REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Honneur — Fraternité — Justice

Ministère de l'Economie et des Finances

Direction des Etudes et de la Programmation

PROJET RAMS

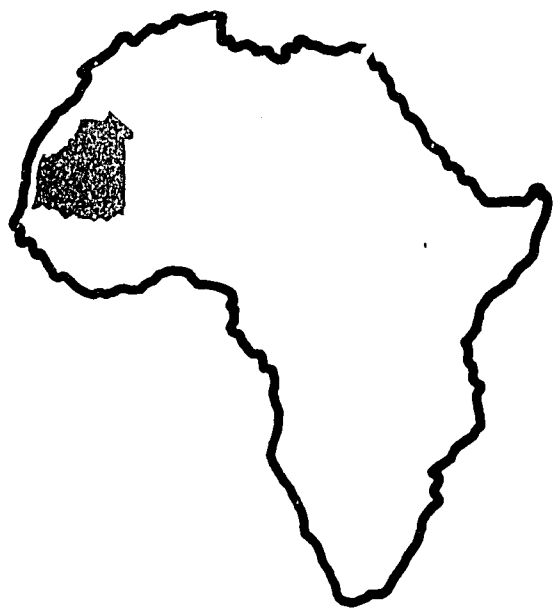
Mission d'Etudes et d'Evaluation du Secteur Rural et des Ressources Humaines

Le Secteur Public:

Les Organismes de Développement Rural

AE- 4-2

1981



Financé par l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID)

Avec le concours de:

Checchi and Company, Washington, D.C. 20036
Louis Berger International, Inc., East Orange, New Jersey 07019
Action Programs International, Santa Monica, California 90406

Table des Matières

		Page
1.	Sommaire et Conclusions.....	1
2.	Introduction.....	6 - 12
3.	Le Niveau National du Gouvernement.....	15
	a) Sa Structure.....	15 - 16
	b) Les Activités du Développement Rural.....	19
	c) Budget et Finances.....	24
	(1) Le Budget National.....	26 - 30
	(2) Procédures de Dépenses.....	30 - 32
	(3) Le Fonds National de Développement.....	34 - 37
	(4) Les Institutions Financières.....	37 - 46
	d) Les Organisations de Planification.....	46
4.	Les Niveaux Territoriaux du Gouvernement.....	65 - 68
	a) Leur Structure.....	69
	(1) Les Régions.....	69
	(2) Les Départements et les Districts.....	74
	(3) Les Villages et Campements.....	77
	b) Les Activités du Développement Rural.....	78 - 81
	c) Budget et Finances.....	81
	d) Les Organisations de Planification.....	87 - 89
5.	Adaptation des Institutions aux Besoins Ruraux	89
	a) Restructuration du Ministère de Développement Rural et de ses Affiliations Etatiques	90
	b) Etablissement d'un Crédit Agricole.....	105
	c) L'Education comme Instrument de Développement.....	117
6.	Etudes de Cas des Projets.....	123
	a) Petits Périmètres Irrigués Villageois.....	125
	b) Le Projet Intégré de Développement Rural Barkéwol.....	143

Liste des Tableaux et Figures

		Page
Tableau 1.	Accroissement du Personnel de la Fonction Publique (1973-1980.....	4
Tableau 2.	Contribution des Services du Gouvernement au PIB (1973-1980).....	5
Tableau 3.	Budget de Fonctionnement du Ministère du Développement Rural.....	23
Tableau 4.	Evolution de l'Organisation de Planification et ses Affiliations Ministérielles.....	54
Tableau 5.	Budgets Régionaux et Population (1978-1980).....	86
Figure 1.	Organigramme du Gouvernement National de la Mauritanie.....	17
Figure 2.	Les Institutions du Développement Rural auprès du Gouvernement National	21
Figure 3.	Organigramme du Ministère du Développement Rural.....	22
Figure 4.	Circuit Administratif des Dépenses du Budget National.....	33
Figure 5.	Système de Planification en R.I.M....	59
Figure 6.	Proposition d'un Système de Planification du Gouvernement de la R.I.M...	63
Figure 7.	Les Régions Administratives de la Mauritanie.....	70

(suite et fin)

		Page
Figure 8.	Organigramme Régional du Gouvernement.....	73
Figure 9.	Les Départements Administratifs de la Mauritanie.....	75
Figure 10.	Les Arrondissements de la Mauritanie.....	76
Figure 11.	Proposition de la Commission du MDR pour une Restructuration des Services Ministériaux et pour les Organisations Affiliées (Janvier 1979).....	96
Figure 12.	Le Plan de Réorganisation du MDR (1979) proposé par la FAO.....	100
Figure 13.	Système de Crédit Agricole Proposé.....	111

1. Sommaire et Conclusions

Le présent rapport esquisse la structure et les actions des institutions publiques en Mauritanie, en insistant principalement sur les aspects du développement rural. Il accompagne une autre étude du RAMS sur le secteur privé, étude qu'il est utile de consulter pour avoir une vue globale du cadre institutionnel en Mauritanie.

Il est en général très difficile de trouver la documentation relative aux services publics pour les Gouvernements ayant obtenu leur indépendance depuis peu. Indépendante depuis 1960, la Mauritanie ne fait pas exception à la règle. Le rassemblement des informations sur lequel s'établit ce rapport s'est fait aussi bien à partir de nombreux contacts personnels que de l'examen de numéro différents et éparpillés de la collection du Journal Officiel, de diverses déclarations officielles, et d'articles de journaux. Le résultat en est un rapport analytique subjectif dont le propos est d'offrir, dans son contexte historique, une vue de l'évolution des structures gouvernementales. La compréhension des leçons du passé, espérons le vivement, indiquer la marche à suivre pour renforcer les institutions dans l'avenir. C'est au regard d'une telle optique que l'on pourra nous pardonner d'éventuelles remarques critiques.

La masse des écrits apparus depuis 35 ans sur ce qu'il est communément convenu d'appeler "processus de développement", révèle "inter alia" une série de vérité, de mieux, de leçons tirées de l'expérience. Il est intéressant de noter que pays développés et pays en voie de développement, en dépit de larges différences dans l'état de leur technologie ou le degré de leur

.../...

sophistication, ont trouvé que les mêmes principes directeurs et les mêmes règles d'organisation avaient été appliquées, comme allant de soi, au processus de leur développement respectif. Pour aucun de ces deux groupes de pays il n'existe de formule magique, ou de solution simple. Et malgré tout, il est apparu clairement que chaque pays doit définir l'importance et la méthode de son propre effort au développement.

Dans son processus de développement, la Mauritanie doit faire face à nombre de contraintes financières et économiques majeures. Dans les limites de ces contraintes, son potentiel de développement se trouve, dans une large mesure, détourné de ses objectifs par des problèmes d'ordre administratif et institutionnel conséquences directes du type d'organisation et de gestion.

Pendant des années, le taux de croissance du secteur public a prospéré, comme l'indiquent les tableaux 1 et 2. Depuis 1973, le nombre des employés gouvernementaux a augmenté de 7% en moyenne annuelle. Dans la même période, les services gouvernementaux contribuant au PIB ont augmenté encore plus vite.

Les principales caractéristiques des institutions publiques mauritaniennes et de leurs méthodes peuvent se résumer ainsi :

1. Structure très centralisée;
2. Fréquentes réorganisations qui reflètent des changements à court terme dans les programmes politiques et économiques;
3. Complexité des financements et autres procédures;
4. Multiplication des institutions;

.../...

5. Absence d'adéquation aux besoins critiques des populations rurales;
6. Absence de système de planification réelle, et de coordination entre précisions budgétaires, et utilisation;
7. Budgets de fonctionnement très réduits;
8. Insuffisance de personnel qualifié;
9. Pas d'application efficace de la politique nationale;
10. Mauvaise définition des attributions officielles et de la responsabilité des administrations;
11. Poids excessif des influences extérieures sur les programmes de développement;
12. Absence d'un système d'évaluation apte à mesurer les effets de l'investissement.

Face à ces caractéristiques dont l'inventaire est essentiellement négatif, il serait faux de passer sous silence l'existence d'éléments positifs. Le principal d'entre eux est la ferme volonté du Gouvernement de décentraliser l'autorité et de déléguer la responsabilité au niveau local. Bien que cette politique commence d'entrer en vigueur, il est important de noter et de souligner la portée d'une telle prise de position politique du Gouvernement. Bien plus, elle engage davantage les gouvernements régionaux dans le processus de développement. Les institutions administratives de la Mauritanie, comme le montre ce rapport, en sont encore à un stade de transition.

Il est clair que le chemin qui mène à la mise en place d'une administration plus efficace et plus adaptée est long, voire même tortueux. Mais il est clair aussi que quelques étapes ponctuelles ont déjà été franchies.

.../...

Tableau 1

Accroissement du Personnel de la Fonction Publique

(1973-1980 (1) .

Année	Nombre de Personnel	% Changement
1973	7.939	
1974	8.345	+ 5,1
1975	9.235	+ 10,7
1976	10.192	+ 10,4
1977	11.155	+ 9,4
1978	10.753	- 3,6 (2)
1979	11.482	+ 6,8
1980	12.731	+ 10,9

(1) Les militaires, la police et les institutions para-étatiques sont exclus.

(2) Le transfert de personnel aux institutions para-étatiques explique sans doute la baisse enregistrée.

Source : Budgets Nationaux, 1973-1980.

Tableau 2

Contribution des Services de l'Etat au Produit Intérieur Brut (000 UM au prix courant) 1973-1980

Année	PIB aux Coûts Facteurs	Services d'Etat	Services d'Etat % du PIB.
1973	10.874	1.327	12,2
1974	14.160	1.568	11,0
1975	16.252	2.087	12,8
1976	19.904	2.977	14,9
1977	21.100	3.947	18,7
1978	22.314	4.515	20,2
1979	25.985	4.740	18,2

Source: Rapport FMI, 1980.

2. Introduction

"La planification économique et sociale est un important outil de mobilisation, un moyen d'utiliser convenablement les ressources productives, et un instrument de promotion des objectifs de la politique nationale. L'expérience a révélé que la fiabilité des plans ne dépend pas uniquement de la bonne adéquation des objectifs et des moyens, non plus que des seuls facteurs techniques économiques et financiers, mais qu'elle dépend aussi de la capacité du système administratif public". (1)

En l'absence d'un marché dynamique, l'accès à un développement socialement et économiquement juste en Mauritanie, dépend largement de l'Etat pour la mobilisation et l'octroi de ressources productives. Dans cette économie amplement dualiste où la contribution de 80% de la population au secteur traditionnel représentait seulement 21% du PIB en 1980, conformément à la tendance décroissante des 20 dernières années, c'est l'intervention publique qui représente le seul catalyseur du processus de développement. Cette situation est perpétuée par l'absence d'épargne privée à l'investissement, le manque de technologie adaptée aux ressources de base du pays, et le manque d'incitations.

Avant la sécheresse de la fin des années 1960, le secteur traditionnel de la Mauritanie conservait un équilibre relativement stable dans le contexte d'une économie de subsistance, indépendante et non monétarisée. Débutant en 1968 et

(1) United Nations, Organizational Systems for National Planning New York, 1979.

continuant à l'heure actuelle, la détérioration des ressources de base naturelles a engendré d'importantes transformations, telles qu'une grande partie de la population se trouva obligée de gagner sa vie avec des ressources étrangères au secteur traditionnel. Les mutations subies par la Mauritanie dans les 12 dernières années sont bien connues, et ont fait, sous différents angles, l'objet d'études du RAMS : déclin des activités de production, transformations démographiques (migration, exode rurale, pressions sur la population urbaine), changement social, dégradation de l'environnement du milieu naturel ...

En conséquence, le secteur rural en Mauritanie est devenu totalement dépendant d'un nouveau type de ressources qui sont, d'une large mesure le monopole de l'Etat. Le Gouvernement est devenu, directement ou indirectement, la force motrice de différentes initiatives propres à satisfaire les besoins de la population. En raison de l'étroitesse de ses ressources, la dépendance du Gouvernement à l'égard de l'assistance étrangère s'est accrue; environ 90% de l'effort de développement est financé par des aides extérieures.

Entre le secteur de subsistance, qui trouve des difficultés de survie, et le secteur économique moderne intéressant seulement les communautés urbaines, l'Etat est indéviablement le pôle de la croissance nationale et du développement. Cette remarque ne signifie en rien que le processus de développement sera entrepris en dehors de toute initiative du secteur privé, et sans la participation des populations. Cela signifie néanmoins que ce sont les institutions publiques, et les investissements publics qui créeront dans une perspective à moyen terme les conditions nécessaires au "décollage" (2) de l'économie

(2) W. W. Rostow emploie l'expression "décollage" dans sa théorie du développement économique selon laquelle une économie traverse cinq stades de croissance.

.../...

mauritanienne. L'évolution du rôle du secteur public dépendra certainement d'une quantité de facteurs trop complexes et trop flous pour être prédits avec exactitude. Néanmoins, dans la situation présente on doit retenir la position prédominante de l'Etat et de ses institutions comme force de mobilisation pour le changement et le développement.

En général, les institutions publiques sont organisées de manière fonctionnelle, selon le domaine de leur secteur de responsabilité. Quelques-unes sont tournées vers l'extérieur en ce qu'elles traitent d'activités en relation avec la population, au sens large, ou avec l'extérieur, tandis que d'autres sont davantage concernées par les aspects internes au secteur public lui-même. Ces deux rayons d'action se recouvrent nécessairement, et même inextricablement, et se partagent les difficultés nées de la présence de forces conservatrices et dynamiques dans un environnement en perpétuelle transformation. Cet environnement engendre un grand nombre de conflits d'intérêts, et obligeant sans cesse l'Etat à prendre position et à choisir entre diverses solutions.

Les critères des prises de décisions sont formellement fondés soit sur une politique publique qui peut être le fruit d'un processus politique (démocratique ou autre), soit fondés sur des considérations techniques, soit encore sur un mélange des deux. La forme et les modalités d'une prise de décision dans le domaine public dépendent donc aussi largement du système politique du pays que de la capacité de ses institutions publiques à fournir rationnellement et en toute logique des informations d'ordre technique.

.../...

Le Gouvernement de la République Islamique de Mauritanie (GRIM) a récemment annoncé son intention de promouvoir la création d'institutions politiques démocratiques au sein de la nation. A long terme cela influencera certainement le mécanisme décisionnel en Mauritanie, et transformera peut-être notablement l'attitude des institutions publiques vis-à-vis de la population dans son ensemble. A l'heure actuelle, cependant il est impossible de prévoir avec le moindre degré de certitude l'évolution de ce processus démocratique, c'est pourquoi ce rapport se propose d'analyser la structure des organismes publics dans leur état actuel.

Placer le Gouvernement et ses institutions comme précurseurs du processus de développement, c'est leur assigner un rôle privilégié comme agents du changement. Le processus de mutation économique et sociale n'a pas toujours été compris dans les pays en voie de développement, et dans de nombreux cas les erreurs commises par les gouvernements, même avec les meilleures intentions, ont alors abouti à des conséquences désastreuses telles que l'appauvrissement et l'état de dépendance des masses, l'affaiblissement de l'économie nationnale, l'instabilité politique et la mise sous tutelle de l'assistance internationale pour leur survie.

Malgré l'esprit général du précédent exposé, cette description s'applique à la Mauritanie. En dépit d'une politique nationale donnant priorité au secteur rural pour les actions de développement, la productivité de ce secteur a, comme il est dit plus haut, décliné depuis vingt ans entraînant la dégradation des conditions de vie de tous les gens dont l'existence dépend de ce secteur. Il existe une relation

.../...

de cause à effet entre cette situation et la sécheresse du Sahel à la fin des années 1960, début des années 1970, le conflit du Sahara qui détournait l'attention des priorités économiques et sociales, et la crise économique mondiale de la dernière décade. Ces facteurs peuvent cependant être considérés comme de regrettables faits historiques. La leçon importante a en tirer provient de ce que pendant cette période difficile les institutions nationales ont été trop mal équipées pour répondre efficacement aux besoins du peuple mauritanien.

Il est facile de supposer que des agences, des administrations, et des organisations existent pour aider la majeure partie de la population qui vit dans les zones rurales ce qui en Mauritanie représente 80%. La structure de ces institutions gouvernementales doit être telle que leurs activités répondent aux besoins et aux aspirations de cette majorité et qu'elles soient assez souples pour permettre l'adéquation de leurs actions à la transformation des besoins de la population.

Le caractère institutionnel du Gouvernement de la République Islamique de Mauritanie s'inspire largement du modèle occidental hérité de l'époque coloniale. Cela donne un système compliqué d'entités publiques qu'engagent des activités dans un contexte d'une société traditionnelle n'ayant que peu de choses à voir avec ces institutions modernes. Ces conditions expliquent la difficulté que rencontre l'Etat à mener à bien sa mission sociale, entraînant souvent une mauvaise répartition et un gaspillage de ressources déjà rares.

.../...

Ces affirmations ne sont en aucune façon nouvelles pour l'administrations mauritanienne. Il est largement reconnu qu'à l'heure actuelle l'administration publique n'est pas apte à remplir son rôle de principale force motrice dans le processus de développement. Faisant son auto-critique le Gouvernement a été jusqu'à dire que rien ne pouvait améliorer la situation dans le cadre institutionnel actuel (3). En dépit de cette affirmation aucune étude globale de l'administration centrale n'a encore été entreprise, et les tentatives pour améliorer les institutions gouvernementales à partir de réorganisations et de réformes sont restées sporadiques et non achevées. L'impact des quelques mesures prises a été négligeable.

Cette étude représente une modeste tentative pour observer et analyser l'administration publique mauritanienne dans un contexte nettement élargi et avec un point de vue particulier sur les flux de travail internes et sur les relations entre les diverses organisations et institutions du Gouvernement de la République Islamique de Mauritanie intervenant directement ou indirectement dans le secteur rural. C'est pourquoi, il est essentiel de souligner que, bien que l'étude traite principalement de l'administration publique, sa raison d'être, son modus operandi interne, son constant point de référence reste la population rurale et l'amélioration de son niveau de vie. Ce serait une erreur de traiter l'administration en elle-même et en dehors des gens qui justifient son existence. Le secteur public est donc considéré en fonction de son aptitude à collaborer avec les populations locales et à créer les conditions indispensables pour permettre aux gens de prendre en charge leur propre développement. D'ailleurs, cette étude se penche surtout sur les problèmes principaux du rôle du secteur public dans le développement de l'économie mauritanienne.

---

(3) Ministère des Finances et de l'Economie, "Méthodologie de préparation du 4è Plan".

.../...

Ces aspects s'appuyent en partie sur des études de cas et des exemples concrets de façon à décrire le mécanisme de gouvernement et sès opérations.

Plus précisément, l'étude traite :

1. De l'organisation et des attributions de départements ministériels et d'institutions gouvernementales à la fois au niveau national et régional;
2. De la formulation de la politique à suivre, du processus décisionnel et de la transmission des décisions aux agences d'exécution;
3. De la circulation de l'information et des mécanismes de communication entre les différents départements;
4. Du rôle et de l'influence des organismes d'aide multi ou bi-latéraux sur les activités de développement;
5. Et de l'organisation des services publics en fonction de leur aptitude à susciter dans les populations la volonté de prendre en charge leur propre développement.

...ire.

D'un point de vue fonctionnel l'étude s'appuye sur un système intégrant la décision politique, la planification et la programmation, la budgétisation et les instruments d'exécution comme autant de forces en jeu dans le processus de développement. L'intégration de ces fonctions se concevrait comme un flux circulaire dans lequel la phase d'exécution inclue les fonctions de contrôle et d'évaluation, rétro-agissant sur les mécanismes de détermination politique et de planification qui tiennent compte de l'ajustement des programmes et des contributions budgétaires pour améliorer le résultat et les rendements.

.../...

L'état de cette discipline désormais connue comme l'"administration du développement" ne fournit aucune recette, ni spécifique, quant à l'organisation ou aux opérations que pourraient organiser l'administration publique dans les pays en voie de développement. Le cycle fonctionnel adopté pour cette étude est entièrement subjectif. Il a pour intention d'examiner les différentes parties du service public, de diagnostiquer ses faiblesses et de suggérer, en les analysant, les possibles remèdes qu'aideraient d'atteindre les objectifs que recouvre le développement. Des stratégies de développement bien conçues s'appuyant sur un plan national cohérent et réaliste, disposant des contributions budgétaires correspondantes, ne restent que des entreprises théoriques s'il n'existe pas de structures d'éxécution adéquates et organisées. C'est le principe clef sur lequel est fondé cette étude.

Méthodologie

Quelques lignes concernées à la méthodologie employée pendant la phase de recherche de cette étude. En dehors des status officiels et des organigrammes trouvés dans les journaux officiels du Gouvernement Mauritanien et les documents ministériels, il existe peu décrits sur les procédures bureaucratiques et le processus décisionnel du Gouvernement. Encore plus rares sont les textes décrivant les mécanismes de coordination entre les multiples agences et départements gouvernementaux. Il était donc nécessaire de se fier dans une large mesure aux entretiens personnels menés avec [illegible] des responsables du Gouvernement et des représentants des organisations internationales. Cependant ce sont les journaux officiels mauritaniens et la presse nationale, couvrant

.../...

une période allant de la fin des années 1960 à l'époque actuelle, qui servirent de point de départ; les éléments organisationnels concernant l'étude y furent systématiquement passés en revue. Les plans de développement nationaux furent aussi des sources d'information utiles, particulièrement lorsqu'elles évoquaient les problèmes d'organisation du Gouvernement, ou reconnaissaient l'inadéquation des mécanismes gouvernementaux. Enfin, de nombreux documents, officiels ou non, furent aussi consultés, relatifs aux études de cas présentées dans l'étude.

D'une façon générale, ce sont les entretiens menés sur une période de sept mois (de Juillet 1980 à Janvier 1981) qui furent la source d'information la plus fructueuse. Les personnes contactées ont été trop nombreuses pour être citées, mais elles comprenaient pour Nouakchott des fonctionnaires du Gouvernement, des assistants techniques des institutions nationales, et tout un personnel des administrations régionales pour les régions de Trarza, Guidimakha, Gorgol, Brakna, et du Hodh El Gharbi. Ces entretiens joints à une documentation adéquate donnent une perspective d'ensemble prise sous différents angles. Il est regrettable que les niveaux supérieurs du GRIM aient été indisponibles pour toute consultation, leurs points de vue ne peut donc figurer dans ce rapport.

.../...

3. Le Niveau National du Gouvernement

a. Sa structure

D'une façon générale, la structure des gouvernements obéit à certaines règles : la répartition sectorielle et fonctionnelle des responsabilités définit des départements ou des ministères séparés. Cependant l'organisation des gouvernements change essentiellement en fonction de leurs caractères politiques. Les Etats auxquels l'histoire a permis une longue pratique des institutions politiques, éprouvent moins souvent le besoin de se réorganiser que ceux qui s'établirent dans un passé relativement récent. C'est pourquoi il n'est pas rare de rencontrer de constants changements dans la formation des administrations publiques de "jeunes" gouvernements. La Mauritanie qui fut créée comme entité politique indépendante en 1960, n'échappe pas à cette règle.

La structure du Gouvernement national est décrite dans la figure 1. Elle reflète le dernier changement d'organisation (celui du 25 avril 1981), le 3ème pour la seule année 1981. Il se compose de 15 ministères, 10 organismes para-étatiques et 24 institutions sous tutelle.

Tout d'abord, il convient de reconnaître que le développement des institutions mauritaniennes en est encore à un stade relativement précoce. La "maturité" institutionnelle est un processus évolutif qui va de paire avec le processus de développement politique d'un pays. C'est pourquoi, l'administration publique mauritanienne est passée, et en fait passe

.../...

encore, par une phase de transition. Les transformations de la fonction de planification dans les 20 dernières années, telles que ce rapport les passe en revue, ne sont qu'un reflet de ce processus continuel.

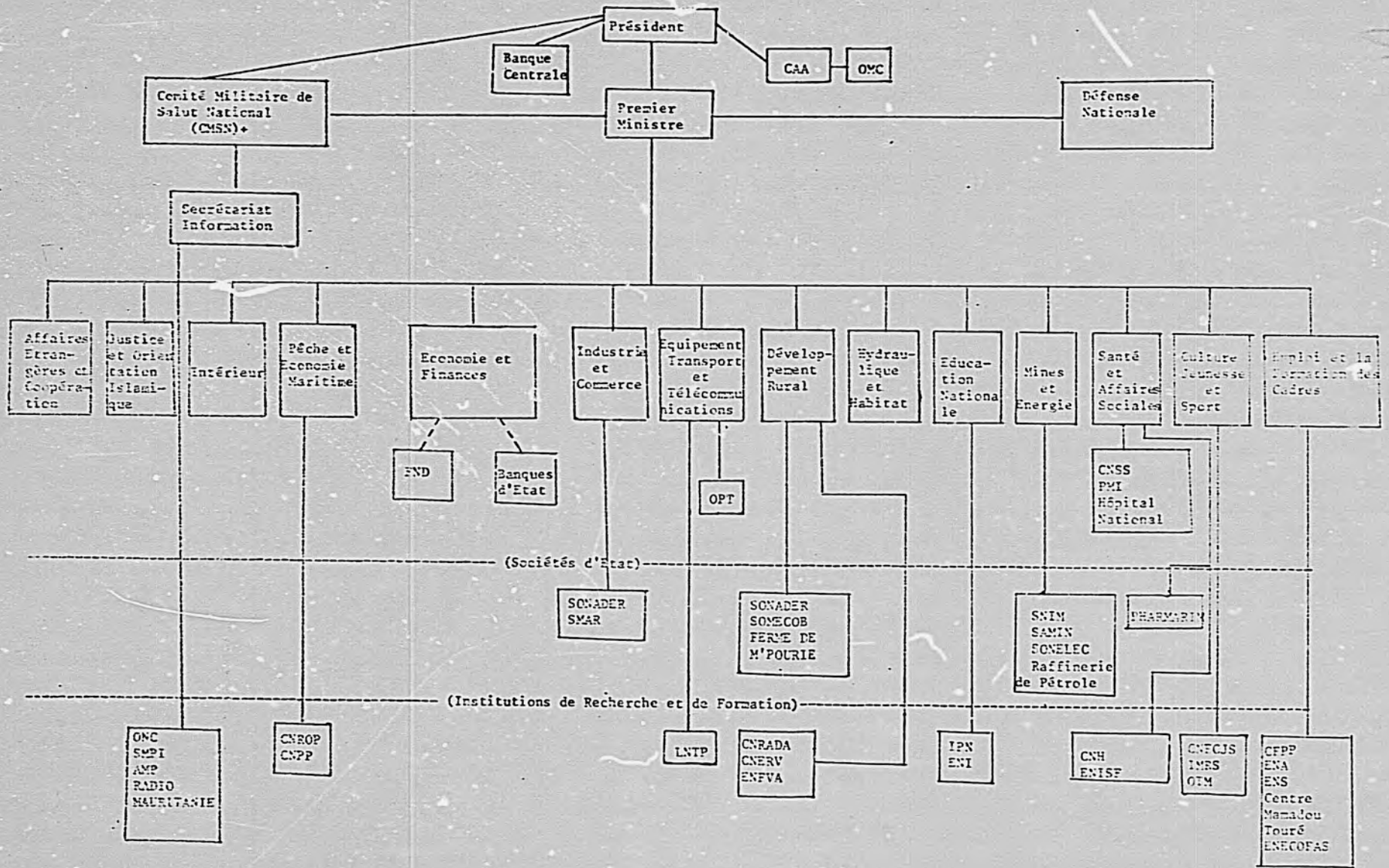
Ce qui est important, comme nous le verrons, c'est que les décisions doivent désormées porter sur les adaptions fondamentales qui rendront les institutions (et les procédures) plus efficaces et plus adaptées aux besoins de la société et de l'économie.

.../...

Figure 1

Gouvernement de la Mauritanie

(du 25 avril 1981)



+ Organe de Contrôle.

Liste des Abréviations

AMP	Agence Mauritanienne de Presse
CAA	Commissariat à l'Aide Alimentaire
CFPP	Centre de Formation et de Perfectionnement Professionnel
CNERV	Centre National d'Elevage et de Recherche Vétérinaire
CNFCJS	Centre National de Formation des Commissaires de la Jeunesse et des Sports
CNH	Centre National d'Hygiène
CNRADA	Centre National de Recherche Agronomique et de Développement Agricole
CNROP	Centre National de Recherche Océanographique de la Pêche
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
ENA	Ecole Nationale d'Administration
ENECOFA	Ecole Nationale d'Etude Commerciale et Familiale
ENFVA	Ecole Nationale de Formation et de Vulgarisation Agricole
ENI	Ecole Nationale des Instituteurs
ENISF	Ecole Nationale des Infirmiers et Sages-Femmes
ENS	Ecole Nationale Supérieure
FND	Fond National de Développement
IMRS	Institut Mauritanien de Recherche Scientifique
IPN	Institut Pédagogique National
LNTP	Laboratoire National des Travaux Publics
OMC	Office Mauritanien des Céréales
ONC	Office National de Cinéma
ONPP	Office National pour la Promotion de la Pêche
OPT	Office des Postes et Télécommunications
OTM	Office du Tapis Mauritanien
PHARMARIM	Pharmacies de la République Islamique de Mauritanie
PMI	Protection Maternelle et Infantile
SAMIN	Société Arabe des Mines de l'Inchiri
SMAP	Société Mauritanienne d'Assurances et de Réassurances
SMPI	Société Mauritanienne de Presse et d'Impression
SNIM	Société Nationale Industrielle et Minière
SOMECOB	Société Mauritanienne d'Elevage et de Commercialisation de Bétail
SONADER	Société Nationale de Développement Rural
SONELEC	Société Nationale d'Eau et d'Electricité
SONIMEX	Société Nationale d'Import et Export

b. Les activités du Développement Rural

Le développement des zones rurales en Mauritanie est sous la responsabilité commune d'un grand nombre de départements ministériels et d'institutions publiques. Comme la majeure partie de la population aussi bien que des régions du pays, tombe dans la catégorie "rurale", il est évident qu'une grande partie des services publics joue, directement ou indirectement, un rôle actif dans le développement rural. (cf. Figure 2). Pris sous l'angle analytique, cependant, seules les responsabilités du Ministère du Développement Rural, dont les activités sont plus directement concernées par les aspects productifs du secteur rural, serait passées en revue dans le présent rapport (cf. Figure 3 pour l'organigramme de ce Ministère).

Le secteur rural est devenu l'objet d'une attention toute particulière de la part des décideurs politiques du GRIM depuis 1968, date à laquelle la stratégie pour le développement national adaptée dans le cadre du IIè Plan s'est accentuée sur ce domaine (4). Pendant plus de douze ans, en dépit de leur adhésion à cette stratégie de base, les interventions des institutions publiques dans le secteur rural ont été sporadiques, fragmentaires, inadaptées, et dans une large mesure inefficace. Les principales manifestations de cette négligence ont été l'abaissement des niveaux de production, la diminution de la part de ce secteur au PIB, et en conséquence directe, l'appauvrissement de la population concernée.

---

(4) cf. Section sur la planification et l'organisation, particulièrement la référence à la création du Ministère de la Planification et du Développement Rural.

Concernant le 3è Plan de Développement National, l'analyse des carences d'organisation des départements intéressés par les activités du développement rural, révèle la faiblesse des relations sectorielles. Cette reconnaissance sous-entend le besoin d'une planification inter-sectorielle cohérente visant tout particulièrement les interventions complémentaires telles que le transport, le secteur du marketing, le crédit, la formation, la recherche etc... comme moyen d'accomplir et de soutenir les progrès de la production. De plus, le plan a prudemment tenté de tirer le maximum du nombre limité d'agents du gouvernement, en regroupant les fonctions pour tenir compte du nombre restreint de services administratifs et d'organisations para étatiques, et en les décentralisant en un petit nombre de subdivisions régionales (5).

Deux de ces éléments (l'intégration sectorielle et l'intégration fonctionnelle) ont servi de base d'étude et de réflexion aux autorités gouvernementales durant ces dernières années. Malheureusement, la tendance allait en sens contraire, qui se caractérisait par la dispersion des activités, un surcroit de spécialisation, un isolement sectoriel, et la centralisation d'organismes variés, et de départements travaillant sur le secteur rural. Bien plus, l'efficacité de ces interventions s'est encore trouvé réduite du fait de l'absence de mesures de soutien et de subventions correspondant aux principaux objectifs du plan. Dans un tel contexte, il semble évident que le secteur rural a souffert d'une rupture entre les centres de décision politique du Gouvernement, son appareil de planification, le mécanisme budgétaire et les agences d'exécution.

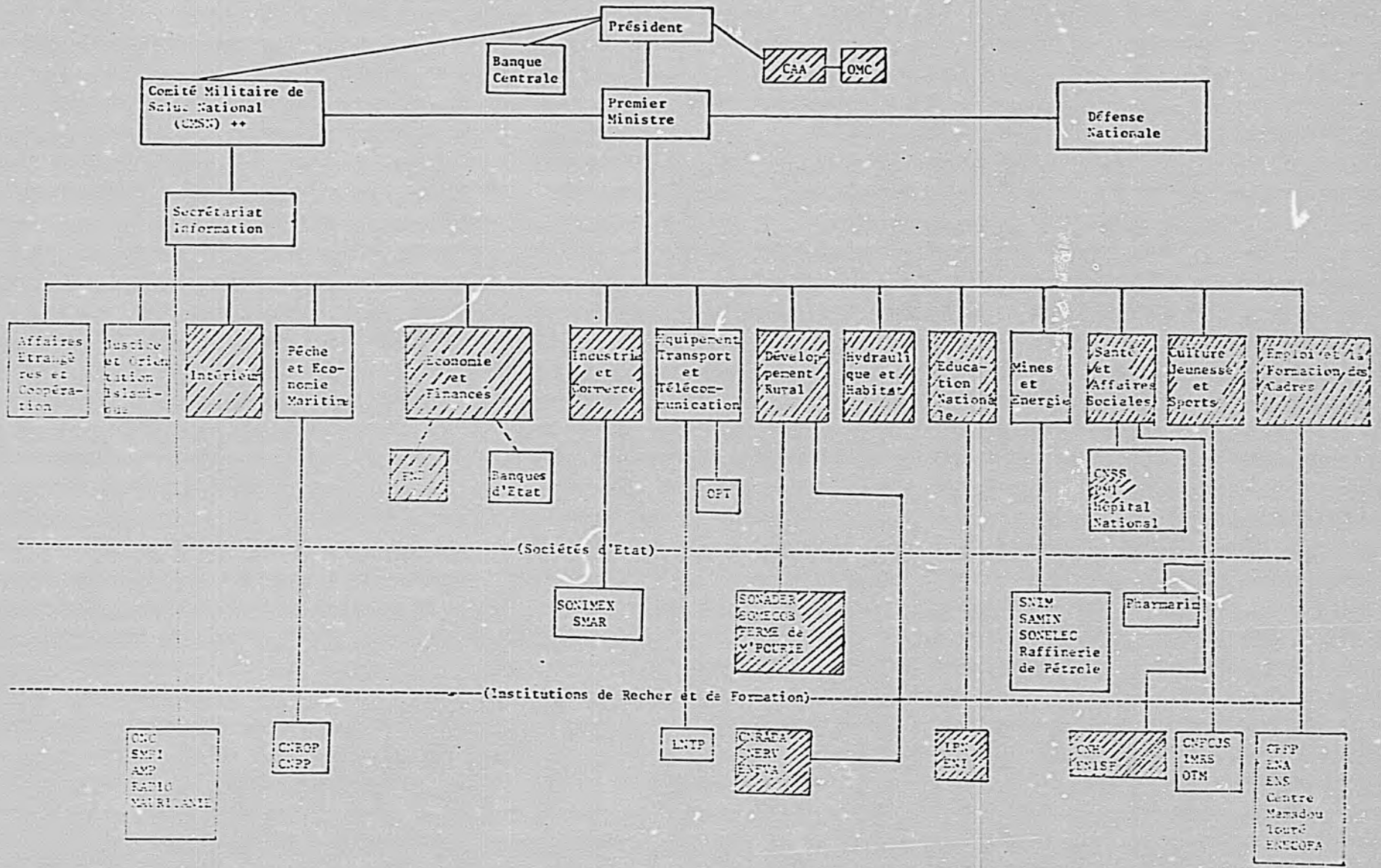
Des exemples évidents de cette situation sont fournis par l'étroitesse des contributions budgétaires accordées au Ministère du Développement Rural (cf. infra) et l'absence d'actions propres à résoudre le problème majeur du droit foncier.

(5) 3è Plan pour le Développement National, p.98.

Figure 2

Gouvernement de la Mauritanie

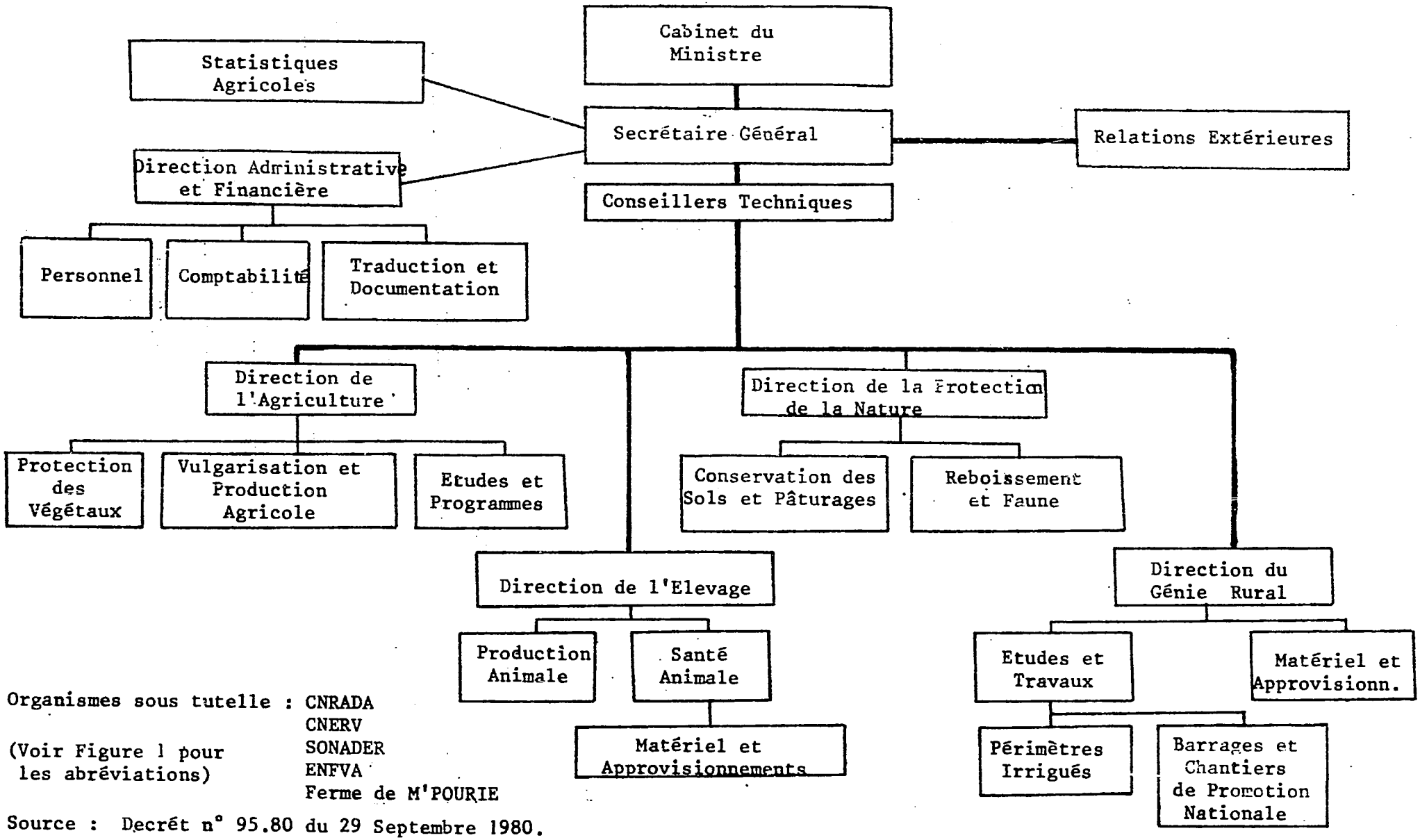
Organisations dans le Secteur Rural+



- Carrés Ombrés.

-- Organe de Contrôle

Figure 3
Organisation du Ministère de Développement Rural



Organismes sous tutelle : CNRADA
CNERV
SONADER
ENFVA
Ferme de M'POURIE

(Voir Figure 1 pour les abréviations)

Source : Decrét n° 95.80 du 29 Septembre 1980.

Tableau 3

Ministère du Développement Rural (MDR) Budget de Fonctionnement (en milliers d'UM)

Année	Total du Budget National de Fonctionnement	Total du Budget de Fonctionnement du MDR	% du Budget de Fonctionnement du MDR par Rapport au Budget Total.
1979	10.726.069	135.862	1,27
1980	9.947.317	164.877.5	1,66
1981	10.300.000	266.055	1,61

Les sources extérieures de financement sont elles aussi en partie responsables des imperfections des institutions rurales. Depuis des années un certain nombre de facteurs contribuent au morcellement de la détermination des objectifs à tous les niveaux : planification, budgétisation et exécution, facteurs parmi lesquels, et non le moindre, on doit compter la confiance particulière du Gouvernement dans les fonds d'aides extérieures et dans l'assistance technique étrangère. A la suite de la récente sécheresse qui polarisa l'attention de la communauté internationale sur la condition des populations rurales du Sahel, le Gouvernement de la République Islamique de Mauritanie, et les organismes donnateurs agirent de toute urgence, et ensemble, afin d'atténuer les effets de la crise. Cependant, ni les investissements consacrés pour le secteur rural aux équipements, à l'infrastructure et aux divers outils de la production, ni l'assistance technique n'ont eu de fondement institutionnel suffisament solide pour assurer que de

.../...

tels investissements continueraient à produire des effets positifs à long terme, tant sur la capacité de production que sur le bien-être des populations rurales. Comme la majeure partie des financements extérieurs se limite souvent à un type d'opérations particulièrement visibles, les aménagements institutionnels et les progrès apportés dans l'efficacité d'action des services gouvernementaux régionaux ont été laissés, dans une large mesure, à l'initiative du Gouvernement. On n'a malheureusemen' pas tenu compte d'un certain nombre de considérations telles que la capacité du GRIM à supporter les contreparties et les frais récurents, ses possibilités dans l'élaboration et le choix des projets, et sa capacité à choisir des institutions capables d'en maîtriser la réalisation. Les contraintes pesant sur les projets financés par l'aide s'exerçant aux différents niveaux de coordination, de négociation et de réalisation ont détourné l'attention du GRIM des problèmes fondamentaux d'organisation et de gestion. Les réorganisations gouvernementales ont généralement eu tendance à se concentrer sur les structures déjà trop lourdes de l'administration centrale, se préoccupant à peine de leur efficacité sur le terrain dans les zones rurales.

c. Budget et Finance

Une analyse du rôle des institutions financières et budgétaires de la Mauritanie doit porter sur l'ensemble du cycle coordonné de déterminer des objectifs : planification, budgétisation et exécution. En théorie le budget national s'aligne sur le programme officiel et les objectifs du plan national, dont la coordination est reflétée par les opérations de la Banque Centrale et des diverses institutions de crédit fonctionnant dans le pays. Ainsi l'établissement de rapports solides entre les institutions financières, particulièrement

.../...

le Ministère des Finances, et l'organisme de planification centrale, est la condition indispensable pour qu'une politique de développement soit mis en place avec succès.

Comme on le verra dans le chapitre traitant des organes de planification, la planification fut intégrée en 1980 au Ministère des Finances qui devint alors le Ministère de l'Economie et des Finances. En principe, une telle fusion devrait paraître évidente puisque la planification pour être efficace doit s'exercer avec collaboration et l'appui des instances budgétaires et financières. En Mauritanie, cependant, la situation est plus complexe.

En toute connaissance de cause, le Gouvernement proposa des directives pour la préparation du IVè Plan de Développement National et mit particulièrement l'accent sur l'intégration du plan et du budget en tant qu'objectif prioritaire. Dans le passé, la réalisation pratique d'une telle intégration souffrit fortement de la séparation de ces deux fonctions. La dépendance où se trouve le Gouvernement de la République Islamique de Mauritanie vis-à-vis de l'assistance technique et financière de l'étranger, complique d'autant plus le problème que ces contributions sont aléatoires et, le plus souvent, ne coïncident pas avec les prévisions des plans et des budgets.

Il sera utile d'examiner le système actuellement appliqué par le GRIM à la préparation annuelle du budget national pour déterminer en quoi le système devrait être modifié pour répondre plus efficacement aux besoins du développement.

.../...

1) Le Budget National

Le "Plan de Redressement Economique" a servi de base à la politique financière depuis son entrée en vigueur en 1978, posant des limites financières strictes à toutes les actions gouvernementales. Le programme d'austérité, décidé en collaboration avec le Fonds Monétaire International, a orienté l'élaboration du budget national par les Services du Ministère des Finances pour les trois derniers budgets annuels. Le "Plan de Redressement" avait deux objectifs :

(1°) L'austérité s'appliquait à toutes les dépenses de l'Etat afin d'éliminer le gaspillage et de résorber l'énorme déficit budgétaire, et

(2°) l'amélioration des dépenses budgétaires avec l'intention d'optimiser les contributions dans le sens d'une meilleure participation des finances publiques au développement économique du pays.

Dans le cadre de la préparation du budget national annuel, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) prépare conformément à la ligne politique nationale, une communication officielle qui est présentée au Conseil des Ministres. Au cours des trois dernières années, la durée de cette 1ère étape dans la préparation du budget a changé : pour le budget 1981, le Ministère de l'Economie et des Finances donna une ébauche des orientations générales et des lignes de force du budget au mois de Juin 1980 (6).

(6) Pour le budget 1980, la procédure avait commencé en Septembre de l'année précédente, tandis que pour l'exercice 1979 la communication ministérielle n'avait pas été présentée avant Décembre 1978. Selon les instructions relatives au budget 1981 un démarrage plus précoce permettrait de recueillir de meilleures informations sur les exigences budgétaires des différents services gouvernementaux et de mettre en place un contrôle plus rigoureux.

Immédiatement après l'approbation du Conseil des Ministres, le Ministre des Finances envoie une circulaire à tous les Ministères leur demandant de préparer les propositions budgétaires relatives à chacun d'entre eux. Cette note fournit des directives plus détaillées: elle indique les restrictions que le nouveau budget comporte en rappelant les montants de l'année précédente, et une limite est fixée pour la remise des propositions budgétaires. (Pour le budget 1981, la limite avait été fixée à la fin Juillet 1980). Plus particulièrement, on y trouve une nomenclature assortie de commentaires d'explications, et une liste de critères permettant de justifier les demandes budgétaires.

La préparation des budgets ministériels est sous la responsabilité des Secrétariats Généraux. Il existe dans le bureau de chaque Secrétaire Général un comptable nommé par le Ministère des Finances et responsable devant lui. Il semble que dans un certain nombre de cas, l'exercice budgétaire se soit déroulé sans qu'il y ait eu de consultation (sinon un minimum) entre le bureau des Secrétaires Généraux et les différentes directions et départements du Ministère. On a remarqué que les services du MEF, en faisant un revue des propositions budgétaires particulières avaient interpelé des Directeurs de Ministère qui s'étaient montré incapables de fournir la moindre justification pour certaines rubriques et revendiquaient une totale ignorance quant au contenu du budget de leurs départements.

En formulant leur demande budgétaire, les ministères dressent en premier lieu l'inventaire du personnel ministériel. Les salaires du personnel en poste sont automatiquement reportés au budget de l'année suivante, et les dispositions sont

.../...

prises pour le nouveau personnel. Comme le recrutement du personnel est quasiment exclu, exception faite des étudiants recevant une bourse de l'Etat, l'inclusion au budget du nouveau personnel doit être attestée par le Ministère de l'Emploi et de la Formation des Cadres (qui inclut la Fonction Publique). Un contrôle supplémentaire de l'augmentation de personnel témoigne de l'autorité que le Ministère des Finances exerce par l'intermédiaire de ses comptables placés dans chaque ministère.

Mises à part les dépenses de personnel, les ministères cherchent à maintenir les chapitres et le niveau des provisions budgétaires de l'année précédente. Il arrive cependant qu'une importante augmentation soit réclamée, généralement à l'occasion d'une réorganisation ministérielle interne entraînant la création d'un nouveau service, ou d'une nouvelle fonction. Les demandes d'augmentation de contributions budgétaires les plus pressantes découlent de telles réorganisations relativement fréquentes, comme nous l'avons déjà noté, pendant la période d'austérité.

Ce qui est particulièrement remarquable dans la procédure budgétaire concerne les organismes para-étatiques. Par l'intermédiaire de leur conseil d'administration, leurs budgets sont directement soumis au Ministre des Finances alors que leur propre capital est engagé. Le Ministre a pouvoir d'approbation sur ces budgets sans devoir en référer à une autorité supérieure. Cependant les organismes para-étatiques demandant une subvention spéciale du Gouvernement soumettent leur requête à leur ministère de tutelle; de telles demandes apparaissent au budget national sous une forme globale.

.../...

Les requêtes ministérielles étant soumises au Ministère des Finances, la phase de contrôle et d'ajustement doit s'en tenir aux directives établies dans les limites des provisions de recette. On examine aussi les niveaux du personnel en place et de celui nouvellement recruté, de même que les demandes relatives aux coûts de fonctionnement et au prix du matériel. A cet égard, il n'y a pas de consultation formelle entre l'équipe ministérielle qui vérifie les propositions et les autres ministères, mais il arrive que certains points doivent être discutés entre eux, notamment les nouvelles rubriques ou une augmentation extraordinaire des montants budgétaires.

Pour les exercices 1979 et 1980, une commission budgétaire fut créée et chargée d'examiner toutes les propositions. Cette commission se composait du Ministère des Finances et de son cabinet, mais aussi des Directeurs du Plan, des Taxes, du Budget et de la Banque Centrale. Pour le budget 1981, cette commission n'a pas été convoquée et l'examen a seulement été mené par le Directeur du Budget, les conseillers du ministre, et le ministre lui-même.

Etant donné qu'il n'existe aucune contribution attitrée par secteur ou par ministère, la procédure d'examen conduit essentiellement à analyser les dépenses de l'année précédente et les revenus globaux dont dispose l'Etat. Il en ressort un budget provisoire unique regroupant les demandes de chaque ministère en tenant compte des ajustements qui ont été décidés.

.../...

Ce budget provisoire est alors examiné par un conseil interministériel composé des principaux ministres du gouvernement. Cette étape intermédiaire vise essentiellement à éliminer une trop importante accumulation de détails et d'arbitrages au moment de la présentation formelle du budget par le Ministre au Conseil des Ministres. De cette façon, le Conseil interministériel est la plateforme où le MEF explique chaque ajustement important et/ou les changements dans les directives de base du budget. A l'issue de cet examen détaillé, la présentation du budget au Conseil des Ministres devient plus ou moins formaliste ou et seuls les titres des principaux chapitres sont notés. L'adoption est un acte de pure forme. Le budget a alors force de loi et est signé par le Chef de l'Etat.

(2) Procédures de Dépense

La centralisation de la gestion du budget national et les procédures de paiement sont un handicap sévère au fonctionnement des services gouvernementaux. Les principaux secteurs de l'exécution du budget sont les comptables de chaque ministère au sein du service du Secrétaire Général, le Directeur du Budget, le Contrôleur Financier et le Trésorier. Comme aucun acompte n'est versé aux différents Ministères, le circuit décrit ci-après et présenté schématiquement à la figure 4, précède toutes les dépenses engagées à l'échelon ministériel. En dehors du versement des salaires qui est fait automatiquement par informatique du MEF, toutes les dépenses concernant le matériel et les services doivent transiter deux fois par le Ministère avant que le paiement ne soit effectué.

.../...

La première étape dans le processus du paiement consiste à préparer un bon de commande qui doit être soumis par le comptable du service du Secrétariat Général au Directeur du Budget. Là, la proposition de dépense est comparée au montant correspondant au poste budgétaire ainsi qu'au solde encore disponible. Le bon de commande est alors visé par le Contrôleur Financier qui l'examine en fonction des lois applicables.

Si le bon de commande est accepté après les deux étapes, il est retourné au service du Secrétariat Général et l'on demande au fournisseur de remettre le matériel, ou de rendre les services demandés.

La seconde étape, qui suit immédiatement la fourniture des services ou du matériel répète le même circuit avec un bon de garantie de paiement délivré par le service du Secrétaire Général par l'intermédiaire du Directeur du Budget qui inscrit l'article dans son registre avant de remettre la garantie de paiement au Contrôleur Financier qui fait une dernière vérification avant d'ordonner au Trésorier le paiement du fournisseur .

Ce circuit vaut pour tous les types de dépense, ce qui rend quasiment impossible l'adoption de toute procédure d'urgence. Appliquer le système au secteur rural relève de la pure imagination. Un tel système en effet freine les activités des services publics et inhibe créativité et initiative.

Les prix payés par l'administration pour le matériel et les services sont dans la plupart des cas plus élevés que ceux normalement pratiqués sur le marché libre. Les délais infligés à un fournisseur privé entre la date de livraison et celle du paiement,

.../...

l'oblige à majorer ses prix pour compenser la perte de son fonds de roulement. Un tel système décourage en effet un certain nombre de fournisseurs de traiter avec les services gouvernementaux.

Le taux des dépenses budgétaires est maintenu à un pourcentage à peu près identique tout au long de l'année. Le système autorise la disponibilité de 10% d'un poste (ou d'un projet) en début d'année fiscale. En fonction de quoi les dépenses sont limitées à des parts mensuelles égales. Il est évident que les services gouvernementaux qui ont des accélérations d'activité périodiques et demandent un montant de dépenses plus élevées à certaines époques de l'année se trouvent confrontés à des problèmes. L'intégration des programmes et des budgets devraient aider à les lever.

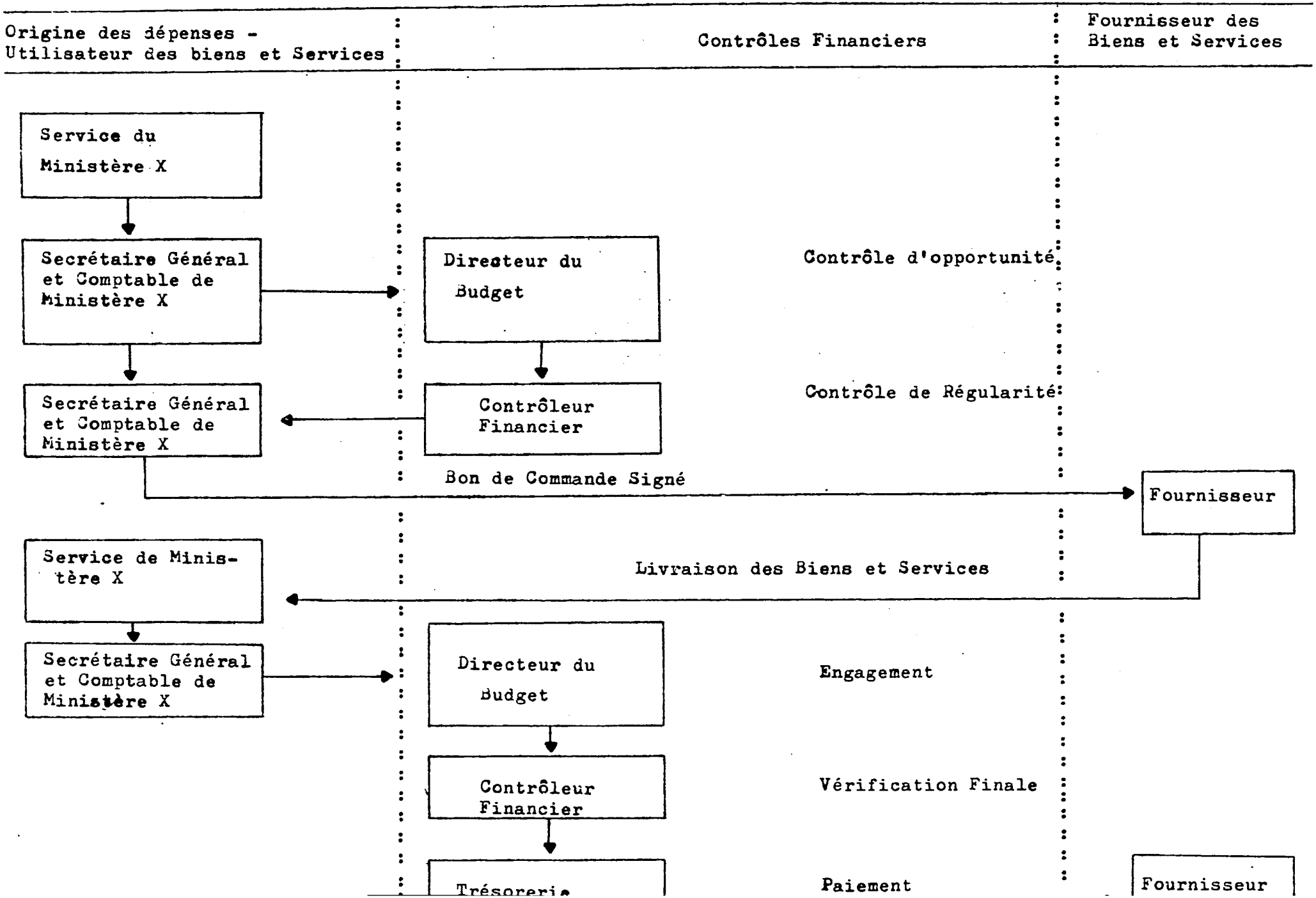
S'agissant du MEF, les contrôles sont facilités par la situation de l'Informatique qui fournit tous les deux ou trois jours des fiches informatiques analysant les dépenses de tous les départements ministériels. L'emploi de ces techniques modernes contribue de façon importante à l'ébauche d'un système moins lourd de dépenses publiques.

S'il est évidemment nécessaire pour le MEF d'exercer son contrôle sur les dépenses relevant du Budget National, les agences d'exécution subissent des délais excessifs dans l'acquisition des moyens nécessaires à la bonne exécution de leur travail. C'est ainsi que la rigidité de l'appareil administratif contrecarré l'efficacité opérationnelle de nombreux départements gouvernementaux. Mieux vaudrait un système d'avances plus souple, avec contrôles périodiques qu'un système obligeant tous les départements ministériels à suivre une procédure <u>à priori</u>.

.../...

Figure 4

Circuit Administratif des Dépenses du Budget National



(3) Le Fonds National de Développement

Devant la rigidité des mécanismes institutionnels qui ont bien souvent entraîné l'incapacité des agences financières à mettre en oeuvre la politique de crédits de l'Etat, en Octobre 1979 le Gouvernement a promulgué les directives suivantes :

"Le Gouvernement devrait définir les grandes lignes d'une politique d'accroissement du crédit disponible. Cet accroissement est indispensable pour stimuler l'economie. De cette façon,les secteurs prioritaires (agro-pastoral, pêche) seront favorisés".

Dans le contexte d'une politique monétaire restrictive et sélective, on recommande la création de quatre banques spécialisées, priorité étant accordée au Fonds National de Développement. On propose de diviser le FND en un Fonds de Crédit Agricole, en un Fonds de Crédit Industriel et en un Fonds de biens Immobiliers[7].

La proposition émanait d'une étude de la Banque Centrale, qui mettait l'accent sur le fait que les organismes financiers du pays n'étaient opérationnels que dans le secteur moderne, par exemple les entreprises commerciales, uniquement intéressés par les profits à court terme et la sécurité de leurs investissements. Par voie de conséquence, le secteur traditionnel de l'économie, aussi bien que les petites et moyennes entreprises, d'une façon générale tout financement pour le développement étaient laissés pour compte. L'étude concluait que si l'on devait poursuivre la mise en oeuvre d'une politique de crédit orientée vers le développement, il était impératif de mettre en place des organismes financiers capables de

(7) Supplément Chaab N° 1318 le 24 Octobre 1979 "Communiqué final du CMSN".

fournir l'impulsion nécessaire et de soutenir l'effort national de développement.[8] Enfin l'étude donnait un certain nombre de recommandations relatives à la création et à l'organisation du FNL :

- Il serait placé sous la direction d'un conseil d'administration composé des représentants des Ministères concernés par le développement, de la Banque Centrale et des entreprises d'Etat, qui devraient fournir le capital de base.
- Dans la période initiale, le Fonds serait géré par la Banque Centrale au terme d'un contrat passé entre les deux organismes.
- En dépit des contraintes budgétaires pesant sur le recrutement en personnel, un effort serait fait pour implanter des succursales régionales du Fonds.
- Un transfert de fonds serait fait à partir des dépôts de certaines entreprises publiques vers les banques primaires du Fonds. Cette mesure entraînerait l'obligation pour les banques de recourir à l'escompte, renforçant ainsi le contrôle de la Banque Centrale sur les banques primaires.
- 50% des ressources du revenu fiscal précisément connues seraient automatiquement versées au Fonds. On devrait également rechercher des capitaux étrangers émanant d'organismes internationaux.
- Pour être efficace les opérations du Fonds devraient s'accompagner de certaines mesures institutionnelles (telles que les programmes de vulgarisation et une réglementation du droit foncier).

(8) Document non daté intitulé "Note Relative au Fonds National de Développement".

- Les taux d'intérêts appliqués devraient être aussi bas que possible et varier en fonction de la durée et de la nature du prêt.
- Le Fonds devrait avoir la possibilité de prêter son concours et de donner son avis sur les études de faisabilité et sur la gestion d'un projet.

Un certain nombre d'années se sont écoulées entre la proposition originale de la Banque Centrale et la promulgation de la loi qui créait officiellement le FND en Septembre 1980(9). Bien que l'approche de base élaborée par la Banque Centrale ait été respectée, les points particuliers cités plus haut ne figurent pas dans les textes officiels. En conséquence, il est trop tôt pour constater l'apport éventuel du Fonds à la mise en route de nouvelles procédures bancaires plus souples aptes à valoriser un processus de développement. Il est évident que le FND peut, en théorie, coordonner et assurer l'application d'une politique financière nationale. Si l'on crée des liens spécifiques entre le Fonds et les Ministères techniques ayant à connaître des secteurs prioritaires, il y aura de grandes chances que l'on aboutisse à la mise en place d'une stratégie de développement cohérente.

Ultérieurement, la tentative de libéraliser le marché financier et d'orienter le crédit vers les secteurs productifs dans le sens des objectifs du développement national dépendra dans une large mesure de la naissance d'une demande réelle de la part des secteurs ruraux, assortie des avantages d'une innovation technologique appropriée, de nouvelles méthodes d'organisation des activités productives, et de la solution apportée aux problèmes du droit foncier et de la propriété des ressources.

---

(9) Loi publique N°142.

Le capital initial du FND se monte à 400 millions d'ouguiyas (équivalent à un peu moins de 10 millions de dollars). Si cette somme est relativement faible, elle est au demeurant suffisante pour contribuer de façon importante au financement des projets relatifs aux petites et moyennes entreprises. A la lumière de la situation financière précaire du GRIM, eu égard au grave déficit de la balance des paiements, il semble qu'il serait problématique pour lui de poursuivre une politique de libéralisation des crédits, ou de monopolisation du financement de secteurs choisis par une institution publique (10).

Etant données les ressources financières limitées de l'Etat, il convient de réunir les conditions nécessaires à la possibilité de choisir raisonnablement de nouveaux types d'investissement. L'affectation de capitaux réduits à des projets qui ne rempliraient pas de telles conditions, équivaudrait au gaspillage de ressources précieuses, et conduirait à l'aggravation d'une situation déjà difficile. Le problème n'est pas nécessairement un problème de disponibilité en capitaux c'est aussi celui de la capacité d'absorption des secteurs de production, et de la possibilité pour le Gouvernement de coordonner, contrôler et exécuter une politique financière.

(4) Institutions Financières

De même que les budgets nationaux et régionaux fournissent aux services publics les moyens financiers nécessaires pour faire face à leurs responsabilités respectives, le système bancaire, en tant qu'instrument dotant le secteur privé en capitaux est le nécessaire complément aux activités de développement de l'Etat. Ainsi les banques primaires et leur

(10) Le texte accompagnant la loi créant le FND stipulait que les activités du Fonds annulerait les interventions financières de la BMCD dans des secteurs semblables (cf. Infra voir ci-dessous).

correspondant officiel, la Banque Centrale, ont-elles un rôle décisif à jouer comme intermédiaires financières dans la promotion du développement économique, cela à travers la mise en place d'une politique de crédit conforme aux objectifs du développement national.

Comme le relève le 3è Plan de Développement National (cf.Infra), la nature du crédit disponible pour le secteur privé ne s'adapte pas directement aux secteurs productifs de l'économie et par conséquent ne favorise pas les investissements orientés vers le développement. Un crédit à court terme tourné vers les entreprises commerciales spéculatives et les biens immobiliers caractérise les orientations du système bancaire. Le 3è Plan proposait que les taux d'intérêts soient repensés de façon à encourager l'épargne privée et à encourager les investissements dans les activités susceptibles d'avoir un impact sur le développement socio-économique (11).

Les structures fondamentales propres à créer un secteur financier dynamique existent en Mauritanie, mais elles ne fonctionnent pas dans le sens d'une ressource de développement en raison de l'absence de politique financière et monétaire et du manque d'intégration et de coordination des organismes financiers publics. Les principaux organismes susceptibles de constituer un secteur financier tourné vers le développement sont :

- Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et ses différents services,
- La Banque Centrale de Mauritanie,
- Les banques primaires (12),
- Le Fonds National de Développement (FND).

---

(11) 3è Plan de Développement Economique et Social.

(12) BMDC . Banque Mauritanienne de Développement et du Commerce.
BAAM . Banque Arabe Africaine de la Mauritanie.
SMB . Société Mauritanienne de Banque.
BIMA . Banque Internationale de la Mauritanie.
BALM . Banque Arabe-Libyenne de la Mauritanie.

Le MEF a l'entière responsabilité d'établir l'orientation fondamentale d'une politique monétaire et financière pour le pays. Cependant plusieurs facteurs limitent son pouvoir de contrôle de l'exécution de cette politique auprès des différents organismes financiers agissant en Mauritanie. Le budget [illegible] limité du GRIM impose une sévère restriction du volume du fonds de roulement des banques primaires représentant les principaux organismes de crédit de la Mauritanie. Dans la plupart des cas, ce manque de capitaux internes est compensé par des capitaux étrangers ce qui entraîne par voie de conséquence une perte du contrôle gouvernemental sur une politique de crédit liés a des objectifs de développement national.

La Banque Centrale a un rôle important à jouer dans les mécanismes de contrôle financier, tandis que le MEF garde l'entière responsabilité en ce domaine. Les relations entre ces deux entitées importantes sont floues et entraînent une absence de programmation cohérente tant sur le plan théorique, que sur le plan pratique. A travers sa gestion de la monnaie nationale, la Banque Centrale n'est pas en mesure de contribuer de manière significative à la promotion des secteurs prioritaires d'activité comme l'avaient prévu les organes de planification et les services financiers du MEF.

La loi n° 73-118 du 30 Mai 1973 donne mandat à la Banque Centrale de Mauritanie de contrôler le crédit et les transferts de monnaie nationale afin de créer les conditions favorables à la gestion de l'économie nationale. Dans ce contexte général ses responsabilités comportent sa mise à contribution pour mobiliser les ressources productives et protéger la

.../...

stabilité de la monnaie nationale à l'intérieur comme à l'extérieur dans le cadre de la politique économique nationale. Plus précisément, la Banque Centrale est chargée de contrôler le flux monétaire, de contrôler et de répartir le crédit, et de superviser les opérations du système bancaire.

Dans le domaine de la politique du crédit, la Banque Centrale a le pouvoir de fixer le taux d'intérêt et les commissions, que les banques et les organismes financiers peuvent imposer sur les prêts. Outre, elle peut fixer les cas dans lesquels des prêts peuvent être consentis, le délai maximal de remboursement, la nature et la valeur des cautions garantissant le crédit. Le volume de prêts encore dus pour chaque banque, comme la limite supérieure consentie pour chaque catégorie de prêts, avance et autre opération de crédit, sont aussi du ressort de la Banque Centrale.

Ces responsabilités sont exécutées en liaison avec le MEF, bien que les mécanismes institutionnels d'une telle consultation soient flous. Néanmoins, ce qu'il convient de prendre en compte, c'est le résultat de la politique de crédit.

Comme nous le soulignons plus haut, le crédit à court terme concerne essentiellement des entreprises spéculant avec un minimum de risques : importations, constructions et biens immobiliers. Le crédit à long et moyen terme est largement absorbé par le secteur minier, les produits pétroliers et la distribution d'eau et d'électricité. Le 3è Plan a clairement fait ressortir que l'actuelle politique de crédit ne favorisait pas les investissements dans les activités orientées vers le développement (13).

(13) 3è Plan de Développement National, p. 135.

.../...

Le potentiel d'investissements productifs en Mauritanie se limite aux secteurs traditionnels (agriculture, élevage, pêche, forêts) et aux industries de transformation des produits locaux et des ressources naturelles (artisanat, minoterie, conservation, etc...). Le degré de technologie existante et adaptable aux capacités de la population dans ces secteurs, sans parler de l'état précaire de l'environnement, place de tels investissements dans la catégorie des entreprises à haut risque. La création de marchés financiers dans ces secteurs est une condition préalable à toute participation active d'organismes de crédit au financement d'entreprises productives. Cependant, il est aussi du ressort de ces organismes financiers d'aider à la mise en place des conditions nécessaires à la monétarisation et, par conséquent, à la demande de crédit dans ces secteurs d'activité.

Le facteur empêchant l'adhésion à une politique financière et monétaire orientée vers le développement d'activités productives en Mauritanie inclut plusieurs éléments d'ordre institutionnel. La Banque Centrale, qui a pour mission d'assurer la stabilité de la monnaie nationale, est obligée de mener une politique relativement conservatrice à l'égard du volume de crédit émanant des banques primaires. Elle est aussi le correspondant du Fonds Monétaire International (FMI) qui apporte à la monnaie nationale un soutien suffisant pour exercer un pouvoir et un contrôle prédéterminant la politique de la Banque Centrale. Pour respecter les critères monétaires et financiers établis par le FMI, la Banque Centrale est obligée de réduire les risques des investissements directement financés par elle ou par les banques primaires agissant sous son contrôle. En tant qu'actionnaire principal de plusieurs banques primaires, la

.../...

Banque Centrale étend son contrôle et l'application de la loi du moindre risque dans l'utilisation des capitaux intermédiaires financiers tout comme le font les intérêts etrangers dans ces mêmes banques.

La BMDC (Banque Mauritanienne du Développement et du Commerce)

La BMDC est un organisme semi-public dont le mandat fut fixé par décret ministériel en 1974. Les textes officiels définissent l'objectif principal de la banque comme étant de promouvoir le développement socio-économique avec l'aide d'une assistance technique et financière appuyant des projets viables dans les secteurs de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de la construction, aussi bien qu'avec l'aide des coopératives et autres organismes professionnels. Ses statuts lui ouvrent un large champ au sein des activités d'épargne et de prêt dans le secteur public comme privé, y compris sa participation financière aux entreprises para-étatiques. A l'époque de sa création, le Ministère du Plan et du Développement Industriel regardait d'un oeil vigilent les opérations de la banque. A l'heure actuelle pour toutes les résolutions pratiques elle n'a plus aucun lien avec l'organe de planification. La Banque est dirigée par un Conseil d'Administration composé du Directeur Général de la Banque et de ses principaux actionnaires parmi lesquels, la Banque Centrale et une Société Tunisienne de Banque.

Dans ses premières années de fonctionnement, la BMD, Banque Mauritanienne de Développement (qui devait devenir la BMDC), eu égard à son mandat officiel et sous la pression du Gouvernement, prêtait une large part sur son capital initial

.../...

à des entreprises diverses, prêtant même au secteur agricole. L'absence d'un cadre légal grâce auquel la banque aurait pu recouvrir au remboursement de ces prêts, dont beaucoup avaient été investis dans des entreprises non fiables, voire même inexistantes, entraîna une sévère hémorragie du capital de cette banque. N'ayant aucune possibilité de recours judiciaire, la BMD fut obligée de supporter les pertes. Dans l'intervalle, le Gouvernement échoua dans la tentative pour adopter des mesures politiques et créer le mécanisme institutionnel propre à soutenir les objectifs de la banque.

C'est ainsi que la BMDC nouvellement créée se vit attribuer un nouveau fonds de roulement par une société Tunisienne de banque. Cela s'assortissait d'un personnel technique exerçant un étroit contrôle sur l'emploi de ses ressources. La Banque Centrale prêta également de quoi augmenter le capital de la BMDC mais, dans l'éventualité ou ce capital serait engagé sur des défauts de crédit, la BMDC serait tenue de rembourser sur ses propres fonds. Cela conduisit la BMDC à réduire au minimum son programme de crédits, à l'orienter vers des investissements de faible risque et à limiter ses activités principales aux transferts émanant de ses dépositaires pour payer les factures d'importation.

En 1979, le MEF a négocié un prêt de 8 millions de dollars avec la Banque Mondiale, prêt destiné au développement de petites et moyennes entreprises, de périmètres agricoles irrigués, et à l'artisanat. Sur l'ensemble du prêt, on confia la gestion de 2 millions de dollars au Service du Développement de la BMDC dans la mesure où les travaux des petites et moyennes entreprises étaient concernés, mais e conformité avec les

.../...

critères de prêt décrits par la Banque Mondiale. Depuis, lorsque la demande porte sur un prêt élevé, les dossiers relatifs au projet doivent être approuvé par la Direction de la BIRD à Washington. Le circuit aboutissant à une approbation du projet est le suivant : la proposition de projet est soumise à la BMDC soit directement par les personnes concernées, soit par l'intermédiaire d'un ministre du Gouvernement. Une pré-sélection et une étude de préfactibilité exécutées par le Service de Développement de la BMDC sont à nouveau soumises au Directeur Général qui est habilité à refuser ou à engager une étude complète de faisabilité et une évaluation financière du projet proposé. Lorsqu'un projet a franchi l'obstacle d'une évaluation complète, et s'il répond aux critères établis tant pour ce qui concerne son taux interne de rentabilité que par rapport à sa contribution au développement national, il est alors présenté au Conseil d'Administration de la BMDC pour décision. Approuvé à ce niveau, le dossier est alors envoyé à Washington pour approbation définitive.

Il faudrait souligner que, avant d'obtenir un crédit, un demandeur de prêt passe une procédure également complexe menée par une Commission d'Investissement qui détermine si l'entreprise peut prétendre à certains régimes fiscaux. Cette étape est essentielle, la décision de la Commission d'Investissement pouvant changer considérablement le coût de revient de l'entreprise, elle est, par voie de conséquence un facteur détermiant de sa viabilité financière. Dans certains cas, pour une simple demande, on n'a connu la décision prise par la commission qu'au bout de quelques années seulement.

.../...

Depuis le début de ce programme de prêts, 108 dossiers de projets ont été présentés. Sur ce total, cinq seulement sont considérés comme des investissements viables, et parmi eux quelques-uns supposent une très importante révision financière avant de pouvoir obtenir un jugement favorable de Washington. Sur un total de 2 millions de dollars disponibles, seulement 40% ont été prêtés par la BMDC. Le solde restant constitue l'unique source de capital d'investissement de la Banque.

Le Service de Développement de la BMDC se compose de deux personnes, un Mauritanien et un consultant de la Banque Mondiale. A la lumière de la situation déjà décrite, il apparaît évident qu'un effort de promotion considérable est nécessaire pour aider le secteur privé à identifier et à présenter des projets d'investissements viables. La BMDC a demandé aux Ministères du Commerce, des Finances, du Plan, du Développement Rural et de l'Industrie de collaborer à cet effort, mais en dépit de l'intérêt que tous ont manifesté, cela ne donna apparemment pas lieu à la moindre de relations de travail plus étroites.

En égard aux problèmes encourus dans les opérations de crédit de la BMDC, il conviendrait de mettre en place certaines améliorations :

- Rationalisation des procédures d'acceptation de prêts dans les limites de critères économiques et financiers acceptables;

- Examen plus rapide des demandes par la Commission d'Investissement;

- Accroissement du nombre du personnel technique de la BMDC spécialisé en gestion, agriculture (production et commercialisation) industries légères et technologie adaptées;

- Resserrement de la collaboration entre les Ministères du Gouvernement et la BMDC ;

.../...

- Libéralisation du crédit, y compris un cadre légal efficace et de garanties soit individuelles, soit de préférence, fournies par des coopératives.

On devrait également assouplir les taux d'intérêt et les délais de remboursement en appliquant la règle du "cas par cas", en tenant compte de la nature de l'entreprise, de ses bénéfices potentiels après l'investissement et de ses rapports avec les secteurs prioritaires définies par la politique gouvernementale. Une coordination effective entre le MEF, la BMDC et la Banque Centrale est aussi indispensable pour l'ajustement des taux d'intérêt et le versement de subventions dans certains secteurs prioritaires, et aux entreprises créatrices d'emplois.

d. Organismes de planification

La citation introduisant ce rapport souligne l'utilité d'une planification économique et sociale en tant qu'outil capable de définir et de promouvoir des objectifs de développement national, sans parler de l'importance que représente une organisation efficace pour l'élaboration et l'exécution des plans de développement national. Le chapitre suivant débouche sur la complexité de la fonction de planification, et de sa mise en place au sein du Gouvernement Mauritanien. Etant donné le relatif insuccès de l'expérience de planification nationale en Mauritanie, l'analyse se concentre sur les aspects fondamentaux des problèmes et dessine la perspective dans laquelle il conviendrait d'envisager des mesures correctives.

.../...

Organisation et Evolution de la Planification

La conception de la planification nationale comme instrument du développement, et la structure administrative qui la mit à exécution remontent à l'époque de l'indépendance Mauritanienne en 1960. Initialement, la fonction de planification se combinait au sein du même ministère avec domaine public, et tourisme. En 1962, on créa un Ministère de la Planification, responsable de l'élaboration du 1er Plan National de Développement (1963-1966).

L'intérêt que le Gouvernement porte à ce 1er Plan conduisit à la création d'un "Commissariat Général au Plan" en février 1963, rattaché à la Présidence. Ce bureau fut désigné comme responsable des services administratifs et des agences consultatives traitant de l'élaboration, de l'application et du contrôle du Plan. Le bureau se composait d'un secrétariat, d'une cellule de planification et d'un service de statistiques.

En 1965, le Commissariat Général fut dissout, et transféré au Ministère des Finances avec le Département de la Fonction Publique. Cette réorganisation fut de courte durée puisqu'à la fin de 1966 la fonction de planification fut intégrée au Ministère des Affaires Etrangères. A cette époque, M. Richard M. Westebbe, consultant de la Banque Mondiale arrivé en Mauritanie en 1967, fit à propos de cette situation les observations suivantes :

> "L'organisme (de planification) n'a pas autorité pour coordonner les activités de développement relevant de différentes instances du Gouvernement; il ne pourrait pas davantage assurer le suivi

.../...

pour l'exécution des projets. Même les différentes phases que traverse un nouveau projet (étude, obtention de l'approbation, recherche du financement) échappe souvent à son contrôle depuis que les ministères traitent fréquemment à titre individuel avec les plus hautes autorités comme avec les tenants des sources extérieures de financement. En fait, l'organisme ne fut jamais soutenu comme il aurait convenu pour pouvoir assumer ses véritables fonctions de planification. Il n'y eut jamais de personnel suffisament qualifié pour concevoir de nouveaux plans, capables de s'impliquer dans l'examen des propositions et dans le choix de la meilleure voie à suivre pour réaliser les objectifs dans les limites des maigres ressources disponibles, pas plus qu'il n'y ait de personnes aptes à évaluer l'impact économique des programmes déjà en cours" (14).

Un changement dans la stratégie du développement se focalisant sur le développement rural qui devait devenir le thème central du second Plan de Développement National, amena la fonction de planification à déménager et à s'intégrer au Ministère de la Planification et du Développement Rural en 1968 (15). Reconnaissant la nécessité de coordonner la planification et les procédures financières, le Gouvernement créa deux nouvelles instances.

---

(14) Westebbe, Richard M., The Economy of Mauritania, p. 31

(15) Décret Présidentiel n° 68.091 en date du 16 mars 1968.

.../...

1. Un Comité interministériel de programmation, mis en place en Mai 1968 pour :

   - Etudier les problèmes techniques soulevés par la planification et la programmation du développement socio-économique ;
   - Examiner les composantes de nature juridique, technique, administrative et sociale des projets susceptibles d'entrer dans le plan national, analysant tout particulièrement des demandes émanant du secteur privé cherchant à bénéficier de régimes fiscaux particuliers ;
   - Coordonner le projet et la réalisation des programmes ;
   - et étudier le Budget d'Investissement National et les dispositions du Budget de Fonctionnement pour garantir leur conformité à l'ensemble des objectifs du plan.

Le Comité fut un corps purement technique, uniquement conçu pour préparer les dossiers et propositions soumises aux autorités politiques et/ou au Conseil des Ministres. En raison d'une certaine volonté à ne pas assumer la responsabilité des décisions à prendre, et du manque de personnel correctement formé, le Comité n'est jamais devenu opérationnel. Quoique sa conception de biens était solide, il ne pouvait ni coordonner efficacement les programmes du Gouvernement, ni évaluer les propositions particulières, ni entreprendre d'études spécifiques (16).

En 1972, la liste des membres permanents du Comité fut allongée pour pouvoir assimuler un plus large éventail de services engagés dans les activités économiques et politiques[17].

---

(16) Westebbe, RM. p.34

(17) Décret n°72.063 en date du 16 Mars 1972.

2. Un Comité de coordination budgétaire fut installé en 1969 avec mission d'évaluer toute proposition de dépense impliquant le plan national. Ce Comité avait à sa tête le Président et comprenait comme membres permanents le Ministre de la Planification et du Développement Rural, et le Ministre des Finances. Il avait pour tâche de réduire les conflits en matière de contributions budgétaires et de s'assurer que les objectifs du développement étaient convenablement prises en compte par rapports aux autres objectifs nationaux.

En dépit d'un effort évident pour harmoniser le budget annuel et le plan national, les deux comités de coordination se révélèrent insuffisants. Le Comité Budgétaire n'était en place que pour un an, et dans l'incapacité de remplir son rôle, et le Comité de Programmation, comme nous l'avons mentionné plus haut, ne devint jamais véritablement opérationnel et servit principalement à approuver l'accord davantages fiscaux à de nouvelles entreprises privées.

En 1971, comme conséquence d'une restructuration générale du Gouvernement, l'organe de planification se trouva dans un Ministère détaché, le Ministère de la Planification et de la Recherche (MPR). Le Ministère du Développement Rural redevint un simple organisme. En décembre de la même année, le MPR modifiant la structure interne dont il avait hérité. Ses responsabilités comportaient l'élaboration des plans de développement nationaux, aussi bien que la mise en place et le contrôle des programmes. De plus ce Ministère était autorisé à entreprendre les enquêtes à produire la

.../...

documentation statistique, enfin à coordonner et superviser toutes les recherches d'ordre économique financier ou technique portant sur le pays. Chose importante, le Ministre était désigné comme Président du Comité Interministériel de Programmation et chargé, sous la responsabilité, de maintenir la liaison avec la Banque Mauritanienne de Développement (avant la BMDC).

Après une année d'existence environ, le MPR fusionne en décembre 1973 avec le Ministère du Développement Industriel. Les fonctions du MPR furent attribuées à la Direction de la Planification et de la Recherche et élargies aux responsabilités particulières des secteurs de la pêche, de l'élevage et des Mines[18]. Le MPDI se vit attribuer la responsabilité de l'élaboration du IIIè Plan National de Développement Economique et Social, qui, à l'origine était prévu pour couvrir la période 1975-1979. Son passage à l'acte fut cependant retardé à 1976 en raison d'une restructuration affectant largement le Gouvernement et dans laquelle furent crées plusieurs Ministères d'Etat, dont le Ministère d'Etat pour l'Economie Nationale sous la juridication duquel on avait placé le nouveau Ministère du Plan. Le IIIè Plan prit force de loi le 16 octobre 1976 sous l'égide de la nouvelle entité.

Pendant la durée d'existence du plan, l'organisme de planification acquit de nouvelles fonctions dans la mouvance des restructurations gouvernementales ultérieures. En 1977, les départements de l'Artisanat et du Tourisme furent rattachés à l'organisme de planification et en 1978 on créa le Ministère de la Planification et des Mines. Cette fusion dura jusqu'en 1979, date à laquelle le secteur minier devint partie intégrante de l'Industrie et du Commerce; la fonction de planification

(18) Décret n°73.93 en date du 18 décembre 1973.

.../...

fut alors rattachée au Ministère de la Planification, des Etudes Economiques, et du Financement.

En 1979, le Gouvernement conçut comme un des moyens de mettre en oeuvre une nouvelle politique de développement des ressources maritimes du pays, le rattachement du secteur des pêches à l'organisme de planification, rebaptisant ainsi un nouveau Ministère de la Planification et des Pêches. Le secteur des pêches fut retiré de la planification en 1980, lorsque le Ministère des Finances rejoignit l'organisme de planification pour former ce qui fut désormais appelé le Ministère de l'Economie et des Finances.

Il ressort de ce bref compte-rendu que le GRIM a toujours considéré la fonction de planification et le plan national comme des composantes importantes de la structure gouvernementale. Cependant, si l'on analyse la fonction de planification en termes d'efficacité, il convient de l'observer dans la perspective d'un système d'organisation au service du développement national. Un tel système s'étend des cellules centrales de prise de décision, responsables de la politique de l'Etat jusqu'aux départements sectoriels des ministères techniques, l'administration territoriale et les unités de planification technique ou de statistique. L'unité de planification devrait constituer l'épine dorsale, responsable de la coordination du système, assurant la continuité et l'harmonisation des décisions, l'unité d'action et l'intégration de l'effort en termes d'objectifs semblables. En l'absence de liens propres aux centres d'autorité, cette coordination devient impossible.

.../...

La fonction de planification devrait être perçue comme un processus ininterrompu, prenant en compte le fait que son efficacité dépend de ce qu'elle doit être perçue comme une fonction largement gouvernementale et non pas ramenée à une simple fonction d'unités techniques. Les mécanismes internes d'un tel système sont hautement complexes et requièrent des années d'effort pour être menés à bien. Dans ce contexte la rotation itinérante de l'organisme de planification entre les différentes structures du Gouvernement en Mauritanie a été un obstacle à l'évolution d'un système dynamique de planification (voir tableau 4).

Les différents dispositifs d'organisation dans lesquels s'est exprimée l'évolution de la fonction de planification dans les 20 dernières années ont essentiellement portés sur deux objectifs principaux :
(1) la promotion d'un secteur particulier de l'économie grâce à la planification, (2) la préparation d'un plan national. Cependant ces nombreux changements eurent pour conséquence d'affaiblir le processus méthodique de planification du développement conçu comme un moyen de gestion et de contrôle de l'économie nationale. La maturité institutionnelle qui aurait du maître d'un système autrement mieux défini ne s'est malheureusement jamais développée.

Dans le but d'examiner plus en détail les attributions et les responsabilités d'un organe de planification au sein d'un système global de programmation ;politique-planification-budgétisation-exécution, il conviendra d'analyser brièvement deux fonctions importantes du processus de planification qui ont

.../...

Tableau 4

Evolution des Organisations du Plan et ses Affiliations Ministérielles (1960-1981)

1981	Ministère de l'Economie et des Finances
1980	Ministère du Plan et des Pêches
1979	Ministère du Plan, des Etudes Economiques et du Financement
1978	Ministère du Plan et des Mines
1977	Ministère du Plan, de l'Artisanat et du Tourisme
1976	Ministère du Plan
1975	
1974	Ministère du Plan et du Développement Industriel
1973	
1972	
1971	Ministère du Plan et de la Recherche
1970	
1969	Ministère du Plan et du Développement Rural
1968	
1967	Ministère du Plan et des Affaires Etrangères
1966	
1965	Ministère des Finances, du Plan et de la Fonction Publique
1964	
1963	Commissaire Général du Plan
1962	Ministère du Plan
1961	
1960	Ministère du Plan, du Domaine, de l'Urbanisme et du Tourisme.

malheureusement été conçues comme deux fonctions séparées, à savoir l'élaboration du plan national et la préparation, et le financement des projets.

Elaboration du Plan National

L'usage d'une consultation de l'ensemble du Gouvernement et d'une participation populaire à la planification nationale remonte à 1969, année de l'élaboration du second Plan de Développement Economique et Social. Les dirigeants du Parti Politique National insistèrent pour que les représentants locaux du Parti et les administrations régionales participent à l'élaboration du plan. Le Directeur de la Planification tint des réunions dans les capitales régionales avec le personnel politique et administratif pour solliciter leurs points de vues et leurs opinions sur les priorités et les objectifs de développement. D'autre part, les services centraux reçurent des questionnaires émanant du Directeur pour recommander des programmes sectoriels qui feraient l'objet par la suite de discussions approfondies entre les services et l'organe de planification (19).

Pour l'élaboration du IIIè Plan on imagina, avec la création de plusieurs commissions nationales consultatives de planification, ainsi que de commissions régionales, un système plus élaboré et plus formel. Cinq commissions consultatives furent créées (20) : Développement Rural, Développement Industriel, Ressources Humaines, Aménagement du Territoire et Infrastructures, et enfin Relations Economiques et Finances,

(19) 2è Plan de Développement National, p. 11-12
(20) Décret n° 73.102 en date du 24 avril 1973.

auxquelles s'ajoute une commission de synthèse. Les responsabilités données aux cinq commissions portèrent sur : un examen critique des différents secteurs de l'économie nationale; l'identification des contraintes à la croissance; la proposition de programmes d'intervention dans les secteurs clefs de l'économie nationale; et la formulation d'options prioritaires pour chacun des secteurs. Chaque commission sectorielle était présidée par un ministre. En outre, des directeurs d'entreprises privées, des représentants de la Direction de la Planification, et des membres des Nations Unies, participaient à la mission de planification. La nomination de membres supplémentaires, comme l'adoption des modalités opérationnelles furent laissées à la discrétion du Ministère de la Planification et du Développement Industriel. Le décret officiel constituant les commissions stipulait également qu'elles cesseraient d'exister dès que le Gouvernement aurait officiellement approuvé le rapport de la commission de synthèse.

La commission de synthèse avait pour mission d'établir des rapports entre les objectifs déterminés par les cinq commissions sectorielles, d'arbitrer dans tous les cas de recommandations contradictoires et de formuler les objectifs et stratégie de développement globale. Elle se composait des présidents de commissions sectorielles et était présidée par le Ministre de la Planification et du Développement Industriel. Le Directeur de la Planification, autre membre important de cette commission, fut chargé d'en rédiger le rapport final. On demande aux commissions régionales, présidées par les Gouverneurs, d'étudier les problèmes spécifiques de leurs régions respectives et de faire des propositions d'action qui seraient reprises dans le plan.

.../...

L'absence d'informations précises sur la situation socio-économique du pays et la méconnaissance des problèmes techniques dont firent preuve les fonctionnaires du Gouvernement pesèrent réellement sur la rédaction du plan. Cependant ce furent les problèmes d'organisation et d'administration posés par l'exécution du plan qui furent avant tout responsables de l'incapacité du Gouvernement à aller jusqu'au bout de ces objectifs. Au cours de la préparation du IIIè Plan, le Gouvernement essaya sincèrement de se mobiliser pour un effort commun, mais le manque d'attention porté aux détails relatifs à la mise en oeuvre du Plan en firent une entité statique.

D'une certaine façon, on peut considérer la création de commissions nationales et régionales comme une première étape dans l'évolution d'un système de planification. Malheureusement, il y eut éclatement au moment où le plan devenait opérationnel et le système redevint un groupe d'unités opérationnelles fragmentées et orientées par secteur, n'ayant qu'une vision étroite de l'ensemble d'une stratégie de développement. En effet, il ne restait aucun mécanisme institutionnel permettant de mesurer et d'évoluer les progrès accomplis au regard des buts et des objectifs fixés et qui plus tard auraient servi de base à la préparation des futurs plans. Il semble évident que la planification (en tant que processus permanent) doit faire partie d'un système à travers le gouvernement, le plan étant en lui-même un outil de gestion et de contrôle de l'économie nationale.

Le IVè Plan National de Développement Economique et Social (1981-85) est en cours de préparation. Des commissions consultatives au niveau national et au niveau régional ont été

.../...

organisées selon les mêmes principes que pour le IIIè Plan. Des instructions formelles et des voies de reflexion ont été préparées par l'unité de coordination, à savoir la Direction des Etudes et de la Programmation. Ces directives sont assorties d'un inventaire de ressources (permettant d'avoir une idée des potentialités du pays), d'une liste précise des contraintes et d'une étude prévisionnelle portant jusqu'en l'an 2.000. Une stratégie globale doit se dégager de ce cadre.

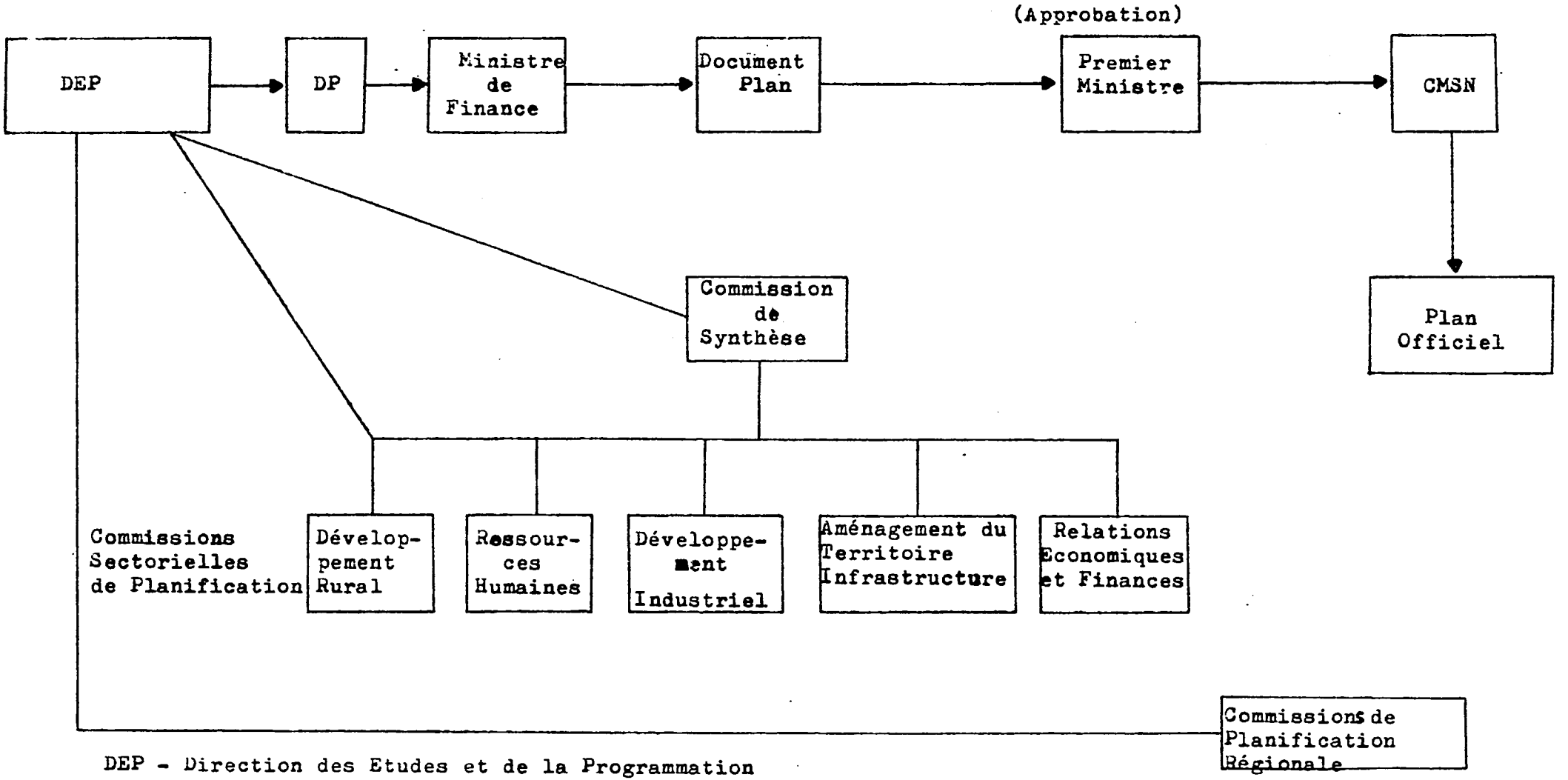
La représentation schématique du "système" de planification conçu pour le IVè Plan est rendu par la figure 5. Le diagramme fait ressortir la même carence que celle qui affecte le IIIè Plan : aucune disposition n'est prise pour assurer le suivi dans l'exécution du plan. Les contraintes d'ordre organisationnel et institutionnel demeurent en effet inchangées. La capacité de planification des départements sectoriels est inadaptée, et les projets soumis ne peuvent être périodiquement ni contrôlés ni évalués. Une autre carence relève de l'aspect financier qui devrait normalement participer au contrôle et à l'évalution du système.

La dépendance où se trouve le GRM vis-à-vis des sources extérieures de financement pour fait ce qui concerne la réalisation de ses activités de développement crée, comme nous l'avons déjà indiqué, une situation telle que les organisations étrangères se substituent à l'effort national. Chaque source de financement s'appuye sur ses propres mécanismes institutionnels et ses procédures se superposent à celles du Gouvernement créant ainsi un ensemble extrêmement

.../...

Figure 5

Système de Planification en R.I.M.



DEP - Direction des Etudes et de la Programmation

DP - Direction des Projets

complexe de dynamiques administratives étouffant un processus de planification habituellement ordonné.

Une des conséquences les plus nuisibles d'une telle situation est la somme d'énergie que dépense le peu de personnel gouvernemental qualifié à traiter avec les organismes extérieurs pour trouver des ressources financières. Dans les services techniques et dans les services de la planification, l'accueil des missions donatrices, la négociation de leurs projets, et la préparation des formulaires administratifs réclamés par les sources de financement étrangères, représentent une importante perte de temps proportionnellement du nombre d'heures passées à cela par individu. Cette observation ne peut que souligner l'importance d'un document-plan national comme document de travail propre à canaliser l'assistance extérieure dans un cadre de développement préétabli, plûtôt que demander aux contributions étrangères qu'elles construisent elles-mêmes le cadre. De toute évidence, c'est nécessairement au GRIM qu'il appartient d'établir une liste rigoureuse de critères permettant de sélectionner les projets.

Préparation et Financement des Projets

A l'heure actuelle, la fonction de planification au sein du GRIM est assurée par trois Directions de Ministère de l'Economie et des Finances :

- La Direction des Etudes et de la Programmation,
- La Direction des Projets,
- La Direction des Statistiques et de la Comptabilité National.

La Direction des Etudes et de la Programmation est une structure dominante, plongeant dans maints aspects

.../...

des activités gouvernementales. Sa tâche la plus importante est de coordonner le travail d'élaboration du document du plan et de lancer des études socio-économiques engendrant une information propre à alimenter l'effort de planification nationale. En théorie, elle a un rôle décisif à jouer en portant un jugement sur les projets de développement proposés, par rapport à leur impact sur les buts macro-économiques et à leur concordance avec les objectifs du plan national. La Direction entretient des relations avec l'ensemble du Gouvernement et avec les organismes donateurs par le biais de procédures diverses, formelles et informelles. Sa capacité à contrôler et à coordonner les activités de développement est néanmoins limitée par trois facteurs essentiels :

1. Sa position hiérarchique en tant que Direction parmi beaucoup d'autres au sein d'un important Ministère et vis-à-vis d'un large éventail, d'autres services gouvernementaux;

2. Les faibles liens qui existent entre la Direction et les centres de programmation et de décision politique;

3. Enfin, le nombre limité de cadres nationaux attaché à cette Direction, et la prédominance des assistants techniques expatriés.

La Direction des Projets fut essentiellement créee à l'initiative d'un certain nombre d'organismes donateurs importants. Sa principale raison d'être étant la nécessité qu'ils ressentaient d'avoir un contact financier direct au sein du GRIM. Etant donné le volume d'assistance étrangère implantée en Mauritanie, le rôle de cette Direction fut détourné, et elle ne fut pas en mesure de faire face à ses responsabilités les plus importantes, à savoir notamment le contrôle des subventions accordées et la réalisation des projets.''

.../...

Les limites de responsabilités entre les deux directions ne sont pas clairement tracées. Comme nous l'avons déjà signalé, beaucoup de donateurs ont leur propre calendrier de programmation et de budgétarisation qui ne coïncide pas toujours avec celui du GRIM ou inversement. En conséquence, et pour ce qui relève des procédures d'attribution de fonds à la Mauritanie, les négociations sur les propositions de projets se déroulent à des moments différents. Le processus est mené par l'une ou l'autre des Directions en l'absence de procédures prédéterminées. Dans certains cas, les propositions ne peuvent n'être pas suffisamment étudiées ou analysées. Parfois, l'identification et l'élaboration du projet peut être pris en charge directement par le département technique du Gouvernement sans la participation d'aucune de ces directions. Parfois cependant, les organismes donateurs dirigent des exercices de programmation conjoints avec les organes de planification et les cellules opérationnelles. Il est dommage qu'il n'existe aucune procédure systématique de programmation annuelle regroupant à la fois les donateurs et le GRIM, et que trop souvent chaque Ministère agisse dans son seul intérêt sans égard pour l'intégration sectorielle, les politiques et stratégies de développement et les conséquences financières.

La Figure 6 esquisse un système possible de contrôle et d'utilisation des ressources de financement nationales et extérieures.

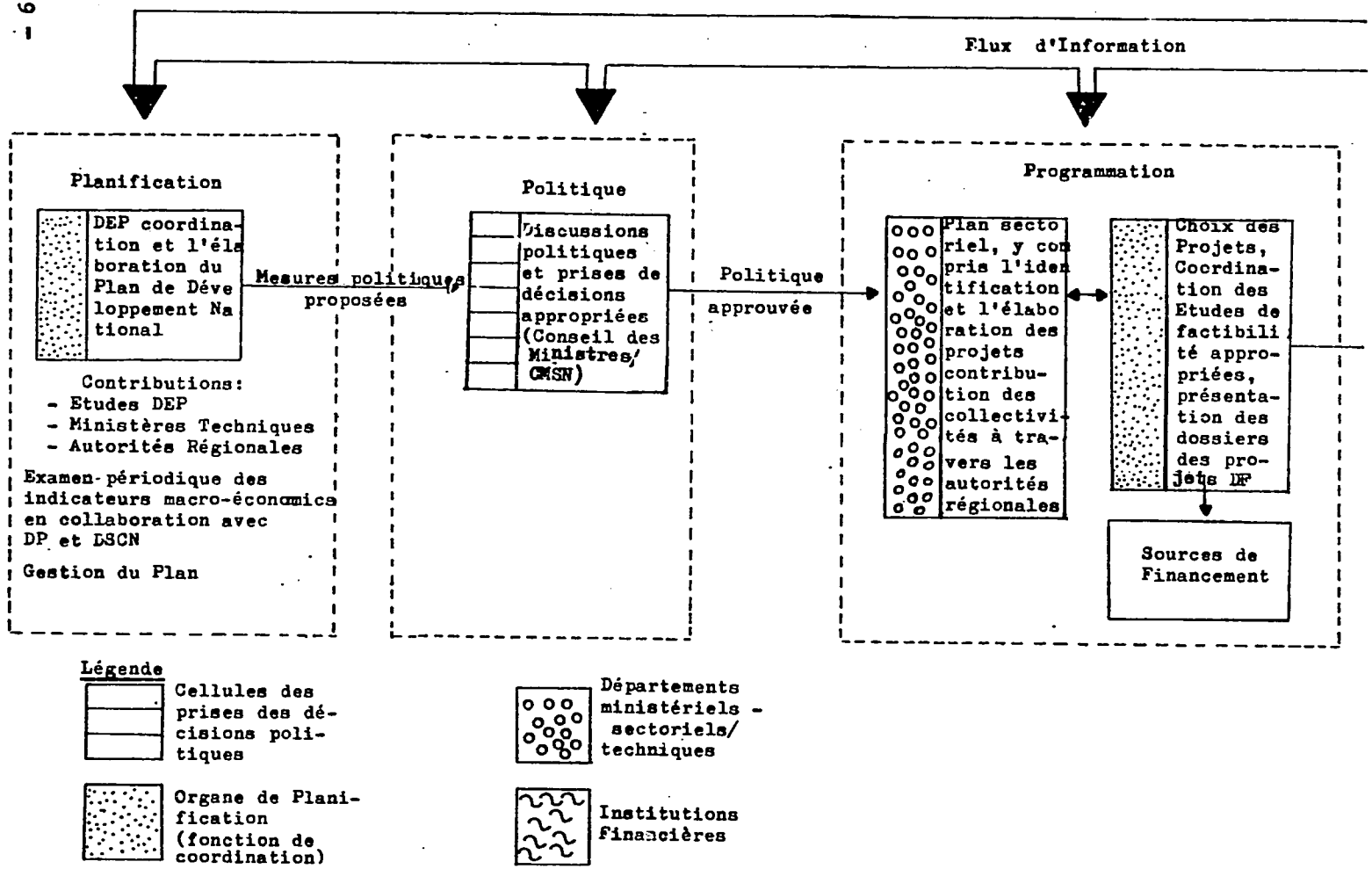
Le Bureau de la Statistique

Un autre élément de l'organisation de la planification est la Direction de la Statistique et de la Comptabilité Nationale. Le rôle fondamental de cette Direction est d'aménager, d'emmagasiner et d'analyser les données. Toute

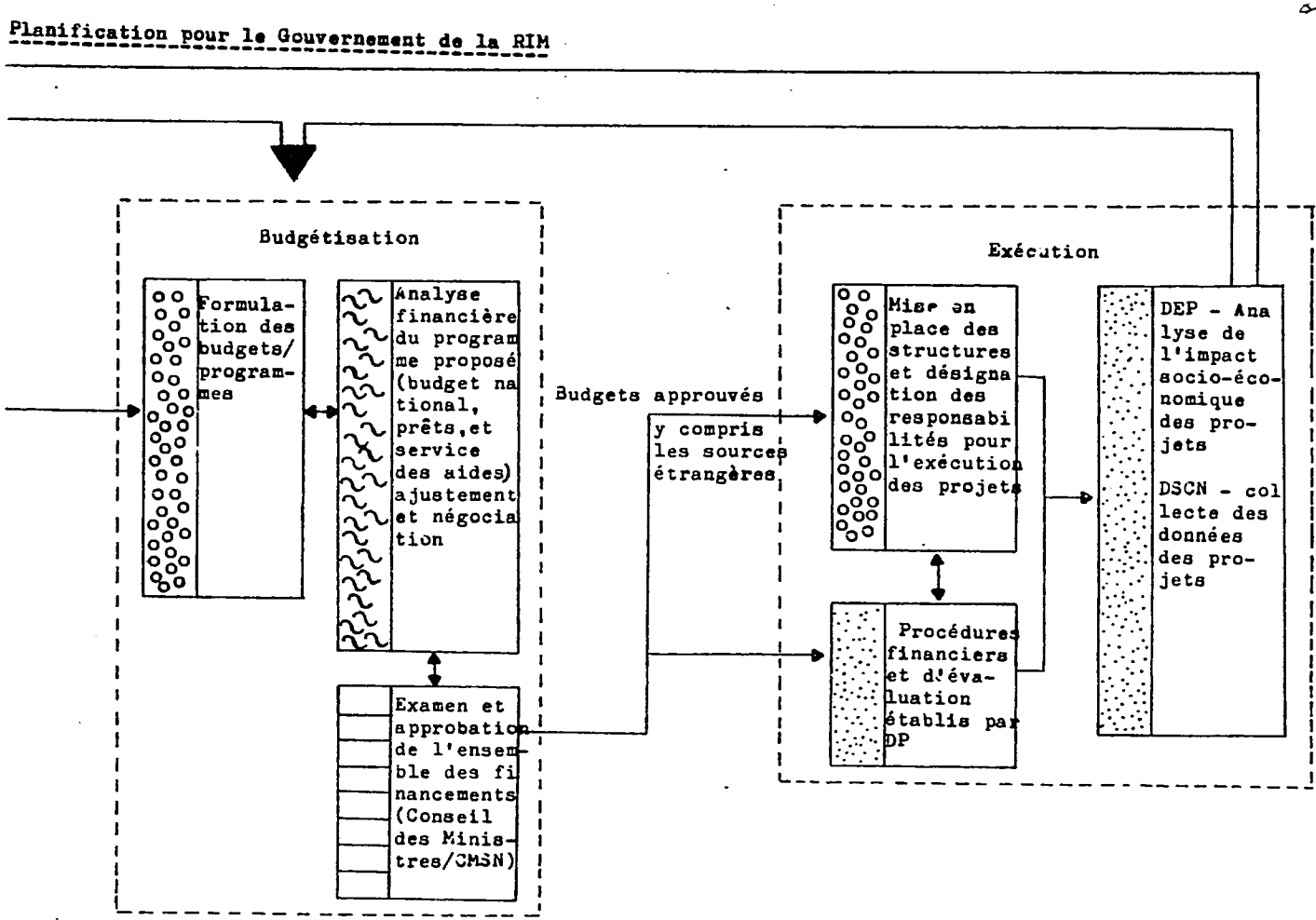
.../...

Figure 6

Proposition d'un Système de



Planification pour le Gouvernement de la RIM



information statistique sur l'état économique social et culturel du pays est de son ressort.

L'absence d'une information statistique fiable est souvent un handicap au processus de développement. A la fin des années 1960, le GRIM prit conscience de cette carence, et le second Plan de Développement National donna priorités à certaines études : le secteur rural devait particulièrement retenir l'attention. La Direction n'accorde que peu d'attention à ces besoins. Le Service d'Enquête s'en tint principalement aux statistiques d'ordre démographique, collaborant avec le Bureau Central du Recensement à l'occasion du recensement national de 1976-77.

Etant donné son manque de moyens et de personnel, la Direction compte sur une quantité des sources pour centraliser des données concernant tous les secteurs de l'économie. Cela nécessite un certain nombre de procédures formelles et de relations administratives qui sont, pour la plupart, mal développées. S'agissant du secteur moderne, le système fonctionne relativement bien rassemblant des informations sur le commerce, les prix, l'emploi etc... publiées dans un bulletin trimestriel. D'un autre côté, les statistiques de la comptabilité nationale souffrent du manque d'information concernant le secteur rural traditionnel. Les données ne sont pas prêtes à paraître dans les départements sectoriels du Gouvernement (agriculture, élevage, pêche, forêts) en raison des faibles moyens dont ils disposent pour examiner et recueillir les statistiques relatives au secteur rural.

.../...

L'adjonction d'un service statistique au Ministère du Développement Rural, qui implique l'établissement de bureaux statistiques régionaux et la mise en place des enquêtes pour rassembler des informations sur le droit foncier, la production, les prix des productions agricoles et d'élevage, renforcerait éventuellement le processus statistique et partant, de planification, à condition qu'il y ait reconnaissance d'un objectif commun dans le partage de l'information.

4. L'Organisation Territoriale du Gouvernement

L'autorité du Gouvernement Central s'étend à l'intérieur du pays a travers trois strates administratives : la région, le département et l'arrondissement. Tandis que les divisions territoriales ont été quelque peu modifiées depuis l'indépendance, les frontières régionales restèrent sensiblement identiques à celles établies par le Gouvernement Colonial Français. La loi 80.144 du 5 juillet 1980 porte les règlementations les plus récentes concernant l'organisation de l'administration territoriale. Le schéma suivant décrit les niveaux d'organisation et le titre des fonctionnaires qui en ont la direction.

Région	-	Gouverneur
Département	-	Préfet
Arrondissement	-	Chef d'arrondissement.

.../...

Il existe douze régions en Mauritanie, sans compter le district [illegible] de Nouakchott. Chaque région a une capitale où sont basés les sièges [illegible] administratifs sous l'autorité du Gouverneur de région. Les régions sont divisées en départements dont la superficie et le nombre varient d'une région à l'autre. Le pays compte 44 départements, chacun sous l'autorité administrative du préfet. Les départements sont, à leur tour, divisés en 36 arrondissements ayant à leur tête un chef d'arrondissement (quelques départements cependant ne comportent pas d'arrondissements). Le Gouverneur supervise les activités de tous les préfets et chefs d'arrondissements de sa région.

Plus de 80% de la population rurale habite les 2.343 villes et villages enregistrés par le recensement national de 1977 et c'est pourquoi les gouvernorats régionaux ont une importance primordiale pour le développement économique et social de la nation, représentant le lien le plus étroit entre les populations rurales et les centres de prise de décision du Gouvernement

S'ils cherchent à établir une organisation de gouvernement adéquate, et les institutions qui en découlent pour favoriser un processus de développement par[illegible]ipatif, il ne fait aucune doute que les gouvernorats [illegible] devraient lancer le mouvement d'un perpétuel dialogue avec la population rurale. Un contact de cette sorte devrait aider le Gouvernement à répondre plus effectivement aux besoins et aux désirs exprimés par les gens. Dans le contexte actuel, un tel objectif est difficile à atteindre en raison de la surconcentration des ressources financières et humaines, et de leurs moyens de contrôle, au niveau du Gouvernement central. Dans un pays aussi

.../...

diversifié et dispersé que la Mauritanie, où les communications et les moyens de transports sont pauvrement développés, les Gouvernements Territoriaux remplissent un rôle primordial dans le processus du développement économique et social puisqu'ils maintiennent le contact le plus étroit avec la population rurale et en même temps assurant la liaison avec les centres de pouvoir au niveau national.

Alors que le Gouvernement central avait énoncé une politique de décentralisation, peu de mesures institutionnelles ont jusqu'ici été conçues pour donner effet à cette politique. Il existe cependant les symptômes d'une initiative croissante émanant à la fois de l'administration régionale et du gouvernement national pour attribuer davantage de ressources au niveau local et permettre l'évolution d'un processus de développement qui part de la base ascentionnel. Cette évolution néanmoins est confrontée à plusieurs contraintes fondamentales, notamment :

- Les orientations prioritaires des autorités locales en matière d'activités ne se rattachant pas au développement ;

- L'absence de liens formels entre les organismes locaux et les institutions gouvernementales ;

- La dépendance du Gouvernement des ressources en capitaux extérieurs qui sont, forcément de la responsabilité des institutions du Gouvernement central ;

- La référence des fonctionnaires à être affectés à Nouakchott devant l'absence d'encouragements pour les personnels restant sur le terrain ;

- La pauvreté du développement des systèmes de communications et d'infrastructure qui isole les régions les unes des autres et même certaines zones à l'intérieur de leurs propres limites.

.../...

En dépit de ces différents facteurs, le processus de décentralisation suit son cours dans la mesure où l'expérience a montré que les investissements et les projets intéressants les zones rurales ne pouvaient effectivement pas gérés depuis la capitale, souvent située à des centaines de kms de là. Au fur et à mesure que la décentralisation des structures d'exécution pour garantir une meilleure gestion des activités de développement, cela à l'avantage de la population, le poids des contraintes précedemment décrites ira s'amoindriront.

Dans le chapitre qui suit et qui concerne l'organisation territoriale du Gouvernement, l'attention sera attirée sur les aspects plus dynamiques et plus efficaces de l'administration, ce qui fait naître un certain degré d'optisme réservé.

L'application significative des mesures politiques, la planification des programmes et des projets, l'allocation et l'utilisation rationnelle des ressources financières et humaines - tout cela nécessite un système comptant avant tout sur les plus petites cellules locales. Dans l'idéal, ces unités devraient jouer un rôle d'intermédiaire entre les gens et l'Etat en incitant la population à participer à l'effort de développement. L'intensité et la qualité de cette participation dépend dans une large mesure des structures politico-administratif locales.

.../...

a. Leur Structure

1. Les Régions

(cf. Figure 7 pour les noms et les capitales des 12 régions administratives).

Les Gouverneurs exercent deux fonctions parallèles. Ils sont simultanément les représentants du Gouvernement Central et les principaux administrateurs des communautés régionales, reflétant ainsi la diffusion du pouvoir central, et, dans le même temps, une décentralisation de l'autorité et des pouvoirs de prise de décision.

Parmi les attributions des gouverneurs en tant que représentants du Gouvernement Central il faut noter :

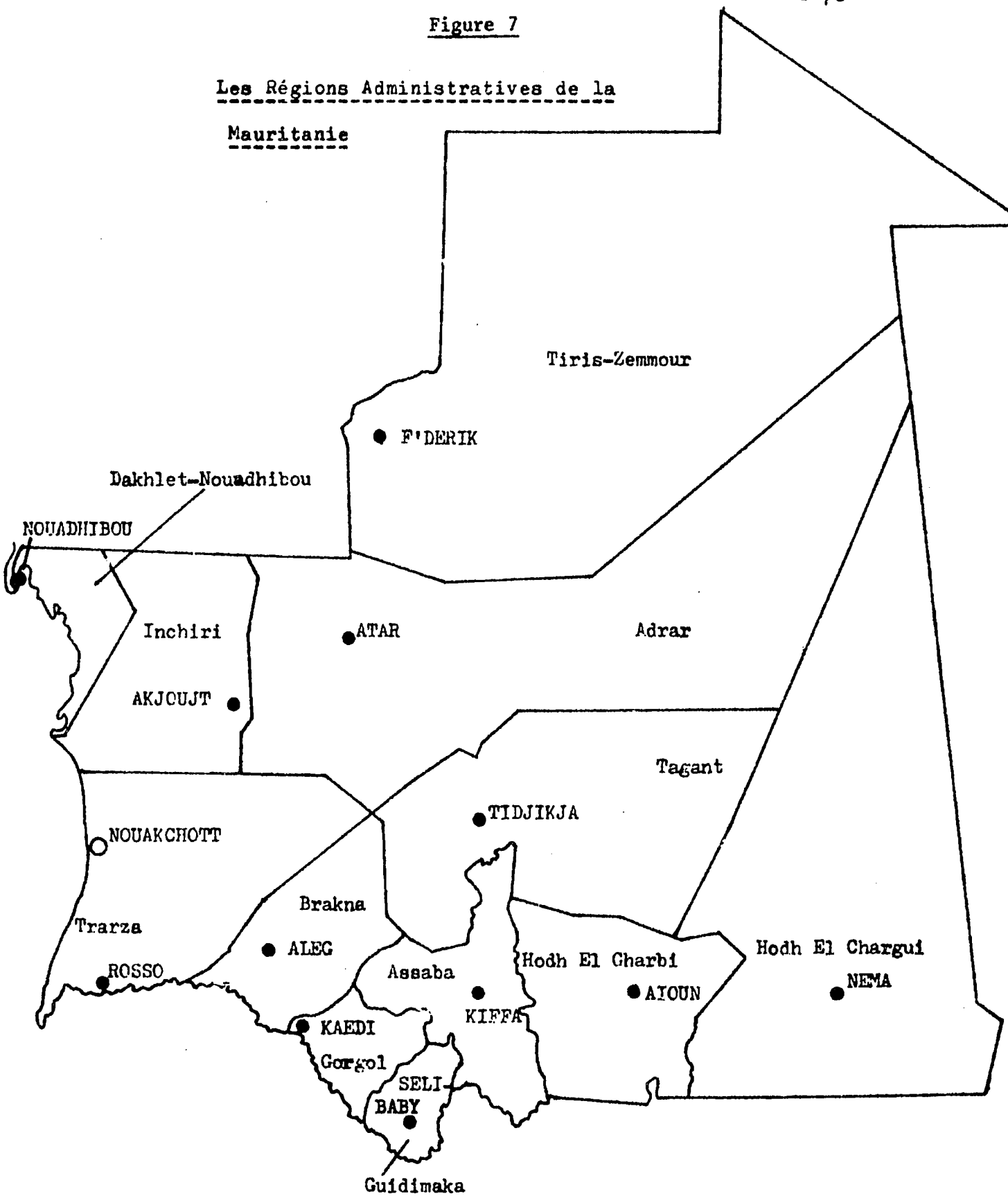
- l'application des lois et règlements de l'État,
- la coordination des services techniques régionaux,
- le maintien de la loi et de l'ordre,
- le contrôle sur l'utilisation des ressources financières accordées aux régions sur le budget national (y compris la perception des impôts),
- l'application des programmes et des stratégies des plans de développement socio-économique nationaux, y compris l'élaboration de plans régionaux.

Le Gouverneur de chaque région est le correspondant officiel de l'ensemble des ministères du Gouvernement Central. Par ses attributions il coordonne et contrôle tout le personnel officiel et les institutions publiques couvrant sa région.

.../...

Figure 7

Les Régions Administratives de la Mauritanie



● Chef-lieu de Région

○ Capitale d'Etat

Son rôle prédominant, en fait aussi bien que dans la pratique, est de représenter le Gouvernement Central. Le rôle régional du Gouverneur per se s'est quelque peu amoindri en égard aux maigres ressources financières et au petit nombre de personnes relevant de sa juridiction. Le fait à relever est le serment de fidélité que les Gouverneurs doivent au Ministre de l'Intérieur qui les nomme officiellement, soumettant leur choix à l'approbation du Conseil des Ministres.

Dans de nombreuses occasions, les Gouverneurs sont assistés par un adjoint aux affaires administratives, et par un adjoint aux affaires économiques et sociales. Les adjoints sont nommés de la même façon que les Gouverneurs. Un organigramme typique (et non type) des services d'un Gouverneur est illustré par la Figure 8.

Comme il ressort de cet organigramme, les départements techniques de la majorité des ministères centraux sont représentés au niveau régional. Ils peuvent aussi être représentés dans les départements et les arrondissements et, dans certains cas, dans les villages. Tandis que les Gouverneurs sont officiellement responsables de la coordination et du contrôle de tous les services à l'intérieur de leur juridiction territoriale, la majorité de ces services remplissent leurs tâches dans le cadre d'un programme d'activités décidés par leurs directions à Nouakchott. Ainsi les chefs de service sont responsables à la fois devant l'autorité régionale et devant leur ministère. Ce peut être le source d'une relative ambiguité surtout au regard d'une participation financière partagée et, de temps à autres, de l'existence parallèle d'activités promues régionalement.

.../...

Les représentants régionaux maintiennent des moyens de communication directe avec leurs directions centrales. Cependant, la majorité des chefs de service interrogés dans le cadre de cette étude ont signalé qu'ils préféraient correspondre par Gouverneur interposé. Dans certains cas, les gouverneurs exercent librement leur autorité pour communiquer directement avec un ministre ou un directeur de service central sur n'importe quel sujet. Les gouverneurs, selon la règle, adresse copie de toute la correspondance au Ministre de l'Intérieur.

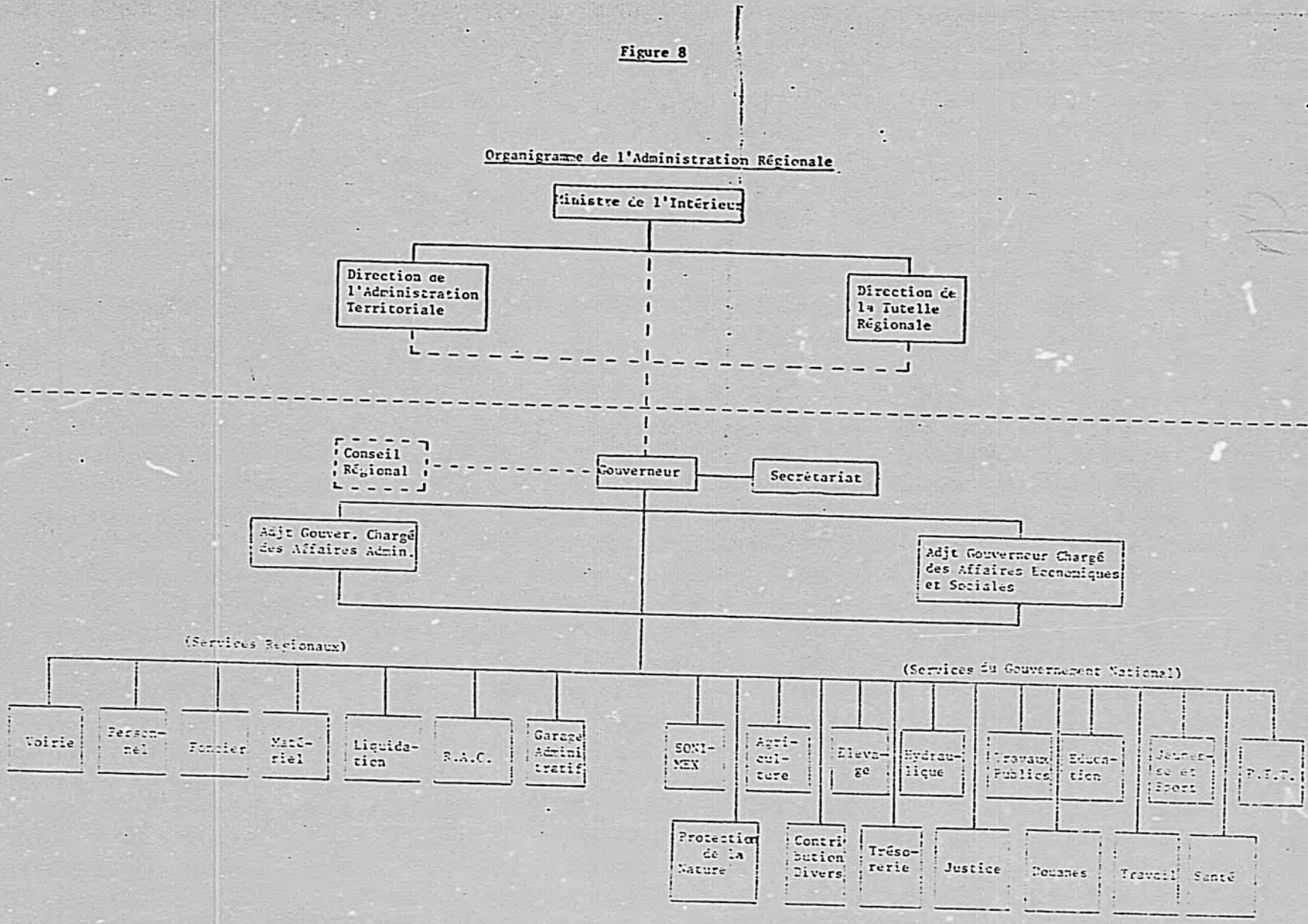
Il conviendrait cependant de noter que certains programmes et opérations échappent à l'autorité du Gouverneur, rendant impossible une totale coordination des activités régionales. Elles concernent les organismes para-étatiques, tels que la SONADER. Etant données les ressources financières et techniques importantes de ces organismes, les conséquences de l'autonomie de telles unités sur les possibilités des structures locales de Gouvernement à contrôler et par là même à susciter et à promouvoir des actions locales ne devraient pas passer inaperçues.

Avec la promulgation de la loi 80.144 en 1980, une nouvelle forme de groupe consultatif fut établi au niveau régional sous le nom de Conseil Régional. Une organisation de type semblable avait été créee les années antérieures, non seulement au niveau régional mais aussi au niveau du département et de l'arrondissement, mais n'avait jamais été mise en oeuvre.

.../...

Figure 8

Organigramme de l'Administration Régionale



La loi de 1960 prévoit l'élection de 15 à 20 membres pour chaque Conseil, élus pour 3 ans; cependant pendant la phase de transition précédant les élections, les membres du Conseil peuvent être désignés par le Gouvernement Central. Les membres doivent être originaires de la région pour laquelle ils seront désignés mais ils ne doivent pas obligatoirement y résider au moment de leur nomination.

Les Conseils se réunissent au moins deux fois par an en sessions ordinaires, et peuvent convenir de plusieurs réunions extraordinaires s'ils le jugent nécessaire. L'une des deux réunions ordinaires est principalement consacrée à l'examen et à l'approbation du budget régional préparé par le Gouverneur. Le Conseil vote le budget proposé et donne son accord sur le compte rendu des dépenses de l'année précédente. En outre, les conseils examinent les plans de développement régionaux, l'utilisation des capitaux investis, de même que les modalités d'exécution des différentes réalisations en cours financées par la région.

Une anomalie pourraît être retenue dans les travaux de ces conseils régionaux : leurs décisions n'ont aucun statut légal et peuvent être modifiés ou annulés par le Ministre de l'Intérieur s'il le souhaite. La loi limite spécifiquement leurs fonctions consultatives à certains sujets prescrits.

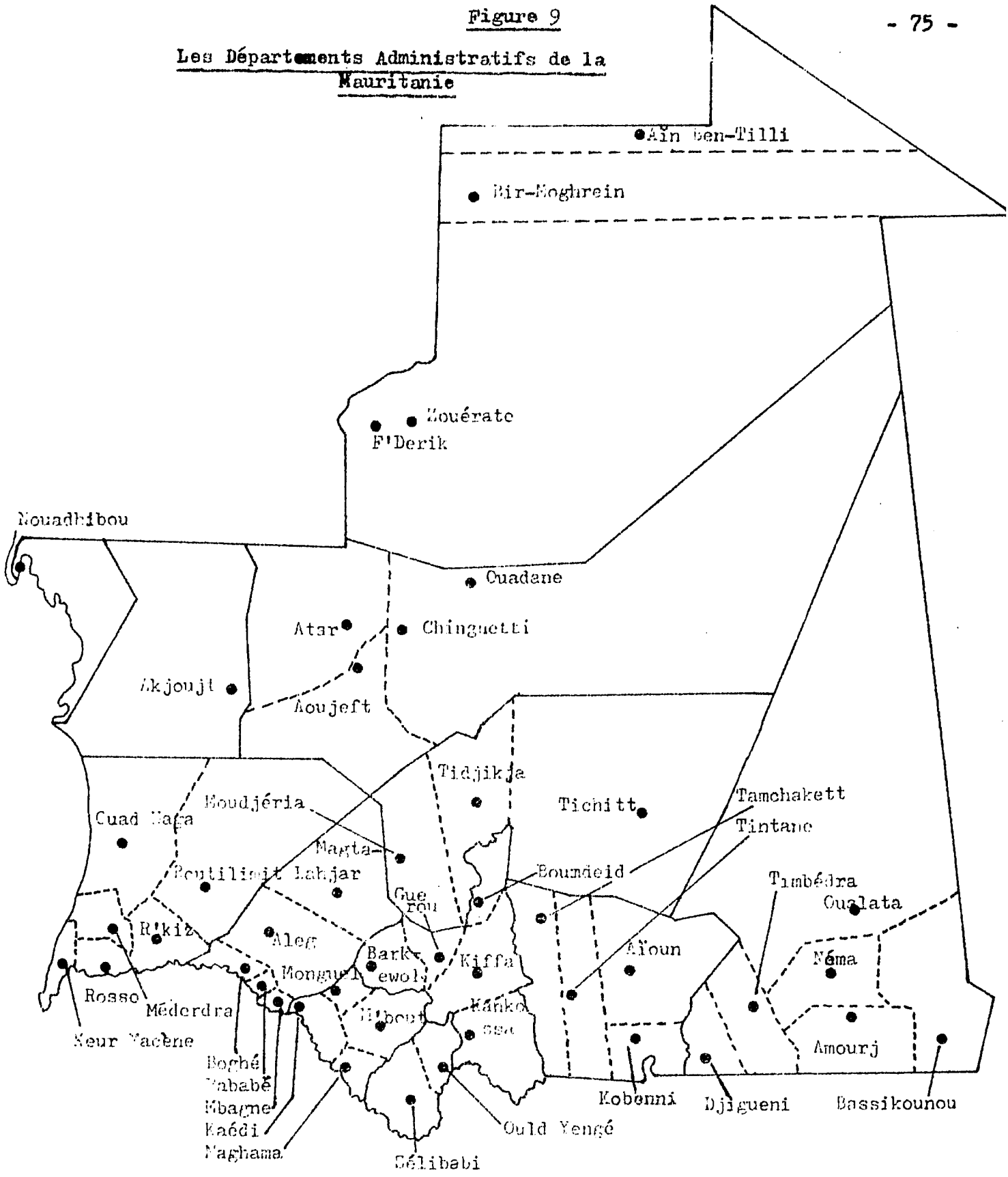
2. Les Départements et les Arrondissements

Les départements et les arrondissements de chaque région ont respectivement à leur tête des préfets et des chefs d'arrondissement. (voir respectivement les figures 9 et 10 pour les noms et les capitales des départements et des arrondissements).

.../...

Figure 9

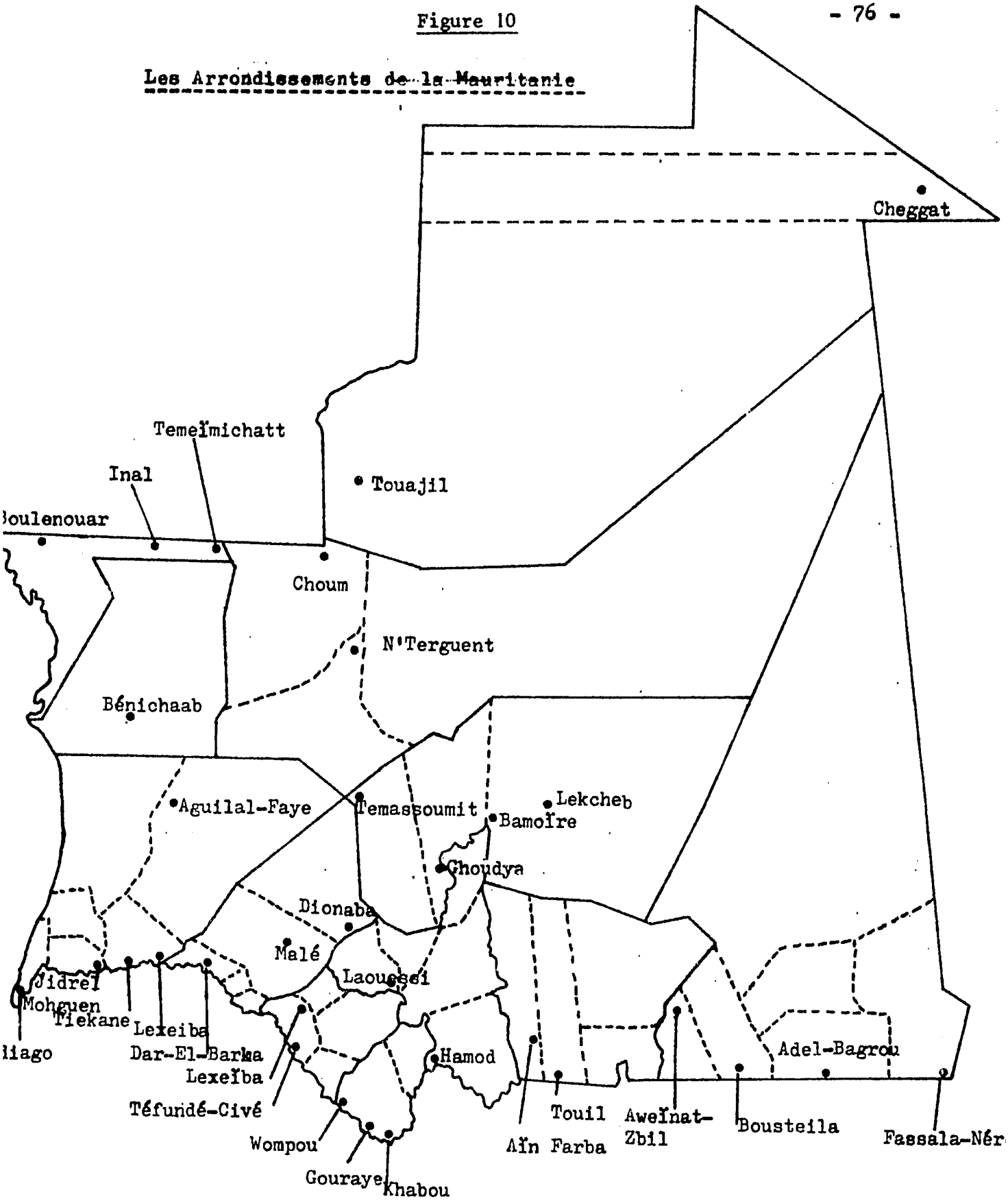
Les Départements Administratifs de la Mauritanie



● Chef-lieu de département

Figure 10

Les Arrondissements de la Mauritanie



• Chef-lieu d'Arrondissement

Comme nous l'avons noté plus haut, les préfets et les chefs d'arrondissement sont les représentants du Gouvernement Central et agissent dans leurs régions respectives sous l'autorité du Gouverneur. Ainsi que les Gouverneurs, ils sont nommés par le Ministre de l'Intérieur, et leurs fonctions leur sont assignées par un décret signé par le Conseil des Ministres.

En dépit de leur important rôle de représentation, les préfets et les chefs d'arrondissement n'ont aucun pouvoir autonome. Leurs fonctions sont strictement définies par la loi et l'usage. En règle générale, ces fonctionnaires s'en tiennent étroitement aux ordres de leurs supérieurs directs, en l'occurence le Gouverneur. En outre, leurs petits budgets de fonctionnement sont fixés de la dotation régionale, contrôlée par le Gouverneur.

3. Villages et Campements

L'existence d'unités administratives plus petites au niveau du village et du campement nomade a motivé un certain nombre de modifications dans les textes officiels. Bien qu'il soit stipulé par la loi la plus récente (loi 80.144 de juillet 1980) que la création de ces unités administratives de base nécessite la promulgation d'un décret qui pour autant que l'on sache, n'a jamais été pris. Pas plus qu'elles ne furent officiellement mises en place comme structeurs opérationnelles à une quelconque date antérieure.

.../...

A l'époque coloniale, le Gouvernement étranger exerçait son pouvoir sur la population par l'intermédiaire d'un chef de tribu traditionnel que la Métropole choisissait elle-même. La mise en place d'unités administratives de base telles que villages et campements ne fut jamais officiellement organisée, bien que prévu une première fois en 1968 par la loi n° 68.282. L'autorité du chef de tribu traditionnel comme interlocuteur privilégié entre l'Etat et la population se maintint jusqu'en 1973, date à laquelle un décret national stipula qu'après décès ou abdication d'un chef de tribu, l'administration du village ou de l'unité tribale serait assumée par la "Djemma" (conseil de village), dont les membres seraient désignés par les principaux chefs de famille.

Comme le rôle de la Djemma était purement consultatif, la hiérarchie administrative en vint à dépendre des préfets et des chefs d'arrondissements dont la juridiction locale était officiellement établie et reconnue. La boucle a cependant été bouclée avec la récente re-création d'unités de bases administratives au niveau des villages et des campements, sans toutefois que l'on ait encore pu constater leur existence opérationnelle.

b. Les Activités du Développement Rural

Simplement, comme l'illustre la figure 8, les services rendus au niveau régional du Gouvernement, et à un degré moindre au niveau du département et de l'arrondissement émanant essentiellement du Gouvernement Central. Comme nous l'avons déjà mentionné, les organismes para-étatiques, aussi bien que les institutions financières, ne sont pas représentées au niveau local.

.../...

La coordination des activités de développement entre les différents services techniques au niveau régional est lourdement gênée par un certain nombre de facteurs d'ordre institutionnel :

- Les programmes sont pour la plupart conçus au niveau central et transmis aux services régionaux pour exécution,
- les affectations de personnel ne sont pas sous le contrôle des autorités régionales,
- l'allocation financière est contrôlée par l'administration centrale,
- la gestion des ressources de l'assistance étrangère (qu'elle émane d'une aide internationale ou bilatérale) se fait de Nouakchott,
- la coordination entre les services au niveau central fait défaut,
- et, les organismes para-étatiques agissent d'une façon autonome par rapport aux administrations régionales et centrales.

Mais les limites aux ressources financières des régions sont le facteur qui joue le plus dans la réduction de l'autonomie de l'administration territoriale lorsqu'elle doit coordonner et intégrer les activités des services régionaux. La concentration de l'autorité au niveau central a créé une situation telle que les initiatives prises aussi bien par les communautés au niveau local que par les agents des régions ont été contrecarrées par l'immuable nécessité d'adresser les demandes au Gouvernement Central. Ces demandes sont canalisées dans de longs circuits administratifs, débouchant souvent sur un échec ou parfois, sur l'oubli total.

.../...

Les services généralement représentés au niveau régional sont cités ci-dessous assortis de leur ministère central correspondant :

Service	Ministère
Agriculture	Ministère du Developpement Rural
Protection de la Nature	" " " "
Elevage	" " " "
Education Fondamentale	" de l'Education Nationale
Santé	Ministère de la Santé et des Affaires Sociales
Impôts	Ministère de l'Economie et des Finances
Trésor Public	Ministère de l'Economie et des Finances
Douanes	Ministère de l'Economie et des Finances
Justice	Ministère de la Justice et de l'Orientation Islamique
Travail	Ministère de l'Emploi et de la Formation des Cadres
Hydraulique	Ministère de l'Hydraulique et de l'Habitat
Travaux Publics	Ministère de l'Equipement, du Transport et des Télécommunications
Poste	Ministère de l'Equipement, du Transport et des Télécommunications
SONIMEX	Ministère de l'Industrie et du Commerce
Jeunesse et Sports	Ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports.

.../...

Les services du Ministère du Développement Rural, le Ministère de l'Education, le service de l'Hydraulique, et jusqu'à un certain point, la Division des Travaux Publics sont les services les plus directement concernés par les activités de développement rural. Etant donné, le nombre réduit de leur personnel, leurs maigres budgets de fonctionnement, et le manque général de moyens logiqtiques, ils sont tous également confrontés à de sérieux problèmes. Il ne s'agit pas uniquement du soutien limité apporté par le Gouvernement Central, mais du fait que ces services bénéficient rarement de l'aide étrangère pour leurs besoins de fonctionnement.

c. Budget et Finances

Les régions administratives du pays ont des budgets autonomes qui ne tombent pas directement sous le coup des lois régissant le Budget National . Ces budgets sont préparés par les Gouverneurs, avec l'aide de leurs services et conformément aux normes établies, fixées par décret, ils sont ensuite soumis pour approbation aux conseils régionaux (cf. Infra).

Ces budgets sont soumis chaque année au Ministre de l'Intérieur pour examen avant d'être présentés pour adoption définitive en Conseil des Ministres. En plus de la participation du Ministre de l'Economie et des Finances au Conseil des Ministres, les contrôles relatifs à la préparation et à l'exécution des budgets régionaux sont décentralisés et pris en charge par le Trésorier de la région grâce à des verifications périodiques menées par des contrôleurs d'Etat.

.../...

Comme c'est le cas pour les comptables ministériels, les principaux postes financiers dans les régions sont occupés par le personnel du Ministère de l'Economie et des Finances. Les Gouverneurs néanmoins, assument la principale responsabilité:la gestion des budgets regionaux.

Jusqu'en 1973, une des plus importantes sources de revenu pour l'administration régionale était la taxe imposée par tête de bétail. Pour tenir compte des effets de la sécheresse sur l'élevage et des conséquences pour les familles engagées dans des activités de production animale, le Gouvernement Central suspendit l'application de cette taxe pour l'année fiscale 1973 et pour une période de cinq ans au-delà, suspension qui perdure à notre époque. Pour compenser ces pertes de ressources, le Gouvernement Central fournit depuis 1973 une subvention fixée par région, et connue sous le nom de "Fonds d'Interventions Conjoncturelles" (FIC). Théoriquement, le FIC est fondé sur la somme que les régions avaient recueillies de la taxe perçue en 1971.

La supression de la taxe par tête de bétail a augmenté les déséquilibres régionaux par rapport aux finances publiques et placé certaines régions pastorales dans une position de dépendance vis-à-vis des autorités centrales. De fait, le niveau du FIC est resté inchangé depuis sa création, la subvention n'ayant pas tenu compte des changements dramatiques survenus dans le secteur de l'élevage ces 10 dernières années..

.../...

Les disparités régionales sont visibles lorsque l'on suit le tableau qui couvre les années 1978 à 1980 et comprend l'arrondissement de Nouakchott. La comparaison entre les populations de chaque région souligne les déséquilibres.

Les ressources fiscales de l'administration régionale proviennent de taxes variées, telles que des affectations d'une part des impôts nationaux revenant de droit aux trésoreries régionales, différentes taxes commerciales, et taxes sur l'utilisation des installations publiques (par ex. abbatoirs), commerces, ventes et autres transactions commerciales. Ces revenus sont largement absorbés par les coûts de fonctionnement de l'administration régionale, l'entretien des infrastructures publiques, les contributions aux frais de fonctionnement des services régionaux, et un certain nombre de dépenses limitées au système éducatif. Celles-ci représentent les dépenses "obligatoires" de la region par opposition à la catégorie des dépenses discrétionnaires qui peuvent être réduites ou annulées par les autorités du Ministère de l'Intérieur sans en délibérer avec l'administration régionale s'il s'agit d'équilibrer les budgets régionaux.

Même si les autorités régionales jouissent d'un certain degré d'autonomie financière pour l'encaissement des revenus et leur utilisation, trois facteurs limitent l'extension de cette autonomie :

- La dépendance des régions à l'égard du FIC,
- les types de dépenses obligatoires imposés par les autorités centrales,
- et la nécessité d'une approbation du budget annuel au niveau central.

.../...

C'est ainsi par exemple que la région du Hodh El Chargui dépendait du FIC pour plus de 80% de son budget global de 1980, malgré le solide potentiel que représente l'encaissement des revenus sur l'élevage dans une région telle que celle-ci, puisque l'on y estime la population animale à 24% du troupeau national.

Le faible volume des ressources financières disponibles pour les budgets régionaux est disproportionné au regard du budget national. En 1980, la somme globale affectée à l'ensemble des budgets régionaux (compte non tenu du district de Nouakchott) représentait seulement 3,4% du budget de fonctionnement national.

Les procédures d'exécution des budgets nationaux sont sensiblement identiques à celles appliquées au budget national (cf.chapitre 3.c). Les percepteurs d'impôts régionaux et les comptables responsables de la gestion du budget régional sont les représentants du Ministère de l'Economie et des Finances et sont directement responsables devant la Trésorerie Nationale. Parallèlement à sa responsabilité de gestionnaire du budget régional, le trésorier régional est aussi responsable de la manipulation des fonds alloués aux services régionaux sur le budget national. Un pourcentage des budgets de fonctionnement de chaque ministère est alloué aux services régionaux. Ces fonds sont périodiquement déposés à la trésorerie régionale. Le montant réservé à l'usage du niveau central est appréciable : concernant la Direction de l'Agriculture, il représente 30% du budget total, et est d'environ 50% pour la Direction de l'Elevage.

.../...

Ces exemples aident à prouver les difficultés que doivent affronter les services techniques régionaux. La contribution régionale aux activités techniques est, en grande partie, marginale et exécutée sur une base ad hoc . Les sommes que les budgets régionaux réservent sont insuffisantes pour permettre au niveau territorial du Gouvernement de jouer un rôle déterminant dans la promotion du développement économique et social. Bien que les budgets régionaux soient préparés et exécutés de façon autonome, l'Etat demande aux autorités locales de prendre les dispositions nécessaires pour continuer les dépenses, limitant l'allocation de ressources budgétaires nécessaires au démarrage et à la prise en charge d'activités locales.

Comme preuve de son intention de décentraliser l'autorité, le Conseil des Ministres créa en 1980, un Fonds de Développement Régional. Initialement approuvé pour un plafond de 100 Millions d'UM (équivalent à un peu plus de deux Millions de Dollars), le Fonds devait permettre un meilleur contrôle des ressources financières au niveau régional, et autorisait le financement de petites activités de développement conçues localement. Le Fonds est administré par le Ministère de l'Intérieur, en collaboration avec le Ministre de l'Economie et des Finances.

Les critères de distribution des ressources du Fonds entre les différents régions comprennent :

- leur importance démographique,
- leur potentiel de développement,
- leur relatif état de progrès,
- la disponibilité d'autres sources de financement pour les projets de développement.

---

(21) Ces pourcentages ne prennent en compte ni les salaires, ni les charges de sécurité sociale. Concernant le Service de l'Elevage, l'achat de produits biologiques est également exclu de ces cellules.

Tableau 5

Les Budgets Régionaux et la Population (mi-année) 1978-1980

Région	1978		1979		1980	
	Population	Budget	Population	Budget	Population	Budget
Adrar	5.730	14.775	56.850	17.548	56.400	16.138
Assaba	133.600	10.599	135.300	12.609	137.000	15.361
Brakna	156.600	13.156	158.350	14.603	160.100	15.914
Dakhlet-Nouadhibou	25.200	24.600	27.700	-	30.200	84.350
Gorgol	154.700	17.716	156.900	15.324	159.100	18.262
Guidimakha	86.100	7.682	88.350	9.856	90.600	9.704
Hodh-El-Chargui	162.100	25.737	164.650	-	167.200	33.273
Hodh-El-Gharbi	128.500	15.919	129.700	19.166	130.900	16.947
Inchiri	18.200	5.333	17.650	-	17.100	7.671
Tagant	77.600	9.250	78.100	11.035	78.600	13.627
Trarza	223.500	28.370	4.550	33.000	225.600	29.588
Tiris-Zemmour	23.300	16.836	24.750	-	26.200	25.363
District de Nouakchott	139.400	152.370	156.900	211.250	174.400	213.808

Source : Population - Estimations RAMS fondées sur les données du Bureau Central de Recensement.

Budgets - Didier Niewiadowski, "L'Administration Territoriale de la République Islamique de Mauritanie", ENA, 1981.

Sur la base de ces critères la région du Hodh El Chargui se vit attribuer 13 Millions d'UM, Hodh El Gharbi a reçu 12 Millions d'UM, le Gorgol 7 Millions d'UM et le Trarza 4 Millions d'UM.

Lors de la création du Fonds de Développement Régional, le Ministère de l'Intérieur informe les Gouverneurs de son existence et leur demanda d'intégrer au budget 1980 la somme qui avait été attribuée à leur région. Lorsque les propositions furent réexaminées au Ministère, on remarqua que les sommes supplémentaires n'avaient pas été tout à fait budgétisées dans le cadre d'un effort de développement régional, mais qu'elles avaient plutôt été réservées à des dépenses générales de fonctionnement. En conséquence de quoi on décida de retirer des budgets régionaux les allocations du Fonds, qui devraient désormais faire l'objet d'une justification particulière accompagnant la présentation d'un programme de développement.

Les 100 Millions d'UM versés au Fonds furent reconduits pour l'année fiscale 1981. La plupart des régions ont depuis répondu à l'initiative du Gouvernement Central en élaborant des plans de développement régionaux.

d. Les Organes de Planification

Avant l'existence d'un Fonds de Développement Régional, les autorités régionales et les services techniques semblaient peu motivés pour programmer des activités qui leur soient propres dans le cadre d'un plan régional. Comme les ressources financières des régions étaient au mieux tout juste aptes à

.../...

couvrir les coûts de fonctionnement et qu'il n'était pas évident que les initiatives régionales seraient considérées comme participant d'un processus de planification nationale, les activités de développement dans les régions dépendaient essentiellement des efforts du Gouvernement Central.

Les régions ont utilisé différents mécanismes pour élaborer leur plan de développement régional . Quelques-unes (comme le Trarza, le Brakna) ont mis en place des Comités de Développement réunissant le personnel administratif et technique de la région, et d'autres ont employé des méthodes plus informelles. En général, les autorités régionales ont largement exploré villages et campements de chaque département, cherchant à établir un "recensement" des besoins en développement de la population. Les plans régionaux sont ainsi le reflet d'opinions collectives.

Les plans régionaux cependant ne participent pas d'une stratégie globale de développement national, et les priorités n'y ont pas encore été fixées. Par exemple, s'agissant des différents travaux publics qui forment les éléments principaux de ces plans, il y manque totalement une analyse des frais récurrents. Etant donné le grand nombre de puits, de barrages, de dispensaires, d'écoles, de centres de vaccination etc... dont il est question, leurs coûts d'entretien et de fonctionnement devraient évidemment entrer en ligne de compte avant que l'on choisisse les investissements à faire. Etant donné la nature complexe des fonctions de planification et de budgétisation, un tel problème peut éventuellement être surmonté que dans la mesure où sont renforcés les liens particuliers entre l'organisme de planification au niveau central et les services techniques locaux.

.../...

A l'heure actuelle, le GRIM est dans la phase d'élaboration du IVè Plan de Développement National. Les travaux sont actuellement coordonnés par le Directeur des Etudes et de la Programmation au Ministère de l'Economie et des Finances. Une action parallèle coordonnée par une autre direction du Ministère de l'Intérieur (Direction de la Tutelle des Régions) est consacrée à la mise en oeuvre de la planification régionale. (La responsabilité de superviser les administrations territoriales incombait formellement à un service de la Présidence, mais en 1978 le Gouvernement transfèra cette fonction au Ministère de l'Intérieur). Un urgent besoin de coordonner les efforts des deux directions se fait jour si l'on veut mieux harmoniser des plans différents, et si l'on souhaite mettre en place un mécanisme institutionnel susceptible d'entraîner le flux d'une information ascendante.

La mise en place d'un Fonds de Développement Régional, bien que relativement insignifiant en termes d'enveloppe financière disponible, est une étape importante et positive dans le sens d'une réduction des déséquilibres et du transfert d'un surcroit de responsabilité aux autorités locales. En même temps, l'oeuvre de planification régionale est porteuse de possibilités de rapprocher les populations de l'effort de conceptualisation des projets, et partant d'améliorer leurs chances de succès.

5. Adaptation des Institutions aux Besoins Ruraux

Comme nous l'avons noté plus haut, le GRIM a réfléchi activement à un certain nombre de réformes d'ordre institutionnel. Dans certains cas on a entrepris de larges études. Dans d'autres, on a affecté une politique de bienveillante négligence. Trois domaines spécifiques d'un intérêt

.../...

capital pour le développement rural sont examinés ci-dessous : le Ministère du Développement Rural, le crédit agricole et l'éducation.

a, Restructuration du Ministère du Développement Rural (MDR) et de ses Filiales Para-étatiques

Toute transformation dans l'organisation des institutions publiques responsables du développement rural devrait, dans l'idéal, comprendre ces deux principes majeurs : l'intégration et la décentralisation.

Comme nous l'avons noté plus haut, l'intégration sectorielle a été un des principaux centres d'intérêt du Gouvernement depuis la fin des années 1960. Les réalités socio-économiques du secteur rural et ses ressources productives étant ce qu'elles sont, il est indispensable si l'on veut améliorer le niveau de vie de la population rurale de concevoir une approche intégrée du développement. L'organisation des services publics et des institutions doit être le reflet de cette intégration, si l'on veut fournir un effort complémentaire et coordonné pour diminuer l'utilisation de personnel gouvernemental au profit d'une participation des populations rurales.

En octobre 1979, le Gouvernement annonça que la décentralisation de l'administration constituait un objectif politique majeur. Il va sans dire que le processus de décentralisation, quelle qu'en soit l'issue devrait être un processus très lent. Le transfert du pouvoir de décision au terrain réclamerait de la

.../...

part des institutions publiques un effort exceptionnel pour partager un grand nombre de mécanismes bureaucratiques centralisés et modifier des dispositions de procédure. L'application réelle d'un tel transfert de pouvoir nécessiterait l'élargissement du contrôle des ressources financières par les unités opérationnelles.

Peu avant, au milieu des années 1970, on avait tenté d'intégrer des départements sectoriels sur des bases purement administratives (et partant strictement formelles). Ce qui n'avait eu aucune portée réelle sur les opérations et l'organisation des services régionaux. D'ailleurs, si l'on prend l'exemple du Service d'Hydraulique, on peut raisonnablement se demander quelle était l'intention du Gouvernement en mettant en place un ensemble cohérent de programmes pour encourager la planification et la mise en place de l'intégration inter-sectorielle ; le Ministère de l'Hydraulique fut créé en 1975, ensuite absorbé par le Ministère du Développement Rural en 1977 sous forme d'une Direction de l'Hydraulique. Cette Direction fut transférée en 1980 auprès du nouveau Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de l'Hydraulique et de l'Energie, et l'année suivante elle fut intégrée au Ministère de l'Hydraulique et de l'Habitat.

Pour réaliser les objectifs d'intégration et de décentralisation, il est clair qu'il faut viser des changements structurels. On doit aussi faire une distinction entre réorganisation et restructuration. Les changements rappelés plus haut s'assimilent

.../...

à un maquillage; à tout les plus superficiels, modifiant les fonctions, créant de nouvelles subdivisions, et éliminant les anciennes 22). Les décrets en question ont éclairé la nature de telles actions, à savoir restaurer les fonctions du Ministère du Développement Rural (MDR) au niveau central. Il est intéressant de constater que ces décrets restent flous quant aux statuts qui régissent les opérations ministérielles internes et à l'absence d'organigramme qui met tous les services du Ministère sur le même plan.

L'organisation de 1980 est reflétée par l'organigramme étudié chapitre 3b ci-dessus. Bien qu'un certain nombre de changements opérés le furent avec l'intention de répondre aux priorités et aux actions nouvelles de ces départements ministériels, les structures et les opérations restèrent pratiquement inchangées au niveau du terrain.

La fin des années 1970, fut marqué par un effort concerté pour étudier les possibilités de changements structurels dans le ministère tout au niveau central qu'au niveau régional. Deux ensembles de propositions furent élaborés par une Commission Nationale et par une équipe d'expatriés relevant de l'organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO), propositions qui méritent quelque attention.

A l'occasion de l'exercice de programmation biennal du MDR en janvier 1979, deux commissions furent mises en place dont l'une avait pour mission d'étudier la restructuration des services ministériels. Leurs travaux débouchèrent sur une proposition qui devrait être reprise dans le contexte plus large d'une réorganisation de l'ensemble du Gouvernement à la demande du Chef de l'Etat.

---

(22) Décrets n° 48.76/PR du 3 Mai 1976 et
95.80 du 29 Sept 1980.

La commission du MDR appuya ses travaux sur un schéma de restructuration globale déjà présenté par le Ministre du Développement Rural en Octobre de l'année précédente. Les recommandations furent rationalisées en fonction d'une analyse de la situation dans le secteur rural et d'objectifs globaux mieux précisés à court moyen et long terme. Les principales faiblesses institutionnelles relatives à la production du secteur rural furent abordées comme suit :

1. La création d'un code pastoral, soutenu par un cadre institutionnel et juridique ;
2. La mise en place d'un régime foncier avec les mécanismes adaptés d'un support légal et juridique ;
3. L'institution de mesures d'accompagnement (à la fois privées et publiques) en amont et en aval de la production, (orédit, approvisionnements en facteurs de production. commercialisation, transformation et stockage) ;
4. La promotion de la recherche et de la formation ;
5. La diffusion de l'information et de formation en direction des paysans et des éleveurs pour favoriser leur participation plus directe ;
6. L'élaboration et l'application de politique et de contrôle en vue d'une exploitation plus rationnelle des ressources en eau

La commission proposa trois mesures d'ordre financier et fiscal dans l'idée de créer une administration orientée vers le développement : (1) l'autonomie financière serait donnée à chaque département avec les responsabilités de gestion budgétaire, ce qui éliminerait les circuits actuels, longs et complexes ;

.../...

(2) Chaque service se verrait attribuer des avances en espèces, leur permettant de faire face à certaines dépenses urgentes ;
(3) les fournitures et matériaux pour la production agricole se verraient exonérés de taxes douanières.

Généralement, les mesures de fond envisagées pour restaurer l'économie du secteur rural s'exprimèrent à travers des structures destinées à répondre de façon souple et dynamique au principe d'intégration de toutes les activités. Le soutien à la production fut organisé sur la base d'écosystèmes dans lesquels on détermina la place des principaux types d'activités productives.

On repéra cinq zones opérationnelles :

Zone 1 - Hodh El Chargui et Hodh El Gharbi,
Zone 2 - Tagant, Assaba, Guidimakha, Gorgol,
Zone 3 - Trarza, Brakna,
Zone 4 - Inchiri, Adrar, Tiris-Zemmour,
Zone 5 - La bande de la côte atlantique mordant sur une partie du Trarza, Inchiri et Dakhlet-Nouadhibou.

Ces zones furent conçues pour être le cadre de l'organisation d'activités intégrées en fonction de leurs ressources et de leurs systèmes de production homogènes. Elles furent divisées en unités opérationnelles et en sous-zones ayant la responsabilité du contrôle et de la programmation des activités. La planification, la recherche et la formation tombèrent sous la responsabilité de chaque zone.

.../...

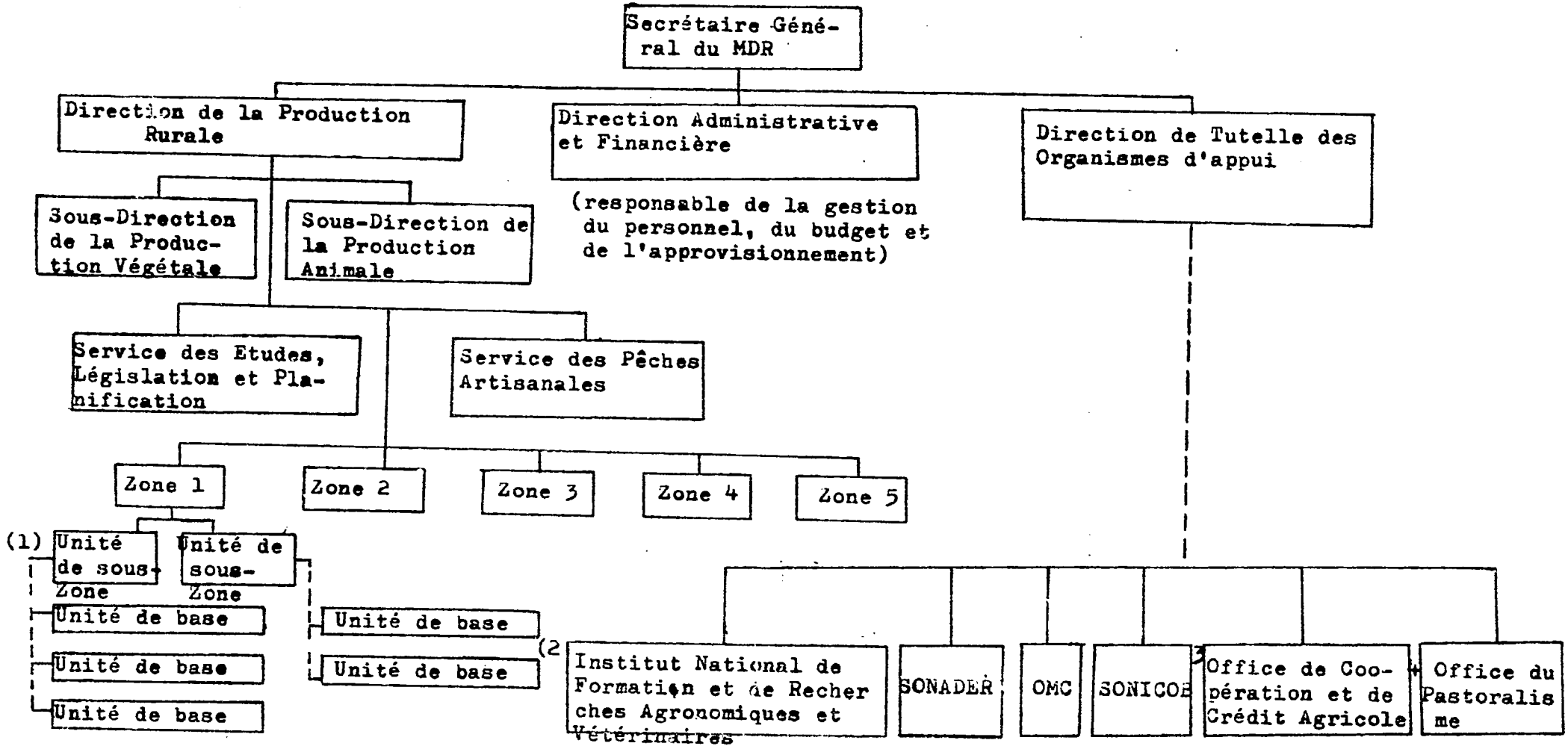
A côté de la localisation d'unités opérationnelles, on propose une restructuration de l'administration centrale et des organismes para-étatiques ainsi que de leurs institutions publiques. La figure 11 montre un organigramme décrivant l'ensemble du système tel que la commission le préconisait. Prenant conscience des conséquences de ces recommandations sur l'établissement de l'administration territoriale, la commission proposée de coordonner les détails du plan de restructuration avec la commission nationale se chargeant de l'étude sur la réorganisation de l'administration régionale. On suggérait aussi que les experts étrangers essayent d'étudier certains aspects de ces propositions, notamment les implications des coûts, l'évaluation des périodes au cours desquelles la nouvelle structure deviendrait opérationnelle et la description des fonctions et qualifications requises pour le personnel administratif de tous niveaux. Sur ce point, le Ministre du Développememt Rural a demandé à la FAO de fournir une équipe d'assistance technique pour mener à bien la tâche dont il est question plus haut (cf. sufra).

Cependant en Avril 1979, un autre comité fut mis en place, celui-ci composé de plusieurs membres clefs du personnel du MDR, et publia un document intitulé "Propositions pour un Programme de Développement Rural Intégré". A cause de certaines imperfections dans le compte rendu de la commission, concernant notamment l'intégration et la coordination de la restructuration proposée avec le plan biennal, on demanda au comité d'affiner et de compléter ses recommandations.

.../...

Figure II

Proposition de la Commission du MDR pour la Restructuration des Services Ministériaux et les Organismes Sous Tutelle (Janvier 1979)



(1) A titre indicatif
(2) Cet institut regrouperait l'ENFVA, CNERV et CNRADA
(3) A créer pour fournir le crédit et de l'assistance en matière de gestion aux coopératives
(4) A créer pour la construction des ouvrages pastoraux (puits, forages, etc) et pour l'amélioration des pâturages naturels.

Par la suite on recommanda que le Service des Etudes, de la Législation et de la Planification ; qui avait été proposé soit modifié et devienne une direction comprenant un service de statistiques rurales. Le Service de la Pêche Artisanale fut supprimé du nouvel organigramme et fut couvert par le Ministère du Plan et des Pêches sous la responsabilité duquel il tomba. La commission eut le sentiment confus que l'Administration Centrale conserverait les fonctions de conceptualisation, de coordination et de contrôle des services centraux, reléguant au niveau décentralisé des unités territoriales, les responsabilités de gestion. Un autre point faible de propositions de la commission fut la définition des rapports entre les organismes para-étatiques et les unités décentralisées, alors même qu'ils collaboraient ensemble, ils eurent à suivre des programmes élaborés par les Directions de la Production Rurale et des Etudes, de la Législation et de la Planification au MDR, sous la haute surveillance de la Direction des Organismes Para-Etatiques et des Organismes sous tutelle. Cette commission omit également de fournir des détails sur les conséquences en coût et en personnel de l'ensemble de ses recommandations.

D'après l'étude préliminaire déjà citée et les recommandations des commissions du MDR, il apparut que l'on aurait besoin de techniciens extérieurs, et le Gouvernement décidé de demander à la FAO l'assistance nécessaire. Les termes de référence pour la mission FAO comprenaient une analyse des structures administratives existantes et de la situation socio-économique dans le secteur rural, les modalités d'exécution aussi bien que les besoins en ressources humaines et financières. L'équipe commença ses recherches en Avril 1979.

.../...

Le document produit par la mission FAO, "Projet de Restructuration du Ministère du Développement Rural", représente sans doute la description et l'analyse du MDR les plus complètes et les plus détaillées. Il couvre les attributions officielles, les organisations au niveau central, comme au niveau régional, leurs activités principales, la répartition des personnels et met l'accent sur les principales insuffisances de fonctionnement . La seconde partie de ce rapport est la plus pertinente et significative. Tout en maintenant les principes d'intégration et de décentralisation comme principaux éléments conceptuels, les propositions de la FAO se démarquent largement des recommandations émanant des commissions du MDR. D'une façon générale, les recommandations préconisent l'utilisation maximale du personnel technique pour les tâches techniques, contrairement à ce qui se passe actuellement où les techniciens sont chargés des responsabilités administratives et financières. L'établissement de cette organisation se penchait sur une intégration sectorielle totale, aux niveaux national et régional, aussi bien que sur la décentralisation des responsabilités des unités de développement rural vers le niveau régional. On envisage d'accroître le nombre d'organismes para-etatiques et d'institutions publiques chargés des infrastructures spécialisées ainsi que les activités de soutien à la production ou proposée aux départements du MDR l'autorité financière notamment en décentralisant les procédures du budget national et en permettant à ces départements d'augmenter leurs propres ressources par la participation des communautés rurales.

La localisation d'unités au niveau local telles que les commissions du MDR le recommandaient, fut modifiée pour correspondre à l'organisation administrative régionale.

.../...

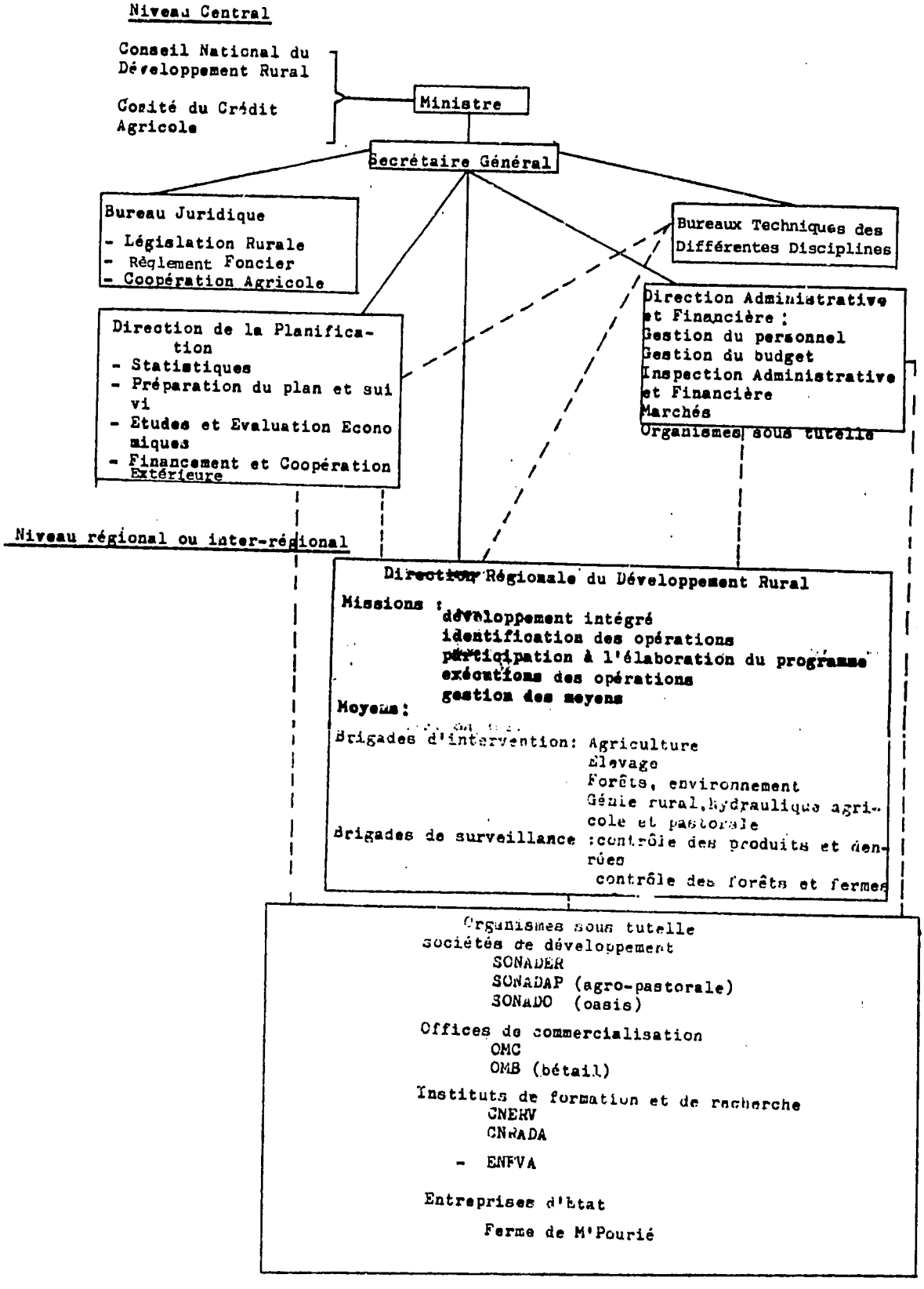
Cependant, considérant le nombre limité de personnel engagé dans les unités régionales, on recommanda le regroupement de ces unités en cinq zones à titre de mesure provisoire (estimée à 5 ans) en attendant qu'un personnel technique suffisant soit capable de fournir le personnel de la Direction du Développement Rural dans chacune des 12 régions administratives. Il était clairement recommandé que les Directions régionales aient des liens avec les gouverneurs de région mais sans être directement responsables d'eux. Les directeurs régionaux du développement rural devaient plutôt agir comme les assistants techniques des gouverneurs et des organismes para-étatiques présents sur le territoire. Administrativement, ils devaient être les représentants du Ministre du Développement Rural et placés directement sous son autorité.

La figure 12 schématise le plan de réorganisation proposé par l'équipe de la FAO. Il représente une conception épurée indiquant clairement les fonctions techniques, législatives, administratives, financières, de planification et d'exécution au sein des différents départements du MDR. D'un intérêt tout particulier est la proposition relative aux Directions du Développement Rural Régional et a leurs unités opérationnelles sous forme de "brigades d'intervention" et de "brigades de surveillance" et deux nouveaux organismes para-étatiques chargés d'activités spécifiques de développement agro-pastoral (ou SONADAP) et la Société Nationale de Développement des Oasis (SONADO). Fut en outre proposé la création d'un office responsable pour la commercialisation du bétail (OMB, Office Mauritanien du Bétail). Concernant de nouveaux mécanismes politiques et de coordination on proposa notamment le Conseil National de Développement Rural et le Comité National pour le Crédit Agricole, qui devaient être présidés par le Ministre du Développement Rural ou son Secrétariat Général et intégrer les départements gouvernementaux appropriés et les institutions autres que le MDR.

Figure 12

1979

Le Plan de Réorganisation du MDR proposé par la FAO



Le plan de la FAO fut adopté par le MDR, mais les importants changements financiers et bureaucratiques nécessitaient d'une approbation présidentielle qui n'a pas encore été accordée :pas notablement parce que les réflexions les plus importantes faites sur les organisations de développement rural ne retenaient pas alors ce point comme prioritaire. Ainsi, aucune des mesures proposées ne furent être mises en application.

Tout en tenant compte des sains principes d'intégration et de décentralisation qui fondaient les propositions des commissions de la FAO et du MDR, il serait utile de citer quelques coûts de leurs insuffisances fondamentales que le Gouvernement pourrait prendre en compte dans l'éventualité où il se pencherait ultérieurement sur les problèmes de réorganisation.

Tout d'abord, les deux propositions semblent avoir été conçues en dehors de toute considération réaliste sur la population-cible : paysans et éleveurs. Alors que les propositions souhaitaient donner davantages de responsabilité aux unités d'exécution sur le terrain elles ne contiennent rien sur les moyens d'alléger le gouvernement des programmes mis en chantier en faisant glisser les responsabilités qui s'y attachent sur les bénéficiaires concernés. Aucun schéma ne porte attention sur comment les activités de développement rural sont planifiées et exécutées, ni spécialement aux moyens grâce auxquels les populations locales peuvent être intégrées à l'élaboration et à l'exécution des programmes de développement.

.../...

(Un des thèmes centraux de ce papier porte la nécessité pour le Gouvernement d'introduire des procédés grâce auxquels les besoins de la population rurale pourrait s'exprimer cet remonté à travers les services gouvernementaux locaux jusqu'au niveau central pendant toute la durée des phases de planification et d'exécution des programmes. Une grande partie de l'échec des activités de développement rural trouve son origine dans une mauvaise connaissance des contraintes locales).

En second lieu, il n'existe pas de coordination suffisante entre les structures proposées et l'administration régionale. Les Gouverneurs de régions sont en Mauritanie, des autorités puissantes, et toute tentative de les mettre à l'écart ne peut qu'inévitablement rencontrer de solides résistances. Si la mise en place de zones homogènes fondées sur l'écosystème prédominant et les activités de production de la zone présente des avantages sur le plan technique, les divisions d'ordre géopolitiques existant dans le pays sont tout aussi importantes pour des raisons administratives et financières. L'établissement de systèmes administratifs parallèles les coiffant de droit entraîne d'inutiles complications.

Il pourrait également sembler avantageux, étant donné les problèmes d'encadrement dans l'immédiat et le proche avenir de regrouper les services du MDR avec ceux des services sociaux (santé et éducation) pour créer les mécanismes régionaux inter-sectoriels capables de la programmation et de l'exécution d'activités de développement dans un système intégré.

.../...

Un tel arrangement demanderait évidemment un soutien du Gouvernement Central au plus haut niveau. Le processus pourrait être amorcé progressivement en même temps que le personnel formé en supplément deviendrait disponible.

En seconde lieu, la dépendance où se trouve la Mauritanie à l'égard de l'aide étrangère pour financer une grande partie de ses activités de développement pose un problème si l'on envisage une réorganisation radicale. Les bailleurs de fonds cherchent pour la plupart à financer des projets identifiables, évite de couvrir les coûts administratifs et de fonctionnement, et en règle générale ne financent pas les réformes administratives. Les nouvelles structures doivent être opérationnelles au point d'être capables de réaliser des projets avant d'attirer le capital nécessaire à l'investissement.

En dépit du fait qu'aucun changement structurel fondamental n'a affecté le MDR à la suite des deux plans proposés, il y a un certain nombre de recommandations dignes d'intérêt qui pourraient être retenues et si possible utilisées au sein de l'actuelle organisation pour améliorer l'efficacité globale des programmes gouvernementaux :

- Il y a un besoin urgent de créer un service qui au sein du MDR aurait la responsabilité des affaires législatives se rapportant au secteur rural. Cela comprendrait l'étude de la législation relative au régime foncier et aux coopératives, parmi d'autres tâches.

.../...

- Comme il en a été question au chapitre sur les organes de planification et comme la figure 11 le montre, il y a un besoin de coordonner l'effort global de planification avec l'ébauche d'un projet et sa réalisation, dans un système combinant les efforts des services techniques du MDR (à la fois aux niveaux régional et central) avec les centres de décision politique et les Directions des Etudes de la Programmation et de Projets. Le système global devrait être établi de façon à favoriser la circulation de l'information des projets en cours vers le Gouvernement central et des organes de planification centrale et des services techniques vers les zones opérationnelles. Il pourrait aussi agir comme la principale courroie de transmission du Ministère avec l'organe central de planification et les commissions régionales de planification.

- Le Ministère disposerait d'un service spécialement responsable de la coordination et du contrôle de tous ses organismes para-étatiques sous tutelles et des structures d'appui. Un tel contrôle devrait se limiter aux questions administratives et financières.

- S'il convient de maintenir les divisions sectorielles entre les services du MDR, elles se limiteraient aux structures centrales et auraient a jouer un rôle purement technique. Dans les régions, tout devrait être fait pour créer des équipes intégrées agissant comme un tout pour communiquer avec les communautés locales comme avec les services centraux. Ce pourrait être fait avec l'aide des gouverneurs, ou comme le plan de la FAO le préconisait, grâce au Directeur Régional du Développement Rural.

- Une structure autonome pourrait être créee pour promouvoir et assister les coopératives de production (23). Une telle structure pourrait représenter la face la plus influente pour développer et améliorer la capacité de production des paysans et des éleveurs. La portée de son travail recouvrirait son principal souci : l'intérêt des coopératives.

---

(23) L'Etude du RAMS sur le "Secteur Privé" recommande la création d'une direction au sein du MDR pour les coopératives avec un schéma global d'organisation d'unions de coopératives aux niveau régional et au niveau national.

- Même s'il ne s'avère pas nécessaire de créer un organisme couvrant toutes les activités de recherche et de formation, il est essentiel qu'une coordination appropriée soit réellement maintenue à travers les bons mécanismes institutionnels. Il est particulièrement important que les services d'exécution et de planification aient un apport direct sur les modèles de programme de recherche et sur les programmes de formation.

b. Institutionnalisation du Crédit Agricole

Dans le chapitre sur les institutions financières il est fait mention de quelques uns des problèmes soulevés par l'institutionnalisation d'un système de crédit propre à fournir des capitaux pour le développement des activités de production dans le secteur rural. Comme nous l'avions noté antérieurement le Fond National de Développement avec son service de crédit agricole, est en fasse de devenir la pièce maîtresse de ce système. Les détails de fonctionnement relatifs au"comment" le système entrera en fonction sont encore mal définis mais le Gouvernement a depuis le début 1979, fourni un effort concerté pour étudier les modalités d'application d'un crédit agricole et a proposé des mesures institutionnelles appropriées.

Le processus par lequel le GRIM a cherché à définir sa politique de crédit agricole ressemble étroitement à celui qui est détaillé dans le chapitre traitant de la restructuration des services de développement rural. Dans les deux cas l'orientation générale fut décidée sur les bases de mesures politiques concrètes et de programmes d'action qui devraient être proposés. Un résumé de l'histoire du crédit agricole en Mauritanie dans les pages qui suivent serait utile pour mieux comprendre le fond de la question devant les autorités centrales.

La première institution financière à avoir la responsabilité du crédit agricole fut créee après l'indépendance sous le nom de "Caisse Centrale du Crédit Agricole Mauritanien". Elle cessa ses activités au bout d'un an lorsque en 1962 ses fonctions furent transférées à la Banque Mauritanienne de Développement. La première opération de la Banque fut un projet dans le Hodh El Chargui pour accorder des crédits aux paysans désireux d'acquérir des charrues et des semences. Ces nouveaux intrants fournis pas le crédit bancaire coïncidérent cette année là avec d'abondantes chutes de pluie, entraînant dans la zone du projet de substentiels surplux à la production. Malheureusement, la commercialisation des surplux n'avait pas été convenablement envisagée dans le plan du projet et une dramatique chute des prix des céréales rendit les paysans incapables de rembourser leur dette.

Les premiers efforts de la Banque pour financer des projets dans le secteur rural portaient sur une tannerie et un abattoir frigorifique à Kaédi, l'un comme l'autre ayant été insuffisament étudiés en terme de fiabilité économique. En 1974, la Banque devint l'actuelle BMDC avec l'intégration de capitaux d'une société tunisienne de banque. Depuis lors cependant, la Banque ne poursuit aucune politique de crédit agricole et sa seule participation en ce domaine est son rôle de dépositaire des fonds gérés par la SONADER.

L'apport de capitaux prêtés par l'Association pour le Développement International de la Banque Mondiale, rendu public par les média-locales, provoque un grand nombre

.../...

de demandes de prêts à la BMDC. Beaucoup parmi elles émanaient de coopératives réparties dans différentes régions du pays. Quelques-uns des dossiers de ces projets avaient été préparés avec l'aide des agents régionaux de l'agriculture. Actuellement, une cinquantaine de dossiers de ce type se trouvent dans les bureaux de la BMDC. La Banque cependant n'a pas été à même d'accéder à aucune de ces demandes en raison du manque de capitaux, mais aussi de l'absence d'une politique de crédit agricole et limites de ses propres capacités techniques pour entreprendre les études indispensables pour déterminer la viabilité des projets proposés. Le personnel du Service du Développement à la BMDC reconnait le besoin d'un crédit agricole mais maintient que le succès d'une telle réalisation dépend d'une politique d'ensemble propre à mettre en oeuvre les infrastructures complémentaires nécessaires pour assurer la commercialisation et la transformation des produits agricoles.

En Février 1979, le Gouvernement décida de former un groupe de travail interministériel ayant pour tâche de mettre au point une politique de crédit agricole et de définir les moyens et mesures nécessaires à son fonctionnement. Sous cette directive, le Ministre du Développement Rural invita les Ministres des Finances, du Plan, de l'Industrie, des Mines et du Commerce, le Gouverneur de la Banque Centrale, le Directeur de la BMDC et le Président de la Confédération des Employeurs à désigner leurs représentants à ce groupe de travail. L'initiative se poursuivit avec la formation d'une Commission sur le Crédit Agricole qui mena une succession de réunions en Mai, Juin et Juillet 1979. Au noyau original de cette commission on adjoint des représentants de l'Office Mauritanienne des

.../...

- Un fonds de sécurité serait mis en place, fonctionnant comme une assurance pour couvrir les prêts accordés aux coopératives, dans l'éventualité de maigres récoltes dues à des conditions climatiques défavorables ou à d'autres catastrophes indépendantes de leur volonté.

Le rapport établit que les faiblesses du mouvement coopératif actuel nécessiterait une prise en charge de certaines fonctions coopératives par les organismes spécialisés pour la période de démarrage. Les fonctions de ces organisations seraient éventuellement assumées par les coopératives ou autres organismes professionnels privés eux-mêmes. La commission proposait qu'à la longue les services de crédit agricole au sein des organismes spécialisés prennent progressivement davantage d'autonomie et évoluent vers une institution de crédit agricole décentralisé fonctionnant comme une banque de crédit et d'épargne pour le mouvement coopératif. Ce fut en ces termes que la Commission définit les principes fondamentaux du système de crédit agricole qu'elle proposait, stipulant que, une fois approuvée par le groupe central ayant le pouvoir de décision, la formulation des détails relatifs au fonctionnement du système pourrait faire l'objet de travaux à la Commission.

En Septembre 1979, le Ministre du Développement Rural, convoque la Commission pour qu'elle prépare plus avant les détails relatifs au fonctionnement. Le rapport final de la Commission fut présenté en Mai de l'année suivante. Pendant le temps qui s'écoule entre la nouvelle convocation de la Commission et son rapport final, le Gouvernement créa le Fonds National de Développement avec une composante de crédit agricole. Ayant l'assurance qu'un système

.../...

PREVIOUS PAGE BLANK

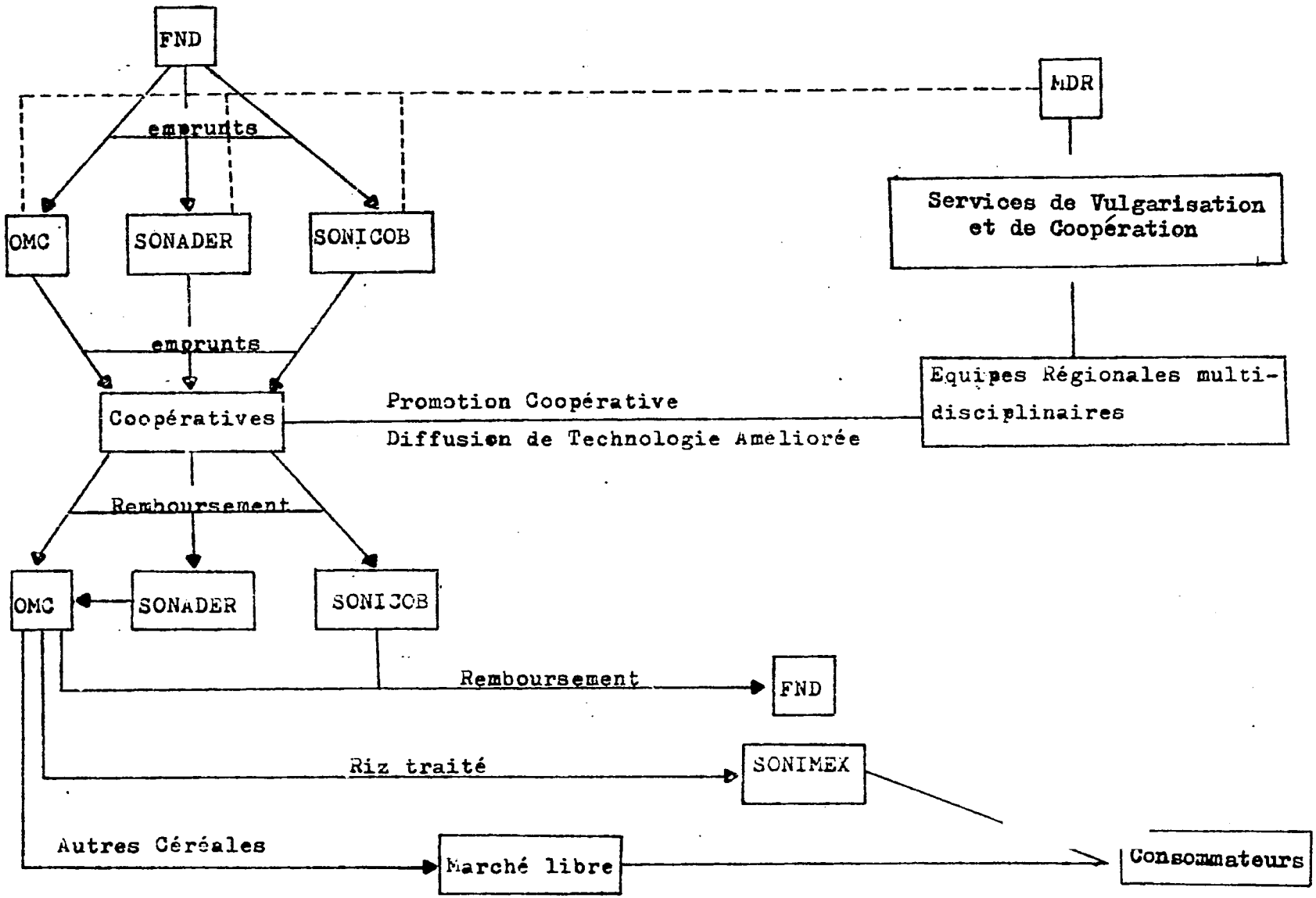
de crédit agricole était adopté, la commission présente son rapport final au Conseil des Ministres en Septembre 1980, par l'intermédiaire du Ministre du Développement Rural. Ce rapport final reflétait les éléments essentiels des propositions faites au début de la Commission mais fournissait davantage de détails pour les applications pratiques d'un système de crédit. Ce système est présenté schématiquement à la figure 13. Avant tout, le système situe l'OMC, la SONADER et la SONICOB comme fournisseurs intermédiaires et les organismes de crédit entre le FND et les coopératives qui se trouvent sur le terrain, puisque les coopératives ne sont pas encore capables de gérer les achats d'intrants et de prendre en main les fonctions de production et de commercialisation. Les besoins des coopératives doivent être déterminés en collaboration avec les services de vulgarisation régionaux qui assisteraient également les coopératives dans leur création et leur formation. Les demandes d'aide seront regroupées par l'un des trois organismes para-étatiques qui agiraient au nom des coopératives et emprunteraient les fonds nécessaires au FND pour acheter les intrants de production. Les organismes para-étatiques passeraient contrats avec les producteurs, les obligeant à vendre une quantité prédéterminée de leur production à des prix fixes afin d'assurer le remboursement du prêt.

Dans le cas des coopératives produisant du riz et utilisant les services de la SONADER, cet organisme achèterait le paddy à la coopérative et le vendrait à l'OMC. Les recettes de telles ventes permettraient à la SONADER de rembourser le FND. L'OMC achèterait le paddy à la SONADER, à la ferme M'Pourié et à d'autres fermes produisant du riz et le traiterait dans ses propres installations. La SONIMEX serait alors obligée d'acheter l'ensemble du stock de riz blanchi à un prix fixe, avant de le revendre dans ses propres circuits commerciaux à des prix subventionnés.

.../...

Figure 13

Système de Crédit Agricole Proposé



Les autres céréales (mil, sorgho, etc...) seraient achetées par l'OMC et vendues sur le marché libre afin de stabiliser les prix de ces céréales traditionnelles.

La SONICOB entreprendrait dans le secteur de l'élevage une opération semblable à celle de l'OMC. Elle fournirait aux coopératives d'éleveurs des crédits pour acheter leurs intrants tels que les suppléments de nourriture, les produits vétérinaires, les parcs de vaccination et les installations de déparasitage. Les coopératives seraient liées à la SONICOB par des contrats les obligeant à délivrer un certain tonnage d'animaux sur pieds à des prix garantis. La SONICOB, qui commercialiserait les animaux, emprunterait également au FND pour l'achat d'intrants et rembourserait le Fonds grâce au résultat de ses opérations de commercialisation.

Le système est dépendant pour ce qui concerne les prix fixés pour le bétail et les céréales qui doivent être déterminés par la Commission Nationale des Prix. Cette Commission serait aussi responsable du règlement des péréquations entre les produits vendus par la SONIMEX pour autoriser cet organisme à vendre le riz à des prix subventionnés et, dans le même temps, permettre à l'OMC et à la SONADER de payer un prix rémunérateur aux producteurs.

Les mesures institutionnelles suivantes faisaient partie des recommandations de la Commission lors de la première étape dans la mise en place d'un système de crédit.

.../...

- Création du FND et de son fonds de crédit agricole ;
- Elaboration de textes officiels institutionnalisant les mécanismes indispensables à un système de crédit agricole ;
- Obligation pour la SONIMEX d'acheter la production de riz ;
- Mécanisme pour financer tout déficit dû à la nécessité de garantir les prix aux producteurs en subventionnant les prix à la consommation ;
- Monopole de contrôle du traitement du riz par l'OMC ;
- Mise en place de services de production et de vulgarisation du MDR ;
- Attribution des ressources financières nécessaires provenant de la vente de l'aide alimentaire, des revenus de l'Etat, de l'aide de la FAO au FND et en faveur des fonds agissant pour l'OMC et la SONICOB ;
- Choix des zones prioritaires et désignation du personnel nécessaire ;
- Formation des spécialistes pour la gestion du fonds de crédit agricole au sein du FND et pour la division "coopératives" du MDR.

Dans ses conclusions, la Commission relevait qu'une des conditions pour l'acceptation de tout prêt établi par ce système, serait l'indiscutable légalité de la propriété de la terre par le bénéficiaire. Pour éviter les inévitables problèmes de régimes fonciers au sein d'un système de crédit, il était alors recommandé d'élaborer et d'appliquer un code foncier.

.../...

Le Ministère du Développement Rural présenta le rapport de la Commission au Conseil des Ministres qui l'approuva le 13 Septembre 1980. (25)

Analyse du Système de Crédit Agricole Proposé

Un des premiers problèmes qui se posent en Mauritanie s'agissant de crédit de toute nature, est celui des mauvais remboursement pour la grande majorité des emprunteurs. Le système proposé prend en compte ce problème et propose toutes sortes de mécanisme garantissant aux prêteurs une juste réparation. Bien que ce soit incontestablement le rôle de l'Etat de fournir les capitaux de base au FND, et de lancer les mécanismes chargés de l'approvisionnement en denrées et de la commercialisation de la production, l'établissement d'un tel système dépendant d'organismes étatiques dans de nombreux pays, démontré qu'il s'agissait d'une entreprise aussi inefficace que coûteuse. La politique gouvernementale chercherait à stimuler la demande de denrées nécessaires à la production, attirant simultanément l'attention sur l'approvisionnement de ces articles grâce au secteur commercial privé déjà bien développé.

Cet effort pour intégrer l'initiative privée aux activités de la production rurale peut également s'appliquer à la transformation des produits agricoles. Par exemple, l'idée de donner à l'OMC le monopole du traitement du riz est décourageante pour ceux qui manifestent des qualités d'entreprises dans les zones rurales. L'agrandissement du mouvement coopératif et la réduction de l'émigration rurale dépendra dans une large mesure de la diversification des possibilités de travail proposées dans le secteur rural. Les études

(25) cf. entretien avec le Ministre du Développement Rural, Chaab n°1594 du 26 Septembre 1980.

économiques ont montré les avantages du traitement du riz utilisant une technologie adaptée à l'environnement rural, permettant aux coopératives et aux entreprises rurales de tirer profit de la valeur ajoutée par le traitement. Lier les prêts aux coopératives à des contrats de commercialisation passés avec les organismes para-étatiques et exclure le secteur privé du marché des céréales, peut paraître insensé particulièrement dans un pays où le commerce représentent 16% des revenus ruraux (26). La collecte et la distribution de produits agricoles peuvent être gérées plus efficacement et à moindre coût par le secteur privé que par un organisme public. Il existe cependant quatre contraintes majeures à un tel arrangement :

1. Les difficultés de remboursement des prêts par les paysans et les éleveurs ;
2. Les tendances à la spéculation du commerce privé, au détriment des producteurs et des consommateurs ;
3. Le problème de la distribution des céréales dans les zones déficitaires ;
4. La tendance à rechercher des devises par l'exportation de produits agricoles.

Il se peut que le Gouvernement souhaite faire un choix plus judicieux en canalisant son énergie dans des mesures de contrôle et de régulation pour alléger ces contraintes plutôt que de s'attaquer à la difficile besogne de collecte et de commercialisation les produits agricoles du pays. Si un effort considérable était fait dans le sens d'un renforcement du mouvement coopératif et de l'encouragement à l'épargne rurale, le problème de la dette serait réduit au minimum. De plus, le mécanisme des prix pourrait être contrôlé en donnant à l'organisme gouvernemental de commercialisation

(26) Cf. le rapport RAMS sur le Revenu Privé, FY81.

la possibilité d'acheter la production locale à des prix rémunérateurs et en permettant au secteur privé d'entrer en compétition avec les organismes d'Etat, permettant peut-être au producteur de vendre sa production à un prix plus élevé que le prix officiel.

Le succès d'un système de crédit agricole dépend avant tout de l'organisation de coopératives dynamiques. Malheureusement ni le plan de réorganisation ni le système de crédit agricole proposé ne prennent suffisament en considération la création de coopératives et la formation de leurs adhérents. Le rapport RAMS sur le "Secteur Privé" propose une structure nationale de coopératives dans laquelle les entités locales seraient membres d'associations régionales qui, à leur tour auraient une représentation au niveau national au sein d'une Fédération Nationale des Coopératives (27). Si la stratégie pour le développement rural adoptée par le GRIM intègre la participation active de la population, les efforts du Gouvernement devraient porter sur l'encouragement à l'évolution d'un système dynamique de coopératives. De cette façon, les producteurs eux-mêmes pourraient participer à la définition de la structure et des institutions qui remplissent les diverses fonctions de soutien de la production agricole en la fondant sur leurs propres désirs et leurs propres besoins. Si une telle stratégie était adoptée, le Gouvernement pourrait être assuré du soutien et de l'effort collectif des masses productives comme de leur contribution au développement économique du pays.

La Mauritanie pourrait très bien tirer partie de son expérience pour améliorer l'approche du Gouvernement sur les moyens de stimuler la production agricole. La création de coopératives

(27) Cf. rapport RAMS sur le Secteur Privé; 1981.

.../...

à l'initiative du Gouvernement a rencontré des difficultés considérables. Le pays se trouve face à un réel dilemme en cela qu'il existe un besoin crucial d'accroître la production agricole pour satisfaire aux objectifs nationaux d'auto-suffisance alimentaire et d'indépendance économique. La création et l'évolution d'organismes locaux endogènes capables de gérer une production agricole monétarisée et les technologies améliorés est un processus lent. A court terme, ils ne peuvent répondre aux impératifs de la politique du développement national, et la mise en place durable et endogène des systèmes de production contribuant à l'économie nationale demande, bien entendu, du temps.

c. L'Enseignement Comme Instrument de Développement

Le système éducatif est un exemple frappant des mesures conflictuelles résultant du manque d'harmonie entre les centres de décision et de l'absence de relations cohérentes entre les organismes de planification, les pouvoirs politiques, et les départements gouvernementaux ayant des responsabilités sectorielles. Aucun autre facteur n'a dans une société davantage d'influence sur le processus de développement que l'éducation publique proposée à son peuple. Le rapport du RaMS sur l'Education Formelle fait ressortir comment le système éducatif est mal adapté aux besoins de la population et aux exigences de l'économie (28) ce qui sera brièvement dépeint dans ce chapitre.

(28) Cf. Rapport RaMS sur l'Evaluation du Système Formel de Formation en Fonction des Objectifs de Développement, 1980.

Les flux de travail que l'on peut observer dans l'organisation du Ministère de l'Education Nationale et les autres Ministères engagés dans une formation académique ou professionnelle sont secondaires pour l'analyse des principales faiblesses de ces institutions publiques, et la nécessité de reconsidérer leur rôle dans le processus de développement.

Un certain nombre de points reviennent au mémoire en passant en revue les contraintes du développement et les conséquences majeures du retard de l'économie du secteur rural : manque de personnel technique formé, bas niveaux de qualification, analphabétisme important, exode rurale massive et incontrôlée etc... L'éducation doit être considérée comme un instrument fondamental de développement et par conséquent, toutes les activités de ce secteur devraient tendre à alléger les contraintes identifiables s'opposant aux objectifs de progrès économiques.

Les objectifs du Second Plan National de Développement (1970-73) pour le secteur éducatif sont principalement centrés autour des points suivants :

- Le nombre d'écoles et de classes ;
- le nombre d'enseignants et le niveau de leur enseignement ;
- le nombre d'inscriptions dans l'enseignement primaire ;
- et les coûts du système éducatif.

.../...

Priorité fut clairement donnée à l'extension de l'enseignement secondaire pour répondre aux besoins des services publics et du secteur privé moderne. L'enseignement fut traité à part des autres secteurs, en dépit du signalement gré dans des besoins en formation dans les secteurs de production traditionnels.

Pour le IIIè Plan de Développement National (1976-1980), le Gouvernement posa clairement le problème des structures éducatives inadaptées aux réalités du pays. La stratégie de développement pour la période du IIIè Plan comprenait l'intégration de toutes les formes d'enseignement et de formation dans un système unique. Ce changement dans la philosophie de l'enseignement devait néanmoins rester purement théorique jusqu'à ce jour, étant donné qu'il n'existe aucun programme ou aucune réorganisation (même dans le processus de planification) capable de transformer cette stratégie en action réelle.

Le but fondamental de la politique éducatif durant les dix dernières années a subi de légères modifications en dépit des objectifs de développement fixés par le deuxième et troisième Plans Nationaux. L'approche fondamentale a été d'accroître les effectifs de l'enseignement primaire et par conséquent le nombre d'étudiants qui poursuivent au niveau secondaire. C'est pourquoi la construction de nouvelles classes, ainsi que la formation et le recrutement des enseignants furent régulièrement programmés.

.../...

Pendant le IIIè Plan National le Gouvernement eut l'ambition d'élever le niveau d'éducation, ce qui d'un côté aurait permis l'élimination progressive de l'analphabétisme, et de l'autre la formation de la main-d'oeuvre nécessaire au développement économique du pays.(29). Le degré d'aptitude à lire et à écrire des populations rurales a cependant augmenté de 6% entre 1975 et 1977, portant leur proportion à 11,5% (30). Il est évident que les deux objectifs ne peuvent pas être atteints uniquement par l'accroissement des inscriptions à l'école primaire. La section d'alphabétisation des adultes au Ministère de l'Education Nationale pourrait amplement contribuer à augmenter les taux de personnes sachant lire et écrire si elle n'était organisée à un si faible niveau, et si elle ne recevait des allocations budgétaires trop modestes.

Les principales mesures politiques prises pendant les sept dernières années dans le secteur éducatif ont été au centre de la réforme éducative de 1973. Sans insister sur les détails de la réforme, il convient de souligner les conséquences en terme d'organisation du Ministère de l'Education Nationale et son alignement sur les objectifs généraux de développement.

L'application de la réforme se fit sous la responsabilité d'un organisme crée spécialement pour cela, l'Institut Pédagogique National (IPN). Il fut créé en Août 1974 par décret présidentiel qui lui assigne une tâche propre à favoriser la recherche, l'expérimentation, la formation de personnel enseignant et l'importance à accorder aux matériels pédagogiques. L'Institut conserve une position privilégiée dans la hiérarchie ministérielle, ayant un lien direct avec

(29) IIIè Plan National de Développement, p. 70

(30) RAMS. Rapport sur l'Education Formelle, p.79.

le bureau du Ministre et exerçant ses fonctions de façon relative autonome par rapport aux principales directions du Ministère.

Les possibilités de l'IPN pour reconsidérer le système éducatif en fonction des objectifs socio-économiques sont évidentes. Et cependant, le travail accompli depuis sa création a été décevant (31). Les objectifs fondamentaux de la réforme sont restés les mêmes en dépit d'une plus large application de la langue arabe et de l'utilisation de textes écrits dans une institution gouvernementale centrale. D'ailleurs, si l'IPN se doit de revivifier le système éducatif en tant qu'instrument du développement rural, ses responsabilités doivent être étendues au-delà du processus de réforme éducative, et l'on doit fortifier son rôle de concepteur d'une politique d'enseignement .

A l'heure actuelle, il y a éclatement des responsabilités propres au système éducatif entre un grand nombre de ministères différents, ce qui rend très difficile voire même impossible, l'harmonisation et la coordination des objectifs éducatifs. Les réorganisations ministérielles à l'origine du transfert des institutions éducatives d'un ministère à un autre ont rendu beaucoup plus compliquée leur intégration à un système global coordonné.

Un exemple à l'appui, parmi ceux qui ont une grande importance dans le développement rural, est l'Ecole National de Formation et de Vulgarisation Agricole de Kaédi. Après 15 années d'activités menées en collaboration avec le Ministère de l'Education,

(31) Institut Pédagogique National, "Rapport sur les activités de l'Institut Pédagogique National de 1975 à 1979", Mai 1979.

.../...

cette école fut transférée sous la tutelle du Ministère du Développement Rural. Si cette mesure permit au MDR de coordonner ses efforts en vue de la formation des futures cadres du ministère elle a malheureusement coupé les liens que le Ministère de l'Education avait auparavant avec cette école, qui souffra, dès lors de ne plus avoir le soutien d'institutions publiques spécialisées dans le champ de l'éducation. (Son personnel pédagogique et de techniciens agricoles provenait d'une équipe d'assistance technique étrangère financée par la FAO et de personnel Mauritanien). En d'autres termes, l'école fonctionnait en dehors du secteur éducatif. Ce qui rendait difficile la coordination de sa politique de formation avec les différentes institutions responsables de formation et d'enseignement. Dans une telle situation, l'élément d'intégration visiblement essentiel, disparaît.

L'élaboration d'une politique éducative orientée vers des buts de développement national demandera de la part du Gouvernement qu'il définisse clairement de nouvelles orientations. Pour être atteints, ces objectifs devront être établis sur les bases d'une politique éducative commune et d'une stratégie adéquate. La mise en place et l'exécution de programmes spécifiques participant d'une stratégie adaptée devrait être coordonnée par le Ministère de l'Education Nationale avec le soutien et les apports techniques de tous les autres ministères concernés. Bien plus, une amélioration importante dans l'utilisation et l'attribution du personnel et de l'infrastructure résulterait de la fusion de types d'enseignement et de formation formelle et non-formelle, chaque fois ce serait possible. Les responsabilités des directions régionales de l'enseignement devraient également être réexaminées de façon à donner la

.../...

parole aux communautés et aux autorités locales. Sur un plan plus technique, l'IPN pourrait être étendue de façon à pouvoir désigner les programmes et les matériels éducatifs pour toutes formes d'enseignement formel et non-formel, aussi bien que pour les programmes de formation des enseignants.

Il est évident que plusieurs points fondamentaux intéressent l'organisation de structures éducatives en Mauritanie. A la lumière des futures perspectives d'emploi dans le pays, il apparaît que la majorité des sources disponibles d'emploi et de revenue resteront dans les activités productives traditionnelles du secteur rural (32). Le taux de l'émigration rurale a été estimé à 10% par an entre 1961 et 1975 et signifie la tendance à abandonner ces formes d'emplois traditionnels (33). En conséquence, le GRIM essaye d'éviter l'exode rurale.

Les organes du système éducatif existant en Mauritanie ne sont pas conçus pour préparer leurs étudiants à jouer un rôle utile dans la société ni à se préparer eux pour les possibilités d'emplois . Dans de telles circonstances il convient de réorienter et de restructurer le système de toute urgence.

6. Etudes de Cas

Les chapitres précédents ont traité de l'organisation des services techniques du développement rural et de la prise de conscience par le GRIM des faiblesses de ses

(32) RAMS. Rapport sur la Situation de l'Emploi, 1981.
(33) RAMS. Rapport sur les Projections Démographiques, 1980.

.../...

départements ministériels et des organismes sous tutelle, comme le prouvent ses tentatives pour renforcer leur efficacité de fonctionnement grâce à la restructuration et par l'institutionnalisation d'un système de crédit agricole.

Afin d'illustrer plus clairement les problèmes auxquels les services de développement rural sont encore confrontés, deux études de cas sur des projets en cours sont présentés ici de façon analytique. Ces projets diffèrent les uns des autres tant dans leur réalisation que dans leur conception. Bien plus, ils engagent des organes gouvernementaux et des sources de financement extérieurs différents.

L'objet de ces études de cas est de souligner l'importance qu'il y a pour le Gouvernement à fournir un large éventail de services efficaces, et d'amener conjointement la population à participer activement et directement aux activités de développement rural. Les formes d'organisation pour la mise en oeuvre de programmes de développement rural sont un problème politique important pour le GRIM. La comparaison de deux études de cas devrait mettre en lumière les possibilités de choix pour des actions gouvernementales dans ce domaine.

.../...

Les "Petits Périmètres Villageois" gérés par la SONADER feront l'objet de la première étude de cas. Les autres concernent le Projet de Développement Rural Intégré de Barkédji sous l'égide du Ministère du Développement Rural. Il convient de souligner que les réalisations et les investissements relatifs à ces projets sont de peu d'intérêt pour l'analyse. L'accent est mis davantage sur leur contexte, leur organisation, et leur modalité d'exécution.

a. Petits Périmètres Irrigués Villageois

Contexte et Evolution

L'introduction d'une forme moderne intensive de production agricole, moins dépendante d'une pluviométrie aléatoire, [illegible], a été un des objectifs de développement majeur du GRIM depuis le début des années 1960. Afin d'assurer de revenus stables aux paysans et à plus long terme faire face aux exigences alimentaires du pays, la stratégie du Gouvernement s'est concentrée sur le développement de l'agriculture irriguée dans le bassin du fleuve Sénégal. Un fort pourcentage des capitaux investis pour le développement rural a été attribué à ce type d'agriculture, qui a été perçu comme l'unique possibilité d'atteindre le but d'auto-suffisance alimentaire et de fournir une source garantie d'emplois pour une proportion importante de la population sédentaire rurale (34).

(34) Cf. Rapport RAMS sur l'Agriculture Irriguée pour une analyse quantitative des investissements, de la production, du potentiel d'emploi de ce sous-secteur.

.../...

Avant la mise en place du Second Plan National de Développement (1970-73), la Mauritanie entreprit plusieurs projets pilotes pour tester la viabilité des petits périmètres irrigués et déterminer la technologie la plus adaptée à ce type de système de production. Cette première expérience menée sur des emplacements tels que Dar El Barka, Keur Macène, et le lac R'Kiz ne permit pas de tirer de lignes de face pour un programme d'investissements à grande échelle, et l'on se rendit compte que l'importance excessive des capitaux devant être investis dans l'irrigation ne présentaient pas un avantage comparatif par rapport aux autres formes de production agricole.

Néanmoins, on maintint comme principal objectif du Second Plan National de Développement la modernisation de l'agriculture mauritanienne, ce dernier envisagea de mettre à l'étude un certain nombre de grands projets d'irrigation. Comme mesure intérimaire débouchant sur la création de périmètres irrigués sur une grande échelle, ce qui demandait des études de factabilité et de grands investissements, le GRIM adopte une stratégie de développement rapide de petits périmètres à l'échelle des villages. La contribution du Fonds Européen de Développement (FED) fut sollicitée et fournit à ce programme l'assistance technique et financière.

Le projet financé par le FED fut intitulé "Opération Petits Périmètres Irrigués" (OPPI) et fut placée sous le haut contrôle du Service de l'Agriculture et du Service du Génie Rural du MDR. Ce projet, qui reçut plus tard un financement complémentaire de l'organisme d'aide français (FAC) et

.../...

de la Banque Mondiale, représente la réalisation de 14 petits périmètres entre 1966 et 1975, couvrant un total de 500 hectares. Les périmètres furent construits par les villageois eux-même avec l'aide d'un personnel expatrié. L'idée était de conserver une technologie la plus simple possible pour faciliter l'introduction d'une agriculture de type irrigué auprès des paysans traditionnels et d'utiliser des terrains rarement cultivés, ce qui entraînait par conséquent peu de problèmes fonciers.

De 1966 à 1975, les petits périmètres progressèrent lentement. Théoriquement des dispositions auraient dû être prises pour développer un cadre institutionnel pouvant soutenir ce nouveau type d'agriculture. Malheureusement on ne porta pas l'attention qu'il eut fallu aux services de vulgarisation et de formation, pérennisant ainsi toute une série de problèmes fondamentaux d'ordre technique, organisationnel, institutionnel et de gestion. Comme ce rapport le souligne ailleurs, le refus des organismes d'aide extérieure à financer les composantes opérationnelles d'un projet et l'incapacité du GRIM à les prendre en charge empêchèrent le développement de structures d'appui nécessaires au maintien de l'infrastructure physique et de l'équipement fourni.

En 1975, on créa la Société Nationale pour le Développement Rural et on lui donna la responsabilité d'étudier, d'exécuter et de contrôler les projets hydro-agricoles. La SONADER devint opérationnelle en 1976, après une première phase où elle organisa ses services et recruta son personnel. Les organismes d'aide internationaux furent attirés

.../...

par cet organe para-étatique semi-autonome, s'attendant à ce que cette forme non bureaucratique d'institution publique pourrait être plus efficace et plus dynamique que sa contre partie ministérielle.

En 1977 et 1978, la SONADER mit en culture 18 nouveaux petits périmètres, principalement financés par le FAC en tant que programme qui devrait être connu sous le nom de "Petits Périmètres Villageois" (PPV). En Mai 1979, les 14 périmètres de l'OPPI furent placés sous la responsabilité de la SONADER. Ainsi, avec les périmètres supplémentaires financés par le FAC, la SONADER démarra la campagne de la saison des pluies 1979 avec 32 petits périmètres, couvrant un total de 679,5 ha.

Le nombre de petits périmètres contrôlés par la SONADER double pendant la saison des récoltes 1980 lorsque les financements supplémentaires du FED, de la Banque Mondiale, et de l'aide bilatérale hollandais devinrent disponibles. (Encore convient-il d'ajouter qu'il existe un nombre équivalent de petits périmètres qui, soit sont dans des mains privées, sans appui institutionnel public soit entrent dans la gestion d'autres projets financés par différentes organisations volontaires ou non gouvernementales par exemple, la Fédération Luthérienne, COSOC, CARITAS.)

.../...

Cette analyse aborde les deux principaux points d'intérêts relatifs au passage des responsabilités de gestion du Service de l'Agriculture à la SONADER :

(1) le rapide accroissement du nombre des petits périmètres depuis 1977 ;

(2) la différence entre les deux organismes dans les modalités d'exécution.

Entre 1977 et 1979, la SONADER a connu une expansion extrêmement rapide de ses activités. Le nombre de projets qu'elle contrôlait tripla, son personnel s'accru d'environ 94% par an, et ses ressources financières passèrent de 103,9 millions d'UM en 1977 à 734,5 millions d'UM en 1979 (35). Une telle expansion de ressources a, à ce jour dispersé les activités de la SONADER à un point tel qu'elle a empêché une progression rationnelle de ses possibilités et a placé l'organisme en état de crise de gestion permanente. En s'étendant à ce point pour absorber le volume massif des contributions financières et matérielles émanant de sources extérieures, l'organisation devint incapable de produire les éléments de soutien nécessaires, d'évaluer ses activités, d'analyser les contraintes majeures, et de mettre en place les mesures correctrices susceptibles d'alléger ses problèmes. Ce fut le cas pour ce qui concerne les Petits Périmètres Villageois.

---

(35) SONADER-COP - Présentation de la SONADER, Janvier 1980.

.../...

Sous la direction du Service de l'Agriculture, les petits périmètres furent gérés dans un esprit relativement libéral, insistant sur les responsabilités que les paysans devaient prendre dans l'opération ou demande aux organismes de coopératives villageoises de ne rembourser que les coûts de production à la fin de chaque campagne de récoltes et ce à des prix subventionnés n'englobant pas les coûts de transport. Les sommes couvrant l'amortissement des pompes ne furent pas réclamées pendant la première année de mise en culture. Même le FED était disposé à financer beaucoup de facteurs de la production et d'en faire cadeau aux paysans pour cette période initiale (par ex: pièces de rechange et réparations de pompe).

Comme entreprise autonome ayant un statut commercial, la SONADER appliqua une formule différente vis-à-vis des paysans lorsqu'elle repris la gestion des petits périmètres. Dans le but d'établir une entreprise commerciale viable, la SONADER chercha à faire payer aux paysans les coûts réels des périmètres et les facteurs de production. Ils réclamèrent le payement avant de remettre les intrants saisonniers, y compris le transport, et tâchèrent d'amortir les pompes à la fin de chaque campagne de récolte. Les paysans durent également prendre en charge des services de vulgarisation et d'entretien fournis par la SONADER. Les coopératives, incapables ou refusant d'honorer leurs dettes furent pénalisées en ayant des retenues sur la livraison des intrants et la fourniture de services.

.../...

Ces perceptions ne furent cependant pas appliquées uniformément, dans la mesure où la SONADER avait hérité de nombreux périmètres appartenant à des organisations coopératives ayant commencé avec le système des OPPI, et que le changement brusque entraînait de sérieux problèmes. La diversité des conditions dominant dans les différents périmètres de Rosso à Sélibaby, et une analyse approfondie des coûts de production était nécessaire pour établir un arrangement acceptable avec chacun des villages dépendant de la condition physique du périmètre comme de la situation financière de la coopérative.

Un des principaux problèmes rencontrés provenait de l'inattention portée aux exigences de système de pompage dans chaque périmètre. La hauteur et la distance des périmètres par rapport au fleuve varié d'un périmètre à l'autre et pour chaque périmètre, également d'une époque de l'année à l'autre. La taille de ces périmètres varie aussi et les caractéristiques spécifiques du système de pompage doivent s'accorder aux conditions physiques de chaque périmètre individuel pour obtenir une efficacité maximale. En standardisant les systèmes de pompage sur toute la vallée, de nombreux périmètres soit se retrouvèrent avec une capacité de pompage excessive pour la surface en question, et entraînant des coûts excessifs, eurent des pompes d'une puissance insuffisante pour amener l'eau sur l'ensemble du périmètre.

.../...

L'exemple de ce problème technique particulier est étroitement lié aux difficultés financières et de gestion de la SONADER et des coopératives villageoises. Cet exemple démontre bien la complexité des problèmes que doit affronter la SONADER et souligne comment l'extension rapide des petits périmètres n'a eu comme unique conséquence que d'exacerber une situation déjà complexe.

Ainsi, le passage des ex-OPPI aux PPV de la SONADER fut-il riche en problèmes. Beaucoup d'entre eux, dont on fit l'expérience au cours des trois dernières années, existent encore aujourd'hui d'une façon ou d'une autre, et sont le résultat des décisions prises pour le développement des petits périmètres irrigués. Une autre série de problèmes, qui sont autant le fléau de la SONADER que celui des paysans, émanent de facteurs extérieurs à la SONADER. Quelques-uns de ces problèmes, internes et externes, sont examinés plus bas pour essayer de tirer quelques conclusions qui, nous l'espérons, contribueront à l'amélioration du développement de l'agriculture irriguée et aux autres formes de production rurale en Mauritanie.

Problèmes des PPV

Après la campagne 1979, la SONADER entreprit une évaluation précise des projets de petits périmètres villageois. Les résultats de cette évaluation furent présentés dans un certain nombre de documents qui examineraient la situation sous différents angles et proposait des mesures correctives

.../...

susceptibles de réhabiliter les petits périmètres. Ces documents montraient que pendant les quinze années où les petits périmètres avaient été en action, beaucoup de problèmes fondamentaux avaient déjà été abordés. L'absence de responsabilités bien définies entre les différents services publics et la pression permanente pour mettre en oeuvre une opération financièrement viable obligea la SONADER à concentrer ses efforts sur ses propres problèmes internes et sur les relations vis-à-vis des organismes donateurs plus que sur les problèmes auxquels les paysans eux-même étaient confrontés. Les paysans ont rarement pris part aux décisions de gestion concernant leurs périmètres et, malheureusement la SONADER n'a pas suffisament tenu compte de leurs capacités à le faire avant de prendre des décisions.

Services de Vulgarisation :

La disponibilité et la qualité des services de vulgarisation mis sur pieds par le Service de l'Agriculture sur les OPPI et par la SONADER sur les PPV ont eu un impact important sur le succès des petits périmètres. Au cours du premier projet FED le Service de l'Agriculture plaça un agent de vulgarisation dans chaque périmètre. Comme ils vivaient dans le village, ils travaillaient en étroit contact avec plusieurs paysans désignés par leurs collègues pour diffuser les techniques de culture irriguée du riz. Dans ce nombreux cas, bien que le service offert fut en général bien adapté, la qualité de certains agents fut discutée et les paysans contestèrent leur autorité et leur savoir faire technique.

.../...

Après le transfert de cette opération à la SONADER, l'accroissement du nombre des périmètres et la limitation des financements rendirent impossible la présence d'un agent par périmètre. La SONADER se demanda même si l'efficacité et la productivité des périmètres étaient nécessairement liées au nombre des agents de vulgarisation. L'organisme chercha à éviter l'augmentation des coûts de ses opérations et l'établissement d'une situation dans laquelle les paysans seraient de plus en plus dépendant de lui.

Le défaut du Service de l'Agriculture autant que de la SONADER fut de s'intéresser exclusivement aux aspects agronomiques de la culture du riz et de ne pas diffuser par l'intermédiaire des services de vulgarisation, les techniques d'organisation et de gestion, aussi bien que la compétence mécanique nécessaire aux paysans pour maîtriser cette nouvelle forme de production agricole. Ce problème a été soulevé dans de nombreux rapports de la SONADER. Les solutions proposées portent à la fois sur des programmes de formation unique et de courte durée pour les assistants faisant fonctionner les pompes et les gestionnaires de coopératives, aussi bien que sur la décentralisation des responsabilités de gestion au sein de la SONADER.

Il semble évident que le GRIM et la SONADER pourraient prendre en compte le renforcement des structures coopératives pour traiter tous les éléments du système de production. A l'heure actuelle, la majorité des coopératives n'existe que parce qu'elles ont été officiellement suscitées

.../...

lorsqu'on créait un périmètre. Elles n'ont que peu de relations avec les autres activités de la communauté. La SONADER agit avec le sentiment que les coopératives doivent exister, mais en réalité, elles sont de pseudo-mutuelles villageoises disparates dont la seule raison d'être est de satisfaire l'organisation de gestion.

En l'absence d'un département gouvernemental dynamique dont le rôle serait de stimuler les organismes coopératifs et de fournir le cadre institutionnel et légal indispensable au développement d'un système multi-fonctionnel des coopératives, les efforts actuels de la SONADER réussiront en partie à développer un tel système véritablement indépendant (36).

Les Systèmes de Pompages et l'Infrastructure Physique :

Les problèmes relatifs à la taille des pompes installées sur les différents petits périmètres ont été évoqués plus haut, mais ce n'est là qu'un aspect de la situation, alors que l'entretien et la réparation de ces équipements ont toujours présenté d'énormes difficultés depuis le temps de l'OPPI. Le point le plus critique auquel les PPV ont eu à faire face est l'entretien et la réparation de l'équipement de pompage, provoquant non seulement de notables baisses dans les rendements, mais augmentant l'ensemble des coûts de production. Les assistants chargés du fonctionnement des pompes sont insuffisamment familiarisés avec les méthodes d'entretien nécessaires

(36) A la date de 1980, cinq seulement des plus anciennes communautés villageoises engagées avec la SONADER dans un système de production irriguée ont le statut officiel de coopérative légale et sont enregistrées au Bureau des Coopératives du MDR.

.../...

à un bon fonctionnement du matériel et sont incapables d'effectuer les réparations nécessaires. Les périmètres sont totalement dépendants de la SONADER pour les services de réparation et les pièces de rechange qui sont souvent indisponibles. Parfois, l'inaccessibilité des périmètres pendant la saison des pluies provoque la perte complète de la récolte parce qu'une pompe est tombée en panne. Il convient de noter que la SONADER ne dispose pour l'ensemble de la vallée que d'un atelier de réparation des pompes situé à Boghé.

Les difficultés pour approvisionner et gérer un stock adapté de pièces détachées pour les pompes qui fonctionnent sur les PPV a posé de sérieux problèmes, non seulement à la SONADER mais tout autant aux paysans. Plutôt que de suivre une méthode systèmatique comprenant un inventaire des besoins et un calendrier convenable de commande et de répartition des pièces détachées, la SONADER a rempli cette fonction sur des bases ad hoc.

Le Système de Crédit :

En l'absence d'un organisme de crédit opérationnel dans le secteur rural, la SONADER a été obligée de tenir ce rôle pour les coopératives des PPV. En raison de conditions imposées par les divers organismes d'aide extérieure, il y a un peu de suite en ce qui concerne le type de crédit offert aux paysans.

.../...

Les centres de décision politique du GRIM ont offert une assistance restreinte à la SONADER sur les points importants de savoir le genre et le montant des subventions qui devaient être accordées. La politique de crédit a été l'objet d'une gestion routinière fondée sur une information et une analyse socio-économique inadéquate. Comme la viabilité de l'ensemble du système de production dépend de l'efficacité de l'opération par rapport au crédit comme par rapport à la politique des prix pratiqués par le Gouvernement, il est évidemment essentiel que ces fonctions politiques soient coordonnées entre les départements concernés et les agences d'exécution.

En décidant d'un système de crédit, la SONADER est prise entre la nécessité de formuler une affaire avantageuse pour les paysans, et, en même temps, de couvrir le maximum du capital vers à afin qu'ils puissent continuer les efforts en faisant appel à un minimum d'assistance publique ou étrangère. Ces deux objectifs sont incompatibles en raison des coûts de fonctionnant élevés de l'organisme, des prix croissants du matériel, et des petites marges bénéficiaires obtenues par les paysans dans l'actuel-la structure des prix pour le riz en Mauritanie.

Il convient d'étudier d'urgence et en détail les paramètres de production à la fois économiques et financiers des PPV et de fournir cette information aux centres de décision politique du Gouvernement. De cette façon, on peut mettre en place un système de crédit plus viable avec des subventions adaptées, appliquées aussi bien aux consommateurs

.../...

qu'aux producteurs. Si l'on ne prend pas de telles mesures, des décisions de cette nature qui ne correspondent pas à ses termes de référence, continueront d'être prises par la SONADER dont les objectifs d'amélioration du niveau de vie des paysans et l'élargissement des terres irriguées ne sont pas toujours compatibles.

La SONADER et les Services Centraux du Gouvernement

En dehors des questions de politique de crédit, le succès de la promotion d'un système moderne de production agricole dépend du nombre de mécanismes de soutien qui relèvent généralement de la responsabilité gouvernementale. En ce sens, le Gouvernement s'entend comme ces institutions publiques autres que la SONADER qui ont un rôle décisif à jouer dans le sous-secteur d'agriculture irrigué.

Le système de production dépend d'un nombre de fonction fondamentales et complémentaires. Une fois la première infrastructure mise en place, ces fonctions consistent à fournir les intrants de la production, le crédit, la vulgarisation et la formation, et la commercialisation. Plusieurs de ces fonctions ont déjà été débattues mais, s'agissant de la mise en place d'institution et de l'évolution du soutien à l'agriculture, il est essentiel de considérer les choses d'un autre point de vue.

La question fondamentale demeure : ces différentes fonctions seraient-elles du ressort d'une seule organisation, ou relèveraient-elles de la responsabilité de plusieurs institutions publiques ou tomberaient-elles sous la responsabilité d'organismes privés?

.../...

L'idée de la SONADER est que, les cooperatives n'étant pas actuellement suffisament mûres, et considérant l'expérience et les ressources de l'organisme para-étatique, il pourrait embrasser toutes ces fonctions. Cela présente l'avantage de réduire les besoins de coordination entre plusieurs institutions et d'économiser sur le personnel et les autres dépenses ordinaires de fonctionnement. Il y a cependant des inconvénients très nets, si l'on considère le point de vue des paysans, à ce que le même organisme fournisse l'infrastructure physique, vend les intrants de la production, propose des prêts, prenne un interêt sur les prêts, en espèce ou par le biais de l'achat de leurs produits, en plus de fournir les conseils techniques et la formation sur les différents aspects du système de production. Dans ce contexte l'organisme multifonctionnel doit s'attendre à des conflits de priorité. Le danger toujours présent est qu'il peut, et cela arrive souvent, perdre la confiance des paysans. Une action d'une telle envergure place la SONADER en situation de devoir combiner ces diverses fonctions, en même temps qu'aux yaux des paysans elle se décide d'une part en un organisme de crédit, d'autre part en un organisme de développement. C'est essentiellement le cadre dans lequel agit la SONADER actuellement.

Plutôt que de se concentrer sur le développement de la nécessaire capacité institutionnelle d'une institution commerciale, telle que l'OMC, et d'une institution de credit (FND), il serait plus indiqué d'envisager qu'elle applique une stratégie donnant davantage de responsabilité au mouvement coopératif. Il se peut que l'accroissement de la production sur les périmètres irrigués soit plus lent que si des

.../...

organes étatiques d'appui assumaient toutes les fonctions de soutien, mais un système davantage orienté vers l'autogestion pourrait être développé grâce à la création d'unions coopératives locales et régionales et à une fédération nationale de coopératives qui pourrait agir à la fois comme intermédiaires de crédit et comme représentant des paysans pour les questions de nature politique (37).

Conclusions

Le passage des formes traditionnelles de la production agricole à un système intensif plus moderne tel qu'il se pratique sur les PPV, réclame non seulement un gras investissement de capitaux mais aussi un important changement au niveau des comportements et de l'organisation sociale des producteurs. Après un certain nombre d'années d'une sécheresse sévère, les paysans mauritaniens souhaitaient de toute urgence avoir un moyen de production solide pour assurer leur consommation et faire face aux exigences monétaires. La prolifération rapide des périmètres irrigués ne s'est pas faite sans rencontrer de graves difficultés. Plutôt que de chercher à se concentrer sur les problèmes d'allègement de l'approvisionnement en intrants, de réparation et d'entretien des pompes, de crédit, et sur les capacités techniques et de gestion des fermiers autant que sur celles des organismes de gestion, la SONADER s'est essentiellement polarisée sur la multiplication des surfaces cultivables.

.../...

Les difficultés de l'irrigation comparées aux méthodes et aux intrants employés par les paysans dans les cultures de diéri et de walo nécessite un soutien de la part du Gouvernement. Le GRIM se rendant compte qu'une forme non bureaucratique d'organisation était nécessaire pour apporter un tel soutien a donc créé la SONADER. En tant qu'organisation récente confrontée à d'énormes responsabilités, la SONADER a fourni un effort prodigieux pour faire face à un tel nombre d'obstacles majeurs. L'organisme n'a cependant jamais été capable de trouver son rythme en raison de la rapide expansion des périmètres irrigués dans le pays, ni de faire face au grand nombre de responsabilités supplémentaires qui lui avaient été confiées.

Les problèmes des PPV prouvent que les efforts de la SONADER n'ont pas suffisament été dirigés vers un encouragement de la participation locale à la gestion du système de production. La maîtrise de la technique et des difficultés d'organisation de l'agriculture irriguée par les paysans de la vallée du fleuve auraient théoriquement dû être le premier but de cette institution. Il se peut que la baisse de motivation, voire même l'abandon de l'agriculture irriguée soit le malheureux résultat maintenant les fermeirs dans une relation de dépendance à l'égard de l'organisme gouvernemental.

La promotion de l'agriculture intensive réclame une importante série d'apports de la part des agences publiques. En ce sens le cadre institutionnel reste à la première étape du développement. Il convient de trouver l'équilibre dans lequel on puisse définir les responsabilités des organismes techniques et celles des fermiers et de leur organisation coopérative.

.../...

Les rapports du RAMS ont décrit inter alia les diverses formes d'organisation sociale traditionnelle selon les différents groupes etniques du bassin du fleuve. Ces sociétés sont hautement structurées et sont en train de subir, quoi qu'à des degrés variables et à des niveaux différents, un rapide changement social. Néanmoins c'est une entreprise risquée que de chercher à imposer une seule forme préconçue d'organisation à ces groupes, ou d'assurer qu'une activité de production principale puisse trouver place en dehors du contexte de relations sociales traditionnelles.

Les critères qui ont présidé à la création et à la gestion de petits périmètres irrigués ont été à prédominance financière et économique et souvent fondés sur de fausses suppositions et une information erronée. Pressé d'aboutir à augmenter rapidement le volume de céréales produit dans le pays, il se peut que le Gouvernement ait compromis ses objectifs en aliénant les paysans et en décourageant leur participation à cette forme d'agriculture.

Pour obtenir le soutien et la participation active des communautés de paysans, le développement de l'agriculture irriguée aurait dû être intégré dans une stratégie plus large laissant davantage de choix à la population locale et évitant l'établissement d'une relation de dépendance vis-à-vis du Gouvernement.

.../...

Les paysans traditionnels du Sahel vivent, pour la plupart d'entre eux, à la limite de la subsistance et seraient certainement ouvert à tout arrangement qui améliorerait leur sort. Le Gouvernement devrait agir avec précaution en présentant de nouveaux systèmes de production qui, s'ils sont mal définis et d'un apport incertain pour les paysans, ralentissent l'enthousiasme des populations rurales à soutenir et à participer à des programmes [illegible] d'initiative publique, élaborés dans leur intérêt.

b. Le Projet de Développement Rural Intégré de Barkéwol

Par opposition au sous-secteur d'agriculture irriguée l'agriculture en sèche (comprenant les formes de culture sous pluie et de décrue) constitue le principal mode de production [illegible] pratiqué en Mauritanie. On dénombre une population active de 600.000 personnes, soit 71% de la population rurale totale travaillant à ces différentes sortes d'agriculture traditionnelle (diéri, walo, barrage). [illegible]

Cette forme de production agricole dépendant entièrement de la pluviométrie [illegible] pour l'apport d'eau, les surfaces cultivables peuvent varier de 90.000 hectares minimum, à environ 230.000.

Environ 70% sur l'ensemble des villages du pays pratique la culture en sèche pour produire l'alimentation [illegible] de base (céréales et légumes) qui sont pour la plupart autoconsommés par les familles d'agriculteurs. Cette forme traditionnelle d'agriculture représente un énorme potentiel,

.../...

capable de contribuer largement à l'objectif national d'auto-suffisance alimentaire. Malheureusement, ce sous-secteur n'a pas bénéficié d'investissements substantiels ni privés ni publics. Les efforts entrepris dans cette zone ont été sporodiques et n'ont pas eu des effets significatifs sur la production (38).

Depuis la période correspondant au IIIè Plan de Développement National, la plus grande partie des investissements publics dans le secteur agricole a été au développement des périmètres irrigués, un petit pourcentage seulement des capitaux disponibles étant attribués à la production agricole de type traditionnel. Une approximative comparaison entre ces deux sous-secteurs révèle que, en termes d'investissement, les grands projets d'agriculteurs sèches totalisent depuis 1976, 238,7 millions d'UM (39), tandis que les investissements pratiques par la SONADER entre 1976 et 1979 étaient de l'ordre de 2,401 9 millions d'UM (40).

Le GRIM a reconnu l'importance de la culture sur terrain sec et a déclaré son intention de donner priorité à moyen terme à l'amélioration des systèmes de production de l'agriculture traditionnelle (41). Les estimations du RAMS montrent que de substentielles augmentations de rendement peuvent être obtenues par l'application de techniques de production relativement simples, pourvu que les besoins de fourniture d'intrants, crédit agricole, services de vulgarisation, recherche, prix et commercialisation, puissent être assurés par un soutien institutionnel.

---

(38) Pour une vision en profondeur de tous les aspects de ce sous-secteur cf. l'étude du RAMS sur l'Agriculture sous Pluie 1980.

(39) Ibid, p.120

(40) Présentation de la SONADER - COP/SONADER, Janvier 1980 (liste complète des projets en cours et achevés), Annexe 3.

(41) Interview du Ministre du Développement Rural, Chaab n°1594, 26 Septembre 1980.

Un projet de développement rural à petite échelle a été choisi pour la seconde étude de cas, portant essentiellement sur l'agriculture traditionnelle. L'importance de l'action, son organisation, ses modalités d'exploitation sont largement différentes de ce qui a été observé pour les projets PPV de la SONADER. Comme pour l'étude de cas précédente il est utile d'examiner les aspects de l'organisation et de la gestion du projet pour en tirer quelques conclusions susceptibles d'aider à améliorer la conception d'activités semblables dans l'avenir.

Contexte

Le projet de Développement Rural Intégré du Barkéwol est financé par la Fédération Luthérienne Mondiale, organisation non-gouvernementale présente en Mauritanie. Cette organisation agit principalement en liaison avec le Croissant Rouge Mauritanien qui est son correspondant local. Les statuts de la Fédération Luthérienne Mondiale en Mauritanie s'appuyant sur un accord général passé avec le Croissant Rouge Mauritanien. Dans le cadre de cet accord la Fédération Luthérienne Mondiale participe à diverses activités de développement telles que la sylviculture, la construction d'un centre médico-social, . développement de Villageois , . la distribution alimentaire et le Projet de Développement Rural de Barkéwol, en fournissant les fonds et l'assistance technique.

.../...

La décision d'entrer dans le projet de développement rural intégré fut prise en 1978. Plus précisément, la Fédération Luthérienne Mondiale s'engagea à assister les paysans traditionnels pratiquant l'agriculture de subsistance utilisant de petites digues de retenues d'eau dans la Région d'Assaba. Le premier essai d'identification du projet fut entrepris par un hydrologue employé par la Fédération Luthérienne Mondiale en collaboration avec les techniciens des Services de Génie Rural du MDR, comme avec le Chef du Service de l'Agriculture et le Gouverneur d'Assaba. Pendant la période d'ébauche du projet, les autorités régionales, départements et nationales, aussi bien que la population locale, furent consultées pour identifier les types d'intervention et les endroits particuliers qui pourraient être les plus avantageux pour cette zone. De cette façon, on arriva à un accord mutuel qui concentrait le projet à un nombre déterminé de sites de barrages dans le département d'Aftout.

Un second ingénieur fut mis sur le projet par la Fédération Luthérienne Mondiale pour faire une étude de factabilité relative aux actions proposées. Son rapport fut soumis aux autorités régionales et au Directeur du Service de l'Agriculture. Après l'acceptation des principales conclusions du rapport par ces personalités, la Fédération Luthérienne Mondiale, arrêta une proposition de projet qui fut acceptée pour exécution par le Service de l'Agriculture.

.../...

L'agrément formel fut donne à ce projet par un simple échange de lettres entre la Fédération Luthérienne Mondiale et le Service de l'Agriculture par l'intermédiaire du Croissant Rouge Mauritanien. Aucun autre département gouvernemental ne fut associé aux negociations de ce projet. La Fédération Luthérienne Mondiale effectua un mandat de dépôt pour financer le projet sur une période de quatre ans et pour une somme totale de 850.000 dollars (soit 38.250.000 UM).

Organisation et Gestion du Projet

Un comité de gestion fut mis sur pieds avec des représentants des Services de l'Agriculture, du Croissant Rouge Mauritanien, de la Fédération Luthérienne Mondiale et de l'administration régionale pour superviser l'ensemble du projet et les décisions au niveau politique. La responsabilité de l'exécution du projet fut confiée au Directeur du Service de l'Agriculture qui délégua les responsabilités de gestion quotidienne à un chef de projet résidant dans le chef-lieu du département d'Aftout, à Barkéwol. Le Chef de projet, travaillant en collaboration avec le chef du service régional de l'agriculture à Kiffa, est assisté de plusieurs agents locaux du Service de l'Agriculture. En 1980, pendant la seconde année du projet, la Fédération Luthérienne Mondiale engagea un expatrié agronome qui servit de coordonnateur agricole et d'assistant technique au projet. Des relations de travail étroites furent maintenues à la fois avec le Gouverneur de la Région de l'Assaba avec le Préfet du département de Barkéwol.

.../...

Le projet est basé à Barkéwol, comprenant un bureau, des logements, et une pépinière, constitue une subdivision départementale du Service de l'Agriculture, contribuant de cette manière à augmenter la capacité de l'ensemble du service national de vulgarisation agricole. La gestion financière, comprenant la recherche de fournitures et de marchandises, est prise en main par le bureau de la Fédération Luthérienne Mondiale de Nouakchott. Un rapport mensuel avec un état des finances et un chapitre technique est rédigé par le personnel de la Fédération Luthérienne Mondiale et envoyé à chaque membre du Conseil d'Administration. Tout changement dans les provisions budgétaires oblige à consulter le Directeur du Service de l'Agriculture à Nouakchott.

Les Interventions du Projet

Les activités principales du projet portent sur l'amélioration de l'agriculture traditionnelle telle qu'elle se pratique par l'installation de digues en terre et l'usage de technique de protection et de régénération de l'environnement. En 1980, un ensemble de dix communautés paysannes furent aidées dans le renforcement de leurs digues traditionnelles par la distribution d'instruments et d'avis techniques de la part de l'équipe du projet. Deux mille familles environ bénéficiaient de cette activité, améliorant la construction et l'entretien des digues, la gestion de l'eau, les pratiques culturelles concernant la production de mil et de sorgho, aussi bien que celle de légumes.

.../...

La participation des communautés a porté sur 35 groupes coopératifs représentants 435 familles. Le premier essai pour organiser la production au sein d'une communauté rencontra un franc succès, et le projet commença à demander un paiement partiel pour les outils fournis au village, la récolte de mil qui est ensuite traité et stocké pour permettre d'ensemencer l'année suivante. De plus, les activités collectives comprennent la plantation de différentes variétés d'arbre servant de clôture vivante autour des zones cultivées et ailleurs. Les semis sont distribués par la pépinière créée par le projet à Barkévol.

Les tentatives pour organiser ces communautés paysannes n'allèrent pas sans un certain nombre de problèmes sociaux. Les conflits sur la propriété foncière sont apparus au moment des premières améliorations, et furent un obstacle à une juste répartition des bénéfices.

Comme la majorité des communautés paysannes pratiquent également l'élevage, le projet envisage de les amener à produire du fourrage afin d'améliorer la production animale et d'encourager l'intégration des secteurs de l'agriculture et de l'élevage. Le projet a également étendu ses activités au secteur éducatif en créant des jardins potagers sur plusieurs aires d'écoles primaires. Le projet participe alors en distribuant les graines, les outils, et les conseils techniques aux enfants de ces jardins scolaires.

.../...

Coordination avec d'autres projets et avec les institutions publiques

Sur un mode informel, le projet a développé un certain nombre de contacts institutionnels servant à mettre en valeur l'efficacité de ses interventions en faisant appel à l'expertise technique disponible dans le pays. Afin de tirer profit de l'expérience de projets de développement ruraux semblables implantés dans le pays, le projet garde d'étroites relations avec les projets de développement rural intégré au Guidimakha (USAID et "War on Want) et le "projet COJOC" dans le Trarza. Ces contacts sont extrêmement fructueux de par l'échange d'expériences et d'idées entre des projets différents menant des activités du même genre.

Le projet a également développé des relations avec l'E.F.V.A de Kaédi, qui a fourni un avis technique inestimable, mais aussi des arbres fruitiers pour vendre aux paysans sur la zone du projet. Le projet accueillit des étudiants de cette école pendant leurs stages de formation pratique. Le nouveau Centre de Formation et de Perfectionnement Professionnel a entrepris un effort en collaboration avec la Fédération Luthérienne Mondiale pour fournir des outils manuels et former des forgerons locaux qui les fabriquent. Cette activité peut amplement prétendre , réduire le coût des outils importés et offrir du travail aux forgerons locaux.

.../...

Dans le même esprit de collaboration, la Fédération Luthérienne Mondiale a récemment entrepris une évaluation du projet de Barkéwol avec l'aide de l'Organisation pour le Développement de l'Environnement et de l'Agriculture (ENDA). L'évaluation englobe le Service de l'Agriculture, le Service du Génie Rural, l'école de Kaédi, en plus du personnel de la Fédération Luthérienne Mondiale et l'ENDA.

Conclusions

L'organisation et la gestion du Projet de Développement Rural Intégré de Barkéwol présente plusieurs avantages qui peuvent être résumés comme suit :

- Gestion autonome et non bureaucratique mais, en même temps, bien intégrée à la fois au niveau central et au niveau régional de l'administration;
- Activités de faible envergure sur des zones bien définies permettant un degré maximum de participation de la part des communautés locales ;
- Coordination avec d'autres projets et des institutions publiques pour échanger les connaissances et les ressources.

Le projet de Développement Rural Intégré de Barkéwol a bénéficié des initiatives personnelles de plusieurs expatriés de la Fédération Luthérienne Mondiale. Leur rôle positif dans la réussite du projet met l'accent sur la nécessité de développer une capacité à gérer les projets institutionnels à l'intérieur du MDR. On devrait donc prendre en considération la formation d'un corps de gestionnaires non techniciens au MDR pour assumer des fonctions administratives du même type.

.../...

La prolifération de tels projets de petite échelle se concentrant sur les formes traditionnelles de production agricole et requérant des apports de capitaux relativement faibles pourrait être une stratégie de développement reprise par le GRIM. La structure d'un tel projet favorise l'impact immédiat des actions d'aide étrangère sur les couches les plus pauvres de la société et présente l'avantage de décentraliser l'autorité en déléguant la gestion du projet à un niveau local et régional. Les interventions du type de celles qui ont été présentées dans ce rapport ne nécessitent pas la création d'institutions ou d'agences nouvelles et peuvent amplement contribuer à renforcer les services publics locaux existants.

Bibliographie

DIOP Assane — "Politique de Développement : Aspects Macro-Economiques", Direction des Etudes et de la Programmation, Ministère de l'Economie et des Finances, Août 1980.

F.A.O. — "Projet de Restructuration du Ministère du Développement Rural, Juin 1979."

Lutheran World Federation — "Mauritania Annual Report 1980" January 1981.

Ministère du Développement Rural et des Aménagements Hydro-agricoles — "Travaux de la Commission de Réflexion", Janvier 1979
"Programme Biennal 1979- 81"
"Travaux de la Sous-Commission n°2", Janvier 1979,
"Propositions d'un Programme de Développement Rural Intégré", Avril 1979.
"Rapport Final sur le Crédit Agricole en Mauritanie", Mai 1980.

Ministère de l'Enseignement Fondamental et Secondaire - Institut Pédagogique National — "Rapport sur les Activités de l'Institut Pédagogique National de 1975 à 1979", Mai 1979.

NIEWIADOWSKI, Didier — "L'Administration Territoriale de la République Islamique de Mauritanie", Ecole Nationale d'Administration, 1981.

PINCE, G. — "Rapport de Mission sur le Crédit Agricole en Mauritanie", Caisse Centrale de Coopération Economique, Sept. 1979.

SONADER — -Cellule d'Orientation et de la Planification, "Présentation de la SONADER", Janvier 1980.

United Nations — Organizational Systems for National Planning, New York, 1979.

Handbook on the Improvement of administrative Management in Public Administration, New York, 1979.

WESTEBBE, Richard M. — The Economy of Mauritania. Praeger Publishers, New York, 1971.