



"Quality Support Facilities in the field of decentralization, Local Governance & Local Development"

Lettre de contrat N°2013/330793

Fiche Pays: Mauritanie

Rédigé par Josette Habas

Juin 2014



Ce projet est financé par
l'Union européenne



Ce projet est mis en œuvre par
IBF International Consulting

“Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'auteur/du contractant/du partenaire organisateur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne.,”

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	3
Acronymes et abréviations.....	4
1 CONTEXTE.....	5
1.1 MISE EN SITUATION.....	5
1.1.1 Un environnement difficile.....	5
1.1.2 Une réforme ancienne mais immobiliste.....	5
1.2 LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION.....	7
1.2.1 L'absence d'un socle de principes affirmés	7
1.2.2 Un dispositif de pilotage instable	7
1.2.3 Des perspectives d'évolution ?	8
1.3 ETAT DES LIEUX DECENTRALISES.....	8
1.3.1 Des acteurs locaux peu fonctionnels	8
1.3.2 Un dispositif conjugué de financement	10
2 L'APPUI EUROPEEN A LA DECENTRALISATION: LE PROGRAMME APPUI DE L'UNION EUROPEENNE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT LOCAL ET DE LA DECENTRALISATION EN MAURITANIE/PadId	12
2.1 LE CHOIX D'UNE PORTE D'ENTREE	14
2.1.1 L'appui aux communes et aux services déconcentrés.....	15
2.1.2 L'inscription dans une politique nationale	15
2.2 RESULTATS ATTENDUS	15
2.3 INPUTS PREVUS.....	17
2.3.1 Inputs financiers.....	17
2.3.2 Les appuis institutionnels	19
2.3.3 L'assistance technique.....	20
3 CONCLUSION	21

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
AECID	Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement
AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
ART GOLD	Programme Articulation des Réseaux Territoriaux et Thématisques pour la Gouvernance et le Développement Local
AT	Assistant (ce) Technique
BM	Banque Mondiale
CID	Comité Interministériel de la Décentralisation
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
Ct	Collectivité Territoriale
CTCD	Comité Technique de Coordination de la Décentralisation
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DL	Développement Local
DRDDL	Délégation Régionale de la Décentralisation et du Développement Local
DTA	Dispositions Techniques et Administratives
DUE	Délégation de l'Union Européenne
ENA	Ecole Nationale d'Administration
FA	Fiche Action
FED	Fonds Européen de Développement
FIDEL	Facilité pour l'Innovation au Développement Local
FRD	Fonds Régional de Développement
GIZ	Coopération Allemande au Développement
GLCS	Programme Gouvernance Locale et Cohésion Sociale
IDH	Indicateur de Développement Humain
ISCAE	Institut Supérieur de Comptabilité et d'Administration des Entreprises
MAED	Ministère des Affaires Economiques et du Développement
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
MIDEC	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
PADDLE	Projet d'Appui au Développement Local, à la Décentralisation et à l'Emploi des jeunes
PADLD	Programme d'Appui au Développement Local et à la Décentralisation
PBG	Programme de Bonne Gouvernance
PMA	Pays les Moins Avancés
PNIDDLE	Programme National Intégré d'appui à la Décentralisation, au Développement Local et à l'Emploi
PDU	Programme de Développement Urbain
PERCCUN	Programme d'Equipements et Renforcement des Communes et de la Communauté Urbaine de Nouakchott
PERICLES	Programme Européen de Renforcement des Institutions des Collectivités Locales et de leurs Services
PIN	Programme Indicatif National
PNBG	Programme National de Bonne Gouvernance
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SD	Service Déconcentré
STD	Service Technique Déconcentré
TDR	Termes De Référence
UE	Union Européenne
VAINCRE	Programme de Valorisation des Initiatives de Croissance Régionale Equitable

1 CONTEXTE

1.1 MISE EN SITUATION

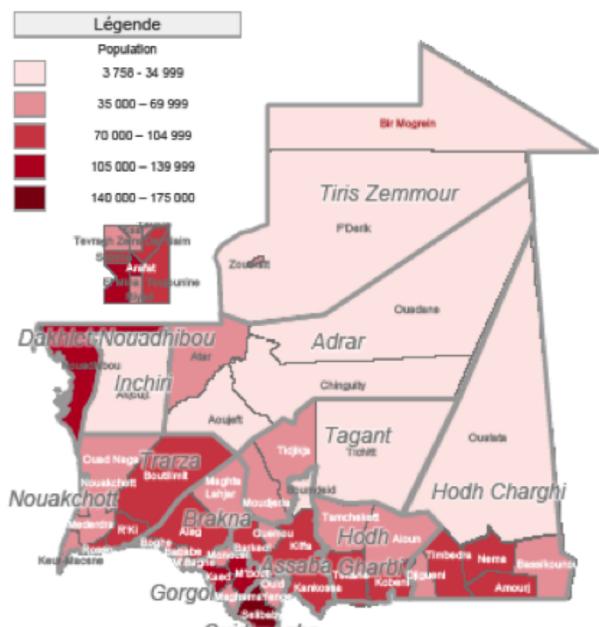
La Mauritanie conduit, dans un environnement difficile, une réforme de décentralisation des plus anciennes dans la sous-région, mais assez immobiliste.

1.1.1 Un environnement difficile

La République Islamique de Mauritanie relève des Pays les Moins Avancés/PMA (155^{ème} rang sur 186 classés selon l'Indicateur de Développement Humain/IDH pour 2012). Elle se caractérise par:

- une population estimée en 2012 à 3,42 millions d'habitants, à la densité particulièrement faible (3,3 hbts/km²) et très inégalement répartie sur un territoire étendu (1,03 million km² dont plus des 2/3 désertiques);
 - un taux d'urbanisation croissant (la population urbaine représente 41,7% de la population totale, dont les ¾ à Nouakchott);
 - une proportion élevée de jeunes (51,27% de moins de 19 ans dont plus de 35% sans emploi);
 - 21,2% de la population vivent sous le seuil de pauvreté (<1,25 Us\$/j.), essentiellement en zone rurale (77,7%), encore que de plus en plus en zone urbaine et 31,96% sont estimés en état d'insécurité alimentaire.

L'accès aux services de base reste insuffisant en matière d'assainissement et de santé, malgré une amélioration de l'offre en infrastructures et en dépit de progrès en matière d'éducation et d'approvisionnement en eau potable. **Les enjeux du développement local sont donc importants.**



1.1.2 Une réforme ancienne mais immobiliste

Initiée depuis plus de 25 ans (1986-7) la décentralisation mauritanienne a certes contribué à l'apparition d'une démocratie locale. Avec un sixième mandat (après les élections municipales de décembre 2013) l'institution communale consolide sa continuité. Néanmoins la réforme, qui a subi les contrecoups des ruptures institutionnelles survenues entre 2005 et 2009, a connu peu d'avancées.

Sa configuration reste pratiquement inchangée (malgré un contexte socio-économique et démographique évolutif) et s'en tient à un **seul niveau de collectivités** (216 communes, dont 53 urbaines et 163 rurales). Ces communes, dotées d'autonomie, s'insèrent dans une organisation administrative territoriale, structurée en trois échelons de circonscriptions déconcentrées, wilaya, moughataa et arrondissements, sous l'autorité des représentants de l'Etat central. Fonctionnellement par le jeu des relations CT - services administratifs et techniques déconcentrés (v. plus loin § I-III 1). Physiquement en ce que chacune a son assise, à la fois sur le territoire d'une wilaya et d'une moughataa (et le cas échéant d'un arrondissement).

ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE					
Dénomination Nbre	Collectivité territoriale	Circonscription administrative	Organe délibérant	Organe exécutif	Représentant de l'Etat
Wilaya 12+1*		X			Wali
Moughataa 53		X			Hakem
Arrondissement 31**		X			Chef d'arrondissement
Commune 216	X		Conseil municipal	Maire + Adjoint	

*District de Nouakchott
**Supprimé en théorie en 1990. Continue à fonctionner en pratique, là où il en existe

Cette configuration a répondu à l'origine à une **préoccupation politico-administrative de maîtrise du territoire**, sans réelle prise en compte des réalités physiques, historiques, socioculturelles ni même économiques. Regardée sous l'angle spatial, la Mauritanie est encore un espace nomade, dont le mode d'occupation se traduit par une forte atomisation de l'habitat, les populations mobiles se référant plus à leur appartenance communautaire qu'à leur assise locale. **Le pouvoir central a considéré le découpage administratif (dont la décentralisation) comme un instrument stratégique** pour avoir la mainmise sur la totalité du territoire, en mettant sur pied une administration de proximité. C'est à partir de cette approche, exclusivement territoriale, au mépris des réalités socioculturelles, qu'a été opéré ce découpage, y compris celui des communes. Il en résulte que celui-ci (y compris la distribution entre communes urbaines et rurales) souffre d'une **distorsion territoire administratif-territoire réel**. Ce qui met en question la viabilité de certaines d'entre elles et leur appropriation comme telles par les populations.

La décentralisation, engagée sur ces bases et malgré son ancienneté, présente un **bilan décevant**:

- => une politique d'ensemble incertaine;
- => des acteurs locaux démunis, qui s'approprient mal leurs rôles et responsabilités;
- => en corollaire des partenaires au développement insuffisamment coordonnés

Avec pour résultat, **la faible intégration des collectivités au développement du pays.**

1.2 LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

La politique d'ensemble souffre d'un défaut de vision dans ses textes de principes, ainsi que d'un manque de vigueur et d'efficacité dans son pilotage, liée à des pesanteurs sociopolitiques de nature à faire douter de la volonté des responsables. Il existe néanmoins des velléités d'évolution.

1.2.1 L'absence d'un socle de principes affirmés

Les textes existants (textes juridiques, documents de stratégie) sont **dépassés et inachevés**.

Un Code, pourquoi?

La **codification des textes** constitue un **effort utile de systématisation et d'unification du droit applicable à la décentralisation**, qui ne se trouve plus épargné entre des textes divers par la date et les contenus. Elle **consacre la cohérence d'une politique**.

D'où plus de facilités:

- de connaissance et de mise en œuvre harmonisée pour les divers acteurs;
- d'adaptation et d'actualisation globales.

=> Dans l'attente d'un véritable code des collectivités, adéquat aux enjeux actuels de la décentralisation et du développement local, **les textes juridiques** en vigueur se limitent à l'Ordonnance du 20 octobre 1987 et à ses dispositions modificatives. Anciens par leur date, ils sont surtout mal adaptés. Ils visaient la présence sur un territoire vaste et peu peuplé d'une administration de proximité. En conséquence, ils ont aménagé aux communes un cadre statutaire (compétences et moyens) qui faisait d'elles des sortes d'**auxiliaires locaux du pouvoir central**, avec un **rôle plus de gestion que de promotion du développement**. A l'inverse, l'avant-projet de Code, qui comporte des avancées notables, s'inscrit dans une approche de la décentralisation comme clé du développement local¹.

=> Parallèlement, **les documents de stratégie**, censés disposer pour le long terme, se sont succédés entre 2006 et 2010². Cette succession traduit les **incertitudes de la politique aussi bien en matière de décentralisation que de développement local**. Il en résulte une approche d'ensemble du développement qui ne concrétise pas le caractère transversal de la décentralisation. Le développement local reste dominé par les programmes sectoriels des départements ministériels. Ne respectant pas la maîtrise d'ouvrage communale, ils appliquent leurs logiques verticales, au détriment de l'horizontalité d'intervention que demande la décentralisation. De plus on se trouve là aussi dans une **situation d'attente**: l'élaboration d'une Stratégie globale de décentralisation et de développement local, annoncée par la brève (6 pages) Déclaration de politique de décentralisation et de développement local de 2010 et qui apporterait un cadre de cohérence, n'est toujours pas entamée.

1.2.2 Un dispositif de pilotage instable

Ce dispositif présente deux sortes de failles.

D'une part **les attributions de responsabilités restent difficilement lisibles**. Les rattachements successifs de la décentralisation à des Ministères différents³ illustrent son statut politique variable. Ils ont provoqué le nomadisme de certains services et obscurci le partage de leurs attributions.

D'autre part, **le haut niveau de décision et la coordination intergouvernementale nécessaires à une politique transversale font défaut**. L'ineffectivité pratique des organes interministériels de pilotage créés en 1996 (Comité Interministériel de la Décentralisation/CID, Comité Technique de Coordination de la Décentralisation/CTCD) a laissé la conduite du processus de décentralisation à la Direction Générale des Collectivités Territoriales/DGCT du Ministère de l'Intérieur. Organe technique, celle-ci manque pour mener son action d'un positionnement et d'un appui institutionnel suffisants. Un pilotage mieux positionné et coordonné apparaît indispensable à l'avancement de la réforme et à l'efficacité des appuis.

¹ (i) Il élargit le champ territorial de la décentralisation, en prévoyant un second niveau (érection de la wilaya/région en collectivité décentralisée, ce qui constitue l'un des obstacles à l'adoption du nouveau Code des Collectivités); en ouvrant la possibilité de l'intercommunalité (qui permettrait entre autres de régler la question des communes non viables). (ii) il reconnaît aux collectivités des types de compétences, beaucoup plus étoffées que le texte de 1987 et de nature à leur faire jouer le rôle d'animateur du développement local, notamment en matière d'environnement et gestion des ressources naturelles, développement économique et planification, santé et hygiène, éducation et alphabétisation, eau et électricité.

² Programme de Décentralisation pour le Développement Local et la Démocratie Participative/P3D, 2006, Déclaration de Politique nationale de Décentralisation, 2007, Déclaration de Politique de décentralisation et de développement local, 2010.

³ Du Ministère de l'Intérieur, des Postes et Télécommunications/MIPT, à un Ministère propre, au Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire/MDAT, enfin au Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation/MIDEC.

1.2.3 Des perspectives d'évolution ?

Les tentatives en cours, concernant les textes de principe, prennent difficilement effet. Par ex. en ce qui concerne l'adoption de l'avant-projet de Code des Collectivités, celui-ci existe depuis plus de trois ans. Son adoption se heurte à des résistances politiques, notamment au sommet de l'Etat, qui tiennent pour partie (i) aux fortes préoccupations sécuritaires actuelles, (ii) à la défiance d'un pouvoir aux origines militaires, vis à vis des virtualités centrifuges de la décentralisation et des velléités de contre-pouvoir des élus locaux. De même, l'élaboration de la Stratégie globale de décentralisation et de développement local, mentionnée plus haut, piétine, pour des raisons semble-t-il conjoncturelles, mais durables, alors que le processus en a été amorcé depuis deux ans. En revanche, à l'occasion de l'élaboration du Programme National Intégré d'appui à la Décentralisation, au Développement Local et à l'Emploi/PNIDDLE en 2012, se sont produits des **changements importants en matière de pilotage**, changements dans lesquels l'intervention de l'UE a pesé (v. ci-après § I-III 2 et II). Quels qu'en soient les côtés positifs, il faut souligner le caractère encore fragile de cette évolution, qui fait une large part aux circonstances ainsi qu'aux **facteurs personnels**.

La décentralisation est l'objet d'affirmations dans les discours. Elle ne semble pas pour autant représenter une réelle priorité. **La question de son portage politique reste posée.**

1.3 ETAT DES LIEUX DECENTRALISES

1.3.1 Des acteurs locaux peu fonctionnels

Les acteurs concernés (collectivités comme services déconcentrés), bien que relevant de deux logiques administratives, -décentralisation - déconcentration- différentes mais étroitement complémentaires, présentent des caractéristiques partagées. **Ils ne disposent pas des ressources et capacités nécessaires. Ils n'assument pas de manière satisfaisante leurs rôles et responsabilités respectifs**, par défaut de compréhension et/ou de motivation. Au point d'aboutir dans certains cas à un **réel déficit d'appropriation**.

=> Des communes démunies ...et dépendantes

Leur handicap le plus évoqué demeure celui du **manque de capacités humaines et techniques ainsi que de ressources financières**. Ce qui remet en cause leur autonomie de principe, leur capacité en tant qu'acteurs du développement, sans parler de leur crédibilité aux yeux des populations.

- Concernant leurs capacités humaines et techniques

Quelques lacunes gestionnaires

=> **Des budgets peu probants** quant à leur sincérité (la plupart sont des "copier-coller" des précédents) et leur respect des règles de la comptabilité publique.

=> **Des Plans de Développement Communaux/PDC peu réalistes** (lorsqu'ils existent) dans leurs prévisions et leur chiffrage au regard des besoins et ressources et d'**exécution très limitée**.

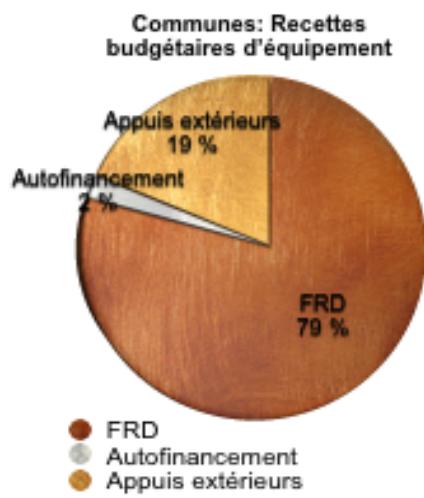
=> **Une maîtrise d'ouvrage peu exercée** par rareté des activités communales et défaut de capacités.

Les CT n'ont pas le plus souvent, les moyens de se doter de personnels en nombre suffisant (ni parfois du strict minimum nécessaire), encore moins de personnels qualifiés. La plupart ne peuvent rendre aux habitants les services indispensables, ni même assurer une gestion administrative et financière de base, en termes de qualité de la gouvernance et de régularité. En témoigne leur usage insatisfaisant des instruments à leur disposition.

D'où la demande réitérée par les élus de **renforcement des capacités** et de formations.

- *Concernant leurs ressources financières*

Les recettes inscrites au budget des collectivités procèdent de ressources propres (env. 40% des ressources communales) et de ressources extérieures transférées par l'Etat via le Fond Régional de Développement/FRD (v. ci-après § 1.3.2), mais au total d'une **faiblesse avérée au regard des besoins**⁴. En résultent des budgets faibles et stagnants d'un exercice à l'autre et caractérisés par la **forte prédominance des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement**.



Les ressources propres relèvent d'une fiscalité locale véritablement propre dans son principe⁵ (éventuellement de redévenues pour services) relativement moderne dans sa conception (par ex. pas d'impôt de capitation) et

Système de fiscalité locale en Mauritanie

► **Impôts et taxes sur la propriété bâtie:**

- Contribution Foncière
- Taxe d'Habitation

► **Impôts et taxes sur les activités économiques:**

- Patente
- Taxe communale
- Contributions Foncière sur les Terrains Agricoles

► **Droits de porte:**

- Taxe sur le tonnage débarqué (=>Nouakchott et Nouadhibou)
- Taxe sur l'exportation du poisson (=>Nouadhibou)

décentralisée dans ses procédures qui font appel à la responsabilité des communes. Elles sont habituellement dénoncées comme très insuffisantes car faiblement mobilisées⁶. Ceci pour des raisons techniques (disproportion entre le degré de décentralisation de la chaîne fiscale et les moyens organisationnels des acteurs aussi bien communaux que des services régionaux du Trésor et des Impôts) et culturelles (**incivisme fiscal généralisé aux contribuables comme aux responsables communaux, signe de la faible appropriation des CT par les populations**).

Les communes restent donc dans une étroite dépendance des ressources d'origine extérieure, notamment pour leurs investissements⁷: L'autofinancement des communes interviendrait en moyenne pour moins 2% dans les recettes budgétaires d'équipement (contre 79% pour le FRD et 19% pour les financements extérieurs (v. ci-après § 1.3.2).

=> Les services déconcentrés: des rôles mal assumés

L'Etat doit assurer par ses services administratifs déconcentrés l'encadrement (tutelle, contrôle) et l'accompagnement (appui-conseil) des communes. Cette fonction est essentielle: **de la relation déconcentration-décentralisation dépend en grande partie la réussite de la décentralisation**.

- *La fonction d'encadrement*, garante, par la tutelle de légalité et le contrôle comptable de la **régularité** des activités des CT, indispensable à une bonne gouvernance locale, incombe à l'administration territoriale et aux services du Trésor. L'exercice apparaît globalement insatisfaisant, en particulier en matière de décisions financières⁸. Les services concernés en restent le plus souvent à une approche de leur rôle caractérisée par une **tradition d'autorité** (l'administration territoriale a tendance à assimiler la tutelle au contrôle hiérarchique), tout en invoquant leur réelle **pénurie en moyens matériels et humains**⁹. Encore que des efforts soient accomplis: par ex. les services locaux de l'administration territoriale ont été depuis 2011

⁴ En moyenne globale et pour des besoins de l'ordre de 4 000 UM par an et par habitant, le total des recettes disponibles serait de 750 UM, dont 500 en provenance de la fiscalité locale.

⁵ L'Ordonnance n° 90-04 du 6 février 1990 portant création d'une fiscalité communale modifiée par les lois de finances pour 2001 et pour 2002, crée une véritable fiscalité locale.

⁶ Les ressources collectées représenteraient un taux de recouvrement < à 50% du montant nominal à recouvrer, mais < de 15% du **gisement fiscal effectif**.

⁷ L'autofinancement des communes interviendrait en moyenne pour moins 2% dans les recettes d'équipement.

⁸ L'approbation des délibérations serait tacite, càd hors délais, dans pratiquement la moitié des cas, le contrôle sur les budgets se limite le plus souvent à vérifier qu'ils sont en équilibre. Le contrôle a priori des ordonnancements par le receveur municipal ne se pratiquerait que dans la moitié d'entre elles (constats d'enquêtes de terrain).

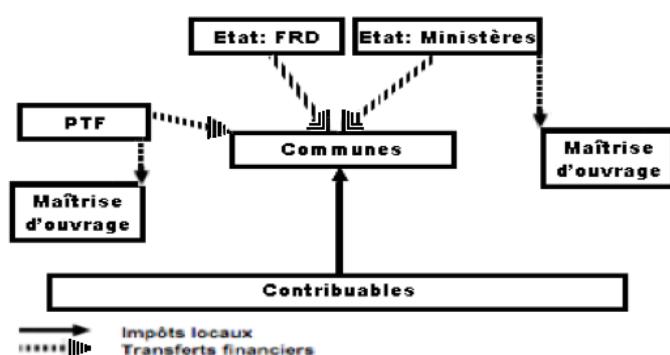
⁹ Les receveurs municipaux se plaignent de l'absence de personnels d'autorité, d'où l'impossibilité de recouvrer les impôts.

pourvus en personnels¹⁰; l'administration locale du Trésor devrait bénéficier des mesures envisagées par la réforme de la Gestion des Finances Publiques/GFP.

- *La fonction d'accompagnement contribue à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage* dans son ensemble, spécialement à l'efficacité et à la qualité technique des interventions communales, nécessaires à la satisfaction des populations quant aux services fournis. Elle semble très insuffisamment exercée pour des raisons tenant plus à l'**absence d'une définition des modalités d'intervention** (en particulier prise en charge par les communes bénéficiaires), qu'au manque de moyens des services techniques régionaux.

1.3.2 Un dispositif conjugué de financement

En définitive, le financement des communes (et de leurs infrastructures de base), apparaît la **conjonction de deux sortes de flux' ascendants et descendants**:

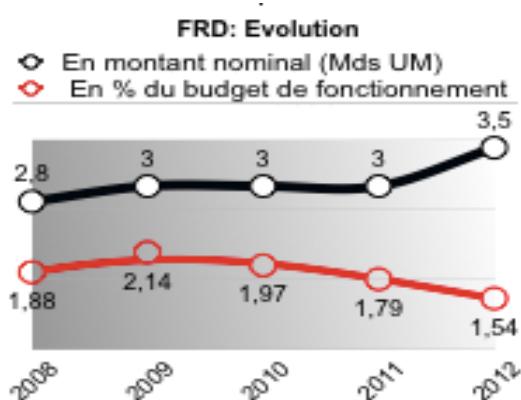


communal. Des analyses précédentes (§1.3.1) il résulte que les financements extérieurs sont nécessairement dominants, mais au prix d'effets éventuellement pervers au regard de la décentralisation.

=> Interventions de l'Etat:

Elles s'opèrent:

- *Directement* (càd en abondant les budgets communaux) par les **dotations du Fonds Régional de Développement/FRD**, souvent supérieures au montant des ressources propres.



Ascendants, càd montant des citoyens/contribuables vers les communes sous forme des impôts locaux.

Descendants, càd provenant des financements extérieurs conséquents injectés sur les collectivités par l'Etat et les PTF/APD, soit directement càd par abondement des budgets communaux, ce qui est dans la logique de la décentralisation et de l'autonomie financière de principe des CT, soit indirectement càd sans inscription au budget

Le Fonds Régional de Développement/FRD

Nature: Ligne du budget de l'Etat,
Objet: transférer des ressources aux communes sous forme de:

- dotations de fonctionnement (30%)
- dotations d'investissement (68%)
- 2% sont réservés au suivi-évaluation

Modalités: procédures et circuits nationaux de la comptabilité publique et du Trésor

Montant nominal: 3,5 Mds UM (= 8 854 583,68 €)

Créé en 1980, il a connu une augmentation plus soutenue à partir de 2008¹¹, cependant relative par rapport au montant du budget national de fonctionnement¹². Les investissements communaux réalisés sur dotation FRD passent par la maîtrise d'ouvrage communale. Toutes les CT y ont accès, sans exigence de conditions, le FRD constituant un **guichet inconditionnel**¹³.

¹⁰ Avec une hausse des crédits de fonctionnement de 2011 à 2014, de 623 933 538 à 749 531 001 UM, soit 20,12% sur 4 ans.

¹¹ De 600 millions UM en 2002 à 3 milliards en 2009 et 3,5 milliards depuis 2012, soit env. 9,6 M€, ce qui représente une dotation budgétaire aux CT sensiblement supérieure à celles rencontrées dans les budgets d'autres Etats de la sous-région, a fortiori en termes de ratio per capita.

¹² En % du budget de fonctionnement de l'Etat, le FRD n'a jamais atteint l'objectif initial de 3% et reste < à 2%, avec une diminution en % depuis 2009.

¹³ Le montant des dotations est calculé sur la base de 4 éléments: population, 50%, taux de pauvreté, 20%, infrastructures, 18%, part forfaitaire, 10%

- *Indirectement par des fonds d'investissements sectoriels*, qui financent le développement local sans passer ni par le budget des communes, ni par leur maîtrise d'ouvrage.

=> **interventions des PTF:**

Selon les cas soit ils abondent le budget communal par ex. par des subventions et respectent la maîtrise d'ouvrage, soit ils adoptent une démarche d'externalisation par rapport au budget et à la maîtrise d'ouvrage communaux.

=> **Ces flux appellent plusieurs remarques:**

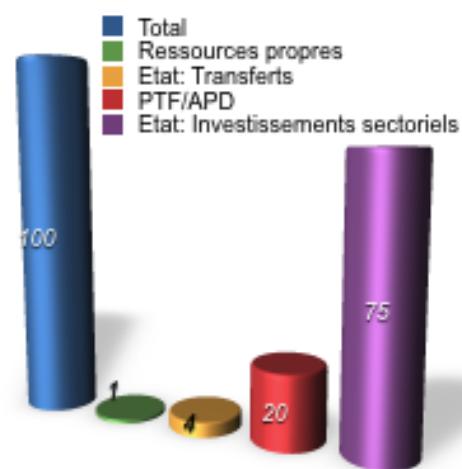
- *Les financements indirects sont de loin les plus importants.*

Ces constats valent aussi pour les financements des PTF (programmes et projets). Se pose dès lors la **question de la dépendance des CT vis à vis de ces financements** et de ses répercussions sur leur autonomie donc sur la décentralisation. Ceci à deux égards: risque d'un **effet démotivant pour leur fonction de mobilisation des ressources propres**, donc de frein de leur dynamique financière (plusieurs études ont dénoncé cet effet pour le FRD); **abandon de leur maîtrise d'ouvrage** pour les investissements réalisés sur financements extérieurs à leur budget.

- *Ces financements ne sont pas harmonisés entre eux*, ni quant à leurs procédures respectives, ni quant à leurs objets. En particulier, les fonds de l'APD apparaissent dispersés entre les prescripteurs, leurs objectifs et choix de concentration, leurs guichets. Ces mêmes fonds sont encore **largement distincts des financements nationaux**.

La diversité de ces interventions se révèle contre-productive par inadaptation des dotations au contexte, difficultés de lisibilité et déficit de cohérence dans les stratégies sectorielles. **Ce système est appelé à terme à se voir unifié au sein d'un mécanisme de financement des collectivités, national, pérenne et intégré**, prévu par le Schéma directeur de la réforme du système de gestion des finances publiques (2012). Son statut, ses ressources et modalités d'intervention restent à définir.

Ensemble des financements sur les communes en %



De ce contexte ressortent **la faiblesse des ressources de tous ordres, le défaut d'engagement des acteurs, le flou de la volonté politique**. Un soutien conséquent à la décentralisation devrait:

- => comporter **des appuis institutionnels et financiers conjoints**;
- => apporter ces appuis en y impliquant les intéressés de façon à **les responsabiliser en tant que parties prenantes à leur propre réforme**;
- => conforter cette démarche en contribuant à la **coordination des interventions, à l'harmonisation du pilotage**, ainsi qu'à un **dialogue politique** au sein d'un véritable **cadre de concertation**.

2 L'APPUI EUROPEEN A LA DECENTRALISATION: LE PROGRAMME APPUI DE L'UNION EUROPEENNE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT LOCAL ET DE LA DECENTRALISATION EN MAURITANIE/PADLD

Remarque préliminaire

Le PADLD n'ayant pas encore démarré à la date de rédaction de la présente note, ni donc produit de résultats attestant la pertinence de sa formule et de ses choix, les développements ci-après relèvent d'une approche explicative et descriptive, mais essentiellement théorique et limitée quant aux conclusions.

NB: La Convention de Financement du PADLD a été signée le 13/03/2014.

DÉCENTRALISATION ET AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN MAURITANIE

=> Des bailleurs de fonds impliqués¹⁴.

Leurs actions portent sur le renforcement des capacités (communes et services de l'Etat) et le financement du développement local, qui de plus en plus respecte la maîtrise d'ouvrage communale. En l'absence d'une doctrine nationale claire sur la relation décentralisation-développement local, ces appuis justifient le même constat que les programmes nationaux: une **approche sectorialisée**, un **manque de cohérence**. De plus, **la coordination Etat - partenaires et partenaires entre eux** s'est réduite à partir des évènements d'août 2008. Depuis fin 2010 une évolution est en cours vers plus d'harmonisation et d'alignement sur les interventions nationales¹⁵. Une nette avancée s'est opérée lors de l'élaboration conjointe du PNIDDLE et des appuis Union européenne – Banque Mondiale: **un dispositif national unique** en charge du développement local et de la décentralisation a été mis en place en octobre 2012. Il se substitue aux Comités existants et intègre les partenaires intervenant dans le PNIDDLE (v. ci-après § II).

=> Interventions de l'Union Européenne: L'expérience du Programme PERICLES

Programme Européen de Renforcement des Institutions des Collectivités Locales/PERICLES
Objectif global: amélioration des conditions de vie du citoyen mauritanien
Objectifs spécifiques: (i) asseoir la commune dans son rôle d'acteur du développement; (ii) accompagner l'évolution et le pilotage du processus de décentralisation
Budget (avant 2010): env.19 M€ (dt UE 7,5 M€)
Composantes:
- <i>Composante 1: renforcement de capacités des communes</i> Un dispositif d'accompagnement, les Centres de Ressources/CR (4 sur 8 wilaya)
- <i>Composante 2: appui au pilotage et au cadre institutionnel de la décentralisation</i> Appui institutionnel et renforcement de capacités des services concernés
- <i>Composante 3: accompagnement de la rénovation du mécanisme de financement de la décentralisation</i> Mise en place (2012) d'un fonds transitoire-test, la Facilité pour l'Innovation dans le Développement Local/FIDEL (env. 1,5 M€, dt UE 850 000€), faisant appel aux circuit et procédures du Trésor public, à la maîtrise d'ouvrage communale
- <i>Composante 4: Coordination du programme</i>

Le Programme PERICLES (2007-2013) constitue un précédent instructif pour l'appui européen¹⁶. Il découle de deux volontés: (i) Associer plusieurs **partenaires européens** (UE, AECID, AFD, SCAC, GIZ) désireux d'inscrire leurs actions dans une politique nationale et de capitaliser leurs expériences d'appui à la décentralisation au

¹⁴ Banque Mondiale: PDU (clos depuis juillet 2012), PRECASP, PDR, PADDLE; PNUD: ART GOLD; GIZ: PBG, AFD: VAINCRE et PERCUN, Coopération française: Programme /GLCS, assistance technique aux MIDEC et MF.

¹⁵ Dans l'attente d'un cadre de concertation Etat-donateurs constitution d'un groupe composé des PTF européens et du PNUD.

¹⁶ Qui existe depuis une dizaine d'années.

sein d'un **programme commun**. (ii) Combiner appuis institutionnels aux CT et appui financier à leurs équipements. PÉRICLÈS devait ainsi contribuer à la mise en place d'un **dispositif national d'appui** et d'un **outil unique de financement** des communes.

Les difficultés de mise en œuvre (déficit de cohésion entre les partenaires, hésitations de la politique nationale aggravées par les évènements de 2008, aléas de son ancrage auprès de la DGCT) ont démontré combien les actions des PTF restent tributaires de la politique nationale et donc la **nécessité de les intégrer à cette politique, dans une optique de coordination et de renforcement**.

PERSPECTIVE D'ENSEMBLE DU PADLD: L'INSCRIPTION DANS LE PNIDDLE

Programme National Intégré d'appui à la Décentralisation, au Développement Local et à l'Emploi/PNIDDLE	
Objectifs	<ul style="list-style-type: none">-Améliorer l'accès des populations aux services de base-Renforcer les capacités des administrations centrales, déconcentrées et décentralisées-Promouvoir l'emploi au niveau local, notamment des jeunes-Promouvoir la gouvernance locale-Permettre un véritable pilotage et une réelle appropriation par les structures publiques concernées
Démarche	Inscrit dans la politique nationale de lutte contre la pauvreté (CSLP) de décentralisation et de développement local: promotion de la maîtrise d'ouvrage communale, renforcement des capacités des CT et des services de l'Etat (centraux, déconcentrés), harmonisation de l'APD (Déclaration de Paris). Approche systémique et incitation à la performance
Bénéficiaires	100 communes, dont 32 Cu, chefs-lieux de moughataa (toutes les wilaya sauf Nouakchott et Nouadhibou), 68 CR (5 wilaya)
Durée	5 ans
Montant total	79 230 769 € dont: <ul style="list-style-type: none">-20 000 000 €, Contribution 10^{ème} FED-19 230 769 €, Banque Mondiale-40 000 000 €, Gouvernement mauritanien
Composantes	<ul style="list-style-type: none">-renforcement des capacités-financement des investissements des communes-conduite du Programme
Pilotage/Gestion	Dispositif transsectoriel sous présidence du 1 ^{er} Ministre (D. du 18 octobre 2012) Cellule de Coordination du Programme (partie nationale, BM, UE)

=> L'appui à un programme national

Le PADLD s'inscrit dans une initiative nationale, le **Programme National Intégré d'appui à la Décentralisation, au Développement Local et à l'Emploi/PNIDDLE**. Le PNIDDLE est conçu dans le cadre d'une approche multi bailleurs, intégrant tout au long de sa chaîne de mise en œuvre **les procédures et les structures nationales** qui seront au cœur de sa réalisation en vue de l'appropriation durable de ses effets et impacts. Potentiellement ouvert à tous les partenaires, il se propose d'être pour l'Etat un cadre de synergie ou supervision des opérations destinées à la décentralisation et au développement local.

=> Une démarche partenariale

L'inscription du PADLD dans le cadre du PNIDDLE a suscité une démarche partenariale soutenue avec la partie mauritanienne et la Banque Mondiale¹⁷.

(i) Lors de l'élaboration du PADLD, cette démarche a permis une **étroite concertation** pour harmoniser les appuis. Démarche qui a favorisé des **actes de principe, révélateurs de l'engagement gouvernemental**.

¹⁷ Programme d'Appui à la Décentralisation, au Développement Local et à l'Emploi/PADDLE, dans le cadre du PNIDDLE

Le plus décisif étant la **création par le décret du 18 octobre 2012 d'un dispositif institutionnel unifié chargé du développement local et de la décentralisation** (Comité interministériel + Comité technique + Sous-Comité de pilotage)¹⁸. Cette création avait été réclamée par la partie européenne, qui y voyait un **préalable indispensable à sa contribution au PNIDDLE**. Trans-sectoriel par sa composition (huit ministères plus un représentant du Secrétariat Général du Gouvernement) et de haut niveau (sous présidence du Premier Ministre) le Comité interministériel se substitue aux Comités préexistants¹⁹ (simplification du cadre institutionnel). Sa mission dépasse la préparation et le pilotage du Programme: il est **en charge de la politique nationale d'ensemble**. Il marque aussi une **avancée dans la coordination de l'aide**, les PTF partenaires au PNIDDLE participant au Sous-Comité de pilotage. A ces divers points de vue, il **peut donc être vu comme un "outcome" avant la lettre du Programme** et du dialogue politique poursuivi à cet effet. (ii) **Dans sa mise en œuvre**, elle se matérialise (outre le pilotage) par l'appel à **deux procédures de délégation**: une à la **Banque Mondiale** pour la gestion des appuis financiers de l'UE aux CT (v. § II-III 1); une à la **GIZ**, pour la formation des personnels des CT et des services déconcentrés (v. § II-III 2).

2.1 LE CHOIX D'UNE PORTE D'ENTREE

Le PADLD met le focus sur l'appui aux communes (et aux services déconcentrés en relation avec elles), donc sur le "soutien vers la base", il comporte également une dimension de "soutien vers le haut" dans la mesure où, le PNIDDLE tendant à conforter la politique nationale de décentralisation dans la perspective de son développement et de sa pérennisation, le PADLD y participe.

PADLD: RESULTATS ET ACTIVITES <i>Architecture</i>	
NIVEAU CENTRAL	NIVEAU LOCAL
=> Résultat 1: Les CT sont renforcées dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage et les services de l'Etat dans l'exercice de leur fonction d'accompagnement -Mise en place des appuis institutionnels aux services centraux de l'Etat: Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Ministère des Finances, Ministères techniques sectoriels ; structures de contrôle (Cour des Comptes et Inspections)	=> Résultat 1: Les CT sont renforcées dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage et les services de l'Etat dans l'exercice de leur fonction d'accompagnement -Mise en place des appuis institutionnels aux CT: renforcement des capacités des communes principalement en matière de planification, de maîtrise d'ouvrage et de gestion communale (notamment équipes mobiles) -Mise en place des appuis institutionnels aux services déconcentrés de l'Etat: notamment renforcement des Délégations Régionales de la Décentralisation et du Développement Local/DRDDL
=> Résultat 2: Les CT disposent de financements appropriés pour les investissements sous leur maîtrise d'ouvrage, assurant aux populations des services qui répondent à leurs besoins et elles améliorent leurs performances -Abondement du guichet conditionnel: Détermination et versement du montant de la contribution européenne -Suivi et vérification de l'opérationnalité du guichet conditionnel: fonctionnement régulier et fluide du dispositif de transfert des financements aux communes;	=> Résultat 2: Les CT disposent de financements appropriés pour les investissements sous leur maîtrise d'ouvrage, assurant aux populations des services qui répondent à leurs besoins et elles améliorent leurs performances -Suivi et vérification de l'opérationnalité du guichet conditionnel: fonctionnement régulier et fluide du dispositif de transfert des financements aux communes; respect par les communes des conditions minimales et critères d'accès aux financements -Suivi et vérification de l'efficacité des financements: équipements réalisés par les communes
=> Résultat 3: L'impulsion, la coordination, les résultats et la communication/visibilité du programme national sont effectifs et pérennes -Gestion administrative et financière du programme -Gestion des appuis institutionnels -Gestion du guichet conditionnel: Délégation à la Banque Mondiale	

¹⁸ Plus un arrêté du MAED mettant en place la Cellule de Coordination du PNIDDLE.

¹⁹ Comité Interministériel de la Décentralisation, Comité Technique de Coordination de la Décentralisation, Comité Interministériel en charge du Développement Urbain.

2.1.1 L'appui aux communes et aux services déconcentrés

- *Définition de la zone d'intervention*, communes bénéficiaires de l'appui européen: 68 communes rurales, dans cinq wilaya en arc de cercle au sud est de la Mauritanie (Hodh Ech Chargui, Hodh El Gharbi, Assaba, Guidimaka et Gorgol), qui correspondent aux zones les plus pauvres et les plus peuplées (et aussi isolées et sujettes à l'insécurité)²⁰. La fongibilité des contributions UE-BM-Etat au sein du guichet conditionnel et l'harmonisation globale des interventions rendent impossible une relation d'appartenance; **il ne doit pas y avoir dans la pratique de "communes BM" ou de "communes UE"**.

- *Principes d'intervention*: Le Programme vise à réduire les déficits en capacités et moyens des CT et des services de l'Etat par des appuis institutionnels et par la dotation en moyens financiers pour les investissements. Il le fait dans le respect des principes ci-après.

(i) Les communes sont reconnues **maîtres d'ouvrage exclusifs et les financements sont inscrits à leurs budgets**. Donc les pouvoirs de décision et de mise en œuvre en matière d'investissements leur reviennent et non au Programme.

(ii) Il est fait appel aux **structures et procédures communales** et la soumission à la **tutelle**, ainsi qu'aux **structures et procédures du Trésor** et de la comptabilité publique.

(iii) Les interventions du Programme visent à **responsabiliser et impliquer les bénéficiaires**, notamment par des **incitations** à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, à la **performance** et à la collaboration CT- services techniques déconcentrés.

(iv) Il n'est pas recouru à des structures et procédures "projet" parallèles.

Ces principes valent pour l'ensemble du PNIDDLE et pas seulement dans le cadre du PADLD. (Sur leur déclinaison par type d'appui, v. ci-après § II-III)

2.1.2 L'inscription dans une politique nationale

Elle passe par l'appui au PNIDDLE. L'existence de ce programme permet (i) aux les **acteurs nationaux** de sortir de la logique "séquence projet", ainsi que d'assurer une véritable **appropriation** et une réelle **continuité**, (ii) aux **partenaires** d'avoir sur la **gestion de l'Etat et ses procédures un regard d'ensemble** et non plus dans le seul cadre d'un projet. Elle assure également une fonction d'intégration, en réaction à l'insuffisante coordination des interventions en la matière (nationales ou des PTF), combinée à une **démarche de renforcement de la politique nationale de décentralisation**. Le PNIDDLE devrait de surcroît contribuer à une **meilleure articulation entre la politique transversale de décentralisation et de développement local et les politiques sectorielles**. Dans cette perspective, **l'appui à la conduite du Programme national**, prévu par la Composante 3, est appelé à avoir des répercussions sur la politique d'ensemble, dans la mesure où cet appui servira le Comité interministériel en charge de cette politique.

2.2 RESULTATS ATTENDUS

Dans l'optique du DSP/PIN 10^{ème} FED' le PADLD a été conçu pour financer des initiatives de développement local portées par les acteurs locaux (CT), en vue de la gouvernance locale. **Il fait du développement local la finalité, de la décentralisation son vecteur privilégié**. Il se fixe des objectifs classiques ("Contribuer à la lutte contre la pauvreté et à la promotion de la bonne gouvernance", "Favoriser le développement local à travers les interventions des collectivités territoriales conduites sous leur maîtrise d'ouvrage et renforcer le système local de gouvernance"). Ses attentes sont à situer dans un **cadre systémique**. Le PADLD entend en effet (i) favoriser les initiatives de développement qui mettent au cœur de leur action les CT via l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage; (ii) mais aussi placer l'accent sur le développement institutionnel du **système global de gouvernance locale, qui implique les CT et les services de l'Etat avec leur dispositif relationnel, y**

²⁰ Des programmes importants y interviennent déjà: VAINCRE 2 de l'AFD, PASK2 du FIDA, PDRI de la coopération espagnole, PBG de la Giz, Programme Lehdada du Gouvernement. Le PADLD doit donc veiller au risque de doublons et aménager en conséquence des modalités de coordination/coopération avec eux, en particulier VAINCRE 2 (équipes mobiles, v. § II-III 2)

compris les structures centrales. Dans cette optique, il se met en cohérence avec le PNIDDLE: celui-ci prend en charge le système de gouvernance et de gestion locales **dans ses dimensions, financières, techniques, sociales et environnementales** et y inclut la mobilisation des structures de l'Etat.

Les résultats correspondent à **trois niveaux d'attentes**, donc à **trois axes stratégiques d'intervention**:

- (i) nécessité d'**appuis institutionnels** qui renforcent les capacités des divers acteurs, appliquent et/ou améliorent les procédures, de manière à **conforter le processus de développement institutionnel** qui sous-tend la décentralisation et le développement local;
- (ii) exigence d'**amélioration des ressources des collectivités** pour favoriser voire permettre la mise en action de leurs capacités, stimuler leurs investissements, donc **contribuer au développement local**;
- (iii) utilité d'une **conduite du Programme**, qui s'intègre dans celle du Programme national et favorise à terme sa **pérennisation et l'essor de la politique nationale** qu'il a pour objet de servir.

=> Le résultat 1 du PADLD "**Les collectivités territoriales sont renforcées dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage et les services de l'Etat dans l'exercice de leur fonction d'accompagnement des collectivités**" doit se lire à deux niveaux: renforcement des capacités institutionnelles de ces deux types d'acteurs, au niveau local, mais aussi au niveau central pour les services de l'Etat impliqués dans le fonctionnement et les résultats du système décentralisation- déconcentration ("institutionnal outputs and outcomes"). Ce qui est visé en dernière analyse, c'est de **donner au développement institutionnel sa véritable dimension dans le processus de décentralisation, ce dernier constituant la priorité du Programme national**. Le PADLD envisage également des interventions susceptibles d'incidence sur le cadre général de la politique de décentralisation, par ex. des appuis à l'intercommunalité de nature à en revisiter la configuration (communes à viabilité douteuse), la mise en place d'une base exhaustive et pérenne de données, en vue de la création d'un Observatoire de la décentralisation, la préparation du mécanisme intégré de financement des communes ("policy outputs and outcomes"). (v. *tableau récapitulatif ci-après*)

L'APPUI EUROPÉEN TYPES ET NIVEAUX D'ATTENTES

	Résultat 1: Les CT sont renforcées dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage et les services de l'Etat dans l'exercice de leur fonction d'accompagnement	Résultat 2: Les CT disposent de financements appropriés pour les investissements sous leur maîtrise d'ouvrage, assurant aux populations des services qui répondent à leurs besoins et elles améliorent leurs performances	Résultat 3: L'impulsion, la coordination, les résultats et la visibilité du programme national sont effectifs et pérennes
POLICY OUTPUTS AND OUTCOMES	Appuis à la politique nationale de décentralisation: intercommunalité, base pérenne de données, préparation du mécanisme intégré de financement des CT		Contribution au pilotage du Programme national et au-delà à celui de la politique nationale de décentralisation
INSTITUTIONNAL OUTPUTS AND OUTCOMES	-Renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des CT -Renforcement des capacités des services déconcentrés et centraux de l'Etat dans leurs fonctions d'encadrement et d'accompagnement des CT	-Mise en œuvre d'un guichet conditionnel de financement des investissements des CT -Exercice pratique renforcé de leur maîtrise d'ouvrage par les CT Meilleures performances	
SECTOR OUTPUTS AND OUTCOMES		-Fourniture aux communes de financements pour leurs investissements. -Fourniture par les communes de services aux populations	

=> C'est dans cette optique que doit se comprendre le résultat 2 "**Les collectivités disposent de financements appropriés pour les investissements sous leur maîtrise d'ouvrage, assurant aux popu-**

iations des services qui répondent à leurs besoins et elles améliorent leurs performances". S'il a pour objet direct de fournir aux communes des financements pour leurs investissements ("sector outputs and outcomes"), l'objectif principal est de contribuer à renforcer, par la pratique, la capacité de maîtrise d'ouvrage des communes et de favoriser l'amélioration de leurs performances ("institutionnal outputs and outcomes"). Les appuis financiers assurés par le résultat 2 sont au service du développement du processus de décentralisation recherché à travers le résultat 1. Ils ne sont pas le moteur du Programme, mais un instrument de mise en œuvre pratique pour les appuis institutionnels et un stimulant pour l'obtention des performances attendues des communes. Cependant, le primat aux aspects institutionnels (donc au processus de décentralisation) ne s'opère pas au détriment du développement local auxquels sont réservés des moyens conséquents²¹. (v. tableau récapitulatif)

=> Le résultat 3 "*L'impulsion, la coordination, les résultats et la visibilité du programme national sont effectifs et pérennes*" s'inscrit dans la même démarche. Au-delà de la conduite du PADLD et du PNIDDLE, il vise à assurer un pilotage de nature, à conforter la pérennisation du processus de décentralisation et de développement ("Policy outputs and outcomes").

2.3 INPUTS PREVUS

2.3.1 Inputs financiers

Le DSP/PIN 10^{ème} FED, envisageait l'appui à la décentralisation, à la déconcentration et au développement local, sous forme d'ABS. Les conditions pour l'ABS n'étant plus réunies et le Programme PERICLES n'ayant pas été en mesure de les préparer, le PADLD revient à l'approche projet.

Le financement des investissements fait l'objet d'une gestion conjointe via une convention de contribution (Administrative Agreement) avec la Banque Mondiale. Le restant du Programme fait l'objet d'un cofinancement et d'une coordination avec l'Etat et la BM, l'Union Européenne fournissant ses appuis selon ses propres procédures²².

Le PADLD en chiffres

Budget total: 20 M€ dont
6,5 M€ pour les appuis institutionnels
1,910 M€ pour l'assistance technique
10 M€ soit 50% du coût total du programme, pour le financement des investissements des communes

=> Guichet conditionnel et gestion conjointe

- *Rejet de la formule FRD*: Initialement, la partie nationale et la Banque Mondiale avaient envisagé une utilisation de l'existant, sous forme d'une deuxième ligne budgétaire dans le cadre du FRD²³. Cette solution ne présentant pas de garanties suffisantes en matière de gouvernance fiduciaire et comptable, et surtout ne permettant pas l'affectation ni la traçabilité des financements, le principe a été retenu de créer un "guichet conditionnel"²⁴ national et distinct, abondé par les trois parties prenantes Etat, UE et BM²⁵.

- *Statut du guichet conditionnel*: La formule est celle d'un compte ouvert auprès du Trésor Public (distinct du FRD qui conserve son statut de ligne budgétaire).

Cette formule répond à une triple exigence, en plus de permettre l'harmonisation et l'alignement de l'aide extérieure: (i) fongibilité des ressources mobilisées au profit du guichet conditionnel, (ii) traçabilité des fonds, (iii) sécurisation et reportabilité des ressources du guichet au cas où elles n'auraient pas été "consommées" durant une année budgétaire donnée.

²¹ Différence avec le Périclès, dont les ressources pour l'investissement communal (Fidel) étaient limitées (caractère expérimental) et la mise en œuvre tardive (juillet 2012), ce que les élus ont fréquemment dénoncé.

²² Càd dans le cadre d'une gestion décentralisée partielle (marchés de service, de fournitures, AT et devis-programmes), à l'exclusion de la partie des appuis institutionnels objet d'une Convention de délégation avec la Giz (2,5 M€).

²³ Malgré sa dénomination, le FRD n'est pas un fonds individualisé, mais une ligne du budget de l'Etat, soumise comme telle aux principes de non affectation des ressources et d'annulation des crédits non consommés en fin d'exercice.

²⁴ "Conditionnel" en ce que, à la différence du FRD ("guichet inconditionnel") n'y auront accès que les communes répondant à certaines conditions (v. ci-après)..

²⁵ Ce compte accueillera d'une part la dotation annuelle de l'Etat, d'autre part les financements mobilisés par l'UE et la BM pour les investissements des communes, et dont la BM assurera la gestion selon ses propres procédures.

Elle s'inscrit dans le cadre des **structures et procédures nationales de la comptabilité publique**²⁶. Les fonds déposés à ce compte sont mouvementés en recette (abondement par les parties prenantes) et en dépense (dotations aux communes sur leur propre compte Trésor) par un comptable public (comptable principal du Trésor) assignataire du "guichet conditionnel". Mais sur demande de la Banque Mondiale (conformité aux procédures de l'IDA) l'ordonnateur en est le responsable de la Cellule de Coordination du PNIDDLE et non le Ministre des Finances.

- *La gestion conjointe* s'applique exclusivement pour la mise en œuvre de la Composante 2 Financement de l'investissement local, via ce "guichet conditionnel". Dans le cadre de la convention de contribution (Administrative Agreement), la Banque Mondiale assure la gestion des financements de l'UE selon ses propres procédures; elle fournit à l'UE des **comptes rendus détaillés** pour le **suivi de son cofinancement**.²⁷

=> Dotations aux communes et système de recherche de la performance

Ces dotations sont arrêtées par le Comité interministériel en charge du pilotage du Programme.

Dotations: régime
-Dotation de base allouée dès la 1ère année du Programme, dotation de performance à partir de la 3ème année , en fonction des performances de l'année 1 évaluées en année 2.
-Objectif: dotations prévisibles , c'èd montant connu assez tôt (avant le début du processus d'élaboration budgétaire) pour que la dotation soit intégrée dans le budget communal et qu'elle puisse être consommée pour des investissements pendant l'exercice.

- **Organisation:** Elle comporte (i) **une dotation de base**²⁸ pour les communes remplissant les conditions minimales d'accessibilité²⁹, afin qu'elles puissent (avec le concours des appuis institutionnels) exercer leur capacité en maîtrise d'ouvrage; (ii) une **dotation de performance** ou dotation additionnelle pour celles qui auront réalisé une performance selon les critères retenus et qui tendent globalement à l'amélioration des capacités de gestion et de gouvernance locales. Les communes utiliseront leurs dotations librement (sous réserve des dépenses non éligibles).

d'un **engagement réciproque Programme-communes**

Les mesures de performance font l'objet (convention-cadre avec chaque commune), qui définit les obligations du Programme (appui institutionnel, incitation financière) et les engagements de la collectivité notamment celles relatives aux objectifs de performance.

- **Régime:** Il relève des **procédures nationales**. Le versement des dotations est effectué par le comptable principal du Trésor assignataire du compte Trésor (chaque versement étant ordonné par l'ordonnateur du PNIDDLE) et crédité, via le circuit du Trésor, sur le compte au Trésor de la commune bénéficiaire. Les communes utiliseront aussi leurs dotations dans le respect des procédures de la comptabilité publique (ordonnancement par le maire, paiement par le receveur municipal).

1- Ce système est une des **originalités du PNIDDLE**.

2- Il **s'ajoute aux modalités de financement existantes**, en particulier aux **dotations du FRD**

3- Il devrait à terme à être intégré dans un **mécanisme national unifié de financement des collectivités** (v § I-III 1).

²⁶ Telles qu'elles sont définies par le Règlement général de la comptabilité publique (O. 23/01/1989).

²⁷ Ils portent sur les financements mobilisés pour le guichet, ses conditions de fonctionnement (prévisibilité des dotations, efficacité du circuit Trésor), le nombre et la nature des équipements financés, afin d'apprécier l'impact du programme sur les services rendus à la population.

²⁸ Déterminée pour partie en fonction de la population et du niveau relatif de pauvreté,

²⁹ Destinées à vérifier que les CT remplissent les principales obligations légales prévues par les textes (O. de 1987).

2.3.2 Les appuis institutionnels

A noter: Le programme n'ayant pas démarré à la date de rédaction de cette note et la Convention avec la Giz n'ayant pas été passée, les développements s'appuient uniquement sur les dispositions des DTA.

=> Conception

Sont prévus essentiellement des **appuis en renforcement de capacités**, mais aussi des appuis à des activités considérées stratégiques, spécialement le développement de l'intercommunalité, ainsi que des appuis logistiques (équipement bureautique et informatique, outils, documentation). Les appuis en renforcement des capacités ont une **fonction fondamentale dans le cadre du Programme**, au regard des résultats attendus (v. plus haut § II-II).

Ils associent deux sortes de modalités, **la formation et l'appui-conseil de proximité en inter-relation**, l'appui-conseil accompagnant la mise en pratique des formations, les formations tirant les leçons de ces mises en pratique. Ces appuis n'ont pas une fonction de substitution, mais doivent tendre à leur appropriation pérenne par leur **adaptation aux besoins réels**, donc leur **évolutivité**, ainsi que **la proactivité des bénéficiaires appelés à s'impliquer comme acteurs**. Ces appuis constituent un élément important de la Convention-cadre d'engagements réciproques passée entre chaque commune et le Programme, au titre des engagements de ce dernier, des conventions similaires devant être passées avec les services administratifs, déconcentrés et centraux.

=> Types d'appuis

Dans cette optique seront privilégiées (mais non exclusivement au vu des contraintes du contexte):

- *Les actions axées de préférence sur la demande des intéressés "demand driven"*, ceux-ci devant assumer une **co-responsabilité dans l'identification de leurs besoins** et l'évolution de ceux-ci dans le temps, avec cependant des variations selon les niveaux d'intervention. Par ex. (i) En matière de formation, les personnels des CT et des services déconcentrés (càd les bénéficiaires numériquement les plus nombreux, pour lesquels des formules "à la carte" sont plus difficiles à aménager) bénéficieront de plans de formation et de modules pré-établis (ébauche de logique de l'offre), mais dont la conception devrait découler des besoins déterminés avec la collaboration des intéressés, en particulier lors des enquêtes terrain conduites dans le cadre du Programme. En revanche les interventions au profit des structures centrales (Ministères et institutions de contrôle) se feront exclusivement sur demande et en fonction des besoins exprimés (qui devront être en relation avec leur rôle dans le champ de la décentralisation). (ii) En matière d'appui-conseil les interventions des équipes mobiles pluridisciplinaires devraient normalement s'opérer sur demande (v. ci-après).
- *Des actions "en situation, on the job". En particulier, les formations favoriseront l'apprentissage par l'action, donc les **formules interactives** associant les formateurs et les praticiens (élaboration participative d'outils, ateliers d'échanges d'expériences et d'auto-évaluation, formations communes aux responsables des CT et à ceux des services de l'Etat), cependant sans exclusive de formations diplômantes et qualifiantes, au sein de structures spécialisées³⁰, "classroom based". Pour leur mise en œuvre, la solution retenue est l'appel, via une convention de délégation, à l'expertise de la Giz en pointe sur ces questions (méthodes participatives qui associent cursus académique et partage d'expériences des bénéficiaires/acteurs, ateliers d'analyse de situations avec les acteurs impliqués, élaboration de modules de formation pertinents). La Giz devra être opérationnelle dès les **années 1 et 2 du Programme**, qui connaîtront des besoins d'appuis urgents et importants. Quant à l'appui-conseil, les **appuis aux CT** devront prioritairement être assurés par les structures de l'Etat (services locaux, sous l'impulsion et le contrôle des services centraux), elles-mêmes appuyées à cette fin. L'appui-conseil doit jouer un double rôle: (i) **Accompagner les communes**, par un véritable coaching, de manière à appuyer puis évaluer la mise en œuvre des enseignements des formations³¹. (ii) **Transmettre aux Délégations Régionales de Décentralisation et de Développement***

³⁰ Université, Ecole Nationale de l'Administration/ENA, Institut Supérieur de Comptabilité et d'Administration des Entreprises/ISCAE

³¹ Les modalités d'articulation avec l'intervention de la Giz restent à préciser (passation de la convention). Par ex. on pourrait envisager l'élaboration en fin d'un cycle de formation, par les équipes de formateurs de la Giz, en partenariat avec leurs participants, d'un plan d'action, mis en application par les participants et aux équipes mobiles. Celles-ci pouvant vérifier, lors de leur passage dans les communes, l'état d'avancement de ces plans d'action. S'ils ne sont pas suffisamment avancés, il appartiendrait aux équipes mobiles d'en identifier les causes (difficultés et contraintes) avec les participants. Leur appui consisterait ensuite à faciliter leur mise en œuvre.

Local/DRDDL (à la fois acteurs et bénéficiaires des appuis) **et aux services techniques déconcentrés les savoir-faire** nécessaires à l'exercice satisfaisant de leurs missions d'accompagnement des CT. Cet appui-conseil sera essentiellement le rôle d'**équipes mobiles pluridisciplinaires**, constituées au départ pour partie d'intervenants extérieurs (AT ponctuels), mais surtout de personnels déconcentrés de l'Etat (installés dans les wilayas, mais sans moyens de travail). Conçues comme "biodégradables", elles devront progressivement réduire leur importance et/ou être absorbées au fur et à mesure de la montée en puissance des structures d'appui/appuyées. Concrètement, elles devraient être rattachées aux DRDDL (dont le positionnement auprès des wilaya est intéressant, mais qui restent encore démunies). Cette formule contribuerait au développement institutionnel des DRDDL, tout en répondant au souci de proximité. La dernière année du PNIDDLE, ces délégations régionales devraient pouvoir remplacer les équipes mobiles qui, alors, se retireront progressivement. Pour les services de l'Etat, de l'assistance technique permanente, intermittente ou de court terme pourra être mobilisée sur leur demande, mais articulée par rapport à leurs besoins dans les activités d'appuis aux collectivités.

- *Des actions conçues essentiellement au bénéfice des acteurs "institutionnels" concernés, mais saisis dans leur interdépendance fonctionnelle (approche systémique du Programme): collectivités, services de l'Etat associés à elles dans le cadre de la décentralisation: services déconcentrés (tutelle, Trésor, services techniques) mais aussi centraux (surtout ministères en charge de la décentralisation et des finances, institutions de contrôle). Cependant les actions évoquées ci-dessus devraient avoir pour effet de renforcer les liens de responsabilisation entre les citoyens et leurs représentants dans les conseils communaux.*

2.3.3 L'assistance technique

Fournie au titre de la composante 3 du programme elle intervient (i) auprès de la Cellule de coordination du PNIDDLE, (ii) pour la constitution des équipes mobiles pluridisciplinaires, (iii) pour des actions de formation spécifiques, en particulier auprès des services de l'Etat. Sous ces trois aspects, elle répond à la même option: **une AT évolutive, dans le sens du transfert de compétences et du désengagement progressif**. En ce qui concerne plus spécialement les équipes mobiles et les actions de formation, elle ne doit pas se substituer à l'expertise nationale. Ses interventions devront se focaliser sur la formation de formateurs et/ou la transmission de savoir faire aux accompagnateurs nationaux.

Concernant la **Cellule de coordination**: Le principe a été établi que **l'Etat et ses partenaires UE et BM assurent conjointement** le pilotage, la coordination, la gestion administrative et financière, le suivi-évaluation et la communication **du Programme national** au sein de la Cellule de Coordination du PNIDDLE, **structure nationale** constituée au sein du Ministère des Affaires économiques et du Développement, sous la supervision du Comité interministériel, créé par le décret du 18 octobre 2012 (v. § II). Elle est aussi chargée de préparer la **pérennisation des acquis du programme**. La Cellule est financée par les trois parties prenantes (Etat, UE et BM).

Spécifiquement, **une Antenne financée par l'UE** et dotée d'une autonomie de gestion doit être intégrée à cette Cellule. (i) Elle est plus spécialement chargée de la **mise en œuvre** et du **suivi-évaluation de la composante "appuis institutionnels"**, donc des actions de formation, via la Convention UE - Giz³² ainsi que des équipes mobiles, en coordination étroite et permanente avec les gestionnaires et animateurs du programme national, l'aménagement de cette coordination constituant une des tâches préliminaires et délicates de la Cellule (élaboration de manuels de procédures). (ii) Elle exerce les missions d'une cellule de projet pour l'ensemble des activités financées par l'Union européenne. L'UE y apporte deux assistants techniques de longue durée (1 régisseur, 1 comptable), en continu et dès le début du Programme, afin d'assurer, au-delà du suivi des fonds, un **transfert de compétences** au personnel national. Un troisième expert sera placé auprès de la Direction Générale des Collectivités Territoriales afin de l'aider, **en se désengageant progressivement** à partir de la troisième année, à suivre l'appui institutionnel auprès des services communaux et déconcentrés, tout en conservant l'intérêt de la coordination du pilotage.

³² Cette convention n'étant pas encore passée, les modalités précises du rôle de l'Antenne vis à vis de la Giz restent à définir. Le cahier des charges devrait être établi par l'assistance technique UE.

3 CONCLUSION

En définitive, les caractéristiques de l'appui européen, telles qu'elles sont matérialisées par le PADLD, apparaissent pertinentes et adéquates au regard des problèmes du contexte. Le programme est ambitieux et à certains égards sophistiqué. Sa mise en œuvre, confrontée aux réalités, appelle plusieurs remarques.

- (i) Il convient de souligner l'**indispensable concomitance dans le temps et dès les débuts du Programme, des appuis institutionnels et des appuis financiers** (cette concomitance étant un corollaire de leur complémentarité) de façon que les communes soient dès la 1^{ère} année à même de progresser et d'accéder à des moyens supplémentaires. Cette concomitance va demander un **important travail de coordination** aux structures de pilotage (Cellule et Antenne), donc exigea leur étroite collaboration, dont les paramètres et la mise en œuvre seront un des enjeux majeurs du démarrage du Programme. Les deux premières années du Programme seront, de ce point de vue un temps fort et expérimental.
- (ii) Le caractère souple, évolutif et interactif des appuis institutionnels va exiger un pilotage et un suivi à la fois rapproché et réactif. L'unité à mettre en place devra se concevoir comme une **structure de facilitation** et accompagnement proactif des changements générés par et dans le Programme, beaucoup plus que comme une structure de gestion.
- (iii) Pour l'ensemble de ces raisons, la **qualité de l'équipe d'assistance technique PADLD sera déterminante**. La plus grande attention devra être apportée à son recrutement.

