources entre les acteurs, cela s'opère dans un cadre budgétaire qui est contraint pour l'État dans son ensemble, et auquel la Mauritanie n'échappe pas. Dans un tel contexte, la mobilisation des potentiels fiscaux locaux est indispensable pour compenser les limites budgétaires actuelles.

La définition des besoins de financement de la décentralisation et du niveau de transfert adéquat aux CT avec leurs fonctions en lien avec la fiscalité locale et la fiscalité nationale rétrocédée, puis la concrétisation de ces transferts financiers constituent un enjeu déterminant pour la suite du processus de décentralisation et de développement local. Ces ressources investies au niveau des CT concourent à l'amélioration des services publics locaux, au développement économique local et régional, autant d'éléments qui seront des leviers pour la création de richesses aux niveaux local et national et participeront à l'atteinte des objectifs définis dans les politiques nationales.

Une structure de recettes déséquilibrée avec une très faible autonomie financière des CT. Comme dans la plupart des pays, les ressources destinées aux CT concernent les ressources issues de la fiscalité, les ressources issues de la gestion du domaine public et des prestations délivrées par les CT, et les transferts de l'État pour le fonctionnement et l'investissement (soit via des ressources non affectées, soit via des ressources affectées). La structure des recettes des collectivités mauritaniennes fait apparaître les principaux constats suivants :

- Les ressources propres représentent en moyenne 33 % du total des recettes des CT pour la période 2014-2016. Celles-ci ont fait l'objet d'une évolution significative sur la période (+16 %), mais sans suivre l'évolution des dépenses (+29 %) ;
- Plus de 50 % des recettes de fonctionnement et la quasi-totalité des recettes d'équipement proviennent des transferts de l'État et des partenaires financiers. Les recettes de la CUN et des Communes de Nouakchott représentent près de 50 % des recettes de toutes les collectivités au niveau national ;
- L'autonomie financière des communes est très faible, avec 80 % des communes qui n'arrivent pas à couvrir 10 % de leurs dépenses courantes de fonctionnement par des recettes propres.

La fiscalité locale, seule véritable source d'autonomie locale, apparaît comme insuffisamment valorisée. Si le potentiel fiscal est très hétérogène suivant les régions, et qu'un certain nombre de petites taxes sont de faible rapport, des marges de progrès existent, notamment sur le domaine foncier où un fort potentiel existe par une meilleure articulation entre les CT et les services des impôts et du Trésor, et en faisant reculer l'incivisme fiscal. L'engagement des CT dans le recouvrement de la plupart des impôts locaux, tel que le leur permet les textes, apparaît par ailleurs bien en deçà des possibilités.

Une part du budget national affectée aux CT sans commune mesure avec les besoins. La part que l'État affecte à ses CT est un indicateur non discutable et traduit la volonté ou l'absence de volonté de faire réussir le processus de décentralisation. La Mauritanie, actuellement en queue du peloton des pays ouest-africains avec en 2015 moins de 3 % du budget national affecté aux CT, tient à inverser la situation. À titre de comparaison, le Mali qui a de nombreuses similarités avec la Mauritanie a choisi face aux enjeux socio-économiques et sécuritaires sur son territoire d'affecter 30 % des recettes aux CT, leur donnant les moyens de développer leur territoire. À ce jour, le Mali a atteint 19 % de transfert du budget national aux CT.

Des mécanismes de transfert à rénover. Le Fonds Régional de Développement (FRD) est un instrument financier qui a l'avantage d'exister et qui est à ce jour le seul à opérer annuellement des transferts pour l'investissement et le fonctionnement des CT. Néanmoins, cet instrument nécessite une révision, car les délais de mobilisation du FRD par l'État sont trop longs et ses modalités de décaissement (deux tranches) réduisent la marge de manœuvre des communes. Le dernier aménagement de ce Fonds consacre les ressources au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures, ce que plaignent d'ailleurs certaines communes qui disent ne plus avoir la possibilité de faire des réalisations en « dur » au profit de leurs populations. De plus, les critères d'attribution du FRD sont imparfaits : la révision de ces critères est donc nécessaire afin de garantir l'équité et la péréquation entre les Communes. Enfin, les autorités nationales souhaitent mettre en place une gestion paritaire des fonds, assurant ainsi une gestion transparente et partenariale. Un second mécanisme existe, le Fonds Intercommunal de Solidarité (FIS), mais n'est malheureusement pas fonctionnel.

▪ Les choix stratégiques

Conscients des limites actuelles, la stratégie se fixe d'atteindre un premier palier de transferts aux CT d'ici 3 ans de 10 % du budget national, puis de continuer une progression annuelle pour couvrir l'ensemble des besoins de financement des CT.

Plusieurs leviers seront actionnés :

- En matière de fiscalité locale

Une révision de la fiscalité locale sera opérée afin de tenir compte de la situation différenciée des communes, elle doit être plus souple et plus modulable en fonction du potentiel des communes, et de mettre l'accent sur les impôts les plus rémunérateurs, foncier (qui pourrait regrouper la taxe d'habitation et la contribution communale) et patente. Une part des dotations transférées aux CT tiendra compte du niveau de performances des CT dans la collecte des impôts locaux de leur responsabilité. Toute exonération décidée par le niveau central donnera lieu à une compensation pour les CT de la perte de recettes afférentes.

- En matière de contribution à la couverture des coûts des services publics locaux

Afin de tenir compte de la réalité sociale et culturelle, de la prédisposition des citoyens à payer des services, un équilibre sera trouvé dans la couverture des coûts de ces services entre l'apport de la fiscalité locale et le paiement direct par l'utilisateur. On cherchera à faire évoluer la part des taxes et impôts locaux spécifiques au profit de redevances pour la prestation de services ou l'accès à certains biens publics

locaux. Le problème est que ceux-ci dépendent du développement de services marchands qui sont tributaires des capacités locales d'investissement. Il faudra une politique volontariste d'encouragement du secteur privé local à intervenir.

- En matière de fiscalité nationale

Afin de sécuriser une partie des recettes transférées aux CT, un ciblage de la fiscalité nationale sera opéré pour en affecter une partie aux CT. À l'exemple du Maroc, un % de la TVA sera affectée aux CT.

- En matière de péréquation

Les transferts du niveau national s'opéreront sur la base d'une péréquation des ressources nationales tenant compte de la population, de la superficie, du niveau d'enclavement, du niveau d'urbanisation de la CT. Les ressources issues des industries extractives rentreront dans le système de péréquation.

- En matière de mécanisme de transfert

Le mécanisme de transfert financier, aujourd'hui constitué du FRD (fonctionnel) et du FIS (non fonctionnel), sera revu afin de disposer :

- D'un **fonds national de financement de la décentralisation et du développement local** incluant un mécanisme de péréquation destiné à financer les investissements, équipements et développement des capacités des CT, prenant en compte :
 - o Une péréquation des ressources sur une base consensuelle et connue de tous,
 - o Des besoins différenciés entre les différents types de CT afin d'assurer une équité dans l'accès des populations aux services publics locaux,
 - o Les performances relatives (par rapport aux CT du même niveau) des CT en matière de gestion, d'administration et de développement de leur territoire.

Ce mécanisme offrira la possibilité de mettre en place des guichets spécifiques sectoriels pour faciliter le financement des transferts de compétences. La gestion fiduciaire de ce fonds fera l'objet d'une attention particulière ainsi que la rapidité des transferts au profit des CT à partir (ex. comptes spéciaux du Trésor) et sur des comptes sécurisés. Il pourra aussi, dans des conditions très encadrées, faciliter l'accès des CT à l'emprunt.

Les dotations de fonctionnement pourront passer par ce fonds afin d'en faciliter la gestion et le transfert vers les CT.

Ce mécanisme ne devra pas générer un coût élevé de transaction, mais être souple et efficient, il ne nécessitera pas la mise en place d'une entité de type établissement public, mais la mise en place d'un fonds géré par une structure souple et réactive à l'exemple du mécanisme mis en place au Bénin.

- De dotations directes du budget de l'État sur le compte des CT pour ce qui est des dotations sectorielles pour couvrir les charges récurrentes liées au transfert de compétences.

Afin d'assurer une gestion stratégique du financement de la décentralisation et du développement local et son suivi, un organe paritaire Administration-CT sera mis en place.

▪ Principaux extrants requis

EXT 141: Le niveau de ressources à mobiliser pour asseoir le processus de décentralisation et de développement local et le niveau de ressources à transférer aux CT sont définis et respectés.

Le niveau de ressources nécessaires pour financer tant les CT que les mesures d'accompagnement est défini. Les sources et la destination des financements sont identifiées en lien avec les incidences financières des transferts de compétences. Le niveau de transfert défini est respecté chaque année.

Une étude détaillée sur les besoins de financement est menée incluant (i) le financement minimum nécessaire au fonctionnement de l'administration d'une CT (ii) des analyses secteur par secteur des besoins de financement liés aux transferts, et (iii) les possibilités de réallocations des financements existants. Cette étude permettra d'adapter un cadre des dépenses à moyen terme sur 5 ans des dépenses liées à

la décentralisation. Elle permettra de définir un pourcentage du budget national de l'État qui sera obligatoirement réservé à la décentralisation, allant d'un minimum de départ de 10 % pour atteindre en 5 ans le niveau qui sera défini dans l'étude.

Une loi de programmation financière pluriannuelle est adoptée pour sécuriser les financements alloués à la décentralisation et au développement local tels que définis dans ce cadre des dépenses à moyen terme. Une commission nationale d'orientation et de suivi des finances locales sera mise en place.

EXT 142: La fiscalité est revue et tient compte des potentialités des territoires. Les modalités de collaboration des services des Impôts et du Trésor avec les CT sont améliorées.

Une remise à plat de la fiscalité est opérée sur la base des travaux existants et de l'évolution de la fiscalité. La nouvelle répartition des taxes et impôts est opérée en privilégiant ceux dont le rendement est suffisant. La fiscalité nationale affectée à la décentralisation sera revue afin d'orienter les impôts et taxes liés aux entreprises extractives vers l'abondement du fonds national de financement de la DL, d'affecter une part de la TVA à ce fonds, la fiscalité locale mettra l'accent sur la contribution communale, les impôts fonciers et la patente. Les modalités de définition des assiettes et des modes de recouvrement seront revues.

Un travail conjoint est mené entre le MEF, le MIDEDEC et les associations des maires pour aboutir sur une optimisation du système de fiscalité. Les procédures seront ensuite revues en conséquence, un guide de la fiscalité locale sera produit et diffusé avec les nouvelles directives incluant les modes de collaboration entre les services du MEF, du MIDEDEC et les collectivités.

EXT 143: Les instruments de financement des CT sont revus pour assurer une péréquation des ressources, un transfert rapide et sécurisé des fonds

Il s'agit de déterminer les outils de financements les plus adaptés et complémentaires pour fluidifier le transfert des ressources en fonction de leur finalité. Les transferts directs du budget de l'État aux CT seront privilégiés pour les dotations de fonctionnement, en combinaison avec la mise en place d'un fonds destiné à recevoir les transferts pour les investissements. Le mode de gestion des finances locales est aussi revu pour donner une plus grande souplesse dans cette gestion.

Le Fonds Régional de Développement est un outil simple, opérationnel, mais qui est insuffisamment abondé et dont les modalités de fonctionnement sont à revoir, notamment pour tenir compte de la mise en place effective de la collectivité Région. La révision de cet instrument de financement doit lui permettre de conserver une fonction de péréquation, tout en élargissant la possibilité de spécialiser certains financements (sectoriels et/ou développement économique) à travers des guichets dédiés. Concernant les Régions, d'après la loi, ces dernières n'ont pas de fiscalité. Elles bénéficient de dotations directes d'investissement et de fonctionnement dans la loi de finances. La question qui se pose est comment effectivement harmoniser le système de transfert de l'État entre les CT (communes et régions), de telle sorte par exemple qu'il y ait une dotation de fonctionnement globalisée transférée d'office aux CT et un fonds d'investissement des CT à plusieurs guichets et qui obéit à des règles spécifiques. Cette situation pose la question de l'absence d'une fiscalité régionale propre, une condition qui rend difficile l'exercice d'un minimum d'autonomie régionale.

Le FIS (non fonctionnel) serait aussi remplacé par le nouveau fonds succédant au FRD. Si un minimum de ressources doit être affecté par CT en lien avec la catégorisation qui sera opérée, le mode d'attribution des financements doit aussi tenir compte de leurs performances et de leur capacité d'absorption.

Enfin, une redevabilité de l'utilisation de ces fonds est indispensable tout comme un contrôle de cette utilisation. Une étude comparative des mécanismes de financement dans des pays comparables permettra de capitaliser les systèmes existants. Un des principes à retenir est de ne pas créer une agence de financement qui au final est coûteuse pour l'État comme pour les CT, mais de privilégier un fonds souple d'utilisation avec des règles prescrites de manière paritaire entre les représentants du MEF, du MID et ceux des CT. Afin de sécuriser ce fonds, son abondement pourrait s'appuyer sur l'affectation de certaines ressources fiscales. Les mécanismes de suivi des performances et d'audits seront à définir. Un système facilitant l'accès au crédit pour les CT disposant d'une capacité d'endettement sera mis en place.

Les dotations aux CT sont mobilisées et transférées aux CT.

Chapitre 4 : Les collectivités territoriales décentralisées ont les capacités et les moyens d'agir pour le développement territorial (Résultat intermédiaire RIN 2)

La décentralisation est souvent considérée comme un prérequis pour un développement local ambitieux et effectif. La relance de la dynamique de décentralisation esquissée au chapitre précédent fournit en effet des moyens à un processus de développement local dont l'impact jusqu'ici est demeuré limité.

Mais comme l'a amplement démontré l'état des lieux de la décentralisation et du développement local en Mauritanie ainsi qu'une revue exhaustive de la littérature, il y a un fossé entre une décentralisation effective et un processus de développement local capable d'avoir un impact réel et durable sur la vie des citoyens.

Les changements institutionnels esquissés au chapitre précédent doivent être à la fois incarnés et portés au plan local par des acteurs publics locaux capables d'entreprendre et de pérenniser les initiatives prises dans le cadre d'un développement territorial qui dépasse une action communautaire orientée vers le seul développement social et qui entend remédier aux absences de l'État. Ces acteurs sont les Communes et les Régions.

Le présent chapitre traite du Résultat intermédiaire 2 tel que défini dans le cadre logique. Il s'appuie sur deux résultats immédiats quant au renforcement des capacités des communes pour les appuyer dans l'amélioration des services de proximité (RIM 21) et la mise en place effective des collectivités régionales (RIM 22).

4.1 RIM 21 : Les communes sont renforcées pour permettre l'amélioration des services de proximité

▪ Enjeux

La Constitution crée les communes et leur confère la libre administration de leur territoire, la loi leur donne des compétences générales et des compétences spécifiques transférées. Les politiques de l'État, notamment la SCAPP reconnaît que les communes devraient jouer un rôle clé dans le développement du pays. L'état des lieux a démontré que les capacités d'intervention des communes sont limitées par une conjugaison de facteurs dont les principaux sont la non-concrétisation des transferts de compétences, l'absence de réserve foncière, la faiblesse des ressources humaines et financières, le manque de cohérence des textes, une tutelle trop pesante..., facteurs qui ne leur permettent pas de délivrer les services que les populations seraient en droit d'attendre. Ces facteurs ne doivent pas occulter les faiblesses dues, dans certaines communes, à une gestion critiquable, des recrutements sur des bases clientélistes qui réduisent leurs capacités, le manque de volonté d'améliorer le recouvrement des taxes et impôts...

Malgré cette situation, nombre de responsables de communes prennent des initiatives, mobilisent leurs réseaux, font des réalisations à la mesure de leurs moyens. Ils ne disposent que rarement du soutien des services de l'État qui les considèrent souvent comme des « concurrents » dans l'accès aux ressources.

Si la législation reconnaît à toutes les communes les mêmes prérogatives, et fixe les mêmes règles, elles se trouvent dans les faits dans des conditions extrêmement différentes et avec des potentialités allant d'un extrême à l'autre entre de grandes communes urbaines comme celles de Nouakchott ou Nouadhibou et des communes rurales peu peuplées couvrant d'immenses zones désertiques ou arides.

Aujourd'hui, alors que les populations ne considèrent pas leurs communes comme un acteur en mesure d'apporter des solutions, que les services déconcentrés de l'État les ignorent trop souvent, l'enjeu est de faire des communes de véritables acteurs de développement en leur donnant les capacités d'intervention qui leur manquent. L'État n'en sortira que renforcé.

Le manque de RH qualifiées et les besoins d'accompagnement restent des goulots d'étranglement. En dehors des grandes communes urbaines, les communes connaissent un déficit important en RH tant sur le plan quantitatif que qualitatif. On constate une hypertrophie de personnel non qualifié dans les services à caractère administratif et financier. Si le manque de ressources financières explique cette situation, les recrutements sur la base du clientélisme ne favorisent pas l'amélioration du niveau des

ressources. Les programmes de formation n'ont pas eu les impacts escomptés. Si la présence d'équipes de projets pallie certains déficits et favorise des progrès, ceux-ci sont peu durables dans le contexte actuel.

La délivrance de services, limitée par l'absence de transfert effectif de compétences et de moyens. Sur les 15 compétences théoriquement transférées, les communes interviennent surtout sur les 4 compétences suivantes (i) la construction, entretien et équipement des dispensaires (ii) la construction, entretien et équipement des bâtiments scolaires (iii) l'assistance aux indigents et (iv) la gestion des cimetières. Viennent ensuite l'enlèvement des ordures, la gestion des marchés, des abattoirs et l'alimentation en eau. L'exercice de ces compétences reste très limité en lien, d'une part, avec la faiblesse des ressources des CT et, d'autre part, avec l'absence d'effectivité et d'accompagnement des transferts de la part des ministères concernés. La délivrance des services par les communes est donc très limitée, ne permettant pas d'asseoir et de crédibiliser l'institution communale aux yeux de leurs habitants.

L'intercommunalité, qui peut permettre de dépasser les limites de chaque commune pour assurer des services en mutualisant les coûts, ne dispose par ailleurs pas encore du cadre juridique requis pour favoriser son développement.

Le cas de la ville de Nouakchott, ainsi que celui de la ville de Nouadhibou feront l'objet d'un traitement à part du fait de leur statut particulier en tant que régions, en prenant en compte l'articulation entre les communes d'arrondissement.

▪ Les choix stratégiques

Mettre en place un statut attractif et flexible pour attirer et stabiliser des RH qualifiées. La stratégie vise à ce que toutes les CT disposent d'un **noyau dur de personnel qualifié et stable** en matière d'administration, de gestion, d'état civil et de maîtrise d'ouvrage. Afin d'attirer et de sécuriser des RH qualifiées, un statut du personnel des CT sera élaboré et discuté avec les représentants des CT. Le choix est de ne pas mettre en place dans les prochaines années une fonction publique locale qui serait coûteuse, lourde à gérer et génératrice de rigidité, mais plutôt ce statut spécifique. Concernant le Secrétaire Général, son recrutement par les CT sera privilégié. Concernant les communes, la mutualisation des RH pour des domaines spécialisés (technique, social, fiscalité...) sera favorisée à travers des intercommunalités.

Faire de l'amélioration du niveau de services le fondement de l'action communale. La délivrance de services locaux de qualité est au cœur de l'action communale. La mise en œuvre du plan directeur de transfert de compétences va permettre aux CT d'exercer des fonctions de délivrance de services (santé, éducation, hydraulique, gestion des déchets) qu'elles n'exerçaient que marginalement en dehors de la gestion des ordures. Cette délivrance de service appelle à prendre en compte tant l'aspect accès au service que l'aspect qualité du service et nécessite une collaboration entre les acteurs impliqués (dont les techniciens, les usagers, les élus). Pour structurer cette collaboration, les CT seront incitées à mettre en œuvre des plans d'amélioration du niveau de service dans les domaines dont elles se saisiront en lien avec les transferts de compétences. Ces plans permettront de définir les mesures réalistes et les responsabilités pour atteindre ces objectifs d'amélioration des services, aussi limités soient-ils. Il s'agit d'amorcer une dynamique vertueuse de collaboration inter acteurs, dynamique qui peut aussi toucher un cadre intercommunal.

Ces plans d'amélioration du niveau de service constitueront demain les volets sectoriels des plans de développement communaux et serviront de base dans les processus de programmation sectorielle facilitant l'articulation entre les programmations territoriales des CT et les programmations verticales des ministères. À travers ces plans, c'est bien des fonctions de programmation, de maîtrise d'ouvrage et de gestion des services dont il s'agit. C'est à travers cet exercice que se forgeront **les politiques publiques locales** bâties sur du concret : l'amélioration de l'offre de services publics. Ces politiques publiques locales ne réussiront que si elles se construisent sur la base d'un partenariat.

Structurer l'accompagnement des CT. L'accompagnement des CT est indispensable tant du fait de leur faiblesse en RH, en dehors des grandes communes urbaines et des communes chefs-lieux de Wilaya mieux dotées, que du nécessaire apprentissage de leurs fonctions, soit transversales (gestion, administration, MO), soit spécifiques transférées ou à venir. Cet accompagnement privilégiera : **le développement d'équipes pluridisciplinaires mutualisées entre les CT** afin de travailler sur la pérennité, le recours aux structures et personnes qualifiées dans les régions (ONG, spécialistes indépendants, spécialistes en poste dans les services déconcentrés de l'État).

Les Délégations Régionales de Décentralisation et de Développement Local seront progressivement renforcées pour être en mesure d'appuyer les CT notamment dans la conception et la mise en œuvre de leurs plans de renforcement de capacité. **Les DR DDL travailleront en étroite collaboration avec le Centre de Formation et de Renforcement de Capacité** dont ils constitueront des relais au niveau régional. Les CT seront incitées à élaborer **des plans de renforcement de capacité adaptés à leurs besoins** et permettant une prise en main progressive de leurs différentes fonctions. Il ne s'agit pas de dérouler des séries de sessions de formation théorique, mais d'apporter les savoir-faire nécessaires dans l'exercice des fonctions, notamment pour concevoir et mettre en œuvre les plans d'amélioration du niveau de services. Ces plans de renforcement de capacité constitueront l'outil de référence pour les différents intervenants auprès des CT. Leur consolidation au niveau de chaque région permettra de mieux cibler les appuis à apporter. Le suivi de la performance des CT apportera aussi des éléments utiles pour élaborer ces plans. L'instrument de financement (Extrant 143) qui se substituera au FRD intégrera un guichet dédié à l'appui technique. Les collectivités les plus faibles (Extrant 131) seront bénéficiaires d'un programme d'appui particulier en lien avec les transferts de compétences.

Favoriser l'intercommunalité. Les faiblesses des ressources de nombre de communes appellent à une mutualisation de leurs actions. Le cadre légal mis à jour favorisera la création et le fonctionnement des regroupements de collectivités, dont les intercommunalités. La stratégie vise à accompagner la mise en place d'intercommunalités de service tout comme d'intercommunalité à vocation plus générale de développement de territoire.

Améliorer la gouvernance locale, impliquer les citoyens. Une bonne gouvernance est indispensable pour assurer une saine gestion des ressources des collectivités et entraîner les autres acteurs dans le développement de leur territoire. Les actions prévues au résultat immédiat RIM 11 (Extrant 116) sur l'appropriation citoyenne favoriseront l'implication des citoyens, de même que l'implication des usagers dans la cogestion de certains services publics. Les élus devront prendre des mesures pour montrer une transparence de leur gestion et communiquer sur les efforts de la commune et sur les résultats obtenus. La redevabilité des équipes communales jouera sur la réduction de l'incivisme fiscal.

▪ Principaux extraits requis

EXT 211: Chaque commune met en œuvre un plan de renforcement de capacité lui permettant d'assurer ses fonctions

Les communes disposent des capacités de pilotage, d'administration et de gestion qui constituent son noyau dur institutionnel, elles disposent des capacités de planification, de maîtrise d'ouvrage nécessaires à leur développement ainsi que des capacités de délivrance des services publics locaux (en lien avec les transferts).

Les communes élaboreront leur plan de RC, adapté à leurs besoins et spécificités, en lien avec les compétences qu'elles exercent. L'appui à la conception des plans de renforcement de capacité et à leur exécution sera assuré par des DR DDL préparées à cette tâche. La formation et l'accompagnement des élus et du personnel des CT et des acteurs impliqués dans la gestion des services publics locaux prévus dans les plans de RC seront assurés par une diversité d'intervenants afin de donner le plus de souplesse possible dans la mise en œuvre.

Interviendront en fonction de leur savoir-faire des services déconcentrés de l'État, les équipes pluridisciplinaires constituées dans le cadre des intercommunalités, des ONG et le Centre de formation et de RC avec son réseau d'intervenants. Les savoir-faire existant dans les communes seront aussi valorisés à travers la mobilisation de « pairs ». Les CT disposeront de dotation de RC pour mobiliser ces appuis.

Comme indiqué dans le résultat immédiat 11 sur le pilotage et les instruments, un programme spécifique pourra renforcer l'accompagnement des communes les plus faibles.

EXT 212: Les Communes définissent et mettent en œuvre dans un cadre partenarial des politiques publiques locales et délivrent des services

La définition et la mise en œuvre de politiques locales concertées constitueront un moyen pour les communes de mobiliser et de fédérer les acteurs locaux. La concrétisation de cette collaboration se traduit par la mise en œuvre de plan d'amélioration du niveau de service dans les domaines transférés, permettant un meilleur accès à des services publics locaux de qualité.

Les plans d'amélioration du niveau de services constitueront un des outils à privilégier. Ces plans constitueront le soubassement de la collaboration entre les différents acteurs sociaux économiques de la commune. Un accompagnement des CT en la matière sera effectué.

Un travail sur la bonne fonctionnalité des organes liés à l'institution communale sera systématisé, dont les commissions de travail communales, les CCC et les autres espaces de concertation visant à améliorer la collaboration entre les acteurs ainsi que les dynamiques infra communales. En fonction de ces capacités et de ses spécificités, chaque commune définira et mettra en œuvre des plans d'amélioration du niveau de services dans les domaines qu'elle jugera prioritaires.

Les modes de coopération avec la Région seront définis. Les expériences innovantes et les bonnes pratiques seront diffusées.

EXT 213: Les intercommunalités sont reconnues comme un instrument de mutualisation des moyens dans la délivrance des services et leur création est encouragée

Le recours aux intercommunalités apporte une réponse aux faiblesses structurelles des CT. Un cadre adapté est mis en place facilitant la mutualisation des ressources pour assurer des services communs.

Un cadre légal adapté est défini, les expériences en Mauritanie et dans d'autres pays sont valorisées, et les accompagnements à la mise en place d'intercommunalités sont disponibles.

EXT 214: La redevabilité dans la gestion des CT est instaurée et le civisme fiscal est développé

Une meilleure communication et une transparence dans la gestion des fonds publics favoriseront l'amélioration du niveau de recouvrement des impôts et taxes. Il s'agit d'instaurer un cercle vertueux entre bonne utilisation des fonds, amélioration des services aux populations et volonté de s'acquitter de ses impôts et taxes.

Un texte réglementaire dans le futur code des CT instaurera une obligation de redevabilité des responsables des CT vis-à-vis de leurs citoyens. Des méthodes de restitutions seront développées et mises à disposition des CT, les bonnes pratiques seront valorisées. Des campagnes de communication seront réalisées en vue de l'amélioration du civisme fiscal qui passe déjà par l'arrêt des « passe-droits » accordés par nombre d'élus à certaines catégories de citoyens.

4.2 RIM 22 : La régionalisation et les régions sont opérationnelles pour une meilleure gestion des territoires

▪ Enjeux

L'orientation générale : la relance de la décentralisation à travers une régionalisation effective. Malgré des avancées importantes, le processus mauritanien de décentralisation peine à donner des résultats significatifs. Le développement local qui devait pourtant profiter de cette décentralisation demeure à une échelle artisanale et la territorialisation des politiques publiques demeure un objectif. L'ajout d'un deuxième niveau de collectivités territoriales devrait permettre à l'État de se réorganiser de telle manière à ce que les collectivités assument des responsabilités que l'État et ses services déconcentrés arrivent difficilement à fournir.

La mise en place des régions répond au souci de l'État d'avoir des partenaires solides qui viennent ajouter à l'efficacité des pouvoirs publics. En effet, la région n'est pas uniquement conçue comme une autre collectivité territoriale ayant des compétences propres indépendantes de celles des communes, mais aussi comme un moteur au service du développement de l'ensemble du territoire qu'elle couvre et qui rend possible, fédère et stimule l'action des collectivités de base. Sans les régions, il est impensable que l'État puisse espérer territorialiser ses politiques de développement. Seules les régions peuvent insuffler une dynamique permettant de réussir une territorialisation qui exige un cadre territorial approprié pour s'épanouir. Pour ce faire, les régions doivent avoir les moyens d'agir et l'État doit fournir le cadre et les outils pour faciliter et coordonner une territorialisation qui doit être mise en œuvre, dans un esprit de réelle concertation entre les acteurs du processus. Dans tous les pays, ce palier *méso*, a-t-on pris l'habitude de dire, s'est avéré crucial non seulement pour la coordination de l'action publique, mais aussi pour

la stabilité et l'évolution de l'ensemble du système politique. Pour les communes et les collectivités territoriales de premier niveau, il s'agit d'un pas en avant important dans la mesure où il rééquilibre les rapports de force : avec la régionalisation, les communes ne sont plus seules dans leurs relations avec l'État.

Des acteurs convaincus et un processus approprié. Mais l'État et l'ensemble des partenaires, mauritaniens et internationaux, doivent être convaincus de la nécessité d'une régionalisation qui pourra apparaître à certains comme le simple ajout d'un palier administratif additionnel, éloignant encore davantage les citoyens de l'autorité publique. Certains ministères qui se sont dotés de structures régionales pourront se montrer sceptiques devant l'arrivée d'un nouvel acteur sur le terrain de la régionalisation, un acteur qui a pour lui l'autorité venue des urnes. Plusieurs bailleurs redoutent l'ajout d'institutions peu opérantes qui vont diluer encore davantage le peu de ressources que l'État accorde aux collectivités territoriales, ou même à ses propres services déconcentrés avec lesquels ils ont pris l'habitude de transiger.

La mise en place effective des régions nécessitera donc des efforts importants et soutenus de la part de l'État et de ses services déconcentrés. La régionalisation constitue l'étape la plus importante en matière de décentralisation depuis l'ordonnance d'octobre 1987 instituant les communes. Il serait sans doute plus juste de dire que cette décision a le potentiel de constituer une telle avancée. En effet, trente ans après l'ordonnance de 1987, les communes sont toujours en attente de connaître le contenu fonctionnel précis des compétences qu'on a choisi de leur transférer ainsi que les ressources financières qui accompagneront ces transferts.

La régionalisation offre tout le potentiel d'une transformation en profondeur de l'exercice du pouvoir et de la conduite de l'action publique en Mauritanie, et il ne faut pas sous-estimer les difficultés qui vont se présenter. Contrairement aux communes et à l'ordonnance de 1987, il ne s'agit pas cette fois de consolider les assises juridiques d'entités décentralisées déjà existantes, du moins pour plusieurs d'entre elles, mais bien de créer un nouvel ordre de pouvoir public qui à terme, et si c'est là la volonté des citoyens, a la possibilité de devenir un véritable pallier de gouvernance.

S'assurer que les régions ont les ressources et les moyens pour travailler. Ces ressources ne devront pas provenir de celles déjà réservées aux communes. Il faudra s'assurer que l'assiette fiscale soit augmentée et pas seulement divisée autrement. Le même raisonnement s'applique aux transferts en provenance de l'État. À terme, il faut envisager de territorialiser la fiscalité et le financement et d'approcher ces questions ainsi que la péréquation sur une base régionale.

Faire travailler ensemble les collectivités décentralisées et les administrations déconcentrées, et au premier chef les deux niveaux de collectivités. Si la région est appelée à impulser et coordonner le développement régional, tant économique que social et culturel, elle doit pouvoir le faire en respectant la libre administration et l'autonomie des communes. Non seulement elle ne peut empiéter sur leurs prérogatives, mais elle doit contribuer à les appuyer dans l'exercice de leurs compétences. Pour ce faire, la région doit s'appuyer sur des structures de concertation qui facilitent les échanges d'information, le dialogue et la prise de décision. Il faudra aussi s'assurer que les transferts de compétences qui jusqu'ici ne comprenaient qu'un transfert entre l'État et les communes incluent aussi, de manière aussi rationnelle et opérationnelle que possible, les régions. Dans une large mesure, la qualité de la coopération entre les régions et les communes dépend de la qualité de cette opération.

Mais la région décentralisée devra aussi coopérer avec les administrations déconcentrées et au premier chef les Wilayas et les Moughataas qui jusqu'ici avaient pour mission de coordonner l'action des services de l'État en tenant compte des compétences et des responsabilités des communes. Suite à la mise en œuvre de la régionalisation, la déconcentration administrative et les circonscriptions déconcentrées qui l'accompagnent ne disparaissent pas pour autant. Les pouvoirs de tutelle demeurent.

Jusqu'à présent, le bilan de la coordination interinstitutionnelle (communes-administrations déconcentrées-État) a été jugé peu fonctionnel et efficace. L'ajout des régions constitue l'occasion de revoir les dispositifs en place, de manière à réduire la prolifération de structures dans les processus de programmation et d'allocation des ressources.

L'enjeu des inégalités, particulièrement des inégalités de genre, doit être abordé et pris en compte. Au-delà de la participation des femmes aux conseils municipaux et de quelques initiatives en lien avec une prise en compte du genre dans la gestion des CT, la question du genre et de l'égalité entre les hommes et les femmes n'a guère été présente dans les débats entourant la décentralisation et le développement local. La mise en place des régions ne doit pas être le prétexte d'occulter encore davantage cette question. La Loi organique ne prévoit aucune disposition particulière concernant la présence de femmes dans les instances régionales et aucune mention n'est faite du genre et des femmes (ou des

jeunes ou d'autres groupes minoritaires) dans le fonctionnement et la gestion des régions. La nouvelle entité régionale devra néanmoins s'emparer de cette priorité.

- **Les choix stratégiques**

La mise en place des régions doit se faire en tenant compte des nombreux enjeux soulevés par la régionalisation. Pour y arriver, les choix suivants sont proposés :

Une mise en place ordonnée, fondée sur un calendrier établi. La région est appelée à jouer un rôle de pivot permettant de passer d'un modèle d'une action publique organisée autour de la déconcentration de l'État à une action où le leadership est assumé par des collectivités territoriales appelées à être jugées selon leur performance à cet égard. De sa mise en place dépend le bon fonctionnement de l'ensemble des institutions et structures actives dans le développement local. Cette mise en place doit non seulement se faire le plus rapidement possible, mais elle doit aussi être fondée sur une compréhension largement partagée de ce que constitue la régionalisation, des défis auxquels elle répond et des changements qu'elle est susceptible d'entraîner. Un budget initial de fonctionnement doit être prévu à partir d'une estimation des coûts encourus par les tâches à accomplir.

L'opérationnalisation rapide des nouvelles instances régionales pour poser rapidement des gestes concrets. Vu la complexité des tâches à accomplir au chapitre du transfert et de la répartition des compétences entre les deux niveaux de collectivités territoriales, il est important que la région trouve sa place dans la nouvelle architecture de l'action publique locale. Les ajustements et arbitrages devront être faits en tenant compte de la capacité d'initiative des régions (et des autres acteurs locaux), et non uniquement dans un cadre juridique et institutionnel. Un programme intérimaire de travail pourra être défini.

Un accompagnement rapproché sous la forme de formation et d'appui-conseil. Cet accompagnement concerne la sélection du personnel, la production d'un référentiel des métiers, l'établissement d'un programme de formation, l'établissement d'un service d'archives et de conservation des documents. La mise sur pied d'associations régionales d'élus pourra s'avérer utile dans le cadre des activités de représentation et de lobbying auprès de l'État.

Revoir les modes de planification dans une optique de territorialisation des politiques publiques. Plusieurs mécanismes de concertation et de coordination existent, tant au niveau communal que régional (pour les services déconcentrés). Pour éviter d'ajouter d'autres dispositifs, il faudra envisager une fusion entre ces différentes structures, ou penser à des dispositifs plus englobants comme une Assemblée régionale annuelle des élus (communaux, régionaux et nationaux).

Le financement de la région doit être établi en tenant compte des compétences transférées. Avec l'aide d'un budget-type et compte tenu d'une étude sur le potentiel fiscal de la région, un plan de financement de la région pourra être établi et soumis à la discussion.

- **Principaux extraits requis**

EXT 221: La régionalisation est mise en œuvre dans le cadre de la relance du processus de décentralisation et pour un renforcement du développement local.

Suite à la loi sur les régions, les collectivités territoriales régionales sont créées. Leur nombre, leurs délimitations, leurs missions sont déjà déterminés. Mais des précisions sont encore nécessaires sur l'exercice de leurs compétences, leurs ressources, leur articulation avec les services de l'Etat..., faute de ces précisions, l'interprétation de ce texte de base peut aller dans des sens différents et les Régions réduites à de simples chambres d'enregistrement.

Leur mise en place opérationnelle implique donc un nombre important d'étapes dans un processus qui devra être coordonné par le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Un comité de pilotage de la mise en place des régions devra être créé en lien avec le Conseil National de la Décentralisation et du Développement Local et un protocole d'accord établi avec les autorités de la wilaya correspondante et avec l'État pour une transition aussi rapide et fluide que possible.

Les actions proposées incluent, outre le pilotage de la régionalisation, l'adoption d'un plan de conduite de la régionalisation, la réalisation d'études stratégiques nécessaires à la régionalisation, une mise à jour des actes législatifs et réglementaires nécessaires à la mise en place des régions, l'affectation d'un budget de démarrage, l'inscription du budget N+1 dans la Loi des finances, la conception et la mise en œuvre

d'un programme d'appui aux régions, le recrutement du personnel et leur mise à niveau et l'installation des conseils régionaux dans des locaux temporaires, en attendant la construction de locaux permanents.

EXT 222: Les régions sont accompagnées dans l'exercice de leurs missions

Les acteurs de la régionalisation sont formés à l'action régionale et un cadre de concertation et de gouvernance territoriale est mis en place

L'une des raisons d'être souvent mentionnées pour la création des régions est de permettre une plus grande cohérence dans les politiques publiques, particulièrement en matière de développement économique local. Ce rôle passe par des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de planification territoriale, mais il s'appuie aussi sur l'animation d'un réseau renforcé de concertation et d'accompagnement des acteurs.

Parmi les actions qui seront détaillées dans le plan d'action, mentionnons (1) l'intégration au sein du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation du suivi de la mise en place et de l'accompagnement des Régions ; (2) la refonte des dispositifs de concertation qui existent actuellement au niveau des instances déconcentrées ; (3) la mise en place d'un organigramme type pour les régions et le rattachement des services déconcentrés aux Régions ; (4) l'établissement d'un programme de formation pour le personnel et les élus à travers un plan de renforcement de capacité adapté à chaque Région ; (5) la mise sur pied d'une organisation représentative pour les régions ; (6) un appui à la mise sur pied d'associations d'élus et de parlementaires sur une base régionale ; (7) l'élaboration d'un protocole pour favoriser le développement de la coopération décentralisée ; (8) la mise sur pied de tables de concertation régionales PTF-Régions ; et (9) la révision des dispositifs d'audit.

EXT 223: Les régions mettent en œuvre leur démarche de planification régionale, élaborent et exécutent leurs plans régionaux de développement

Les régions mettent en œuvre une démarche de planification territoriale fondée sur l'aménagement du territoire et la formulation d'un Plan territorial de développement.

Selon la Loi organique, les régions ont la responsabilité de participer à l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire et de veiller à sa cohérence par rapport au schéma national. Une responsabilité identique est prévue en ce qui concerne les schémas d'infrastructures et de services ainsi que les schémas d'action pour l'environnement. En principe, le Plan de développement régional doit refléter cette orientation. Ces responsabilités correspondent à une vision difficilement compatible avec celle d'une régionalisation active et inclusive où le rôle des régions ne se limite pas à celui d'un acteur de soutien et d'exécution pour des opérations décidées dans la capitale ou dans les ministères sectoriels. La SNDDL estime que cette question est majeure qu'il est important que l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus développe une vision commune du processus même de régionalisation.

Parmi les actions envisagées, il est proposé ici de : (1) conduire une réflexion élargie sur le sens à donner à la démarche de régionalisation en Mauritanie dans le contexte territorial particulier qui est le sien et disposer d'engagements forts des autorités nationales dans la conduite de cette régionalisation (2) revoir le plan d'action proposé pour l'aménagement du territoire (tel que défini dans la Loi sur l'aménagement du territoire) en mettant la région en situation de pilotage de l'élaboration de son schéma régional d'aménagement du territoire et faire de la démarche d'élaboration du schéma national une démarche « de bas en haut » plutôt que l'inverse ; (3) s'assurer que la démarche de planification régionale soit appuyée sur un exercice de prospective participatif et inclusif ; (4) privilégier la dimension de diagnostic territorial et l'établissement d'une banque de données axée sur la prise de décision ; (5) appuyer l'élaboration du Plan de développement territorial comme noyau dur des activités de planification du Conseil régional. Ce plan présentera les grandes orientations que le Conseil entend suivre et proposera un plan réaliste et effectif d'actions à mettre en œuvre. Il reviendra à la Région de mobiliser les acteurs régionaux pour son exécution et de mobiliser les sources de financement possible en s'appuyant notamment sur le guichet qui sera mis en place dans le nouveau mécanisme de financement de la décentralisation.

Chapitre 5 : Les leviers économiques et urbains du développement territorial sont activés (Résultat intermédiaire RIN 3)

5.1 RIM 31 : La promotion du développement économique des régions et des localités de Mauritanie est soutenue

- **Enjeux**

L'orientation générale : mettre en place d'une décentralisation économique. La SNDDL n'a pas vocation à se transformer en Politique ou en Plan d'action pour le développement économique des collectivités territoriales de Mauritanie. Elle vise plutôt à s'assurer que la décentralisation prenne avec succès le double virage de l'économie et de la territorialisation de l'action publique. En bref, il s'agit de ramener l'économie au cœur des préoccupations du développement local, tout en s'assurant que les politiques et les opérateurs du niveau macro-économique accordent une plus grande place aux initiatives économiques prises et conduites localement. Ce résultat entend concrétiser cette orientation.

Les mesures proposées ici ne suggèrent donc pas d'orientation économique particulière. Chaque CT devra faire ses propres choix et à en assumer les conséquences. En effet, la responsabilisation des collectivités, les élus comme les citoyens, est l'un des fondements mêmes de la démocratie locale. Pour les CT, le champ de l'action économique constitue un défi majeur sur la route d'une plus grande autonomie.

Comme son nom l'indique, le développement économique local (DEL) se prête mal à des approches définies « en haut » et ce serait aller à l'encontre de l'esprit même de la SNDDL de penser que les collectivités et l'ensemble des acteurs locaux peuvent être considérés comme de simples agents chargés de l'exécution de politiques définies nationalement. Le DEL est fondé sur le principe de la libre coopération entre des partenaires.

Ce résultat entend donc identifier les piliers sur lesquels construire une démarche de développement économique qui permette aux collectivités de prendre en main leur avenir économique tout en assurant l'État que les actions réalisées ne vont pas à l'encontre des grandes orientations retenues par le gouvernement, et ne conduisent pas à de nouvelles inégalités ou à reproduire les plus anciennes.

L'État s'est engagé — et la présente stratégie en est la démonstration — à fournir aux deux niveaux de collectivités, les communes et les régions, les ressources institutionnelles et financières pour qu'elles remplissent leurs responsabilités au chapitre des services de base aux citoyens et pour tout ce qui concerne le développement économique, social, technologique et culturel des collectivités. En retour, l'État est en droit de s'attendre à ce que les citoyens bénéficient pleinement de cette réforme en profondeur du mode d'exercice de l'action publique et que les CT ressortent renforcées administrativement, politiquement et fiscalement, de leur rôle accru dans la mise en place d'économies locales performantes et durables. Pour la décentralisation, ce virage économique ne constitue rien de moins qu'un test de vérité.

S'assurer que la croissance économique soit au cœur de la démarche de décentralisation et de développement local. Souvent présentée comme une stratégie de la dernière chance pour des territoires laissés pour compte par les changements dans les modes de production et par la libéralisation des échanges suite à une mondialisation débridée, l'approche par le DEL ne doit pas être confinée à la seule réduction de la pauvreté ou au maintien d'activités économiques minimales dans des zones abandonnées. Toutes les expériences étrangères le confirment : le simple ajout de quelques activités économiques à une démarche de développement local centrée sur la réduction de la pauvreté ne garantit pas l'atteinte des conditions propres à la construction d'économies territoriales solides et durables, source de création de richesses et de revitalisation territoriale. De la même manière, il ne suffit pas de prôner des investissements dans des infrastructures ou des secteurs structurants pour que l'on puisse automatiquement parler de DEL.

Pour qu'ils enclenchent une dynamique vertueuse de développement des économies locales, les actions en faveur du DEL doivent avoir une finalité économique qui leur est propre, ce qui implique de privilégier les acteurs socio-économiques opérant déjà au niveau local ainsi que les potentialités reconnues du territoire. Certes, un projet de DEL peut avoir des retombées importantes, positives ou négatives, sur le climat et la paix sociale, sur l'égalité entre les hommes et les femmes, sur les changements culturels, sur l'environnement et l'adaptation aux changements climatiques, mais au bout du compte c'est de création

de richesses et de génération de revenus locaux dont il est question, de création d'emplois décents, d'investissements et de productivité, d'innovation et d'attractivité, de création d'entreprises, d'associations patronales, d'équipements marchands, de formation de la main-d'œuvre, d'accès au crédit, d'entrepreneuriat, de climat des affaires, de transparence, de maîtrise d'ouvrage, de conditions et de normes du travail, etc.

S'assurer d'un appui au développement économique qui essaime sur l'ensemble du pays, région après région. L'immensité du pays, l'éloignement de certaines régions, leur faible population, une économie redevable en bonne partie de l'exploitation de ressources naturelles et la concentration des centres de décision, tant politiques qu'économiques, dans la capitale sont autant de facteurs qui ne favorisent pas une croissance économique partagée entre des régions dont les dotations en ressources ne sont pas les mêmes. Les nombreuses initiatives de développement communautaire mises en œuvre localement et visant l'émergence d'activités génératrices de revenus ou le renforcement du secteur informel n'ont pu que ralentir une tendance à la « désertification économique ». Une décentralisation effective couplée à une régionalisation réelle doit permettre de renverser cette tendance et permettre à toutes les CT, communes comme régions, de travailler à bâtir leur économie sur la base des potentialités de leur territoire et des efforts que les citoyens auront consentis. Faut-il travailler avec ces collectivités qui ont l'expérience du développement communautaire et profitent depuis longtemps de l'appui des bailleurs en espérant un effet d'entraînement sur les autres régions ou au contraire s'intéresser aux zones les plus démunies ? Faut-il inclure des préoccupations pour la péréquation et tenir compte de la performance des collectivités ?

Construire sur les potentialités du territoire et les facteurs endogènes sans pour autant rejeter les contributions extérieures ou tomber dans une compétition stérile. Tous les territoires mauritaniens ne bénéficient pas des mêmes ressources naturelles et humaines. Le processus de délimitation des communes et des régions de déconcentration (les wilayas) n'a pas cherché à produire une situation d'équilibre entre ces diverses potentialités. Bien plus, la viabilité à long terme de certains territoires est loin d'être assurée. Comment s'assurer que le fonctionnement « normal » de la régionalisation, c'est-à-dire une régionalisation qui donne sa pleine mesure, n'accroît pas ces inégalités de départ ? L'État a ici un rôle important à jouer : d'abord celui de s'assurer que ses propres actions n'accroissent pas les disparités entre les régions, ensuite de mettre en place un régime de péréquation efficace et qui tienne compte de l'ensemble des ressources du pays, y compris celles issues des industries extractives qui devront être incluses dans les calculs de péréquation.

Inscrire le DEL dans une perspective régionale. Le palier régional est le plus approprié pour assurer la cohérence et fournir un appui adéquat aux initiatives de DEL. Cela implique que la région, en l'occurrence le Conseil régional, ait les capacités institutionnelles et organisationnelles pour encadrer des projets de développement local et de s'assurer que ceux-ci s'inscrivent dans une logique régionale.

Travailler à la montée en puissance du DEL tout en préservant l'implication citoyenne. Comment faire pour que le DEL s'affranchisse d'un certain localisme et se professionnalise sans pour autant perdre son dynamisme issu d'une démarche participative. Le fait que les CT et leurs élus doivent être impliqués dans les initiatives DEL pour en assurer l'efficacité et la durabilité constitue une nécessité, qui doit néanmoins éviter l'écueil d'une bureaucratisation de la démarche et d'un effacement des opérateurs privés et des acteurs associatifs.

Construire les économies locales dans l'action. Chaque situation de DEL est unique, car les territoires et les populations ont tous des caractéristiques qui les différencient. C'est pourquoi chaque projet doit s'appuyer sur un diagnostic territorial permettant de cartographier l'ensemble des ressources, des opportunités et des contraintes à l'action. Les types d'approches disponibles varient aussi selon les réalités socio territoriales, le secteur et les objectifs retenus. L'approche filière et l'approche par la chaîne de valeurs sont les plus connues et ont l'avantage de pouvoir s'appliquer en milieu rural et dans le secteur agricole ainsi qu'en milieu urbain, par exemple dans le bâtiment, l'eau-assainissement, la gestion des déchets solides.

Cibler les jeunes en développant leur employabilité et l'accès à l'emploi pour les groupes marginalisés. En Mauritanie, plusieurs structures s'occupent de la question de l'emploi des jeunes. Le pays dispose même d'une Agence Nationale de promotion de l'emploi des jeunes et le Président de la République en a fait un engagement personnel fort. Un programme, le PNIDDLE (Programme National Intégré d'appui à la décentralisation, au Développement Local et à l'emploi des Jeunes), a même inclus l'emploi des jeunes dans sa mission et associé cette question à celles de la décentralisation et du développement local. Plusieurs projets de développement local ont inclus un volet emploi des jeunes dans les actions

appuyées. À cela s'ajoute un réseau de lycées de formation technique et professionnelle et diverses structures de formation professionnelle associées à des ministères ou relevant du secteur privé. Mais de l'avis même des acteurs et des intervenants dans ce secteur, les résultats jusqu'ici ne débouchent guère sur des résultats significatifs pour impacter positivement sur un taux de chômage des jeunes qui dépasse les 40 %. L'intégration de cette ambition affirmée de promotion du DEL au cœur de la stratégie de décentralisation et de développement local doit permettre de produire les résultats escomptés.

▪ **Les choix stratégiques**

Les premières expériences de DEL en Mauritanie remontent au milieu des années 1990. Même si ce champ d'action s'est toujours montré réfractaire à l'établissement d'un corpus théorique, ces expériences ont permis de valider des pratiques et des approches qu'il s'agit maintenant de généraliser à une plus grande échelle. L'état des lieux de la décentralisation et du développement local établi au début du processus d'élaboration de la présente stratégie ainsi que le diagnostic général établi par la suite ont insisté sur l'absence de liens entre la décentralisation et le développement local. En donnant aux collectivités territoriales, communes et régions, les moyens et les ressources de leurs ambitions, la présente stratégie entend créer les conditions nécessaires pour qu'elles puissent s'impliquer activement dans le DEL, une demande maintes fois réitérée par les artisans mêmes du développement local.

Assurer l'appropriation et l'élaboration d'un cadre national d'action en faveur du DEL. Il est important que le DEL soit l'objet d'une large appropriation et qu'il soit reconnu comme une priorité pour un développement territorial intégré et inclusif. Cela signifie que l'ensemble des intervenants aient la même compréhension des dynamiques économiques à accompagner, des leviers sur lesquels agir et que les leçons appropriées aient été tirées des expériences mauritaniennes en la matière. Bien entendu, chaque région a ses propres spécificités qui guideront les choix de son action en matière économique.

Montée en puissance du DEL sur une base régionale : mettre sur pied un ou plusieurs programmes régionaux d'appui au DEL dans les régions disposant déjà d'une certaine expérience en matière de DEL, et là où la région s'est dotée d'un plan de développement territorial et d'une stratégie de développement économique pouvant servir de cadre pour assurer la cohérence des actions de DEL.

Faire des CT les partenaires de premier ordre dans le DEL, notamment en s'assurant que les initiatives de DEL soient en cohérence avec les plans communaux de développement et que les CT aient les capacités et les ressources requises pour assurer leur participation à ces initiatives.

S'assurer que les opérateurs économiques disposent des capacités et d'un environnement facilitant leurs activités et favorisant la prise d'initiatives économiques en collaboration avec les autres acteurs de la société civile.

L'emploi des jeunes. Comme l'ont bien compris les promoteurs du Programme PNIDDLE, l'emploi des jeunes est l'une des clés du succès ou de l'échec éventuel du processus de décentralisation. Si les jeunes n'arrivent pas au minimum à trouver travail décent ou, mieux encore, un travail qui correspond à leurs aspirations et au marché du travail de demain, il est peu probable que les CT du pays arrivent à les retenir sur leur territoire. Les compétences des régions en matière de formation professionnelle constituent une excellente porte d'entrée.

▪ **Principaux extraits requis**

EXT 311: Un Cadre National d'Appui au Développement Économique Local est élaboré et mis en œuvre

Reconnaître que le DEL constitue une priorité stratégique pour permettre à la Mauritanie d'atteindre une croissance et une prospérité durable, inclusive et qui englobe l'ensemble du territoire.

Malgré des exceptions significatives, les initiatives de DEL dans le pays sont le plus souvent menées dans un cadre de développement communautaire et demeurent dépendantes des projets et programmes initiés par les PTF. Faute d'appui des collectivités territoriales et des ministères concernés par le développement économique, ces initiatives arrivent difficilement à initier un cycle de croissance qui s'appuierait sur les potentialités des territoires.

À mi-chemin entre une politique et une stratégie, un Cadre National d'Appui au Développement Économique Local sera élaboré, il entend définir le cadre et les moyens permettant au développement économique local de devenir une véritable orientation stratégique pour le pays et le fondement de son développement territorial.

EXT 312: Les CT initient et coordonnent des activités de développement économique local dans un cadre régional

Des initiatives de DEL sont menées à terme à l'initiative et avec la participation des communes et dans le cadre d'une stratégie régionale de développement économique avec l'appui des régions.

Les priorités identifiées en la matière porteront principalement sur les actions suivantes : (1) renforcer l'intérêt des collectivités locales (communes) pour le DEL et favoriser une appropriation plus étendue du DEL au niveau local et régional ; (2) revoir les plans de développement communal pour accorder une place plus importante au développement économique ; (3) identifier les potentialités locales en lien avec les opportunités régionales et nationales pour stimuler le tissu économique des communes ; (4) appuyer les régions pour qu'elles se dotent d'une stratégie de développement économique régionale ; (5) développer des mécanismes facilitant la cohérence entre les actions de la région et celle des communes tout en assurant une certaine cohérence de la démarche d'ensemble en favorisant notamment les intercommunalités ; (6) développer des outils, guides et manuels permettant d'explorer les diverses facettes du DEL ; (7) développer un cadre de contractualisation État-Région et État-Région-Communes ; et (8) prévoir des mesures d'encouragement aux initiatives inter collectivités.

EXT 313: Une formation et un accompagnement sont offerts aux acteurs du développement économique local et leurs capacités renforcées

Le développement économique régional et local est appuyé par un cadre politique et législatif porteur, des outils adéquats, un accompagnement soutenu et des dispositifs de financement appropriés de manière à favoriser l'implication des opérateurs économiques.

Les opérateurs économiques sont souvent les grands absents du développement économique local. Des mesures importantes et soutenues devront être prises pour renverser cette situation. Ainsi, il faudra s'assurer qu'une offre de formation en appui au développement et à l'action économique locale et régional soit disponible à l'ensemble des opérateurs économiques ainsi qu'aux organisations représentatives, chambres consulaires, structures professionnelles. De plus, l'ensemble des acteurs et des partenaires économiques seront appuyés pour participer à la planification de projets de développement économique local et pour soutenir leur mise en œuvre.

Cette offre de formation et d'accompagnement devra tenir compte des conditions spécifiques dans chacune des régions, des blocages et lacunes au plan réglementaire qui alourdissent le climat des affaires ainsi que de l'état du développement financier local et de l'accès au crédit.

L'utilisation des TIC et du numérique à des fins économiques sera favorisée.

EXT 314: Un dispositif local d'appui aux initiatives économiques en faveur de l'emploi des jeunes et des femmes est mis en place

L'emploi et l'employabilité des jeunes seront appuyés à travers des initiatives de développement local, particulièrement dans le secteur des TIC et du numérique. A court terme, chaque région devra se doter d'un plan d'action pour la formation professionnelle et l'adaptation de la main d'œuvre afin d'identifier les besoins de chaque région et de permettre une mutualisation des efforts. Des contrats États-Régions-Entreprises spécifiques à l'emploi et l'employabilité des jeunes seront mis en place. Un appui sera fourni aux entrepreneurs et porteurs de projets productifs dans leur démarche d'emploi des jeunes. Ces initiatives s'adresseront également aux garçons et filles.

La stratégie s'assurera de la prise en compte du genre dans les initiatives de développement économique local et un audit sur l'accès des femmes aux opportunités économiques suite à la décentralisation sera mené à terme afin d'identifier des mesures et des actions immédiates et concrètes. Des sommes seront réservées dans les fonds mis en place dans le cadre de la SNDDL pour sortir les projets d'appui à la promotion économique des femmes de leur statut d'éternel projets-pilotes.

5.2 RIM 32 : Un développement urbain durable et inclusif est encouragé

▪ Enjeux

Orientation générale : Une maîtrise de l'urbanisation à repenser par une plus grande implication des villes

Le territoire de la Mauritanie est relativement vaste, mais peu peuplé avec une densité de 3,2 habitants/km², une des plus faibles au monde. C'est un espace soumis aux aléas des changements climatiques et que le désert n'a eu de cesse de modeler et de remodeler. À cela s'ajoutent une croissante démographique importante (et qui se maintient), des mouvements de population significatifs suite aux sécheresses des années 1970, une urbanisation soutenue, la quasi-disparition en moins de trente ans d'un mode particulier d'occupation du territoire (le nomadisme) et une expansion de la ville-centre (Nouakchott) qui passe de moins de 10 000 habitants au tournant des années 1960 à près d'un million aujourd'hui.

Jusqu'à présent, toutes les tentatives de formuler et d'imposer à partir « d'en haut » des solutions globales à une urbanisation dont on arrive mal à saisir l'ampleur et encore moins à contrôler les effets n'ont pas abouti ou, tout au mieux, n'ont pas donné les résultats attendus. C'est le cas du Schéma national d'aménagement du territoire et de la Politique nationale de l'habitat dont l'adoption se fait toujours attendre, ces documents se révélant souvent dépassés avant même d'avoir pu faire l'objet de débats. Il en va de même des nombreux plans d'urbanisme et stratégies de développement conçus pour aider Nouakchott à rattraper ses retards en termes d'urbanisme et de services urbains (eau, assainissement, enlèvement des ordures). D'autres initiatives, comme le Programme de développement urbain (PDU), financé par la Banque mondiale au début des années 2000 se sont révélées plus pertinentes compte tenu de l'ampleur des sommes en jeu (60 millions \$ USD) et surtout de la volonté de mettre en avant un urbanisme certes moderne, mais où les mesures d'intervention en milieu urbain sont envisagées dans une perspective de développement et non simplement d'assainissement du cadre de vie.

Bien qu'ils ne constituent pas en soi une Politique ou une Stratégie de développement urbain pour la Mauritanie, les activités suggérées dans le cadre du Résultat immédiat RIM 32 de la SNDDL s'inscrivent tout à fait dans la perspective ouverte par le PDU en ramenant l'urbain et les villes dans la démarche de développement territorial intégré, et en faisant des collectivités territoriales urbaines des acteurs, et non de simples spectateurs, du développement urbain et d'une urbanisation apaisée.

L'existence d'une décentralisation effective orientée vers la mise en place de CT agissant comme un gouvernement de proximité et porteuses d'une vision affirmée en matière de développement local peut en effet être considérée comme une condition nécessaire pour l'émergence d'un développement urbain durable, qui ne laisse personne derrière et qui favorise l'apparition de cultures urbaines centrées sur la créativité, l'innovation et l'entrepreneuriat. Faire des villes des milieux de vie attrayants nécessite de donner aux collectivités la marge de manœuvre institutionnelle, les ressources et les outils nécessaires pour qu'elles puissent libérer les potentialités présentes sur leur territoire.

La place de la ville et plus généralement de l'urbain dans les plans et stratégies de développement. Pour l'instant cette place demeure modeste, pour ne pas dire inexistante. Alors que précédemment les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) mentionnaient brièvement la ville tout au moins dans le contexte de la pauvreté, ce n'est plus le cas dans la Stratégie de croissance partagée (SCAPP). La majorité des documents sectoriels de planification stratégique font l'impasse sur la ville ou y voit principalement une source de « problèmes » : problème de pollution, problème de déchets, risques de catastrophe, criminalité, tensions communautaires, illégalités de toutes formes, congestion. Il apparaît urgent de ramener la ville au cœur de la réflexion stratégique sur la croissance et sur l'accession de la Mauritanie au statut de pays émergent.

La faible capacité des villes à concevoir et à prendre en main un développement dont on n'apprécie pas toujours la complexité. De nombreuses raisons expliquent cette situation : l'absence de tradition urbanistique et de culture urbaine, la croissance urbaine rapide, le clientélisme local et l'apparente sur-disponibilité de l'espace. Maintenant que les collectivités territoriales s'apprêtent à voir leurs capacités et leurs ressources augmenter et qu'elles sont en position d'offrir à leurs citoyens des services de base de qualité et de s'impliquer dans des initiatives de développement économique local et régional, il est nécessaire qu'elles investissent le champ de l'urbain et se donnent les moyens et surtout la volonté de planifier leur développement.

L'enjeu des villes moyennes. L'expérience étrangère confirme que les villes moyennes détiennent la clé d'une décentralisation et d'une régionalisation réussie. En effet, les villes moyennes (ou secondaires), en particulier les capitales régionales ont un rôle économique important à jouer du fait de leur fort ancrage dans l'organisation et la gestion du territoire. C'est dans les villes moyennes que les interactions villes-campagnes peuvent le plus facilement être renforcées afin de multiplier les échanges entre producteurs et consommateurs. Ces villes s'avèrent aussi être des espaces propices pour des initiatives de DEL à la fois en milieu urbain (réhabilitation de l'habitat, construction d'équipements, services d'assainissement, etc.) et en milieu rural (appui aux filières porteuses, renforcement des chaînes de valeur). Finalement, ces villes détiennent sans aucun doute la clé de la rétention des jeunes grâce au renforcement de leur employabilité. Il leur faudra cependant pallier d'importants déficits d'équipements et à des moyens financiers inadéquats.

La mise en place d'un régime foncier approprié pour les villes. Longtemps, la question spatiale s'est surtout posée en milieu rural en rapport à l'ordonnance de 1983 portant réorganisation foncière et domaniale, qui mettait fin à la propriété traditionnelle et qui devait permettre au nouveau pays d'entrer dans la modernité foncière. Trente ans plus tard, la question de la propriété du sol en milieu rural se pose néanmoins toujours avec, entre autres, le phénomène d'accaparement des terres au profit de grandes exploitations, mauritaniennes ou étrangères, et elle représente encore un obstacle important aux initiatives de DEL (appui aux filières et aux chaînes de valeur notamment). Par ailleurs, la croissance fulgurante et désordonnée des villes, principalement Nouakchott, a fait en sorte que c'est aujourd'hui en milieu urbain que la question foncière se pose avec le plus d'acuité. Il importe de faire reconnaître que le foncier urbain est un actif économique de première importance et nécessite des actions prioritaires pour assurer une implication des CT dans la gestion du foncier. L'expérience a montré que la problématique du foncier ne se pose pas de la même manière en milieu rural et urbain. Continuer à vouloir lier les deux, c'est confirmer l'inaction.

L'émergence d'une urbanité véritable. Les centres urbanisés de Mauritanie n'ont pas encore pu développer cette qualité bien particulière d'urbanité qui fait des villes des espaces caractérisés par des modes de pensée et de vie suffisamment différents pour que l'on parle d'une culture urbaine. Il ne s'agit pas pour la Mauritanie de tourner le dos à son passé rural et nomade, mais de faciliter l'éclosion d'une vie urbaine ancrée dans la culture mauritanienne, qui célèbre la diversité du pays, son ouverture sur des traditions différentes et qui offre un terreau fertile à l'innovation sociale et au changement. C'est dans les villes que les femmes et les jeunes, les deux principales forces de changement dans le pays, peuvent le plus y contribuer.

▪ **Choix stratégiques**

Reconnaître le développement urbain comme un enjeu local et régional. La Mauritanie a connu une transformation rapide de son environnement urbain qui en fait un cas à part dans les pays de la sous-région et pour tout le continent africain. Jusqu'à présent ce développement urbain a davantage été subi que maîtrisé. Maintenant que la décentralisation leur en a donné les capacités et les moyens, les collectivités décentralisées doivent se saisir d'un enjeu appelé à déterminer la place de la Mauritanie dans la nouvelle économie-monde.

Placer le développement urbain dans le cadre de la régionalisation. En Mauritanie, la réussite de la régionalisation dépend dans une large mesure des avancées que le pays saura faire au chapitre du développement urbain. Sans l'existence d'au moins un centre urbain capable de polariser son environnement immédiat, les régions sont condamnées à demeurer des entités purement administratives.

Positionner les capitales régionales pour une meilleure articulation du réseau urbain national et à son ouverture. Elles doivent pouvoir profiter de leur prééminence institutionnelle pour insérer la Mauritanie dans la mondialisation urbaine. C'est particulièrement le cas pour tout ce qui concerne le développement économique.

Reconnaître le statut particulier de Nouakchott qui se retrouve aujourd'hui dans une situation de vide juridique avec la dissolution de la Communauté Urbaine de Nouakchott. Or la région n'a pas de compétences urbaines ni de compétences en matière de gestion des ordures et les communes de Nouakchott qui retrouvent désormais leur statut de communes de droit commun ont des ressorts territoriaux limités et ont peu de compétences en matière d'aménagement urbain. Ne faudrait-il pas dans ces conditions élargir les compétences de l'Agence de développement Urbain, en revoyant sa gouvernance pour une cogestion Etat — communes, pour englober tous les aspects liés au développement urbain de Nouakchott ?

Contribuer à l'établissement d'une gouvernance foncière qui prend en compte les particularités du milieu urbain. Une importante initiative de réforme du régime foncier de la Mauritanie est en cours avec l'appui de la Banque mondiale. Cette réforme est jugée constituer une condition essentielle à une stimulation de l'activité économique, principal facteur de réduction de la pauvreté.

Placer le logement et le cadre de vie au cœur des politiques urbaines et des initiatives de développement économique locales en s'assurant d'une implication des collectivités locales. La ville mauritanienne s'est construite dans l'empressement, privant les citoyens des conséquences bénéfiques des effets d'agglomération. Cette course à l'étalement a aussi comme conséquence une multiplication des quartiers précaires dont le rythme de dégradation dépasse largement les programmes gouvernementaux visant leur réhabilitation.

- **Principaux extraits requis**

EXT 321: Les capacités des villes mauritaniennes à élaborer et mettre en œuvre des stratégies de développement urbain sont renforcées

Permettre à la Mauritanie de mieux contrôler son urbanisation et de tirer profit de la transition urbaine que connaît le pays pour faire de ses villes des moteurs d'une croissance économique équilibrée et inclusive.

En préparation à l'élaboration d'une stratégie nationale de développement urbain, il est urgent que les villes mauritaniennes puissent élaborer et mettre en œuvre leur propre stratégie de développement urbain, ce qui implique en arrière-fond une meilleure connaissance du réseau de villes en Mauritanie et une analyse prospective sur les tendances de la démographie urbaine. Une analyse des stratégies et plans de développement formulés et mis en œuvre par les collectivités urbaines mauritaniennes s'impose aussi pour identifier les déficits de capacités, institutionnelles, financières et organisationnelles qui les empêchent de reprendre le contrôle de leur développement. Quels outils doivent être développés pour faciliter l'élaboration et l'application réussie de telles stratégies ? Comment réussir une démarche inclusive d'élaboration d'une stratégie de développement urbain durable ? Comment les villes peuvent-elles anticiper leur avenir ?

EXT 322: Les nouvelles capitales régionales sont renforcées et équipées grâce à un programme d'investissements prioritaires.

S'assurer que les « nouvelles » capitales régionales soient dotées des équipements et des infrastructures nécessaires et qu'elles contribuent au développement de leur région.

Le Programme d'investissements prioritaires vise à renforcer l'armature urbaine des capitales régionales pour qu'elles puissent jouer leur rôle de moteur du développement de leur région et offrir un cadre de vie adéquat. La mise en œuvre d'un tel programme est conditionnelle à l'obtention d'un financement et pourrait s'inscrire dans la mise en place des régions. Le programme est également conditionné à l'élaboration et l'adoption d'un plan de développement urbain pour chaque capitale.

EXT 323: Des mécanismes locaux pour la gestion du foncier sont établis

S'assurer que les intérêts des villes et des CT urbaines soient pris en compte dans les discussions entourant la formulation et l'adoption d'un nouveau régime de gouvernance foncière et qu'un dispositif de gestion décentralisée du foncier soit mis en place.

Il n'est pas dans les objectifs et même les possibilités de la SNDDL de manière significative à la formulation et la mise en œuvre d'un nouveau régime de gouvernance foncière pour la Mauritanie.

Il est important de s'assurer que la situation particulière de la gouvernance foncière en milieu urbain soit prise en compte et qu'éventuellement un régime particulier soit établi en milieu urbanisé ou en voie de l'être. Parmi les mesures opérationnelles à cet égard, il sera proposé qu'un comité tripartite (Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation/Ministère de l'Habitat, Urbanisme et Aménagement du Territoire/Association des Maires [Collectivités Territoriales] soit mis sur pied pour préciser une position commune. Il est aussi envisagé la création au sein de l'Observatoire des Collectivités Territoriales d'un volet dédié au foncier et la mise sur pied de Guichets fonciers dans les collectivités territoriales (au niveau de chaque

région et des principaux centres urbains) afin de s'assurer que le processus de régularisation des titres soit mené de manière décentralisée en lien étroit avec les autorités communales et régionales.

EXT 324: Les collectivités territoriales sont impliquées dans la promotion d'un habitat de qualité

Permettre aux habitants urbains d'avoir accès à un habitat de qualité avec un accès à l'électricité et à des services d'eau et d'assainissement et d'énergie.

Cet objectif implique de (1) sensibiliser les collectivités territoriales à la question de l'habitat et du cadre de vie ; (2) tirer les enseignements des divers programmes d'appui à l'habitat en Mauritanie ; (3) amener les collectivités territoriales et les régions à dresser le bilan de l'habitat sur leur territoire ; (4) examiner les conditions d'accès au crédit et les possibilités de financement disponibles auprès des institutions bancaires ; (5) organiser un Salon de l'Habitat ; et (6) étudier la possibilité de la mise sur pied d'un programme expérimental d'habitat multigénérationnel.

Troisième partie : Les dispositifs d'appui à la mise en œuvre de la SNDDL

Chapitre 6 : Mécanisme et modalités de financement de la décentralisation

6.1 Les bases d'un nouveau mécanisme de financement des CT

▪ Rappel

La stratégie a prévu dans les travaux clés à réaliser dans les plus brefs délais, une étude sur l'analyse des besoins de financement en volume par catégorie de CT et la faisabilité d'un mécanisme de financement. Les résultats attendus au chapitre du financement présentent un enjeu majeur : « **la mobilisation et l'affectation de ressources financières aux CT en adéquation avec leurs missions apparaissent comme une priorité.** » Cet enjeu appelle à mettre en place un mécanisme de financement adapté aux ambitions de la présente stratégie. Ce chapitre est destiné à donner le cadre dans lequel ce mécanisme sera défini, mécanisme qui remplacera le FRD et le FIS, aujourd'hui obsolètes.

▪ Principes

Le financement des collectivités territoriales s'appuie sur les principes suivants qui guideront les mécanismes à mettre en place :

- La péréquation des ressources entre les collectivités, justifiée par la nécessité d'un partage équitable des ressources nationales entre l'ensemble des collectivités ;
- L'égalité de l'accès à ces ressources, permettant à chaque collectivité sans exclusivité d'accéder à ces ressources ;
- Le respect des prérogatives des collectivités locales notamment de leur maîtrise d'ouvrage ;
- L'obligation pour les CT de respecter les règles de bonne gestion des fonds publics ;
- La prévisibilité pour les CT des fonds disponibles et la pluri-annualité dans l'utilisation des ressources affectées ;
- L'incitation à la performance, notamment en termes d'amélioration des ressources fiscales ;
- La capacité d'assurer un entretien et une fonctionnalité des équipements,
- Le contrôle de la bonne utilisation des fonds publics.

▪ Que financer et les canaux possibles ?

Les besoins de financement des CT concernent (i) le fonctionnement de l'institution communale ou régionale, (ii) la couverture des charges récurrentes générées par les transferts de compétences, (iii) les besoins d'investissement et (iv) les coûts de formation et de renforcement de capacités.

Deux grandes options sont possibles et peuvent se combiner :

- Des transferts directs du budget de l'État sur les comptes des CT,
- Le passage par un mécanisme financier spécifique qui centralise les différentes ressources mises à disposition par l'État, voire ses partenaires, pour les redistribuer aux CT

La première option qui peut concerner des dotations de fonctionnement et d'investissement est la solution la plus simple. Elle est adaptée dans les cas où le système des finances publiques permet un abondement sans retard des comptes des CT. Elle est peu adaptée à des pays connaissant des tensions régulières de trésorerie conduisant à des arbitrages en défaveur des CT.

La seconde option permet de sécuriser les fonds destinés aux CT, de concevoir les outils pour adapter leur allocation tenant compte des catégories de CT et de leur performance, une meilleure traçabilité. Elle facilite aussi l'abondement des fonds par les partenaires techniques et financiers.

Certains pays choisissent de faire passer seulement les dotations d'investissement par un mécanisme spécifique, et privilégient pour les dotations de fonctionnement et de couvertures de charges récurrentes

liées au transfert sectoriel les transferts financiers directs sur les budgets des CT. D'autres pays préfèrent confier à un seul mécanisme la gestion des différents types de dotations.

Si les mécanismes financiers spécifiques offrent une grande souplesse de gestion des fonds, ils peuvent aussi devenir des instruments bureaucratiques coûteux et manquant d'efficacité. Aussi, il y a lieu de distinguer dans le mécanisme à mettre en place :

- Le ou les fonds,
- Le dispositif avec le système d'octroi.

Tirant les enseignements de systèmes en place dans d'autres pays, la Mauritanie opte pour un système combinant :

- La mise en place d'un fonds national destiné à recevoir :
 - o Les dotations de fonctionnement,
 - o Les dotations d'investissement,
 - o Les dotations pour l'appui technique.
- Le transfert direct des ministères sectoriels sur les budgets communaux et régionaux pour ce qui relève de la couverture des charges récurrentes des compétences transférées.

6.2 Les fonds

▪ La création d'un Fonds National de la Décentralisation et du Développement Local

En remplacement du FRD dont l'évolution est nécessaire, un FNDDL est constitué. Ce fonds est constitué de trois enveloppes (« sous-fonds ») destinées à alimenter :

- **Des dotations d'équilibre** destiné à financer le fonctionnement des CT en complément des ressources propres que mobilisent les CT,
- **Des dotations d'investissement non affectées** décomposé en :
 - o Un guichet pour le développement communal
 - o Un guichet pour le développement régional
- **Des dotations de renforcement de capacité**

Ces 3 enveloppes ou sous-fonds de base pourront être complétées par des guichets pour recevoir des **fonds d'investissement affectés sectoriellement**.

▪ L'enveloppe pour les dotations d'équilibre

Finalité :

- Assurer une répartition des dotations de fonctionnement qui tiennent compte des besoins non couverts des coûts de fonctionnement des CT.

Modalités d'attribution :

- Cette enveloppe est allouée sous forme d'une dotation calculée sur la base de la population et de la catégorie des CT.
- Cette dotation est versée en deux fois le premier mois de chaque semestre.

▪ L'enveloppe pour les dotations d'investissement non affectées

Finalité :

- Permettre le transfert de dotation d'investissement dont l'utilisation est libre pour les CT dans le cadre de leurs compétences et dans le respect des règles de gestion publique.
- Cette enveloppe concerne aussi les investissements pour le développement local au niveau communal et pour le développement économique régional pour les régions.

Modalités d'attribution :

- Cette enveloppe distingue une composante pour l'investissement communal et une composante pour l'investissement régional afin de faciliter les allocations pour chacune de ces deux catégories de CT.
- Ces dotations d'investissements seront composées du cumul de trois éléments : une dotation de base, une dotation de péréquation et une dotation de performance.
- Cette dotation est versée en une seule fois en début d'exercice. Des règles d'utilisation seront définies afin de garantir la bonne utilisation des fonds, la qualité des réalisations et leur fonctionnalité.

▪ **L'enveloppe pour les dotations de renforcement de capacité**

Finalité :

- Donner les moyens aux CT de financer leurs plans de renforcement de capacité. Faute de cette dotation spécifique, peu de CT pourraient investir en la matière.

Modalités d'attribution :

- Un montant forfaitaire est attribué par catégorie de CT, il est versé en une seule fois.

▪ **Les dotations sectorielles affectées aux CT**

Finalité :

- Ces fonds sont mis en place en fonction des besoins de chaque secteur dans le cadre des transferts de compétence. Ils correspondent à une action volontariste d'un secteur pour inciter les CT à investir dans ce secteur en lien avec les politiques nationales sectorielles, notamment pour rattraper des retards, sous-équipements...

Modalités d'attribution :

- Chaque guichet sectoriel aura ses modalités d'attribution. En fonction des secteurs, des cofinancements des CT peuvent être prévus.

6.3 La péréquation

La disparité des ressources entre les CT et les inégalités d'accès aux services publics appelle à une péréquation des ressources entre les CT. L'objectif premier est de permettre aux collectivités de fournir à leurs résidents des services publics sensiblement comparables à ceux des autres collectivités de même niveau à des niveaux de mobilisation des ressources locales comparables.

L'étude prévue sur le financement de la décentralisation établira une catégorisation des CT en tenant compte des facteurs de :

- Population,
- Superficie,
- Enclavement,
- Niveau de pauvreté,
- Niveau d'urbanisation,
- Niveau de services publics.

L'analyse de cette situation et des incidences des différents facteurs permettra de définir une formule adaptée dans la répartition des ressources permettant une correction progressive des inégalités. Ce fonds de péréquation sera un véritable instrument d'orientation des fonds permettant au fil des années de mettre l'accent sur une période déterminée par exemple sur les villes, ou sur les collectivités les plus enclavées...

Il reviendra à l'instance d'orientation du FNDDL de déterminer la part du fonds d'investissement non affecté entrant dans la péréquation et d'actualiser régulièrement la formule retenue.

6.4 La prise en compte des performances des CT dans l'attribution des dotations

Une partie de la dotation d'investissement non affectée prend en compte le niveau de performance de la CT. L'analyse de la performance d'une collectivité est liée à sa capacité à délivrer les biens et les services publics locaux de sa responsabilité (compétences déléguées et transférées) en transformant de manière efficace et efficiente les moyens mis à disposition et mobilisés par elle en produits répondant aux attentes des populations de son territoire.

Vu le déficit des moyens des CT et leur hétérogénéité, l'analyse de performance privilégiera une analyse de performance relative au sein de chaque catégorie de CT. Cette analyse prendra en compte trois domaines (i) administration et gestion de la CT y compris l'effort d'amélioration des ressources propres de la CT, (ii) maîtrise d'ouvrage et (iii) délivrance de services. Le choix des critères et des indicateurs s'appuiera sur le système existant de suivi des capacités institutionnelles mis en place par la DGCT et des performances des CT particulièrement au chapitre du recouvrement.

Afin que cette prise en compte de la performance ait un effet incitatif auprès des CT, les montants affectés doivent être substantiels. Il est prévu de mettre au départ 15 % de la dotation d'investissement non affecté dans la part « performances » puis de monter progressivement à 25 puis 30 % au fil des années.

6.5 L'abondement des fonds

L'étude sur les besoins de financement de la décentralisation et du développement local déterminera les besoins à couvrir et les modalités de financement des CT à travers les différentes composantes des ressources propres des CT, dont la fiscalité locale, l'affectation de certaines taxes et d'impôts nationaux à ce financement.

Du fait de la rareté des ressources et des contraintes budgétaires, il est envisagé que le FNDDL soit conçu comme une enveloppe globale affectée par l'État pour le financement de la décentralisation, il reviendra à l'instance d'orientation de ce fonds d'en définir l'affectation entre ces différentes composantes.

Afin d'assurer un abondement stable et suffisant de ce fonds, il est attendu :

- Un engagement de l'État d'abonder le fonds au départ à hauteur de 10 % des recettes du budget national, puis de monter progressivement au fil des années et en lien avec les transferts à un niveau de 25 %.
- L'État abondera ce fonds en y affectant des sources pérennes telles une part de la TVA, l'affectation d'une part de taxes et impôts sur les ressources extractives.

Afin de compléter les ressources affectées par l'État et d'augmenter le niveau du fonds, l'État mobilisera ses partenaires extérieurs pour abonder le fonds. Des règles précises seront définies afin d'éviter le risque de distorsion dans l'accès au financement par des affectations ciblées qui creuseraient les inégalités entre les régions.

Les ressources destinées au FNDDL seront placées sur un compte spécial du Trésor afin d'en garantir une utilisation exclusive et sécurisée pour la décentralisation. L'organe responsable de la gestion du Fonds sera autorisé à ouvrir des comptes dans des banques commerciales pour faciliter la gestion des différentes composantes du FNDDL et recevoir certains abondements des partenaires techniques et financiers.

6.6 Le dispositif

Le dispositif sera géré par un dispositif léger ayant un faible coût de transaction, tout en se dotant des moyens de contrôle de la bonne utilisation des fonds.

▪ La commission des finances locales

En remplacement du Comité National Technique lié au FRD, une commission nationale des finances locales est créée, chargée définir les orientations du fonds, ses modalités d'abondement, de fonctionnement et de veiller à la bonne utilisation des fonds.

Cette commission nationale des finances locales est un organe paritaire comprenant d'un côté les représentants des principales administrations concernées par la décentralisation et le développement local, et de l'autre les représentants des associations d'élus ou de CT. Elle est le bras financier du Conseil National de Décentralisation et de Développement Local.

Les missions de la commission nationale des finances locales :

- Définir les orientations en matière de financement des collectivités locales ;
- Faire mener tous travaux nécessaires pour suivre l'état des finances locales et faire évoluer les mécanismes de financements,
- Définir les modalités d'abondement du fonds et contribuer la mobilisation des ressources nécessaires,
- Définir les modalités de répartition du FNDDL entre ses différentes composantes
- Définir les modes de calcul et les montants des dotations affectées par catégorie de CT.
- Définir les mécanismes et les modalités d'octroi des fonds,
- S'assurer d'une bonne fonctionnalité du FNDDL et de l'accès rapide des CT à ces fonds,
- Veiller à la mise en place des modalités de suivi et de contrôle de la bonne utilisation des fonds.
- Produire un rapport annuel de l'état des finances locales.

▪ **Le secrétariat exécutif**

La commission nationale des finances locales dispose d'un organe technique permanent chargé d'assurer la gestion du fonds. Cet organe, secrétariat exécutif, applique les décisions de la commission et rend opérationnels les fonds. C'est ce secrétariat exécutif qui recueillera toutes les données nécessaires au calcul des dotations et soumettra à la commission le résultat de l'application des différents critères. Ce secrétariat assurera une analyse raisonnée sur l'affectation du fonds entre ses différentes composantes et soumettra ses propositions à la commission.

Le secrétariat exécutif procédera au transfert des dotations aux CT suivant les règles définies dans le manuel de procédures du FNDDL.

▪ **Le suivi, le contrôle et l'accompagnement**

Il reviendra au secrétariat de la commission nationale des finances locales d'assurer le suivi de la bonne utilisation des fonds à travers un système de remontées des informations via les circuits du Trésor et de l'administration territoriale.

Un système de contrôle indépendant sera mis en place afin d'assurer par sondage des audits sur la bonne utilisation des fonds et le respect des procédures par les CT.

Il reviendra au dispositif d'appui et d'accompagnement des CT prévu par ailleurs d'accompagner les CT dans la bonne utilisation de leurs ressources et dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage. Cela passe par des études de faisabilité de qualité pour les investissements.

6.7 Les fonds spéciaux

La stratégie de décentralisation et de développement local préconise la mise en place de fonds dédiés à des thématiques exigeant des apports importants de l'État et de ses partenaires. Il a été fait mention :

- D'un fonds dédié aux initiatives locales et régionales (Extrant 312) orienté notamment sur les aspects économiques (Extrant 314),
- De besoin de financement important pour le développement urbain (Extrant 324).

Ce sont des programmes d'investissements additionnels au FNDDL qu'il s'agira de prévoir et de monter. L'articulation avec le FNDDL sera précisée au moment du montage de tels fonds ou programmes d'investissements.

Chapitre 7 : Pilotage et suivi de la SNDDL

7.1 Pilotage de la SNDDL

Le pilotage de la mise en œuvre de la SNDDL s'opérera comme prévu dans le résultat immédiat RIM11. Sans un pilotage rattaché au plus haut niveau de l'Etat, il sera difficile de mettre en œuvre la SNDDL. À cet effet, un **Conseil National de Décentralisation et du Développement Local** est mis en place sous l'autorité de la Présidence.

▪ Attributions du CNDDL

Les attributions du CNDDL pour assurer le pilotage de la SNDDL sont :

- Définir les orientations en matière de décentralisation et de développement local.
- S'assurer de la mise en œuvre de la SNDDL et prendre les mesures à cet effet.
- Veiller à la cohérence des politiques et des stratégies sectorielles avec la SNDDL ainsi que la cohérence des textes législatifs réglementaires.
- Veiller à l'affectation effective des ressources aux collectivités territoriales.
- S'assurer d'un développement territorial équilibré.

Le CNDDL est sous l'autorité de la Présidence auquel il rend compte de ses travaux, de ses décisions et de ses recommandations.

▪ Composition du CNDDL

La composition du CNDDL est paritaire Administration — Collectivités. Sont membres du CNDDL :

- Le premier ministre ou son représentant qui préside le CNDDL
- Les ministres en charge des finances, de l'économie, du plan, de l'administration territoriale, de la décentralisation, de l'urbanisme
- Les ministres sectoriels dont les secteurs comportent des compétences exercées par les collectivités locales,
- Les représentants des associations des collectivités locales et d'élus.
- Des représentants du secteur privé, de la société civile,

Le CNDDL peut faire appel à des personnes ressources pour éclairer ses décisions et peut ouvrir ses débats à des partenaires qui appuient le processus DDL à titre consultatif. Des représentants de l'Assemblée Nationale (membres de la commission en charge de la gouvernance à l'AN de préférence) sont invités à suivre les travaux du CNDDL.

▪ Organisation du CNDDL

Le secrétariat du CNDDL est assuré par le ministère en charge de la décentralisation. Le CNDDL s'appuie sur quatre commissions thématiques pour préparer ses décisions : (i) la législation et la réglementation, les transferts de compétences, la déconcentration et le rattachement des services techniques aux CT (ii) le financement de la décentralisation (iii) le renforcement de capacité, (iv) la promotion du développement territorial incluant le développement économique et les différents aspects du développement local. En fonction des besoins, d'autres commissions ou groupes de travail temporaires peuvent être mis en place. Ces commissions, présidées par un membre du CNDDL, peut faire appel à des personnes qualifiées pour contribuer aux analyses et propositions.

Le CNDDL se réunit tous les six mois, et à la fin de sa session, les conclusions sont présentées à la Présidence de la République.

7.2 Le suivi-évaluation

Le suivi évaluation de la mise en œuvre de la SNDDL sera assuré par le ministère en charge de la décentralisation. L'entité en charge de ce suivi sera outillée en conséquence et produira des états semestriels de l'exécution de la SNDDL afin de préparer les sessions du CNDDL. Annuellement, un rapport

d'exécution de la SNDDL est élaboré, discuté et validé par le CNDDL avant d'être présenté à la Présidence de la République et à l'Assemblée Nationale.

Un cadre du ministère sera responsabilisé sur le suivi des indicateurs de la SNDDL, un tableau de bord sera conçu afin de suivre le niveau d'exécution, d'atteinte des indicateurs et aussi de renseigner les facteurs limitants, les mesures correctrices définies et leur mise en œuvre. La base de données existantes sur le suivi des communes sera adaptée et intégrera les régions. Un observatoire des Collectivités territoriales sera mis en place permettant de suivre et d'analyser les indicateurs clés en matière de développement territorial et de capacités de collectivités. Cet observatoire produira les analyses qualitatives destinées à éclairer le CNDDL. Des accords sur l'échange de données seront passés avec les autres entités publiques et privées produisant des données pouvant intéressées l'Observatoire.

À noter que tous les deux ans, une évaluation externe indépendante sera menée sur l'état de la mise en œuvre de la SNDDL.

Le volume 2 de la SNDDL détaille les indicateurs liés aux résultats intermédiaires, aux résultats immédiats et à la réalisation des extraits.

Chapitre 8 : Synthèse du budget

L'estimation des besoins financiers pour mener à bien la SNDDL approche les 70 millions de \$US sur 10 ans hors dotations aux collectivités territoriales. Les dotations financières aux CT ont été provisionnées dans un premier temps à hauteur de 50 millions de \$US par an, soit 500 millions sur les 10 ans. Ce prévisionnel sera à ajuster une fois l'étude approfondie sur les besoins de financement des CT, prévue au démarrage de la SNDDL, sera menée.

Récapitulatif des coûts prévisionnels de la SNDDL pour la période 2019 / 2028							Monnaie \$US				
Coûts par Résultat immédiat	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	2 024	2 025	2 026	2 027	2 028	Total
RIM 11	1 398 210	1 788 760	2 438 310	1 849 260	1 502 760	1 319 560	1 099 560	1 011 560	1 099 560	1 011 560	14 519 100
RIM 12	95 700	549 175	2 854 775	2 616 075	1 024 375	24 750	0	0	0	0	7 164 850
RIM 13	3 850	259 050	638 000	638 000	638 000	550 000	550 000	0	0	0	3 276 900
RIM 14 (hors dotations CT)	1 980	758 010	1 980	89 980	1 980	1 980	1 980	1 980	1 980	1 980	863 830
RIM 21	13 750	125 400	288 200	546 150	688 900	684 200	706 500	24 200	16 500	24 200	3 118 000
RIM 22	322 630	6 460 520	7 919 230	1 526 030	484 880	193 930	80 630	86 680	80 630	86 680	17 241 840
RIM 31	0	72 160	1 303 110	2 510 060	2 585 210	2 643 210	2 623 960	2 623 960	2 623 960	2 623 960	19 609 590
RIM 32	32 780	411 180	762 630	540 430	584 980	1 980	1 980	1 980	1 980	1 980	2 341 900
Total	1 868 900	10 424 255	16 206 235	10 315 985	7 511 085	5 419 610	5 064 610	3 750 360	3 824 610	3 750 360	68 136 010
Dotations aux CT (RIM 14)	36 135 000	50 436 980	57 935 000	57 935 000	57 935 000	50 435 000	50 435 000	50 435 000	50 435 000	50 435 000	512 551 980
Total avec dotations aux CT	38 003 900	60 861 235	74 141 235	68 250 985	65 446 085	55 854 610	55 499 610	54 185 360	54 259 610	54 185 360	580 687 990

Conclusion : les préalables et les priorités

L'adoption et la mise en œuvre de la SNDDL doivent résulter d'un choix politique fort et pleinement assumé, cohérent avec la Constitution et la construction d'un Etat fort et décentralisé, visant un développement territorial équilibré.

S'appuyant sur les acquis et les enseignements de ces années écoulées et des processus en cours tant en Mauritanie que dans les autres pays, la SNDDL définit un cap clair et des mesures incontournables à prendre, faute desquelles la SNDDL perdra son sens. La conduite des changements attendus appelle la mise en œuvre de ces mesures qui répondent aux enjeux sociaux, économiques et institutionnels posés par un environnement en pleine mutation. L'expérience montre qu'il ne peut pas y avoir de demi-mesures, sauf à rester dans la situation actuelle qui conduira à une dégradation progressive de la situation des territoires sur les plans sociaux, économiques et politiques.

▪ L'exigence partenariale

Mettre en œuvre une stratégie implique de la traduire en politique publique, une tâche éminemment difficile, peu importe le contexte, et qui appelle son lot de questionnements, de détours, de compromis. Sans ces difficultés et les obstacles qu'il faut surmonter, la politique de décentralisation et de développement durable est condamnée à stagner dans un immobilisme.

Pour s'assurer que le pays avance, il importe de ne pas perdre de vue l'essentiel, celui d'un pays qui en 2028 aura réussi à renverser la dynamique qui a été la sienne jusqu'ici, celle d'une dynamique fondée sur les décisions et les initiatives en provenance du Centre, d'en haut si l'on préfère, pour une dynamique de partenariat où le gouvernement central, l'État et les collectivités territoriales agissent comme autant de partenaires, en appui avec le secteur privé et la société civile, pour mettre en place un développement territorial qui ne laisse personne derrière.

L'action partenariale a ses exigences, entre autres celles de s'assurer que tout soit mis en œuvre pour que les autres partenaires réussissent eux aussi à atteindre leurs objectifs. Le succès ne peut ici qu'être collectif.

▪ Ne pas perdre de vue l'essentiel

La présente stratégie s'appuie sur quelques idées simples qu'il importe de garder à l'esprit en évitant de les considérer comme autant d'évidences. Nous en avons retenu cinq :

1. La **décentralisation et le développement local ont chacun besoin l'un de l'autre**. On ne peut renforcer l'un sans aussi renforcer l'autre. Pour chaque décision prise, il faut se demander en quoi les deux vecteurs sont renforcés ;
2. Les collectivités territoriales, communes et régions, ont des **responsabilités politiques au chapitre des services à offrir à leurs populations**. Ce ne sont pas de simples agents d'exécution. Elles doivent pouvoir être jugées par les populations quant à l'efficacité de leur action. Il faut donc s'assurer qu'elles disposent des moyens et d'une sphère d'autonomie réelle pour assurer leur redevabilité ;
3. Le développement des territoires n'est possible que s'il s'appuie sur des collectivités disposant de capacités et de moyens réels, **capables d'initier et d'exécuter des actions de développement économique** mettant en valeur les spécificités et les ressources des territoires ;
4. Les **Régions constituent la clé de voute** de tout l'édifice du développement territorial ;
5. Le **développement urbain** est aussi l'affaire des collectivités locales.

▪ Des préalables

La priorité est d'abord à l'**appropriation à tous les niveaux de la SNDDL**, appropriation qui demande un travail de communication, d'explication tant en direction du grand public qu'en direction des différents niveaux d'instances dirigeantes, en premier lieu : Présidence, Gouvernement, Assemblée Nationale. A

moins de devenir un véritable projet de société, le développement territorial est condamné à demeurer un autre de ces slogans vides appelés à être remplacé par un autre, tout aussi éphémère.

Cette appropriation doit se traduire par **la mise en place de l'instance de pilotage de la SNDDL, le CNDDL** et ses commissions. Le CNDDL doit se montrer actif, exigeant vis-à-vis des acteurs du processus de DDL. Comme dans tous pays et toute conduite du changement, des forces réfractaires au processus, notamment au niveau central, chercheront à ralentir la démarche en différant la prise des décisions clés. Le climat d'unanimité qui caractérise les discours sur la décentralisation et le développement local ne doit pas leurrer personne. Il y aura des résistances et elles viendront de partout. Il y aura ceux qui estimeront que l'on va trop vite et ceux qui jugeront, au contraire, que l'on ne va pas assez vite et assez loin ; on dira que les intérêts des régions ne sont pas vraiment pris en compte ou, à l'inverse, que l'intérêt général est oublié ; on se plaira à appeler qu'il a fallu des décennies aux pays dits développés pour mettre en œuvre des réformes décentralisatrices et qu'il ne faut pas s'attendre à ce que la Mauritanie y arrive en dix ans.

Le CNDDL et la Présidence devront être fermes sur la tenue de la feuille de route de la SNDDL.

▪ **Les priorités**

Les décisions clés à prendre rapidement concernent :

- L'adoption d'un code des Collectivités territoriales et la mise en cohérence des textes sectoriels avec ce code,
- La définition et la mise en œuvre d'un plan directeur de transfert de compétences,
- Le repositionnement des services déconcentrés de l'État,
- L'opérationnalisation des régions,
- La mise en place du nouvel instrument de financement de la décentralisation et du développement local et l'affectation des ressources adéquates.

Ces décisions sont les éléments structurants autour desquels la SNDDL est bâtie et les autres activités déclinées en vue d'aboutir à un meilleur niveau de délivrance des services publics sur l'ensemble du territoire, à favoriser le développement économique aux niveaux régional et local, à stimuler la participation citoyenne... autant d'éléments qui permettront de concourir au développement territorial de l'ensemble du pays.

▪ **Le risque principal**

Le risque principal pour la mise en œuvre de la SNDDL est le manque d'engagement politique autour des changements induits. Par manque de compréhension des réponses qu'apporte la SNDDL face aux enjeux nationaux, en restant dépendant de groupes ou personnes privilégiant leurs intérêts immédiats face à l'intérêt du pays, l'engagement des autorités concernées pourrait s'avérer insuffisant pour mettre en œuvre la SNDDL qui ne resterait alors qu'une déclaration d'intention. L'engagement de Présidence, celui de l'Assemblée Nationale sont indispensables pour la réussite de la SNDDL. L'exemple malheureux de la perte du contrôle des territoires au Mali illustre les conséquences d'un engagement insuffisant de cet Etat dans le développement de ses territoires.

<p>Le volume deux de la stratégie DDL présentera les actions préconisées, les indicateurs et le système de suivi ainsi qu'un cadrage budgétaire pour la mise en œuvre de la stratégie.</p>

Annexe 1 : Présentation synthétique de la SNDDL

Stratégie Nationale de Décentralisation et de Développement Local (SNDDL) de la République Islamique de Mauritanie	
<p>"À l'horizon 2028, les collectivités territoriales décentralisées de Mauritanie sont devenues des acteurs incontournables d'une gouvernance territoriale inclusive et d'un développement harmonieux du territoire national sur la base de l'accès de tous aux services de base et d'initiatives de développement économique local et de développement urbain permettant la mise en valeur des potentialités des territoires dans un souci de solidarité nationale. Elles sont des composantes essentielles de la construction d'un État fort, garant de l'intégrité et du développement équilibré et harmonieux du pays."</p>	
RIN 1 : Les conditions d'un développement territorial inclusif et durable sont réunies	
RIM 11	Le pilotage et l'accompagnement de la mise en œuvre de la SNDDL sont assurés, le cadre légal est révisé
EXT 111	Le mécanisme de pilotage et de portage de la SNDDL est opérationnel
EXT 112	Les outils de S&E et les analyses stratégiques sont disponibles
EXT 113	Le cadre légal est révisé et actualisé
EXT 114	Les acteurs de la DDL sont accompagnés
EXT 115	La coopération avec les Partenaires Techniques et Financiers est renforcée
EXT 116	Une participation citoyenne renforcée accompagne la mise en œuvre de la SNDDL
RIM 12	L'action publique et les services de l'État sont adaptés aux exigences du développement territorial
EXT 121	Les services publics locaux et des services déconcentrés de l'État dans les domaines transférés sont rattachés aux collectivités territoriales
EXT 122	Une adaptation des services de l'État aux réalités territoriales est opérée
EXT 123	Un statut professionnel et stable est défini pour le personnel des collectivités territoriales
EXT 124	Une programmation territoriale entre l'État et les collectivités territoriales est négociée
EXT 125	L'exercice de la tutelle est remplacé par un contrôle de légalité
RIM 13	Le partage et les modalités de transfert de compétences de l'État central vers les collectivités territoriales sont définis
EXT 131	Le mode de transfert et d'accompagnement est défini
EXT 132	Un transfert effectif de compétences sur la base du plan directeur de transfert est assuré
RIM 14	Le financement du processus de décentralisation est assuré sur une base pérenne
EXT 141	Les niveaux de ressources à mobiliser et à transférer aux collectivités territoriales sont définis et respectés
EXT 142	La fiscalité est revue et tient compte des potentialités des territoires
EXT 143	Les outils de financement des collectivités territoriales sont revus pour assurer une péréquation des ressources, un transfert rapide et sécurisé des fonds
RIN 2 : Les collectivités territoriales ont les capacités et les moyens d'agir pour le développement territorial	
RIM 21	Les communes sont renforcées pour permettre l'amélioration des services de proximité
EXT 211	Chaque commune met en œuvre son plan de renforcement des capacités lui permettant d'assurer ses fonctions
EXT 212	Les communes définissent et mettent en œuvre dans un cadre partenarial des politiques locales et délivrent des services publics locaux
EXT 213	Les intercommunalités sont reconnues comme un instrument de mutualisation des moyens et leur création encouragée
EXT 214	La redevabilité dans la gestion des communes est instaurée et le civisme fiscal est développé
RIM 22	La régionalisation et les régions sont opérationnelles pour une meilleure gestion des territoires
EXT 221	La régionalisation est mise en œuvre dans le cadre de la relance du processus de décentralisation et pour un renforcement du développement local
EXT 222	Les régions sont accompagnées dans l'exercice de leur mission
EXT 223	Les régions mettent en œuvre leur démarche de planification régionale, élaborent et exécutent leurs plans régionaux de développement
RIN 3 : Les leviers économiques et urbains du développement territorial sont activés	
RIM 31	La promotion du développement économique des régions et des localités de Mauritanie est soutenue
EXT 311	Un Cadre National d'Appui au Développement Économique Local est élaboré et mis en œuvre
EXT 312	Les collectivités territoriales initient et coordonnent des activités de développement économique local dans un cadre régional
EXT 313	Une formation et un accompagnement sont offerts aux acteurs du développement économique local et leurs capacités renforcées
EXT 314	Un dispositif local d'appui aux initiatives économiques en faveur de l'emploi des jeunes et des femmes est mis en place
RIM 32	Un développement urbain durable et inclusif est encouragé
EXT 321	Les capacités des villes mauritaniennes à élaborer et mettre en œuvre des stratégies de développement urbain sont renforcées
EXT 322	Les nouvelles capitales régionales sont renforcées et équipées grâce à un programme d'investissements prioritaires
EXT 323	Des mécanismes locaux pour la gestion du foncier sont établis
EXT 324	Les collectivités territoriales sont impliquées dans la production d'un habitat de qualité

Annexe 2 : Chronogramme simplifié mise en œuvre par résultat

NB : une présentation plus détaillée est donnée en annexe du Volume 2.

La mise en œuvre des différents résultats de la stratégie, tel que visualisé dans la présentation qui suit par résultat, montre :

- **Une phase orientée sur les choix stratégiques et la prise de décision**, cette phase suivant les résultats s'étalera sur 1 à 3 ans (le choix a été fait d'étaler les activités mais la mise en place de tout le cadre institutionnel doit se faire de manière relativement intense autour des années 2019 et 2020)
- **Une phase sur le développement des instruments induits par les choix stratégiques et la formation des acteurs à ces instruments**. Cette phase, suivant les résultats, s'étale aussi de 1 à 3 ans. Pour certains résultats cela peut être très rapide et commencer en 2019, pour d'autres résultats cette instrumentalisation commencera entre 2020 et 2022.
- **Une phase de mise en œuvre des instruments et d'accompagnement** qui s'enchaîne à la précédente suivant les activités et s'étalera jusqu'en 2028. Cette phase pourrait être divisée en deux périodes de 3 ans chacune avec une montée en capacité des CT et une diminution des besoins d'accompagnement.

Du fait de la nature différente des résultats et, au sein des résultats, des activités, il est difficile d'établir un cloisonnement des phases. Il y a une interpénétration normale. Bien entendu, trois questions majeures seront décisives sur le rythme :

- La volonté politique de prendre les décisions sans tarder,
- La capacité d'absorption des acteurs tant Ministères que CT,
- Les moyens qui seront alloués.

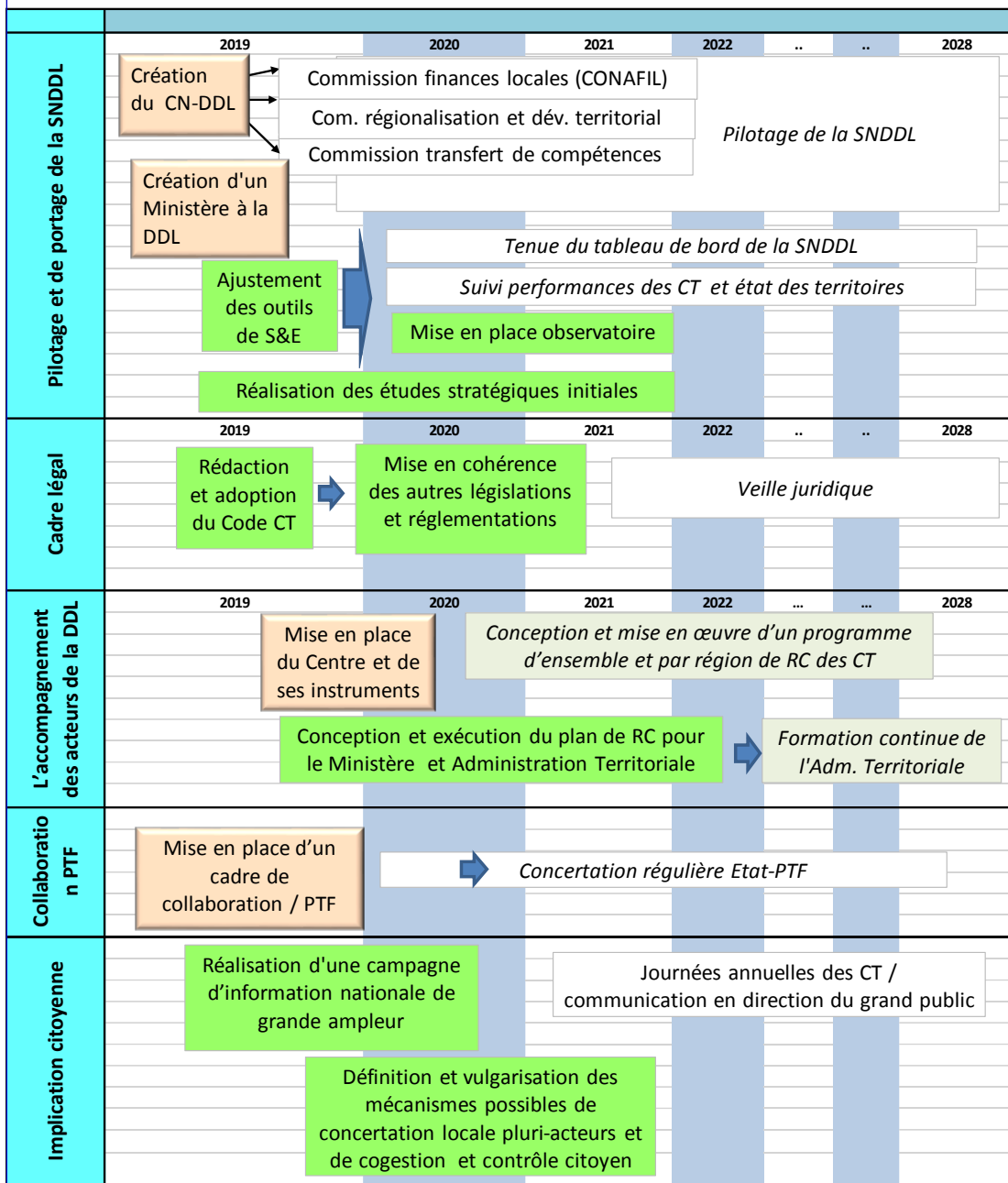
Le présent « phasage » par résultat servira de guide pour le CNDDL pour adapter le rythme et les priorités.

D'ores et déjà, l'attention est attirée sur le fait que la mise en œuvre de la SNDDL demande une volonté politique forte et la constitution d'une équipe solide d'appui au MID dédiée à la mise en œuvre des deux premières phases.

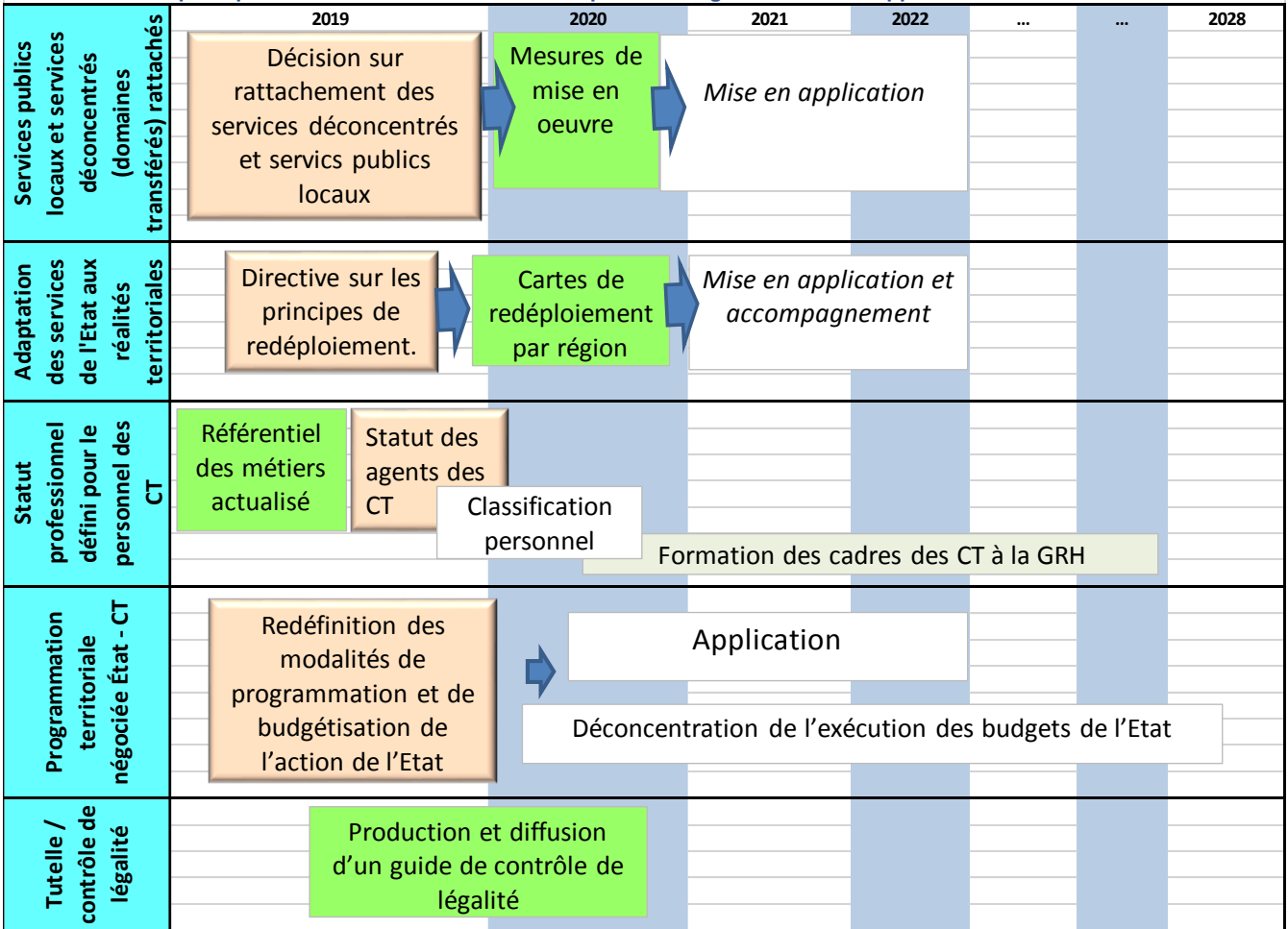
- Légende des couleurs :

Décision ou point critique
Travail de conception
Formation ou accompagnement
Mise en œuvre, déroulement activité...

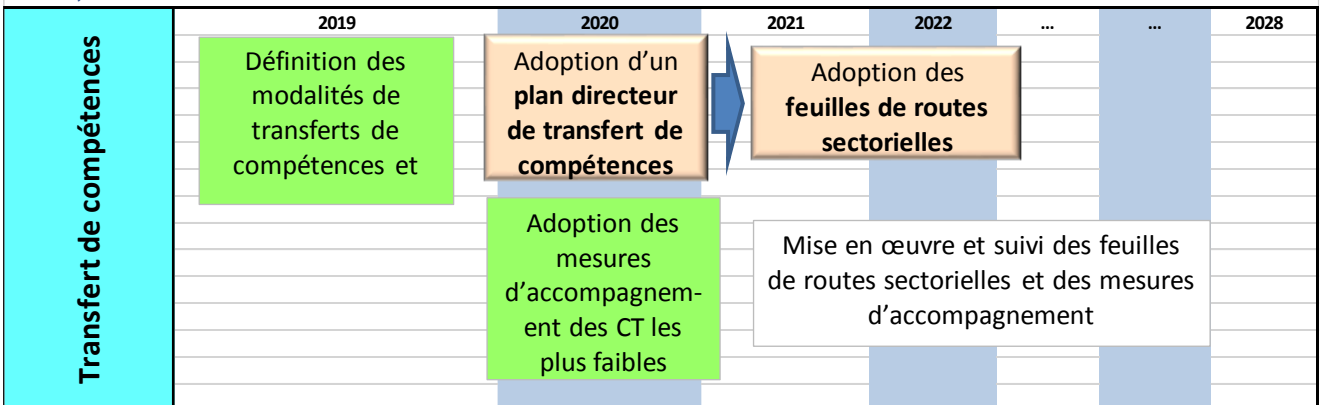
RIM 11 : Le pilotage et l'accompagnement de la mise en œuvre de la SNDDL sont assurés, le cadre légal est révisé

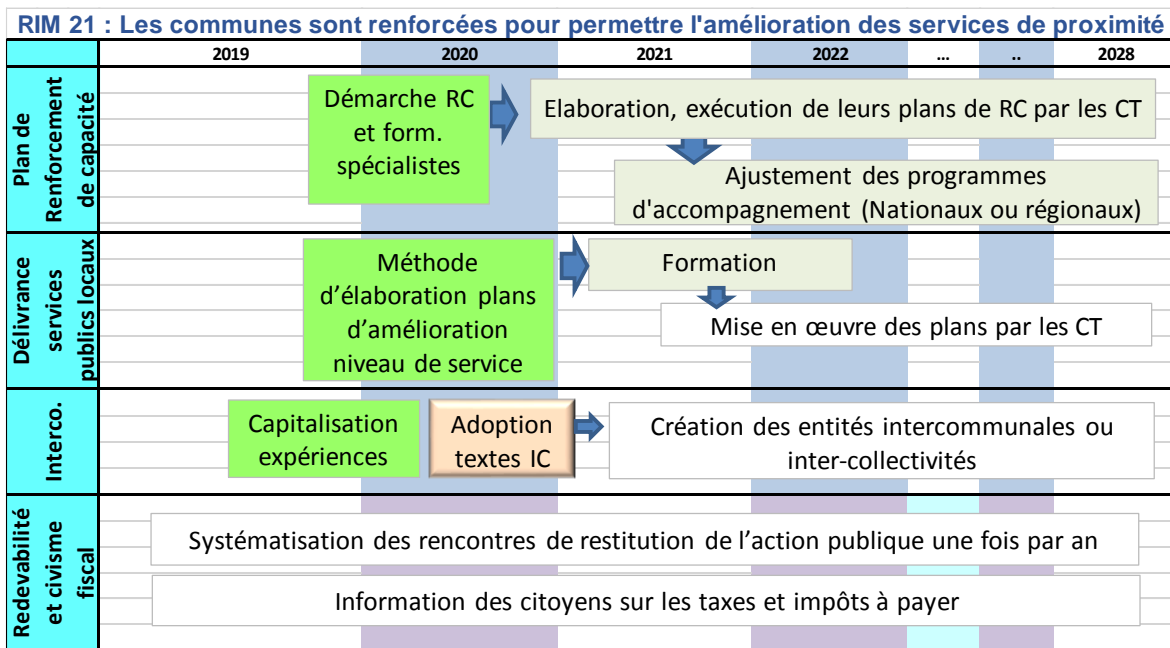
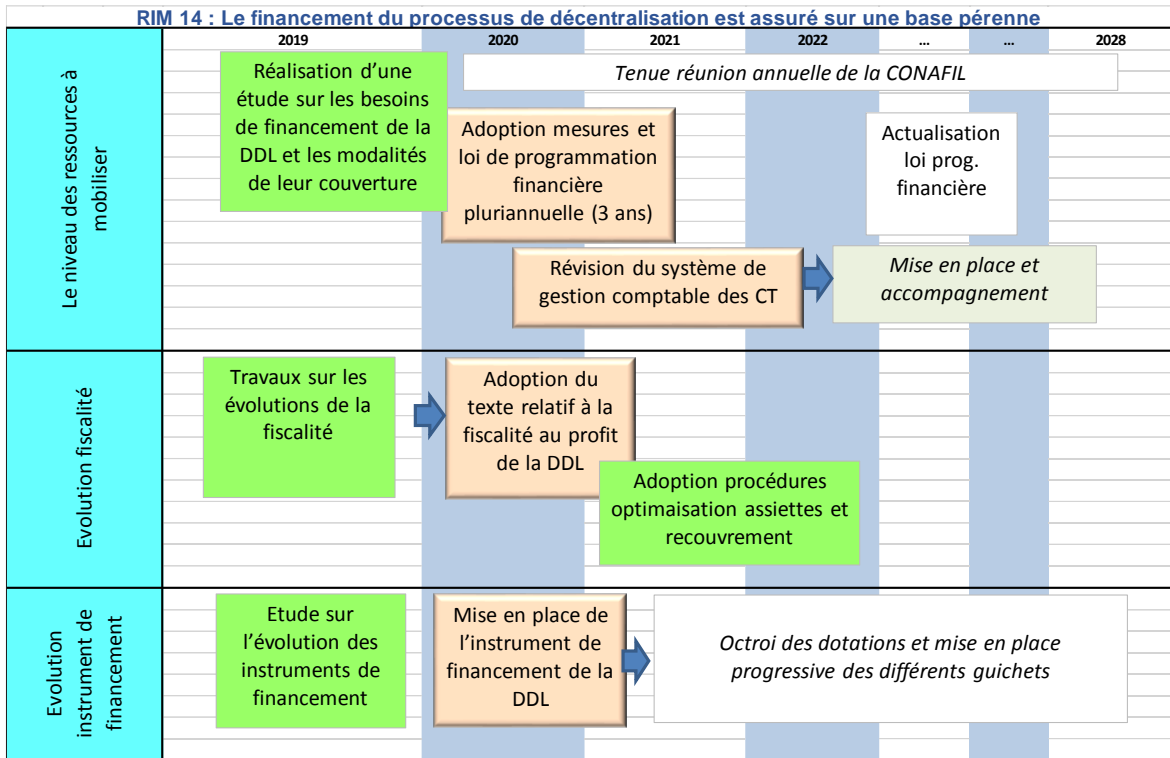


RIM 12 : L'action publique et les services de l'Etat sont adaptés aux exigences du développement territorial

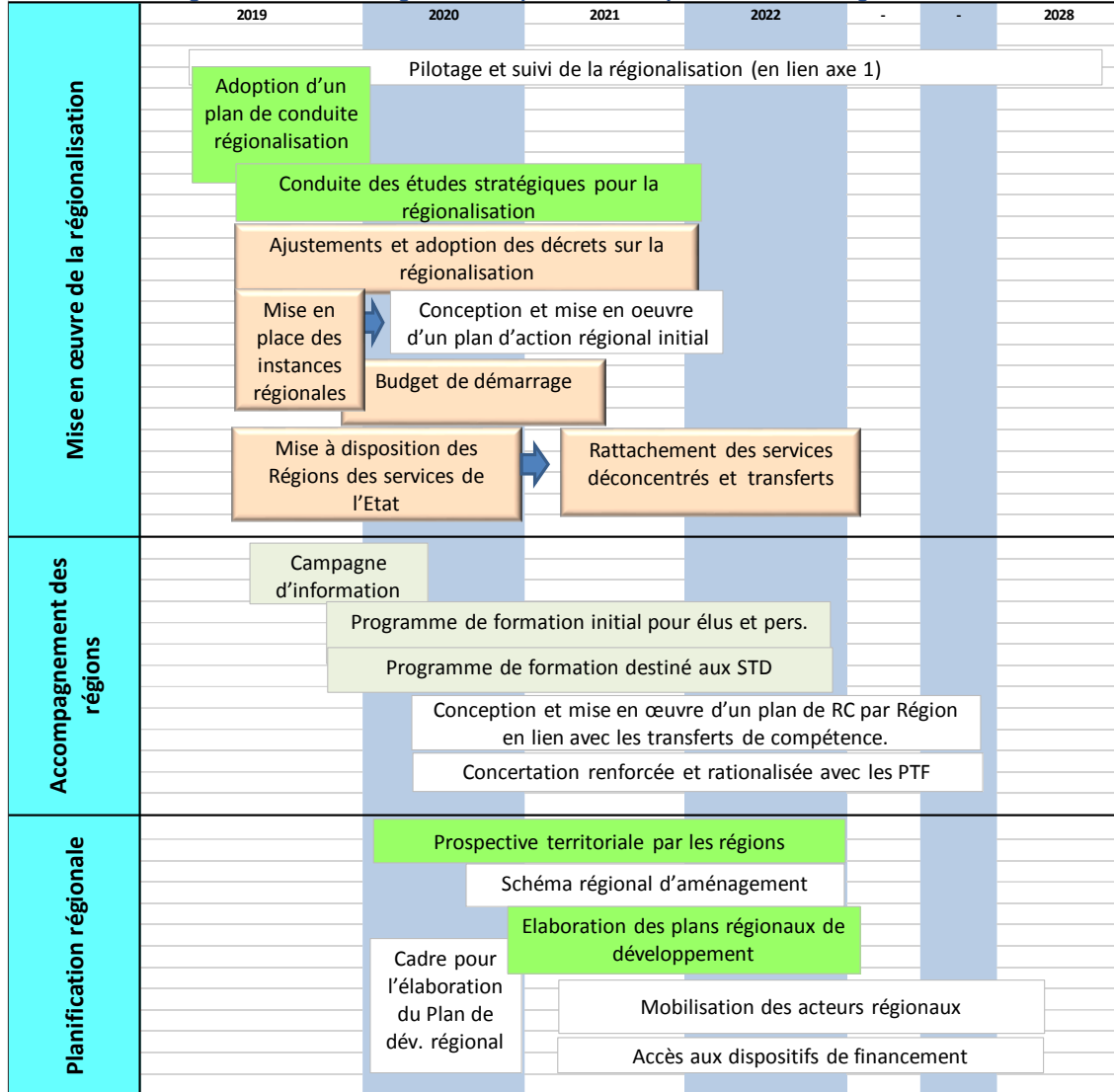


RIM 13 : Le partage et les modalités de transfert de compétences de l'Etat central vers les collectivités décentralisées sont définis, les transferts sont effectifs

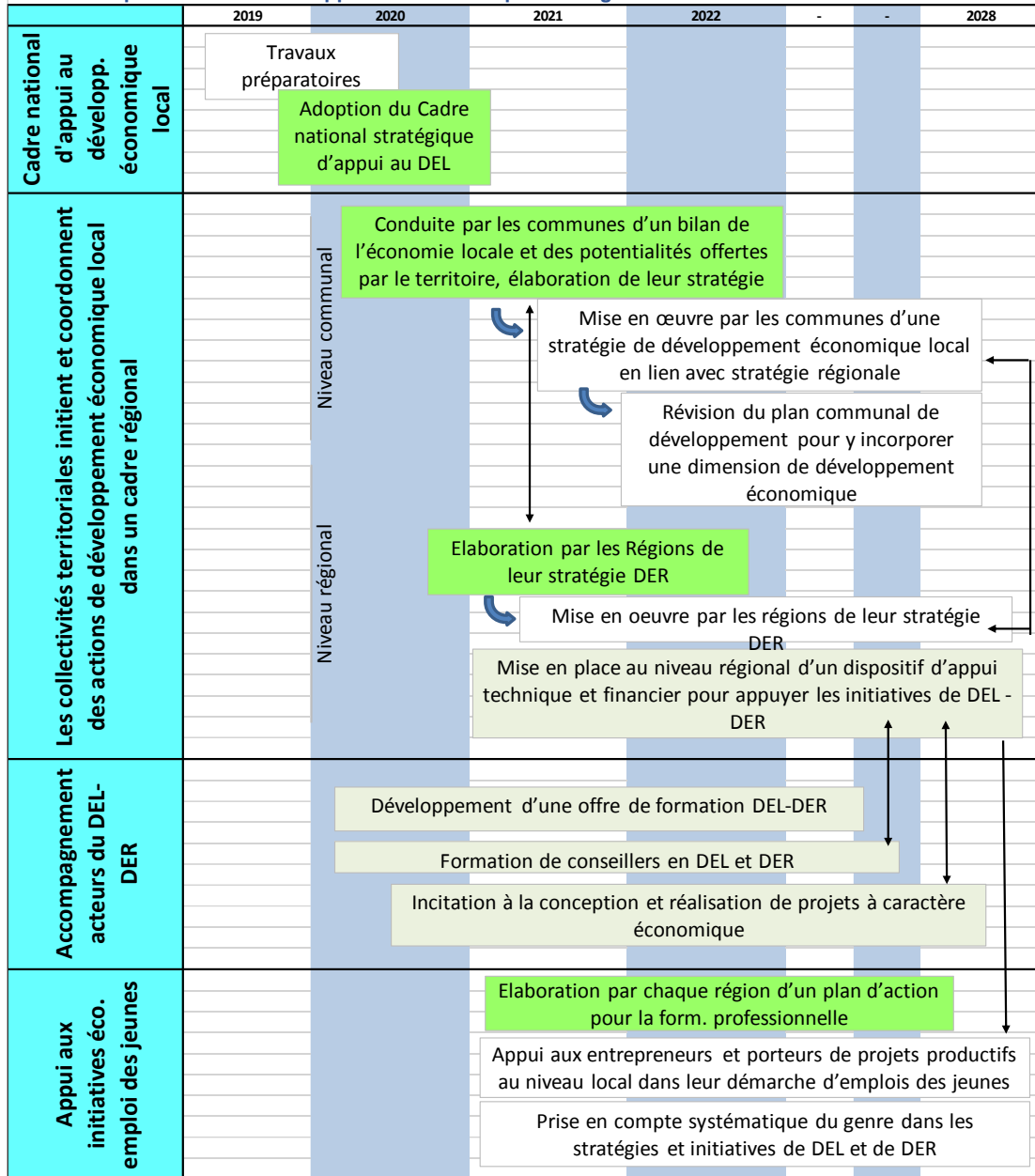




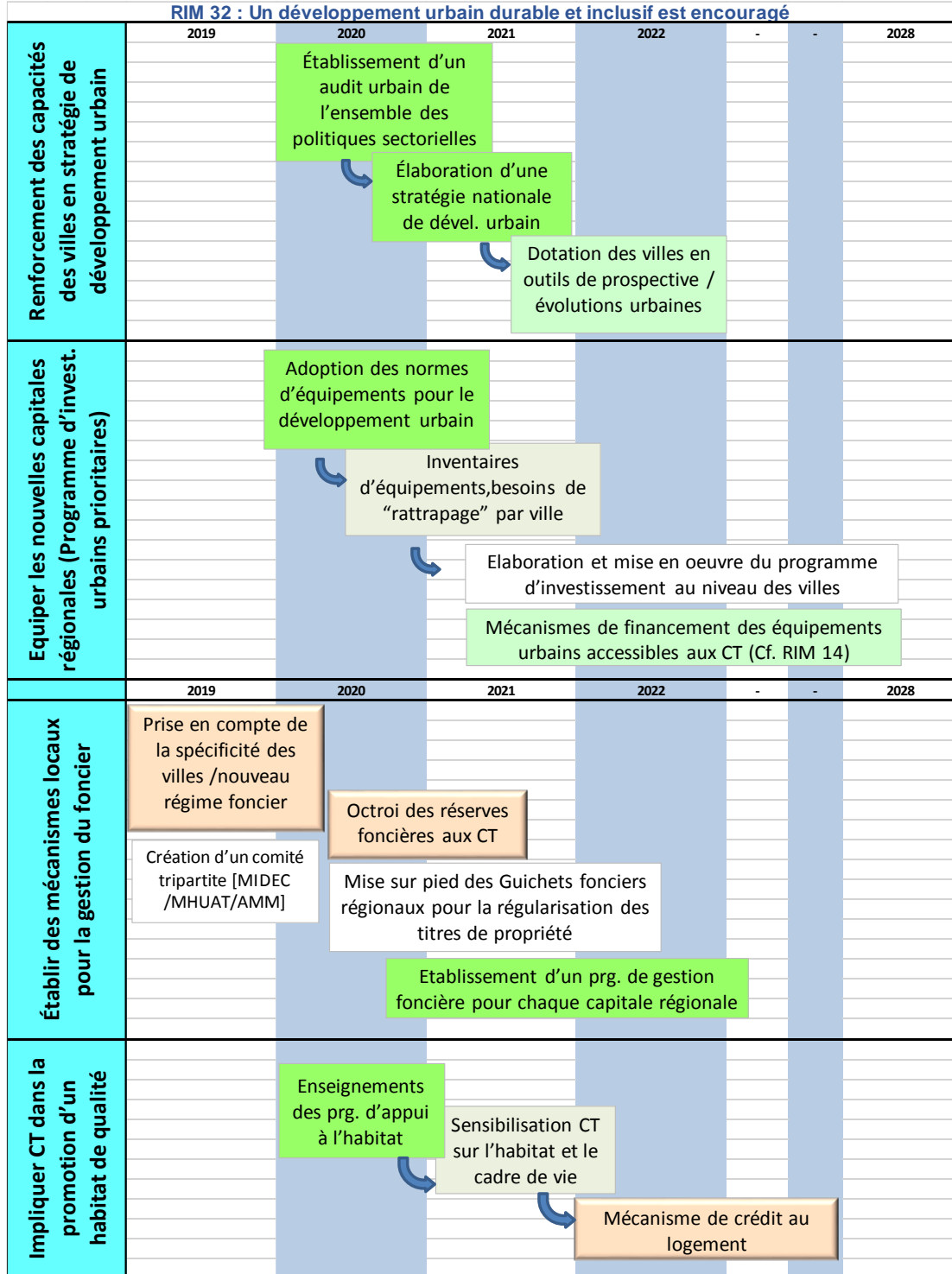
RIM 22 : La régionalisation et les régions sont opérationnelles pour une meilleure gestion des territoires



RIM 31: La promotion du développement économique des régions et localités de Mauritanie est soutenue



RIM 32 : Un développement urbain durable et inclusif est encouragé



Annexe 3 : Analyse de risques

■ Identification et gestion des risques

Cette annexe identifie les principaux risques associés à la mise en œuvre de la stratégie nationale de décentralisation et de développement local telle que formulée dans la présente étude.

Les risques dont il est ici question décrivent des situations d'incertitude qui pourraient nuire de manière significative aux résultats escomptés. Il ne s'agit pas de problèmes connus dont les conséquences ont été prises en compte dans la formulation de la stratégie, mais d'imprévus pouvant affecter directement la mise en œuvre de la stratégie. Les risques identifiés ici concernent donc directement la programmation envisagée et non des imprévus qui pourraient affecter la totalité du pays, mais sans retombées particulières pour la stratégie.

Grille d'analyse de risques⁷

- Pr = Probabilité de réalisation = 1 : 0 %-20 % ; 2 : 20 %-50 % ; 3 : 50 % — 80 % ; 4 : 80 %-100 %
- IM = Impact = 1 : Très limité ; 2 : limité ; 3 : Modéré ; 4 : Élevé
- Cr = Degré de criticabilité : risque majeur = 16 (4 X 4), 12 (3 x 4) ; risque moyen = 9 (3 X 3) 8 (2 X 4), 6 (2 X 3) ; risque faible = 4 (4 X 1), 3 (3 X 1), 2 (2 X 1), 1 (1 X1).

Seuls les risques dont l'indice de criticabilité était égal ou supérieur à 6 ont été retenus.

Identification du risque	Impact sur les résultats	Mesures d'atténuation
Risque de voir la « composante » « Décentralisation et collectivités locales » du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ne pas assumer son rôle de leadership dans la mise en place de la régionalisation et de l'accélération de la décentralisation (Pr= 4, Im= 3, Cr=12)	La situation de faiblesse certaine dans laquelle se trouve actuellement le secteur de la décentralisation (et du développement local) au sein du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation va rendre difficile les efforts de renforcement du niveau central (surtout dans le contexte où un Ministère du Développement Territorial n'est pas envisagé). Diverses mesures de renforcement des capacités de la DGCL sont prévues, mais ces mesures vont exiger des investissements importants et une transformation de la culture organisationnelle du MID. Toutes les mesures envisagées au chapitre de l'action publique (RIM 12), du partage des compétences (RIM 13), du financement (RIM 14) et du renforcement et de la mise en place des régions (RIM 21 et RIM 22) passent par un portage efficace par une structure centrale d'exécution capable d'assurer le leadership opérationnel de cette réorganisation de l'architecture de l'État.	Le portage de la mise en œuvre de la SNDDL devra faire l'objet d'une attention plus importante dans la mesure où le portage requiert un dispositif différent que celui d'un simple pilotage technique. D'où l'importance d'un CN-DDL fonctionnel.
Risque d'une catastrophe naturelle de grande ampleur (sécheresse généralisée, famine, inondations, submersion marine, menace acridienne, etc.) (Pr=3, Im= 3, Cr=9)	De manière générale, les questions entourant le développement durable et la réduction des risques et catastrophes ainsi que la préparation et la réponse aux urgences n'ont pas été soulevées par les autorités nationales et locales lors de la préparation de l'état des lieux de la décentralisation et du développement local. Néanmoins ces risques existent et entraîneraient des situations de chutes des ressources des populations, notamment par leur impact en milieu rural sur la sécurité alimentaire, et de l'Etat diminuant d'autant la capacité d'intervention des CT qui ont un rôle à jouer en matière.	Les questions de sécurité alimentaire ont été ciblées comme susceptibles de faire l'objet d'initiatives en appui au développement économique local. Cette dimension devra être renforcée.

⁷ Cette grille est similaire à celles utilisées par la majorité des PTF (USAID, AFD, UE, DANIDA, ACDI).

<p>Risque de voir la Primature (ou la Présidence) refuser d'assumer ou être dans l'impossibilité d'assumer une direction gouvernementale efficace du processus de mise en place de la SNDDL (Pr= 3, Im=4, Cr=12).</p>	<p>Dans une situation aussi complexe que celle de la Mauritanie où le fonctionnement en silos des administrations ministérielles reste la règle et où de nombreux arbitrages devront être faits, la probabilité est grande que la Primature (voire la Présidence) n'accepte pas de s'impliquer activement dans la tâche de pilotage d'un dossier où les embûches dominent largement.</p>	<p>Seul une prise de conscience de l'Assemblée Nationale des enjeux peut être un levier pour pousser aux changements nécessaires. Un dialogue politique renforcé des PTF avec les plus hautes autorités du pays pourra aussi être un levier pour les convaincre de la nécessité d'une implication active sur une période de plusieurs années dans le dossier de la décentralisation et du développement territorial.</p>
<p>Une crise financière et économique généralisée qui entraîne une dégradation importante de la situation économique. (Pr=3, Im=3, Cr=9)</p>	<p>Une dégradation brutale des ressources financières du pays se traduira par des pressions à la baisse sur le financement du processus de décentralisation (RIM 14) et sur l'ensemble des dotations financières prévues pour les collectivités territoriales et le développement local (RIM 21 à 32)</p>	<p>Au niveau de la SNDDL et de sa mise en œuvre, la principale mesure d'atténuation se trouve dans une fiscalité assise sur un pourcentage des recettes de l'État (RIM 14) et l'établissement d'une pérennité véritable (RIM 14).</p>
<p>Sous-estimation importante de la capacité de l'instance de pilotage et des autres agences d'exécution d'obtenir des données valides, fiables et relativement récentes sur les CT, leurs ressources, leurs capacités humaines, le rendement des impôts, etc. (Pr=3, Im=3, Cr= 9)</p>	<p>Le processus de transfert des compétences (RIM 13) et de mise en place d'un financement adéquat (RIM 14) de la décentralisation repose en bonne partie sur l'existence de données valides et fiables sur les coûts engendrés par ces transferts et sur le potentiel des différentes sources fiscales et non fiscales de financement. C'est aussi le cas du repositionnement des services de l'État au profit des collectivités territoriales (RIM 12) dont le succès dépend en partie de la qualité des informations existantes sur le déploiement actuel de ces services et des coûts qu'ils entraînent.</p>	<p>Plusieurs travaux analytiques préliminaires sont prévus et nécessiteront des données adéquates. Des appuis ont été prévus à cette fin.</p> <p>Il est prévu que des Diagnostics régionaux et communaux soient réalisés ainsi que les schémas régionaux d'aménagement du territoire qui exigeront des données probantes.</p> <p>Néanmoins, il faudra prévoir un lien rapproché avec les organismes et agences qui ouvrent dans le champ des statistiques (Ministère des Finances, Office de la Statistique, etc.)</p>
<p>Risque d'une recrudescence importante des actes terroristes qui créent un climat d'insécurité et d'incertitude (Pr = 2, Im=3, Cr=6)</p>	<p>Cet élément de risque aura un impact certain sur le degré d'engagement du gouvernement tel que reflété dans la qualité de son pilotage (RIM 11). Il se traduira aussi par une réticence accrue à engager des mesures pouvant être perçues comme favorables à la montée des inégalités régionales ou des régionalismes. La recherche de prudence risque de limiter les innovations en matière de développement local susceptibles d'exacerber certaines tensions latentes entre groupes (particulièrement en matière de gestion du foncier). On voudra de plus éviter de privilégier les régions désireuses d'aller de l'avant.</p>	<p>L'engagement des citoyens dans le développement de leur communauté et la conviction que les pouvoirs publics ne les ont pas abandonnées constituent des remparts efficaces à un certain discours terroriste.</p> <p>Il faudra s'assurer que certaines régions vu leur isolement et leur faible niveau de développement ne sont pas « abandonnées » au profit de régions plus dynamiques.</p>
<p>Dispersion de l'autorité ministérielle dans le dossier de la décentralisation et du développement local. (Pr=4, Im=2, Cr=8)</p>	<p>La probabilité que le gouvernement refuse ou soit dans l'impossibilité d'unifier sous un seul chapeau les différentes structures ministérielles responsables de la décentralisation et du développement local est apparue élevée compte tenu de l'histoire récente de la Mauritanie (et de plusieurs autres pays) en matière (Pr =4), mais son impact relativement faible (Im=1 ou 2).</p>	<p>Cette dispersion de l'autorité ministérielle et la décision de ne pas créer un véritable ministère du développement territorial pourra être compensée par un pilotage et un suivi plus rapproché ainsi</p>

	<p>Cette dispersion aura cependant des conséquences principalement au chapitre du transfert des compétences et du redéploiement des services de l'État (à cause des arbitrages indispensables), mais surtout pour ce qui concerne l'accompagnement des communes et régions.</p>	<p>que par une collaboration interministérielle sans rapproches (Rôle du CN-DDL)</p>
<p>Mauvaise appréciation de la contribution effective de la décentralisation et du développement local à une amélioration réelle des conditions de vie des citoyens et du niveau de développement du pays (risque conceptuel) (Pr=2, Im= 3, Cr=6)</p>	<p>Il s'agit de ce qu'on qualifie habituellement de « risque conceptuel ». La théorie du changement qui a présidé à l'élaboration de la démarche stratégique fait largement place aux difficultés de la décentralisation à améliorer de manière significative le bien-être des individus et des collectivités décentralisées. Les données empiriques demeurent fragiles lorsque vient le temps de confirmer le lien de causalité entre le niveau de décentralisation et les progrès du développement local.</p> <p>Tenant compte de ce constat, la SNDDL s'appuie sur les hypothèses suivantes : (1) Les CT sont plus aptes à animer un développement local inclusif et durable, y compris sur le plan économique, que les services déconcentrés de l'État (2) la nécessité d'accorder une plus grande place au développement économique local (3) le choix d'une véritable territorialisation des politiques publiques associées au développement local (développement urbain, développement des économies locales, promotion de l'emploi des jeunes, etc.) qui se traduit par des actions concertées de l'ensemble des acteurs locaux dans un cadre régional. »</p>	<p>En plus de l'élaboration d'un cadre logique qui intègre décentralisation et développement local et qui identifie les conditions d'un développement territorial réussi, la SNDDL a prévu plusieurs mécanismes tant au niveau du suivi (les tableaux de bord, les évaluations indépendantes), que du suivi citoyen et du maintien du contrôle du processus et du rythme de changement par l'État.</p>
<p>Sous-estimation importante des ressources organisationnelles, humaines et financières disponibles/mobilisables ce qui rend très difficile le renforcement des capacités des CT (Pr=2, Im=3, Cr=6)</p>	<p>Avec l'absence de capacités financières, la faible dotation des communes (et bientôt des régions) en termes de ressources humaines a souvent été mentionnée comme l'une des principales manifestations des retards pris par la décentralisation. Il n'existe cependant pas de données fiables sur les ressources humaines disponibles pour un renforcement des collectivités territoriales.</p> <p>De manière documentée, il est connu que seules quelques communes urbaines disposent d'un personnel jugé satisfaisant. De nombreuses années seront nécessaires pour pallier à ces limitations à la fois au chapitre de la formation de base qu'en termes de formation sur mesure.</p> <p>En attendant, on peut s'attendre à d'importantes difficultés de recrutement additionnées d'une réticence des services de l'État à l'idée de se voir transférer aux CT. La professionnalisation et la stabilité des équipes municipales (RIM 21) s'en trouvera affectée ainsi que la livraison des services de base (RIM 21). La participation des CT aux initiatives de développement territorial (RIM 31 et 32) s'en trouvera aussi affectée.</p>	<p>Une attention particulière devra être accordée aux plans de renforcements des capacités des communes (RIM 21) et des régions (RIM 22) qui devront être établis sur la base des responsabilités effectivement transmises aux CT et des déficits constatés.</p>
<p>Risque de voir la non-viabilité de certaines communes et régions s'incruster dans le paysage institutionnel. (Pr=4, Im=3, Cr=12)</p>	<p>Lors des discussions préliminaires sur les orientations de la SNDDL, les propositions sur la refonte de la carte et du nombre de communes et de régions ont été reçues sans grand enthousiasme (surtout de la part des entités au plus faible potentiel). Le fait que les prochaines élections communales et les premières élections régionales risquent d'être conduites selon</p>	<p>Seule une volonté politique à toute épreuve, appuyée par une intense activité de concertation de la part des associations de communes et de régions et des travaux analytiques solides pourra renverser la vapeur en faveur d'une</p>

	la carte actuelle et avant tout examen d'une nouvelle cartographie rend plus problématique l'établissement d'une typologie des communes et une nouvelle carte des régions. Le transfert des compétences et des ressources s'en trouvera nécessairement affecté (RIM 21 et 22), les CT les plus faibles n'étant pas en mesure d'assurer leur fonction, les ressources publiques se trouvant soupoudrée entre toutes les entités.	plus grande rationalisation de la carte territoriale du pays.
--	---	---