

**REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE**

Honneur fraternité Justice

-----  
**MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL**  
-----

**ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES  
DU SECTEUR RURAL**

-----  
**ASPECTS INSTITUTIONNELS ET FONCIERS**  
**(Seconde version)**

*Par*

*Isselmou Ould ABDELKADER*  
*Consultant*

Octobre 2006

## SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUCTION</b>                                                                                                                                                                                                                   | <b>5</b>  |
| <b>I : ASPECTS GENERAUX DU CONTEXTE SECTORIEL</b>                                                                                                                                                                                     | <b>6</b>  |
| 1.1 : Aspects physiques                                                                                                                                                                                                               | 6         |
| 1.2 : Aspects socio-économiques                                                                                                                                                                                                       | 7         |
| 1.3 Cadre stratégique                                                                                                                                                                                                                 | 8         |
| 1.4 : Cadre institutionnel                                                                                                                                                                                                            | 8         |
| <b>II : DYNAMIQUE SOCIALE</b>                                                                                                                                                                                                         | <b>9</b>  |
| 2.1 : Aspects généraux de la société mauritanienne                                                                                                                                                                                    | 9         |
| 2.2 : Dynamique des initiatives communautaires.                                                                                                                                                                                       | 9         |
| 2.2.1 : La dynamique de contrôle de l'espace :                                                                                                                                                                                        | 9         |
| 2.2.2 : La lutte pour la survie.                                                                                                                                                                                                      | 10        |
| 2.2.3: Les effets limitant la dynamique sociale                                                                                                                                                                                       | 10        |
| <b>III: LES SERVICES PUBLICS AGRICOLES</b>                                                                                                                                                                                            | <b>12</b> |
| 3.1 : Les services d'orientation, de suivi et de contrôle                                                                                                                                                                             | 12        |
| 3.1.1 : Le Ministère                                                                                                                                                                                                                  | 12        |
| 3.1.2 : Les Délégations régionales                                                                                                                                                                                                    | 13        |
| 3.1 .3 : Les inspections de moughata                                                                                                                                                                                                  | 15        |
| 3.2 : Les institutions d'aménagement, de recherche et de formation                                                                                                                                                                    | 15        |
| 3.2.1 : Les institutions d'aménagement                                                                                                                                                                                                | 15        |
| 3.2.2 : Les principales institutions de recherche:                                                                                                                                                                                    | 16        |
| 3.2.3 : Les principales institutions de formation:                                                                                                                                                                                    | 17        |
| 3.3 : Les projets et programmes autonomes                                                                                                                                                                                             | 18        |
| 3.3.1 : Justifications                                                                                                                                                                                                                | 18        |
| 3.3.2 : Atouts et contraintes des projets autonomes                                                                                                                                                                                   | 19        |
| 3.4: Les institutions de concertation et de conseil                                                                                                                                                                                   | 19        |
| 3.4.1 : Les institutions de concertation extérieures au Ministère                                                                                                                                                                     | 19        |
| 3.4.2: Les institutions consultatives internes                                                                                                                                                                                        | 20        |
| 3.5 : La répartition des ressources humaines entre les services                                                                                                                                                                       | 21        |
| 3.5.1 : La répartition du personnel entre le centre et les wilayas                                                                                                                                                                    | 21        |
| • La répartition actuelle selon des données fournies par la Direction Administrative et Financière est différente de celle du diagnostic organisationnel et fonctionnel du Ministère donne une autre image (voir tableau ci-dessous). | 22        |
| 3.5.3 : La répartition du personnel entre les services centraux.                                                                                                                                                                      | 23        |
| 3.5.4 : La répartition du personnel entre délégations                                                                                                                                                                                 | 25        |
| <b>IV: LE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS AGRICOLES</b>                                                                                                                                                                             | <b>26</b> |

|                                                                                |               |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>4.1 : L'amélioration du cadre juridique de l'action du Ministère.</b>       | <b>26</b>     |
| 4.1.1 : La précision de la mission                                             | 26            |
| 4.1.2 : La clarification des missions des services                             | 27            |
| 4.1.3 : La prise en compte des principes du droit :                            | 29            |
| <b>4.2 : L'harmonisation des structures</b>                                    | <b>29</b>     |
| 4.2.1: Le renforcement de la déconcentration                                   | 29            |
| 4.2.2 : Le renforcement de la décentralisation                                 | 30            |
| 4.2.3 : Le renforcement des mécanismes de concertation nationale et locale     | 32            |
| <b>4.3 : Le redéploiement du personnel</b>                                     | <b>32</b>     |
| <b>4.3 : Matrice des mesures d'amélioration des services publics agricoles</b> | <b>34</b>     |
| <br><b>V: LES ORGANISATIONS SOCIOPROFESSIONNELLES</b>                          | <br><b>35</b> |
| <b>5.1 : Le cadre juridique :</b>                                              | <b>35</b>     |
| <b>5.2 :L'évolution des organisations socioprofessionnelles</b>                | <b>35</b>     |
| <b>5.3: Champ d'action, atouts et contraintes</b>                              | <b>36</b>     |
| <b>5.4 : Les organisations d'appui et d'encadrement</b>                        | <b>36</b>     |
| <br><b>VI: LES INSTITUTIONS FINANCIERES RURALES</b>                            | <br><b>37</b> |
| <b>6.1 : Cadre juridique des institutions financières:</b>                     | <b>37</b>     |
| <b>6.2 : Le réseau coopératif de crédit :</b>                                  | <b>38</b>     |
| <b>6.3 : Le crédit d'appui aux communautés, l'exemple des MICO :</b>           | <b>38</b>     |
| <b>6.4: Le crédit à travers le réseau PROCAPEC :</b>                           | <b>38</b>     |
| <b>6.5: Atouts et contraintes des institutions financières rurales</b>         | <b>39</b>     |
| <br><b>VII : LES ORGANISATIONS DE DEVELOPEMENT COMMUNAUTAIRE</b>               | <br><b>39</b> |
| <b>7.1 : Le cadre juridique spécifique aux ODC</b>                             | <b>39</b>     |
| <b>7.2 : Atouts et contraintes des ODC</b>                                     | <b>39</b>     |
| <br><b>VIII : LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS RURALES PRIVEES</b>             | <br><b>40</b> |
| <b>8.1 : Le cadre d'orientation</b>                                            | <b>40</b>     |
| <b>8.2 : La réadaptation du cadre juridique</b>                                | <b>40</b>     |
| <b>8.3 : Le renforcement des capacités</b>                                     | <b>41</b>     |
| 8.3.1 : Le renforcement des OSP nationales.                                    | 41            |
| 8.3.2 : Matrice des mesures de renforcement des OSP                            | 43            |
| 8.3.3: Le renforcement des organisations communautaires de développement       | 43            |
| 8.3.4 : Matrice des mesures de renforcement des ODC                            | 44            |

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| 8.4 : L'amélioration de la gestion du crédit agricole                | 46        |
| 8.5 : Matrice des mesures de renforcement des institutions de crédit | 47        |
| <b>IX: LE SYSTEME FONCIER : MOTIVATIONS ET PRINCIPES</b>             | <b>48</b> |
| 9.1 : Les motivations                                                | 48        |
| 9.2 : Les options et opportunités                                    | 49        |
| <b>X: EVOLUTION DU SYSTEME FONCIER</b>                               | <b>1</b>  |
| 10.1 : Evolution de la réglementation foncière                       | 50        |
| 10.1.1 : Les principales innovations du décret de 1990:              | 50        |
| 10.1.2: Les innovations du décret de 2000                            | 50        |
| 10.2 : L'évolution de la pratique foncière.                          | 51        |
| <b>XI: LE SYSTEME FONCIER : ATOUTS ET CONTRAINTES</b>                | <b>54</b> |
| 11.1 : Les atouts du système foncier mauritanien                     | 54        |
| 11.2 : Les contraintes du système foncier                            | 55        |
| 11.3 : Les possibilités d'amélioration de la gestion foncière        | 58        |
| 11.3.1 : La procédure d'individualisation                            | 58        |
| 11.3.2: L'amélioration des procédures d'accès au foncier.            | 60        |
| 11.4 Matrice des mesures d'amélioration du système foncier           | 61        |
| <b>RESUME DES MESURES DE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL ET FONCIER</b>  | <b>62</b> |
| <b>TERMES DE REFERENCE</b>                                           | <b>64</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b>                                                 | <b>66</b> |
| <b>REPERTOIRE DES TEXTES JURIDIQUES</b>                              | <b>67</b> |

## INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objet de procéder à une analyse des aspects institutionnels et fonciers secteur rural, à partir des informations disponibles et pouvant aider à définir un programme à court, moyen et long termes, de nature à contribuer à redynamiser l'ensemble dudit secteur.

Il ne s'agit guère d'une évaluation des acquis dans ce domaine, mais d'une tentative de réponse aux principales interrogations que suscite son évolution future, dans la conjoncture actuelle, où le Gouvernement de transition cherche à recentrer les différentes politiques sectorielles, en vue de préparer le terrain à des réformes durables et à la définition de stratégies de développement plus à même de répondre aux préoccupations du monde rural.

Il s'agira ici, d'interroger les institutions rurales sur leur aptitude à soutenir un réel développement du secteur et les limites de leur « améliorabilité » à partir de leur conception initiale et de leur mode de fonctionnement actuel.

Le rapport s'attachera également à présenter l'évolution du cadre juridique foncier, en relation avec celle du secteur et sa capacité actuelle et à terme, de répondre aux besoins d'un accès assuré des paysans pauvres en particulier, à la propriété terrienne.

Un tel diagnostic visera à ébaucher des stratégies d'amélioration, aussi bien des institutions rurales, que des mécanismes juridiques et opérationnels d'accès au capital foncier, en conformité avec les objectifs de la stratégie générale du secteur.

Le rapport est articulé autour des axes traitant les aspects ci-après :

- Un bref aperçu du contexte général du secteur rural, même si cela peut paraître redondant ou superfétatoire.
- Un diagnostic des institutions publiques et privées participant à l'action agricole
- Une ébauche de stratégie de renforcement desdites institutions
- Une revue de l'évolution du cadre juridique régissant la propriété terrienne
- Une ébauche d'amélioration des mécanismes susceptible de renforcer les possibilités pour les paysans pauvres et les autres couches vulnérables, d'accéder à la propriété foncière.

Pour réaliser un tel travail, on est contraint, par manque de temps, de friser la caricature car, une étude sérieuse et approfondie demanderait plus de temps et ne saurait laisser de côté, les paysans, les éleveurs et leurs organisations, ainsi que ces innombrables soldats inconnus que sont les chefs de services et de divisions.

Dans ce pays, les lois, les stratégies et les politiques ont rarement été appliquées, parce qu'elles sont souvent été promulguées ou arrêtées à la hâte, sous l'empire de l'urgence, alimentaire sécuritaire ou pour répondre aux exigences d'un partenaire extérieur.

Dans le cadre de ce travail, il aurait été enrichissant de se rendre sur le terrain pour interroger les principaux acteurs et bénéficiaires de l'action rurale, afin de connaître leurs avis sur les problèmes posés, les solutions envisageables de leur point de vue et comment ils perçoivent leurs propres relations avec les services publics.

Le contenu de ce document ne saurait donc être plus qu'un essai de synthèse des études et rapports dont certains datent déjà de plusieurs années. Certaines données sont anciennes à cause de l'immobilisme qui a frappé le secteur à un moment donné. Le processus de régularisation foncière n'a guère évolué depuis 2004, le dernier essai de recensement du personnel a été fait à la même date, à l'occasion de l'audit institutionnel.

A travers la documentation existante, on peut faire le point sur l'ensemble des idées, des propositions et des mesures déjà essayées, car on ne pourrait rien dire qui ne l'eût été déjà et l'on a parfois l'impression que les tentatives multiples de redressement traduisent moins d'une réelle volonté de changement que la fidélité à la tradition de toujours essayer d'améliorer l'existant. Mais la question qui se pose est de savoir si, en l'occurrence, l'existant est améliorable ou non, de par même ses fondements.

C'est pourquoi, le secteur a tendance à se nécroser de manière de plus en plus évidente ; il aurait sombré totalement n'eût été l'action de quelques projets et programmes qui demeurent somme, toute provisoires et limités dans le temps. La raison de ce déclin ininterrompu tiendrait au fait que la réflexion et les tentatives de redressement ne s'interrogeraient guère, au préalable, sur le fondement même des choix qui ont été à la base de notre politique agricole. On se serait rendu compte très vite cette politique avait été formulée dans un contexte historique marqué par une triple d'obsession, notamment celle d'ordre politico sécuritaire, celle de rentabiliser rapidement le potentiel foncier pour amortir les investissements dans le cadre de l'OMVS et celle de produire du riz comme si la culture de cette céréale était le perron de la modernité.

Cette triple obsession allait nous conduire à surestimer l'impact socioéconomique probable effet des grands aménagements, à sous estimer la résistance du socle sociologique et culturel des populations face à la civilisation de l'irrigué, et à ignorer l'importance du rôle régulateur de l'Etat dans un pays comme le nôtre.

Faut-il en conclure, même si cela peut paraître présomptueux, que le secteur ne trouvera un rythme de croissance et de développement harmonieux, tant que ces options initiales n'auront pas été réexaminées et réévaluées contradictoirement, publiquement et objectivement.

En dehors de cette perspective, on ne peut s'éloigner des conclusions et des mesures déjà préconisées dans les documents principaux de référence, tels que le Cadre stratégique de lutte contre la Pauvreté, la Stratégie de Développement du Secteur Rural, l'Audit organisationnel et fonctionnel du Ministère du Développement Rural qui est déjà validé, ainsi que le rapport de Bonne Gouvernance que le Gouvernement vient de publier.

Pourtant, il est fort à craindre que ces documents aient été conçus, eux aussi, sur la base de données incertaines, fixé des objectifs à révéfier et engagé le secteur agricole plus profondément dans l'impasse où il se trouve depuis bientôt deux décennies.

## **I : ASPECTS GENERAUX DU CONTEXTE SECTORIEL**

### ***1.1 : Aspects physiques***

La Mauritanie s'étend sur une superficie de 1.030.700 km<sup>2</sup> et dispose d'une côte de 650 km sur l'Atlantique ; elle est limitée au Sud par le Sénégal, à l'Est par le Mali et l'Algérie et au Nord par le Sahara Occidental. Elle est désertique à 65% environ et dispose de 2700 km de routes bitumées, d'un réseau de piste de 4 850 km de pistes et d'un chemin de fer de 650km. Le pays a une densité démographique faible (2,82 habitants /km<sup>2</sup>), pour une population de 2 905 727 habitants. Son

taux de croissance annuelle est 2,9%. Plus de 42% des habitants sont en dessous de 14 ans, alors que plus de 50% de la population habitent aujourd'hui en zone urbaine.

## ***1.2 : Aspects socio-économiques***

En dépit des efforts de réformes structurelles et des investissements consentis pour la promotion du secteur rural, la Mauritanie reste un pays très dépendant de l'aide alimentaire et des importations de produits agricoles. L'activité du secteur agricole représente environ 20% du PIB (15% pour l'élevage et 5% pour les productions végétales). Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la décomposition du P.I.B. par genre d'activité agricole incluant la pêche artisanale, en millions UM (prix constants 1985)

| Secteur                                                  | 1998   | 1999  | 2000  | 2001  | 2002  |
|----------------------------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Secteur primaire                                         | 17254  | 18211 | 18707 | 19575 | 20361 |
| Agriculture                                              | 4570   | 4972  | 4957  | 5255  | 5570  |
| Elevage                                                  | 12036  | 12557 | 13047 | 13582 | 13997 |
| Pêche artisanale                                         | 648    | 682   | 703   | 738   | 794   |
| PIB au coût des facteurs                                 | 74209  | 77477 | 81752 | 86577 | 91577 |
| PIB agriculture élevage                                  | 22,37  | 22,6  | 22,0  | 21,75 | 21,36 |
| PIB agriculture, élevage, pêche artisanale moyenne /5ans | 22,016 |       |       |       |       |

Le pays demeure tributaire d'une pluviométrie limitée et extrêmement variable, qui va de 35 mm au Nord à 650 mm au Sud. Le retard de la mise en place d'un système de gestion des ressources naturelles rurales et l'absence de structures participatives pour en assurer la protection, ont accentué les effets néfastes du surpâturage, de l'action anthropique, de l'érosion des sols et de la réduction des superficies cultivables. Les terres arables se sont réduites à 0,5% de la superficie du pays et les pâturages extensifs n'en couvriraient plus que 38%, ce qui a eu, au plan économique et social, des effets négatifs considérables sur le plan économique et social :

- La menace de disparition de l'élevage transhumant qui constitue un mode de vie reposant sur des valeurs culturelles et éthiques et sur une mobilité du cheptel qui s'est avérée plus adaptée aux exigences d'une gestion durable des ressources pastorales, dans un contexte de rareté
- La concentration du cheptel aux mains d'une poignée de riches peuvent l'entretenir quelle que soit la situation pluviométrique. Ce changement de main a provoqué un bouleversement de la hiérarchie de la société nomade et mis fin à ce que d'aucuns appellent le mode de vie pastoral ou asiatique.
- La naissance d'un élevage de ferme fondé sur le principe capitalistique de rentabilité économique et financière.

En dépit de ces menaces et de l'importance économique et sociale de l'élevage, la Mauritanie continue de miser sur l'irrigation dans le but de réduire la vulnérabilité de l'agriculture et d'améliorer la sécurité alimentaire par l'accroissement de la production de riz. Cette psychose de la pénurie a justifié de lourds investissements dans des réseaux d'irrigation publics et suscité bien des initiatives privées, à travers des aides publiques à la production. Mais la réforme du secteur, au début des années 90, devait, par la suppression des subventions visant les intrants agricoles, imposer à ces aides publiques, somme toute indispensables, des voies officieuses, coûteuses et inefficaces.

### ***1.3 Cadre stratégique***

Le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté définit des objectifs globaux tenant compte des impératifs immédiats de sécurité alimentaire et ceux d'un développement durable et harmonieux. L'ambition de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté est d'en réduire l'incidence à 27% d'ici 2010, pour atteindre 17% seulement en 2015, en reposant sur quatre axes :

- L'accélération de la croissance économique fondée et l'amélioration de la compétitivité,
- La valorisation du potentiel de croissance et de productivité des populations pauvres en encourageant les secteurs qui profitent le plus aux couches et aux couches pauvres,
- La promotion des ressources humaines et leur accès aux services sociaux de base.
- Le développement institutionnel, la bonne gouvernance et la participation des acteurs.

La Stratégie du Développement du Secteur Rural (SDSR) s'intègre désormais dans le CSLP et se base sur le fait que les ruraux représentent 76,3% des pauvres. En dépit d'importants investissements, le secteur rural ne contribue que pour une part relativement faible, au PIB. Mais son rôle potentiel dans l'emploi et l'amélioration des revenus, recommande de mettre l'accent sur son développement, pour réduire la pauvreté des populations rurales, tout en comblant le déficit alimentaire. Pour ce faire, la SDSR fixe quatre orientations visant respectivement à :

- Favoriser la croissance du secteur pour assurer la sécurité alimentaire du pays.
- Assurer un accès équitable aux ressources du secteur.
- Accroître l'offre et la disponibilité des biens et services publics nécessaires au développement durable du secteur
- Développer les capacités de gestion du développement rural intégré et participatif

### ***1.4 : Cadre institutionnel***

Au plan institutionnel, l'instauration d'un système de démocratie pluraliste par la Constitution de 1991 a ouvert le champ au développement d'une presse indépendante et à l'organisation d'élections pluralistes présidentielles, législatives et communales. Les libertés fondamentales sont garanties pour favoriser l'émergence et le développement d'une société civile active. La Constitution du 25 juin 2006 a profondément modifié celle qui l'a précédée, en instaurant les garanties fondamentales de transparence de la gestion des affaires publiques, du renforcement des libertés et de l'alternance pacifique au pouvoir.

Au plan administratif, la Mauritanie est divisée en 13 Wilayas (régions) placées sous l'autorité des Walis, de 53 Moughataas (départements) administrés par des Hakems et de 216 communes dont 163 sont en zone rurale. Les communes ont le statut de collectivité territoriale décentralisée, mais restent largement assujetties à la tutelle de l'administration territoriale. Le principal mécanisme budgétaire de financement des activités des communes est constitué par le Fonds régional de développement.

## II : DYNAMIQUE SOCIALE

Il ne s'agit pas ici d'une étude sociologique, d'autant plus que l'auteur du présent document, n'a ni l'expertise, ni le désir de squatter les sphères de compétences des sociologues<sup>1</sup>. Mais, pour comprendre cette dynamique sociale, il faudrait bien rappeler quelques aspects de l'organisation de la société rurale mauritanienne, au risque de battre des sentiers bien connus.

### ***2.1 : Aspects généraux de la société mauritanienne***

Tous les groupes sociolinguistiques du pays ont une hiérarchie sociale stratifiée, cloisonnée, et formée de castes de différents statuts. L'organisation sociale nomade est basée sur la tribu ou le lignage et fonctionne selon un mode de stratification dont découle une division sociale du travail où, paradoxalement, les inégalités ne diminuent en rien la force des mécanismes de solidarité et de cohésion sociale interne. Cette hiérarchisation s'exprime à travers des unités généalogiques et territoriales plus ou moins étendues, les prescriptions matrimoniales contribuant au maintien et au renforcement de l'unité du groupe tribal ou lignager dont le signe onomastique est apposé sur les animaux. Le groupe exerce sur le territoire quand il en a un, un contrôle soit en le quadrillant par de petites unités sédentaires, soit d'autres moyens. La rigidité de ce système allait être profondément bouleversée par de multiples facteurs dont l'émergence de l'Etat moderne, la péjoration climatique, la sédentarisation massive et la naissance d'une nouvelle culture moderne à tendance égalitariste. Au cours des dernières décennies, le pays a connu de profondes mutations, entraînant une brutale déstructuration de la base socio-économique, une disparition de paysages entiers ainsi qu'un ensablement des infrastructures et des moyens de production. La sécheresse a précipité le mouvement de sédentarisation et d'exode rural et engendré une triple crise remettant en cause les fondements mêmes de l'ordre social et la reconversion radicale des modèles sociaux, économiques et culturels. Une transformation rapide a été notée, se traduisant par une urbanisation et une sédentarisation plus accélérées que partout ailleurs. Le nomadisme a disparu ou presque, alors que la sédentarisation et l'urbanisation sont devenues un fait démographique majeur. En 1965, la population urbanisée était de 09% seulement, celle de la population nomade était de 57%. En 2000, la population nomade est estimée à peine à 8%.

### ***2.2 : Dynamique des initiatives communautaires.***

Les changements intervenus ont provoqué néanmoins deux dynamiques intimement liées mais visant deux objectifs différents : une dynamique politique de contrôle et d'occupation de l'espace et une dynamique interne pour faire face à la précarité.

#### **2.2.1 : La dynamique de contrôle de l'espace :**

Le glissement des populations vers les zones restées humides, a provoqué un processus de sédentarisation et d'appropriation privative des terres. Les communautés « autochtones » des zones d'accueil de nouvelles agglomérations, ont opposé au départ, une résistance à cette installation mais elles ont fini par adopter une autre stratégie, celle du quadrillage de leurs territoires respectifs par de petites unités sédentaires. Cette stratégie a provoqué à son tour une fragmentation des groupes traditionnels, formant désormais, des grappes de petits villages qui

---

<sup>1</sup> Dans les termes de référence il est fait obligation de discuter de la dynamique sociale en milieu rural et des relations entre activités agricoles et non agricoles.

pouvaient invoquer chacun, le principe de l'inviolabilité des espaces vitaux tel qu'énoncé par la loi foncière. Cette déconcentration ou plutôt ce phénomène de scissiparité a eu, par la suite, des conséquences graves sur l'environnement, en dégradant les ressources naturelles et diminuant l'impact et la rentabilité des investissements en équipements sociaux collectifs (écoles rurales, postes de santé, pistes de désenclavement etc.) et des programmes de développement communautaire.

### **2.2.2 : La lutte pour la survie.**

Pour faire face à la précarité, la dynamique sociale repose sur les mêmes principes de base, même si les systèmes d'organisation sociale sont différents selon qu'on se situe dans la zone pluviale ou dans celle du fleuve. L'initiative communautaire repose sur l'organisation traditionnelle où le pouvoir est exercé tantôt par une Djamaa représentant les différents lignages et différemment appelés. Le pouvoir est exercé en vertu d'une autorité traditionnelle millénariste ; il est fortement centralisé et circonscrit à la classe dirigeante, sauf dans les communautés villageoises où existe un statut social uniforme. Le rôle des Djamaa varie d'une communauté à l'autre mais il demeure partout très important et porte sur des décisions concertées, portant sur des aspects politiques, la construction d'infrastructures communautaires, l'arbitrage des conflits et les actions de régulation sociale. Les communautés s'organisent en associations, en coopératives et en groupes d'âge, pour entreprendre des actions multiples, de construction de puits, d'écoles, de postes de santé, de maisons d'accueil ou de jeunes, de mosquées, d'achat de moulins communautaires ou d'assistance mutuelle.

Les initiatives économiques visent principalement la construction de diguettes, la fixation des dunes, la création de caisses de crédit ou de banques de céréales.

Elles dénotent une grande capacité d'innovation et une réelle volonté de changement et d'amélioration, au sein des communautés rurales. Mais certains phénomènes continuent de limiter l'impact de cet élan sur l'impact des actions de lutte pour la survie :

- La faiblesse des moyens d'encadrement technique des services publics (travaux publics, aménagement rural, vulgarisation, soins vétérinaires etc.)
- La mobilité physique des populations de la zone, à cause de l'insuffisance des ressources naturelles. Cette migration touche principalement les jeunes et les hommes en âge de procréer.

Dans toutes les zones rurales touchées par le phénomène de la sécheresse et ses dures conséquences, les femmes jouent un rôle essentiel dans la survie des communautés rurales car, en plus des tâches qui leur reviennent à titre traditionnel, elles mènent d'autres activités telles que le maraîchage et même la culture de céréales, l'élevage de petits ruminants et le gardiennage des animaux, l'exploitation des produits de cueillette, la confection des produits d'artisanat et le commerce de détails

### **2.2.3: Les effets limitant la dynamique sociale**

En plus de la précarité des moyens, du faible niveau culturel, des inégalités sociales et d'autres aspects encore, il existe plusieurs facteurs limitant l'impacte de la dynamique sociale en milieu rural.

- En zone fluviale, la dynamique sociale a des difficultés à s'accommoder des conditions de l'aménagement de l'espace agricole. Celui-ci, en changeant la configuration spatiale, fait disparaître des repères importants d'une culture quasiment orale (histoire, légende, mythes etc.). Une telle disparition provoque une sorte de malaise métaphysique et une crainte de perte d'identité culturelle chez les communautés sédentaires anciennes.
- L'individualisation des parcelles à laquelle aboutissent les aménagements remet en cause l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité qui garantissent la perpétuité du caractère collectif du patrimoine foncier et constitue de ce fait, une menace d'éclatement des bases sur lesquelles le groupe traditionnel a construit son organisation et fixé les statuts de ses différentes strates.
- En effet, l'individualisation des terres aménagées ouvre trois brèches fatales dans l'édifice social des communautés sédentaires traditionnelles: (i) Elle se base sur un principe d'égalité duquel la hiérarchie ancienne ne peut s'accommoder, (ii) elle ouvre la porte à une aliénation des parcelles individuelles qui peut, à son tour, provoquer à terme, le transfert de toutes les terres aménagées à d'autres groupes; (iii) elle permet aux femmes de posséder des parcelles pour les léguer à des enfants dont les pères ne sont pas issus du groupe lignager.
- La dynamique sociale est également limitée par le système du métayage dont on dit qu'il a disparu avec l'individualisation des parcelles aménagées, alors qu'il se pratique encore de manière plus pernicieuse, dans certaines zones irriguées où les paysans s'endettent doublement. Ils prennent auprès des institutions formelles, des crédits qu'ils remboursent avec d'autres crédits contractés auprès des usuriers locaux et, à la récolte ils sont obligés de payer un double ou triple intérêt pour reverser le reste aux propriétaires réels des parcelles. Un tel phénomène a été observé jusqu'à récemment dans certains périmètres où le problème foncier demeure posé, alors que dans d'autres zones irriguées, il semble exister sous des formes moins cruelles.
- Partout en zone rurale, les programmes de développement communautaire sont confrontés à un dilemme, du point de vue de leur approche organisationnelle. Ou bien ils adoptent une organisation indépendante du pouvoir traditionnel et, de ce fait, sont considérées comme un rival d'un tel système. Dans ce cas, leur capacité de mobilisation et leur impact sont forcément limités. Ou bien ils reposent sur les tenants des pouvoirs traditionnels et courent le risque de renforcer plutôt les inégalités sociales en excluant les groupes les plus vulnérables. Les différentes interventions dans le cadre des projets, n'ont pas pu résoudre ce dilemme en dépit de certains efforts d'originalité qui ont été accomplis récemment par divers projets. C'est pourquoi, dans l'avenir immédiat, la recherche doit prêter une grande attention à ce problème.
- La faiblesse des ressources humaines, matérielles et financières communales rend difficile, voire impossible à moyen terme, l'intégration des actions communautaires dans un processus de programmation du développement à l'échelon des communes. Cette absence d'intégration crée d'innombrables conflits entre communautés locales et communes, surtout en ce qui concerne la gestion des infrastructures de base (postes de santé, classes, abattoirs, aires d'abattage etc.)

Que ce soit dans la zone pluviale ou dans celle du fleuve, la dynamique sociale s'est déclenchée pour faire face aux conséquences dramatiques des nouvelles conditions climatiques. Elle engendre et accompagne de profondes mutations sociologiques, économiques, politiques et culturelles dont les décideurs et les planificateurs n'ont guère mesuré toute la portée. Les

communautés rurales assument leur responsabilité en faisant courageusement face à la précarité de leurs conditions de vie ; leur stratégie de survie consiste à s'organiser sous toutes les formes, pour compenser la rareté des ressources par un excès de courage et d'imagination.

### **III: LES SERVICES PUBLICS AGRICOLES**

Les institutions publiques contribuant directement ou indirectement au développement agricole sont nombreuses et ne sauraient être citées que sommairement dans un document de cette nature. Elles comprennent :

#### ***3.1 : Les services d'orientation, de suivi et de contrôle***

Le développement de l'agriculture est la mission du ministère du Développement Rural, mais d'autres structures étatiques quasi ministérielles sont directement chargées de cette activité ; il s'agit du Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion (CDHLPI) et du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA). Ces deux dernières institutions entreprennent des programmes de développement agricole (cultures maraîchères, réalisation de digue de retenue d'eau, seuil de ralentissement, acquisition de matériel horticole ou aratoire etc.) Ces interventions se déroulent le plus souvent sans être coordonnées avec les services du Développement Rural, car lesdites institutions ont dépassé leurs prérogatives initiales d'appui et de recherche de financement, pour devenir des agences d'exécution. Il faut souligner d'emblée que cette situation a porté préjudice au Ministère dès lors qu'il n'a plus le monopole du contrôle et de la régulation des activités ou de la répartition spatiale des investissements. Une telle tendance s'est développée au point que des projets de développement communautaire en milieu rural, ont eu pour ancrage institutionnel le CDHLP ou le CSA.

Au niveau régional, les délégations sont dirigées par des délégués agissant sous l'autorité des Walis qui sont, en tant que représentants du Gouvernement, responsables de la coordination des programmes régionaux de développement et de la mise en œuvre de la politique de l'Etat.

#### **3.1.1 : Le Ministère<sup>2</sup>**

En vertu du décret 009/2006 du 9 juin 2006 fixant ses attributions et l'organisation de son administration centrale<sup>3</sup>, le Ministre du Développement Rural a pour mission de concevoir, d'exécuter, de suivre et d'évaluer les politiques de développement rural, arrêtées par le Gouvernement. A ce titre, il est chargé (i) d'élaborer et mettre en œuvre les politiques du secteur, (ii) d'orienter et faciliter les actions des différents opérateurs publics et privés, (iii) de contribuer à l'appui des producteurs, de promouvoir le monde rural, d'appliquer les lois sur la protection du patrimoine agricole productif (iv) de coordonner, suivre et évaluer l'exécution des politiques et des actions du secteur, (v) de favoriser l'organisation des producteurs et des marchés agricoles, (vi) d'apporter, appui et conseil en matière agricole, (vii) d'améliorer le fonctionnement et les capacités des organisations socioprofessionnelles, (viii) d'initier les projets de textes juridiques en matière agricole (ix) de participer à l'élaboration des politiques et stratégies en matière de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté, de crédit agricole, de commercialisation des produits agricoles, d'agro industrie et de réorganisation foncière et

---

<sup>2</sup> Ce sont les attributions de l'ancien MDRE dont on a retranché les attributions du nouveau Secrétariat d'Etat Près le Premier Ministre, chargé de l'Environnement.

<sup>3</sup> Le rapport a été écrit après la création d'un Secrétariat d'Etat à l'Environnement

(ix) d'entretenir, dans son domaine, des relations de coopération avec les organismes internationaux et inter-Etats

Sont soumis à la tutelle du Ministère du Développement Rural les Etablissements publics et sociétés ci-après : (i) Le Centre National de Recherches agronomiques et du Développement Agricole, (ii) le Centre National d'Elevage et de Recherches Vétérinaires (iii) l'Ecole Nationale de Formation et de Vulgarisation Agricole, (iv) la Société Nationale pour le Développement Rural, (v) la ferme de M'Pourié, (vi) la Société des Abattoirs de Nouakchott et (vii) le Centre National de Lutte anti-acridienne.

Le Ministre exerce enfin un pouvoir **de surveillance** sur (i) la Centrale d'Approvisionnement en Intrants d'Elevage et (ii) l'Union Nationale des Coopératives de Crédit et d'Epargne de Mauritanie.

Il est organisé suivant une structure classique comprenant (i) Un Secrétariat Général, (ii) des Directions et Services Centraux, (iii) des Délégations au niveau des wilayas et (iv) et des inspections au niveau des moughata.

Depuis sa restructuration en 1993, le Ministère a évolué en essayant chaque fois, de mieux répondre aux exigences de clarté dans la définition des missions et des relations fonctionnelles entre ses différents services. Cette recherche constante de réadaptation a connu plusieurs étapes (i) le recentrage de la fonction de planification, de suivi et d'évaluation désormais confiée à une direction qui prend une dimension de plus en plus convenable, (ii) la recreation d'une Direction de l'Elevage pour redonner à ce secteur l'importance qu'il semble avoir perdue dans le cadre de la restructuration, du point de vue de nombreux observateurs, (iii) la séparation de la fonction « aménagement rural » de celle de la protection de l'environnement et (iv) la précision des relations entre les délégations et les services centraux.

Il reste néanmoins à souligner certaines faiblesses qui ont été mentionnées par l'audit organisationnel et fonctionnel effectué récemment et dont on pourrait citer (i) une prolifération des services centraux (services, divisions et cellules) qui résulteraient plus du souci de « recaser » les cadres et agents du Ministère qui ne veulent pas aller sur le terrain, (ii) l'absence de clarté dans la définition des tâches, à travers un cahier des fonctions ayant pour but d'adapter le profil à l'emploi des agents, (iii) la relation entre les délégués régionaux et les directeurs centraux est encore imprécise, en dépit du fait que le nouveau décret stipule que les derniers reçoivent des premiers des directives, dans leurs domaines respectifs. Il ne peut s'agir ici que d'un pouvoir hiérarchique qui doit être bien précisé faute de quoi, les directives peuvent ne pas être exécutées.

### **3.1.2 : Les Délégations régionales**

Les Délégations Régionales sont installées au niveau des 13 wilayas ; elles sont chargées de missions relatives à la conception, l'organisation et de la mise en œuvre des actions ayant rapport avec (i) les campagnes de prophylaxie et de contrôles sanitaires, (ii) les programmes d'aménagement, (iii) l'encadrement des producteurs ruraux, (iv) le contrôle du respect de la réglementation relative aux différents relevant du Ministère, (v) le contrôle des travaux ruraux et petits équipements programmés à l'entreprise (vi) les enquêtes statistiques agricoles, (vii) l'animation des structures de concertation du développement agricole aux échelons territoriaux (viii) l'appui aux services des établissements publics relevant de la tutelle du MDR, aux projets ponctuels et aux communes Région.

Les délégués régionaux reçoivent des directives des directeurs centraux et leurs interventions au niveau régional, sont soumises au contrôle technique des services centraux.

Dans le domaine des compétences dévolues aux communes, les Délégations sont responsables de l'inspection vétérinaire des abattoirs, de l'encadrement des projets de reboisement communaux et de tout projet communal à caractère agricole.

L'organigramme de référence des Délégations Régionales prévoit les services et bureaux suivants (i) le service du développement du conseil rural et l'appui aux OSP, (ii) le service vétérinaire et de l'élevage, (iii) le service de la protection des ressources et des productions végétales, (iv) le bureau de la programmation et des statistiques et le bureau des affaires administratives et financières.

La restructuration a été conçue au départ comme un regroupement des structures du Ministère au niveau des circonscriptions territoriales. Elle devait permettre la rationalisation de la gestion des moyens, une planification des actions au niveau régional et une cohérence des programmes sectoriels du Département. Les délégations régionales étaient appuyées à leur démarrage, par des ressources additionnelles importantes, dans le cadre de certains projets, ce qui leur a permis de fonctionner de manière acceptable avant de connaître, plus tard, un ralentissement notable.

Aujourd'hui, une impression plus ou moins partagée établit l'échec de cette restructuration et l'attribue à trois raisons essentielles : (i) la concentration au niveau régional, des moyens humains matériels et financiers privant ainsi les inspections, des ressources nécessaires à leur fonctionnement (ii) la négligence manifeste du secteur de l'élevage qui assure la plus grande partie de la contribution de l'agriculture au PIB et qui n'a plus de structure indépendante au niveau local régional et local (iii) la tendance à transformer la fonction de délégué régional en fonction politique, en privilégiant d'autres paramètres de sélection et de nomination des délégués.<sup>4</sup>

Ces facteurs ont entraîné une insuffisance en matière d'encadrement du monde rural au moment où il en avait le plus besoin et engendré d'énormes gaspillages des ressources humaines, matérielles et financières.

Les délégations régionales bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement sur budget de l'Etat. Le tableau ci-dessous donne une idée de la répartition de cette dotation :

| Delegations     | Dotation 2004     | Dotation 2005        |
|-----------------|-------------------|----------------------|
| HODH EL Charghi | 20 612 000        | 20 624 000,00        |
| HODH EL Gharbi  | 14 760 000        | 14 768 000,00        |
| Assaba          | 18 775 000        | 18 823 000,00        |
| Gorgol          | 15 668 000        | 15 680 000,00        |
| Brakna          | 17 923 000        | 17 959 000,00        |
| Trarza          | 14 237 000        | 14 289 000,00        |
| Adrar           | 7 453 950         | 7 455 950,00         |
| Nouadhibou      | 3 414 090         | 3 414 090,00         |
| Tagant          | 7 331 000         | 7 337 000,00         |
| Guidimaka       | 7 761 000         | 7 761 000,00         |
| Tirsis Zemmour  | 3 338 000         | 4 218 000,00         |
| Inchiri         | 3 393 000         | 3 664 900,00         |
| Nouakchott      | 6 485 520         | 7 285 520,00         |
| <b>Total</b>    | <b>87 151 000</b> | <b>98 971 000,00</b> |

<sup>4</sup> Certains délégués de plusieurs niveaux moins gradés que cadres qui servent sous leurs ordres, ce qui est une aberration inconcevable dans un Département technique

Cette répartition suscite deux remarques essentielles :

- Si l'on tient compte du nombre total des délégations et des inspections, on constate que la part revenant à chacune de ces entités qui sont au nombre de 66, s'élève à 1.499.560,6 UM par an, ce qui est dramatiquement insignifiant. C'est ce caractère drastique des dotations qui amènerait les délégués régionaux à opérer une rétention des moyens financiers au détriment des inspecteurs
- La part des crédits délégués aux structures régionales et locales représente un pourcentage insignifiant du budget annuel de fonctionnement du Ministère, ce qui est encore plus grave du point de vue de la logique élémentaire en matière de gestion des structures opérationnelles comme le MDR

### **3.1 .3 : Les inspections de moughata**

Les inspections sont des structures de proximité qui ont la charge de répondre aux préoccupations immédiates des paysans, alors qu'elles ont vécu dans un dénuement aussi évident qu'inexplicable, dans une conjoncture où l'on prétend privilégier l'approche participative pour une plus grande contribution des populations au développement agricole. C'est une conséquence logique de la force concentration des moyens dont d'autres aspects seront examinés plus loin.

## ***3.2 : Les institutions d'aménagement, de recherche et de formation***

### **3.2.1 : Les institutions d'aménagement**

L'unique structure d'aménagement rural et d'encadrement des paysans est la Société Nationale Pour le Développement Rural (SONADER). Créée en 19976 sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial, la SONADER a été restructurée plusieurs fois au fur et à mesure de l'évolution de la politique nationale agricole. Actuellement, elle est chargée, au terme du décret 95-022 du 8 avril 1995 portant sa réorganisation, de deux types d'activité à savoir (i) la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation de projets dans le domaine hydro agricole et la maintenance des grandes infrastructures dont la gestion n'a pas été encore transférées aux organisations paysannes et (ii) le conseil agricole et l'appui aux coopératives et leurs unions, sur les périmètres irrigués aménagés par l'Etat.

L'une de ces missions, en l'occurrence la réhabilitation et la maintenance des infrastructures continue d'incomber à la Société, car le transfert de la gestion des aménagements aux organisations exploitantes n'a pu être assuré jusqu'ici. Les causes de ce retard sont imputables à la fois à la faiblesse des capacités desdites organisations et au manque de possibilités pour l'Etat de mettre ces aménagements dans un état satisfaisant, préalablement au transfert de leur gestion. Les relations entre l'Etat et la SONADER sont désormais précisées dans des contrats de programmes périodiques pour une répartition claire des rôles entre le MDR et son principal instrument institutionnel de développement agricole.

La SONADER a rendu au pays des services inestimables, mais elle n'a jamais cessé de faire les frais de la politique intérieure et des rapports parfois troubles, entre l'Etat et ses partenaires au Développement.

- Aux premières années de son existence, elle a été considérée comme la SNIM verte, mise en place pour des raisons d'équilibre en faveur des populations de la Vallée. Certains sont allés jusqu'à l'accuser d'ostracisme car, à leurs yeux, elle ne faisait que distribuer de l'argent aux communautés villageoises de la Vallée en aménageant leurs terres et en leur fournissant le crédit et les intrants.
- Au début des années 90 et dans la philosophie du Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (PASA), la SONADER fut considérée comme un instrument de spoliation des terres et de leur redistribution aux allochtones, au détriment des ayants droit fonciers traditionnels. La restructuration dans le cadre du PASA avait de ce fait, pénalisé les communautés villageoises qui, loin de pouvoir se mettre dans les conditions d'une économie de marché telle conçue par le PASA, avaient et ont toujours besoin d'encadrement rapproché, et d'un appui matériel et financier offert dans des conditions dérogeant aux principes d'une telle philosophie économique.
- Depuis lors, la société est maintenue dans une sorte de « salle de réanimation » car, tantôt elle s'avère indispensable, tantôt la mission qui lui était initialement dévolue semble pouvoir être assumée par d'autres acteurs privés.

La question qui se pose aujourd'hui et que personne ne veut réellement aborder est de savoir comment résoudre cette énorme contradiction pour réhabiliter ou supprimer cette grande société.

### **3.2.2 : Les principales institutions de recherche:**

Le Ministère dispose de plusieurs institutions de recherche, notamment: (i) le centre national de recherche agronomique et de développement agricole, (ii) le centre national d'élevage et de recherche vétérinaire, (iii) le centre de contrôle de qualité de semences et plants, le Réseau Mauritanien d'Epidémiosurveillance des Maladies Animales (REMEMA).

Parmi les plus importantes institutions de recherche, il convient de souligner le rôle capital qui pourrait être joué par le Centre National de Recherche et de Développement Agricole (CNRADA) et le Centre National d'Elevage et de Recherche Vétérinaire (CNERV).

#### **• Le Centre National de Recherches Agronomiques et du Développement Agricole**

Créé en 1994, le CNRADA a été restructuré au terme du décret 94-078 du 17 août 1994. C'est un établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Il est organisé en dix divisions chargées respectivement (i) des cultures vivrières et oléagineuses, (ii) de l'horticulture, (iii) des systèmes de productions et du transfert de technologie, (iv) de la défense des cultures, (v) de l'agroforesterie, (vi) des semences et de la protection des ressources phytogénétiques, (vii) de la méthodologie et de la documentation, (viii) du machinisme agricole, (ix) de l'agro climatologie et de la gestion de l'eau et (x) de la pédologie et de la fertilisation. Le CNRADA dispose de plusieurs stations de recherche dans des zones d'intérêt scientifique particulier et peut, théoriquement, répondre à toute demande d'étude des projets, de programmes de développement ou de promoteur privé. Sa restructuration en 1994, visait entre autres objectifs à lui permettre, par dérogation de recevoir des recettes propres provenant de son activité.

- **Centre National d'Elevage et de Recherches Vétérinaires**

Créé en 1973, le CNERV a été restructuré au terme du décret 94-110 du 31 décembre 1994. C'est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a pour mission, de mener et de favoriser toute recherche médicale, vétérinaire et zootechnique utile au développement de l'élevage mauritanien.

Le CNERV est organisé en 5 services chargés respectivement (i) de la sérologie, (ii) de la bactériologie, (iii) de la parasitologie, (iv) de la virologie et (v) de la zootechnie.

### **3.2.3 : Les principales institutions de formation:**

Les institutions pouvant contribuer à la formation des cadres et agents du développement agricole sont (i) l'Ecole Nationale de Formation et de Vulgarisation Agricoles, (ii) le Centre de Formation des Producteurs Ruraux de Boghé, (iii) le Lycée de Formation Technique et Professionnelle de Boghé (iv) l'Institut Supérieur d'Enseignement Technique et la Faculté des Sciences de l'Université de Nouakchott. Parmi ces institutions, les plus importantes sont l'Ecole Nationale de Formation et de Vulgarisation Agricole et Le Centre de Formation des Producteurs Ruraux de Boghé.

- **L'Ecole Nationale de formation et de Vulgarisation Agricole :**

Créée en 1962 sous l'appellation de Centre de Formation et de Vulgarisation Agricole, l'ENFVA a formé jusqu'ici un grand nombre de cadres (817) <sup>5</sup>et, n'eût été cette perte de mémoire collective dont elle est aujourd'hui victime, cette institution aurait mérité tout le respect et la reconnaissance du monde rural. Elle est érigée en établissement public à caractère administratif depuis 1984, mais pour devenir peu à peu un simple souvenir. Des tentatives visant à redonner à la formation l'importance qu'elle mérite et envisager un plan général de formation des ressources humaines, ont amené le Département en 1998, à dresser un état des lieux de cette institution<sup>6</sup>. L'ENFVA disposait encore des infrastructures et des moyens humains et matériels nécessaires à sa remise à niveau. Mais au lieu de ce redressement qui aurait été fort utile, l'Ecole a cessé toute activité ou presque, depuis 12 ans.<sup>7</sup>

- **Le Centre de Formation des Producteurs Ruraux de Boghé :**

Créé en 1973 avec le concours du Programme de Solidarité du Sahel et du Centre Oeuménique Mondial, le Centre de Formation des Coopératives de Boghé a été subrepticement transformé en Centre de Formation des Producteurs Ruraux. C'est un service déconcentré de la Direction de la Recherche, de la Formation et de la Vulgarisation (DRFV) Sa mission a toujours été d'apporter aux organes dirigeants des coopératives, des connaissances dans des domaines variés du séchage et de la conservation des produits, de la gestion de l'eau, de la maintenance et la réparation des motopompes, de l'alphabétisation.

Ce service a joué un rôle éminent dans l'appui aux producteurs mais il a rencontré des contraintes dans l'exécution de sa mission, notamment à cause de son statut de service déconcentré qui ne lui permettait guère de pouvoir assurer des prestations rémunérées.

---

<sup>5</sup> Selon les observations formulées à l'endroit du premier draft de ce document. Mais selon la DRFV le chiffre est de 777 comme paru dans le rapport d'identification et de quantification des besoins en formations du secteur rural, décembre 1998.

<sup>6</sup> Voir rapport sur l'identification et la quantification des besoins en formation du secteur rural, décembre 1998.

<sup>7</sup> Selon la DRFV, la mission n'a pas eu la possibilité de vérifier sur place.

L'autonomie financière dont il bénéficie actuellement, pourrait le préparer à devenir, en s'associant à d'autres structures, le noyau d'une grande institution d'appui aux organisations rurales.

### ***3.3 : Les projets et programmes autonomes***

La prolifération des structures ad hoc appelées « Projets » résulte d'un contexte marqué par une crise de confiance dans le système administratif traditionnel qui a accusé de réelles faiblesses au début de la période de l'Ajustement structurel.

#### **3.3.1 : Justifications**

Le premier constat de la faiblesse des structures classiques de l'Etat (directions, services, divisions et leurs dépendances au niveau des administrations territoriales) avait eu pour effet, le mode dirigiste aidant, de favoriser la création d'établissements publics dont l'origine historique dans les économies libérale est bien connue.

L'administration classique s'est avérée incapable de répondre aux exigences de diligence et d'efficacité à cause de sa lenteur et de la complexité des procédures auxquelles elle est assujettie en matière de comptabilité et de mécanismes de prise de décision. Ce fut le premier pas vers la marginalisation des structures traditionnelles, phénomène dont se sont difficilement accommodés les fonctionnaires des corps d'Etat qui n'avaient pas la chance d'être détachés auprès de ces nouvelles sociétés « plus juteuses » selon la terminologie consacrée de l'époque. Mais le second pas vers l'évanouissement complet de l'administration traditionnelle fut accompli avec la création de nouvelles structures qui dérogent, quant à elles, à toutes les règles régissant les services publics.

L'engouement des bailleurs de fonds pour ce type d'organisation résulterait de plusieurs considérations, somme toute légitimes, car à l'époque, on pouvait penser que :

- Les Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) étaient considérés à juste titre comme le principal instrument de la politique dirigiste suivie par l'Etat jusqu'au début des années 80.
- La plupart des administrations avaient des difficultés financières dues aux faiblesses des ressources budgétaires, si bien qu'il était légitime de craindre qu'elles utilisent les fonds empruntés pour leur fonctionnement.
- La budgétisation des fonds empruntés aurait causé, aux projets, un retard considérable d'exécution, à cause de la lourdeur des procédures de la comptabilité publique.
- La sélection des cadres pour les projets doit obéir à des critères techniques alors que dans l'administration traditionnelle, le choix de personne peut subir les effets négatifs des charges subjectives.

Ces considérations entre autres, ont imposé une nouvelle catégorie de structure publique appelée « Projet », qui n'est ni déconcentrée pour se soumettre au contrôle hiérarchique donné, ni décentralisée pour obéir à un organe délibérant qui rend compte à un pouvoir de tutelle donné.

La réalité est que, même si les projets ont réalisé certaines actions qui demeurent à évaluer objectivement, ils évoluent de manière extra utérine et le Ministère n'exerce sur eux aucun contrôle réel, quand bien même il nomme et démet par arrêté, leur coordonnateur.

Les « Projets » ont donc achevé l'administration traditionnelle en la « vengeant » contre les EPIC auxquels ils ont enlevé toute raison d'être, en ce sens qu'ils accomplissent désormais les missions qui leur étaient taches précédemment confiées. L'exemple le plus probant est celui de la SONADER qui ne vit plus que grâce aux subsides provenant des projets alors qu'à un moment donné, c'était elle qui appuyait certaines directions centrales.

Le Ministère assure actuellement le pilotage à distance des projets et programmes tels que (i) le Programme de Développement Intégré de l'Agriculture Irriguée en Mauritanie, (ii) le Programme de Développement Rural Communautaire (iii) le Programme de Développement Durable des Oasis (iv) le Projet d'Aménagement Rural dans les Oasis de l'Adrar (iv) le Projet d'Aménagement Hydro agricole du Brakna Ouest (v) le Projet de Gestion des Parours et de Développement de l'Elevage et (vi) d'autres petits projets locaux tels que le "Projet Petits Irrigués du Brakna, le Projet Fourrager.

### 3.3.2 : Atouts et contraintes des projets autonomes

Ces nouvelles structures ont, elles aussi, leurs atouts et leurs contraintes dont les principales figurent au tableau ci-dessous

| Atouts                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Contraintes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elles ont promu la créativité en matière d'intervention en milieu rural</li> <li>- La diversité des approches et des méthodes d'organisation des populations a un effet positif sur les énergies communautaires.</li> <li>- Elles ont sensibilisé largement sur la gravité de la dégradation des écosystèmes et fixé les populations dans leur terroir.</li> <li>- Le système d'évaluation des programmes a créé une bonne tradition d'obligation de résultat.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La durabilité de leur action est limitée</li> <li>- Leur personnel n'est pas motivé au point de s'attacher à une administration donnée parce que celle-ci doit disparaître à la fin du projet.</li> <li>- Le manque de personnalité juridique les fragilise en cas de litiges entre eux et des tiers.</li> <li>- Ils sont considérés comme une vache à lait des services de tutelle.</li> </ul> |

## 3.4: Les institutions de concertation et de conseil

Les institutions de concertation et de dialogue entre le Ministère et ses partenaires privées sont nombreuses et sont de statut divers.

### 3.4.1 : Les institutions de concertation extérieures au Ministère

Les structures ou institutions de concertation et de conseil pouvant éclairer le Ministère sur les choix et politiques agricoles comprennent :

- Le Conseil Economique et Social prévu par la Constitution, et dont la mise en place peut donner, au Département, un éclairage utile
- Les Chambres professionnelles, en l'occurrence celle de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture (CCIA) et de celle de l'Artisanat et des Métiers de Commerce d'Industrie et d'Agriculture (CNAM). Se sont deux établissements publics à caractère professionnels qui ont pour mission entre autres, d'apporter un concours aux Ministères ayant un rapport avec eux, en matière de formation et de politique de développement agricole.

- La Cellule de concertation entre l'Etat et le secteur privé dont les représentants regroupent entre autres ceux du monde rural, notamment les fédérations d'agriculteurs et d'éleveurs.
- Le Forum des organisations non gouvernementales qui constitue déjà un cadre de concertation avec le Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte contre la Pauvreté et à l'Insertion et pourrait apporter son soutien au Département en matière de définition des stratégies agricoles.

### 3.4.2: Les institutions consultatives internes

Parmi les structures internes au Département, ayant une mission de concertation et de conseil figurent :

- La Cellule ad hoc créée annuellement par le Ministère pour la définition des programmes et la réalisation des campagnes agricoles et comprenant les représentants de l'ensemble des organisations rurales nationales
- Le Conseil National de la Recherche Agronomique (CNRA)
- Au, niveau des wilayas il existe un Conseil Régional de Développement institué par l'ordonnance 90.002 du 31 janvier 1990 fixant l'organisation de l'Administration Territoriale de l'Etat. Cette institution n'a jamais été mise en place car l'ordonnance elle-même attend toujours d'être mise en application.
- Pour pallier cette carence, le Ministre du Développement Rural a créé des comités régionaux dans certaines régions, pour servir de cadres d'une programmation concertée de la gestion des ressources naturelles. L'expérience dite « COVICODERE » n'a cependant pas été concluante et les comités ont été supprimés de fait.

Au niveau local, il existe une multitude d'organisations communautaires (associations coopératives, etc.) qui participent de manière indirecte, à l'élaboration des programmes et à la définition des politiques agricoles. Certaines d'entre elles jouent un rôle important telles que les unions des coopératives, l'Union des Associations Pastorales et l'Union des Associations de Gestion Participative des Oasis. Le tableau ci-dessous souligne les principaux atouts et contraintes des institutions de concertation et de conseil.

| Atouts                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Contraintes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Large éventail d'opinions</li> <li>- Bonne capacité de mobilisation.</li> <li>- Bonne expérience dans la technique de négociation des programmes, des projets et des campagnes ponctuelles.</li> <li>- Bonne présence au niveau territorial</li> <li>- Bonne école d'apprentissage de la démocratie et de la négociation sociale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Caractère éphémère des structures</li> <li>- Absentéisme des acteurs privés</li> <li>- Absence de discipline</li> <li>- Faiblesse du niveau technique du privé</li> <li>- Obéissance aveugle aux services publics</li> <li>- Mauvaise préparation des réunions</li> <li>- Absence de mécanismes de suivi conjoint et de contrôle d'exécution des décisions</li> </ul> |

En dépit de ces contraintes, le Ministère du Développement Rural a développé, plus que partout ailleurs au sein du Gouvernement, la plus importante tradition de concertation et d'implication

des acteurs à tous les niveaux. Il reste cependant indispensable, d'ancrer davantage cette tradition, à travers des mécanismes appropriés, pour ainsi dire permanents et disposant de base réglementaire claire.

### ***3.5 : La répartition des ressources humaines entre les services***

La répartition du personnel entre les services centraux, les délégations, les inspections et les établissements publics, montre des déséquilibres inexplicables autrement que par un laxisme évident dans la gestion des ressources humaines.

#### **3.5.1 : La répartition du personnel entre le centre et les wilayas<sup>8</sup>**

- La répartition du personnel entre le niveau central et les services extérieurs a été établie par le dernier audit institutionnel conformément au tableau ci-dessous.

| Affectations                         | Cadres supérieurs | Cadres moyens | Exécution | Appui (D) | Total | %   |
|--------------------------------------|-------------------|---------------|-----------|-----------|-------|-----|
| Directions Centrales                 | 128               | 117           | 220       | 68        | 533   | 54% |
| Délégations Régionales               | 50                | 92            | 100       | 35        | 277   | 28% |
| Personnel détachés aux EP et projets | 81                | 59            | 6         | 3         | 149   | 16% |
| Détachements divers                  | 16                | 4             | 3         | 0         | 23    | 2%  |
| Total personnel MDRE                 | 275               | 272           | 329       | 106       | 982   |     |

Ces données sont les seules disponibles à travers la documentation existante à ce jour. Elles inspirent quelques remarques essentielles qui peuvent donner une idée des faiblesses du Département, en matière de gestion des ressources humaines.

- Une forte concentration du personnel au niveau des directions centrales (54%). Si l'on y ajoute les agents détachés ou flottants et les détachements auprès des établissements publics, on s'aperçoit de l'énorme déséquilibre, car il ne reste, pour l'action sur le terrain, que 28%. Or la répartition du personnel entre les wilayas et les moughata fait ressortir que 44% de ce personnel travaille dans l'administration centrale des délégations régionales. Il en ressort qu'un nombre insignifiant de 155 personnes, travaille pour l'encadrement des populations rurales, alors que le reste du personnel est, soit concentré au niveau des administrations centrales nationales ou régionales, soit détachées auprès d'autres institutions, soit en situation de flottement.
- Le nombre de cadres supérieurs est plus élevé que celui des moyens, alors la logique fondée sur un impératif purement opérationnel aurait dicté le contraire de ce rapport de proportions. Il en est de même du nombre du personnel d'exécution qui est, contrairement à la même logique, plus important que celui des agents d'appui.
- Le nombre d'agents détachés aux établissements publics et aux projets est plus important qu'il ne devrait l'être, compte tenu du fait que ces services bénéficient d'autonomie et de ressources dégagées sur le budget de l'Etat, ce qui leur permet de

<sup>8</sup> Ce sont les chiffres du recensement effectué dans le cadre du diagnostic organisationnel et fonctionnel. D'autres chiffres nécessiteraient une nouvelle enquête qui ne fait pas partie des termes de référence et qui demanderait un temps relativement long.

recruter sur leur propre moyens financiers. Un tel nombre de personnes détachées (149 cadres supérieurs et moyens) dénoterait un laxisme évident en matière de gestion des personnels.

- La répartition actuelle selon des données fournies par la Direction Administrative et Financière est différente de celle du diagnostique organisationnel et fonctionnel du Ministère donne une autre image (voir tableau ci-dessous).

| Position                 | Nombre d'éléments | %    |
|--------------------------|-------------------|------|
| Services centraux        | 104               | 14,9 |
| Délégations Régionales   | 318               | 45,6 |
| Détachements aux projets | 15                | 0,02 |
| Détachés aux Ets publics | 92                | 13,2 |
| Détachements hors du MDR | 14                | 0,02 |
| Personnels non contrôlés | 154               | 22   |
| Total                    | 697               | 100% |

Cette répartition est plus rationnelle car elle établit un ratio acceptable entre le centre et les délégations régionales. Mais elle fait appel à deux remarques essentielles :

- Le Service de la DAF ne dispose d'aucun fichier à jour car les informations dont il dispose datent parfois de plusieurs années. Un grand nombre de fonctionnaires sont mutés par feuille volante sans que le Services des Ressources humaines en soit informés. Les données qui sont au niveau de la DAF sont irréalistes et il suffit pour s'en apercevoir de comparer le nombre d'éléments réels des Directions centrales et celui qui figure dans les fichiers de la DAF (voir répartition du personnel entre les différents services centraux)
- Le nombre de fonctionnaires non contrôlés et dont la situation est totalement ignorée par la DAF est considérable (22%), ce qui est intolérable pour un Département comme celui du Développement Rural.

### 3.5.2 : La répartition du personnel entre wilayas et moughata

Le tableau ci-dessous donne une répartition du personnel entre les délégations régionales et les inspections. (Selon les données du diagnostique de 2004)

| Catégories et structures | A  | B   | C  | D  |
|--------------------------|----|-----|----|----|
| Délégations régionales   | 45 | 50  | 16 | 13 |
| Inspections de moughata  | 5  | 72  | 46 | 30 |
| TOTAL                    | 50 | 122 | 62 | 43 |

La lecture de cette répartition inspire quelques observations préliminaires :

- Sur les 53 moughataas, 48 inspections au moins, ne disposent pas d'un encadrement de niveau A.
- Le nombre des agents de la catégorie « C » est nettement inférieur à celui des agents de la catégorie B alors que dans toute structure de base c'est l'inverse qui aurait été logique.

- L'ensemble des inspections ne disposent que de 153 agents toutes catégories confondues, soit une moyenne de 2,9 agents par inspection.
- Le nombre d'agents au niveau des 13 délégations est de 117 soit 76,5% de l'ensemble du personnel travaillant au niveau des régions, ce qui illustre parfaitement le degré de concentration des ressources humaines dans les administrations régionales.

Cette concentration était plus ressentie en ce qui concerne la répartition des moyens humains et financiers. Toutefois, l'envoi de crédits délégués aux inspections a commencé à partir de 2005 à améliorer leur situation

Selon le Service des Ressources Humaines du MDR, cette répartition aurait subi une modification conformément au tableau ci-dessous :

| Wilayas       | Délégations | Inspections |
|---------------|-------------|-------------|
| Hodh Charghi  | 8           | 19          |
| Hodh Gharbi   | 7           | 17          |
| Assaba        | 10          | 22          |
| Gorgol        | 15          | 27          |
| Brakna        | 8           | 15          |
| Trarza        | 6           | 34          |
| Adrar         | 7           | 10          |
| Nouadhibou    | 3           | 3           |
| Tagant        | 6           | 8           |
| Guidimaka     | 8           | 15          |
| Inchiri       | 6           | 6           |
| Tiris Zemmour | 2           | 2           |
| Nouakchott    | 27          | 27          |

### 3.5.3 : La répartition du personnel entre les services centraux.

- La répartition du personnel entre les services centraux figure au tableau ci-dessous selon des données recueillies lors du diagnostic organisationnel et fonctionnel du MDR.

| Services                     | Selon de diagnostic de 2004 | Selon la DAF en 2006 |
|------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| Cabinet                      | 16                          | 17                   |
| DAF                          | 63                          | 13                   |
| D.l'Elevage                  | 109                         | 10                   |
| D. l'Agriculture             | 108                         | 18                   |
| DPCSE                        | 61                          | 11                   |
| DAR                          | 43                          | 8                    |
| DRFV                         | 87                          | 18                   |
| Direction de l'Environnement | 43                          | 9                    |

Elle inspire les remarques suivantes au sujet des chiffres du diagnostic de 2004:

- La Direction Administrative et Financière et la Direction des Politiques, de la Coopération et du Suivi évaluation sont les moins nanties en personnel alors qu'elles assument l'essentiel de la mission du Ministère et leurs cadres sont appelés à opérer au niveau central, sauf quand il s'agit de missions ponctuelles sur le terrain. Les Directions qui doivent se déployer essentiellement sur le terrain avec des noyaux de suivi et de coordination au niveau central, sont les plus pourvues en cadres (DEA, DRFV).
- La Direction (DPCSE) qui a le plus besoin de cadres supérieurs au niveau central, en est la moins pourvue.
- La direction qui a le plus de travail à faire sur le terrain (DEA) concentre un nombre considérable de personnel d'exécution alors qu'il n'y a rien à exécuter à Nouakchott.

De telles lacunes ne peuvent s'expliquer que par deux phénomènes à savoir :

- La bureaucratisation excessive du ministère dont les cadres et agents ne veulent pas travailler sur le terrain. Cette bureaucratisation s'est accompagnée d'une politisation des fonctions techniques au niveau du Ministère, au détriment de l'efficacité et des normes de gestion rigoureuses des ressources humaines et des carrières. Cette politisation est la seule qui puisse expliquer des cas inconcevables où des docteurs vétérinaires au sommet de la hiérarchie sont encore au stade de chef de division alors leurs confrères qu'ils ont eux-mêmes sélectionnés, sont des chefs de service et attendent mieux encore. Il en serait certainement de même pour des ingénieurs et d'autres cadres des corps supérieurs. En présence de telles situations on ne peut ni valoriser le savoir et la formation, ni motiver les hommes.
- Des recrutements complaisants qui ne tiennent compte, ni de l'adéquation profil/emploi, ni des incidences d'une telle pratique sur le rendement des services techniques.
- Enfin, à la lumière des données recueillies dans le cadre de ce rapport, auprès du Service des Ressources Humaines du MDR, on s'aperçoit que la répartition des ressources entre les services centraux fait ressortir une différence énorme dont on ne peut connaître l'origine.
- Cette répartition est encore provisoire car il faudrait attendre que soient transférés au nouveau Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement, 140 agents appartenant aux corps forestiers et autres fonctionnaires dont la formation a des rapports avec l'Environnement<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Au moment où ce rapport a été fait, les deux Départements étaient encore confondus

### 3.5.4 : La répartition du personnel entre délégations

La répartition du personnel entre les Délégations régionales figure au tableau ci-dessous.

| Délégations   | Selon le diagnostic de 2004 | Selon le SRH en 2006 |
|---------------|-----------------------------|----------------------|
| Hodh Charghi  | 28                          | 34                   |
| Hodh Gharbi   | 16                          | 27                   |
| Assaba        | 26                          | 37                   |
| Brakna        | 21                          | 35                   |
| Gorgol        | 24                          | 42                   |
| Trarza        | 17                          | 48                   |
| Tagant        | 12                          | 17                   |
| Nouadhibou    | 12                          | 3                    |
| Adrar         | 13                          | 13                   |
| Guidimaka     | 26                          | 28                   |
| Inchiri       | 28                          | 6                    |
| Tiris Zemmour | 14                          | 2                    |
| Nouakchott    | 40                          | 27                   |
| <b>Total</b>  | <b>277</b>                  | <b>319</b>           |

Elle suscite deux remarques essentielles concernant le diagnostic de 2004, tout au moins ::

- On pourrait comprendre difficilement que le Hodh Charghi et l'Inchiri aient le même nombre de cadres et agents, alors qu'elles sont pour le moins différentes au plan de la démographie, de la superficie et du potentiel agricole. Il en est de même, mais dans une moindre mesure, de la différence entre le Tagant où existe un grand nombre de barrages et l'Adrar.
- Mais le plus surprenant est que Nouakchott où il n'existe que quelques animaux domestiques le plus souvent mis en fourrière par la Commune, dispose du plus grand nombre de cadres, soit deux fois plus que le Brakna et la somme du Tagant, de l'Adrar et du Tiris Zemmour.

En conclusion, si l'on en juge seulement par la répartition du personnel entre les différents services, on perçoit clairement les raisons pour lesquelles ce grand Département a presque échoué et commence à perdre la confiance des populations et des partenaires au développement. Bien entendu, ces remarques ne sont pas imputables à la DAF qui ne dispose, en réalité, ni de ressources matérielles ni de personnel qualifié suffisant pour s'acquitter de ses missions. Par exemple, le service des ressources humaines est dirigé par un cadre qui est nommé chef de division depuis plus de dix ans. Il n'existe pas par ailleurs, de chef de la division formation continue.

Il semble que le redressement du Département passe nécessairement par celui de cette Direction doit faire l'objet d'un effort particulier. Sans parler de sa mission d'assistance du Secrétaire Générale en matière de gestion budgétaire, la DAF doit être capable d'assurer une gestion des ressources humaines plus active dont le succès commande et décide de la réussite des politiques et des stratégies agricoles .

## **IV: LE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS AGRICOLES**

Le Programme d'action de la stratégie de développement rural (SDSR) fixe comme objectifs, en terme de développement institutionnel les actions visant :

- L'adéquation du cadre institutionnel et des services à l'élevage à travers l'amélioration de la réponse des prestataires publics et privés aux demandes des éleveurs et autres acteurs de la filière, et l'optimisation de l'efficacité des services publics autour de ses grandes responsabilités.
- Le renforcement des structures communautaires de gestion des ressources;
- La poursuite de l'appui à l'organisation, au développement et au renforcement de capacité des OSP dans le secteur.
- La poursuite de la mise en oeuvre de la réorganisation des services publics;
- La mise en place de structures et mécanismes locaux de prise de décisions collectives, permettant d'assurer une gestion rationnelle et durable des ressources, et de prévenir et gérer les risques de tension et conflits, notamment entre utilisateurs permanents et temporaires.
- L'amélioration du cadre incitatif et réglementaire:
- la structuration des professions en OSP capables de gérer des infrastructures communes.

Ce sont là des objectifs clairs et apparemment opportuns mais pour les atteindre, un effort particulier devrait porter sur des actions suivant plusieurs axes :

### ***4.1 : L'amélioration du cadre juridique de l'action du Ministère.***

Le cadre juridique de l'action du MDR doit être clarifié en ce qui concerne certains aspects essentiels.

#### **4.1.1 : La précision de la mission**

Cette précision doit être envisagée à travers deux réaménagements :

- Le texte portant attribution du Ministre doit définir le concept et le contenu du Développement Rural, à défaut de quoi il serait mieux de revenir à l'appellation de Ministère de l'Agriculture. Cette appellation présente l'avantage d'être claire et surtout de mieux cadrer la mission de ce Département, après qu'on lui ait ôté l'Environnement. En effet, l'appellation de Ministère du Développement rural présente deux inconvénients : (i) elle inclue dans la mission des aspects relatifs à l'enseignement, à la santé, à l'hydraulique qui entrent désormais dans le champ de définition du concept de

développement rural au sens large (ii) elle exclue du champ d'intervention du Ministère, les activités agricoles dans les centres urbains.

- L'existence d'autres Ministères qui s'adonnent aux mêmes activités que le MDR impose pour la clarté des responsabilités, soit de répartir les sous domaines dans lesquels chacun des trois ministères doit agir, soit d'investir le MDR de la mission de superviser, de contrôler et de suivre les actions agricoles que d'autres structures publiques (CDHLPI et CSA) réalisent parfois à son insu. Le dernier décret (009-2000 du 9 janvier 2000, fixant les attributions du MDR, dispose que le Ministre est chargé, entre autres missions, de « coordonner, suivre et évaluer l'exécution des politiques et des actions de développement et d'aménagement et la réalisation des objectifs fixés en matière de développement agricole<sup>10</sup> ». Cette formulation exclue le contrôle a priori pour assurer la conformité des actions aux programmes, aux politiques et aux objectifs globaux du Département. Une formulation plus convenable aurait dû préciser clairement que « Le Ministre vérifie la conformité des actions agricoles réalisées par toute autre administration publique, aux programmes nationaux dans ce domaine et aux normes en vigueur. Il en assure le suivi et l'évaluation et en contrôle l'exécution ». Cette disposition permet au Ministère d'inclure dans sa programmation, toutes les initiatives publiques et de mieux suivre la situation alimentaire du pays. Elle permet également d'éviter une répartition inégalitaire des interventions publiques dans le domaine du développement agricole et un gaspillage des ressources de l'Etat.

#### 4.1.2 : La clarification des missions des services

Le nouvel organigramme du Ministère a tenu compte des recommandations du rapport d'audit organisationnel et fonctionnel dans ce domaine. Mais certaines observations n'ont pas été prises en considération à savoir que :

- Toutes les directions, à part celle de l'Aménagement Rural, comportent le même nombre de services (3) et le même nombre de divisions (6). Or cette uniformité révèle un manque de prise en compte de la différence entre les directions. Les Directions administratives et Financières, des Politiques, de la Coopération et du suivi évaluation auraient dû être plus étoffées logiquement, car elles assurent une fonction staff qui est l'essentiel de la mission du Ministère.
- Les missions dévolues aux services ne sont pas précisées, ce qui permet de penser qu'ils ont été créés pour recaser des fonctionnaires. La démarche inverse aurait dû être suivie, pour éviter un gaspillage des ressources humaines et d'autres inconvénients. Pour vérifier la cohérence et s'assurer de la justification des services, il serait indispensable d'établir un cahier des fonctions précisant les tâches des services et des divisions

D'autres remarques peuvent être formulées à l'endroit de ce nouvel organigramme auquel il faut laisser le temps de dévoiler ses insuffisances :

- L'absence d'un service du Matériel ne s'explique pas car il s'agit d'un Ministère qui dispose d'un grand patrimoine immobilier et meuble.

---

<sup>10</sup> La mission concernant l'Environnement a été supprimée pour tenir compte de la création du SE/PM/E

- La fusion des marchés et des approvisionnements pourrait engendrer des risques de confusion préjudiciable à une bonne gestion. Il aurait été plus indiqué de prévoir à cette direction 5 services : Un service des Affaires financières, un service des ressources humaines, un service des marchés, un service du matériel et de la maintenance et un service des approvisionnements.
- La DPCSE doit être organisée de manière à tenir compte du profil des cadres appelés à y travailler (ingénieurs agroéconomistes, ingénieurs statisticiens, économistes, planificateurs etc.) En effet, si l'on veut que cette direction puisse drainer des cadres d'un tel niveau et sans lesquels elle ne pourrait assumer sa mission qui est l'essentiel de celle du Ministère, il faudrait nécessairement lui donner une stature particulière en l'érigant en Direction Générale comprenant (i) une direction de la programmation chargée non seulement de concevoir des programmes au niveau national, mais aussi d'aider les acteurs régionaux, locaux et privés à mettre en place leurs programmes respectifs (ii) une Direction des études ayant dans ce domaines les mêmes prérogatives et (iii) un Direction du suivi évaluation et du contrôle. La Coopération doit être rattachée à la direction de la programmation.
- La mission de la DRFV devrait être repensée car son rôle est assuré par des structures décentralisées, qui si elles étaient fusionnées en un grand institut national de la recherche et de la vulgarisation, pourraient mieux harmoniser les fonctions recherche, formation vulgarisation. (voir plus loin plus amples justificatifs). La DRFV devrait se transformer en direction d'Appui aux Organisations Rurales non pas sous forme de prestation des service de vulgarisation, mais en matière de formation et d'assistance technique (appui à la négociation, recherche de financement, élaboration des requêtes, assistance pour reconnaissance d'utilité publique etc).
- Si les grands aménagements sont entrepris soit par des promoteurs privés, soit à l'entreprise sur fonds publics et si les petits aménagements ruraux, diguettes, petits périmètres maraîchers, seuils de ralentissements sont entrepris exclusivement par les communautés locales, quel inconvénient y aurait-il à fusionner la DAR et la DRFV en une seule Direction Générale d'Appui aux organisations rurales ? Cette Direction Générale pourrait se subdiviser en deux directions (celle de l'aménagement et celle de la formation des producteurs) pour pouvoir répondre de manière coordonnée aux demandes des communautés rurales et des organisations socioprofessionnelles et communautaires en matière d'études, de programmation, d'aménagement, de formations des organes dirigeant et de vulgarisation.

Le nouvel organigramme a certes introduit des améliorations de l'organisation en la simplifiant, mais il semble avoir opéré des choix simplistes et jacobins, ce qui permet de penser qu'une réflexion est toujours utile pour rendre compte, à travers le schéma organisationnel, des options de politique agricole dont on a pas encore tiré toutes les conséquences.

Il serait intéressant d'envisager la perspective de restructurer les directions centrales de la manière suivante : (i) une Direction Générale des Politiques, de la planification, du suivi et de l'évaluation divisée en trois directions (ii) une Direction Générale de l'Appui aux Organisations rurales divisée en deux directions (iii) une Direction Générale de l'Agriculture divisée en deux directions, celle de l'agriculture en sec et celle de l'agriculture irriguée et (iv) une Direction de l'Élevage. Dans cette perspective, le Service des Affaires Foncières serait transféré à une

structure autonome, la recherche et la formation des cadres supérieurs et moyens devraient être prises en charge par une structure unique, (voir plus loin).

#### **4.1.3 : La prise en compte des principes du droit :**

Désormais, le statut de certaines structures doit être réaménagé pour les rendre plus conformes aux règles classiques du droit. Il s'agit notamment :

- De la Société des Abattoirs de Nouakchott a été créée dans un contexte particulièrement marqué par un recul de la décentralisation qui a aidé à dessaisir la Communauté urbaine de Nouakchott d'une partie de son domaine public. En effet, au terme de l'ordonnance instituant les communes, (art 82) les abattoirs font partie intégrante du domaine public communal. Il en découle que cette société a été créée sur des bases illégales et doit être restituée à la Communauté Urbaine de Nouakchott.
- Les programmes et projets autonomes doivent être transformés en une nouvelle catégorie d'établissement public correspondant à leur situation et à la nature de leur mission. La création de catégorie d'établissement public est du domaine de la Loi alors qu'il n'existe actuellement que trois catégories (Etablissement public industriel et commercial, Etablissement public administratif et Etablissement public professionnel). En tout état de cause, les projets doivent être, soit des entités déconcentrées rattachées directement à une structure *line* à laquelle ils seront soumis, soit décentralisées et dotées clairement de personnalité juridique et de l'autonomie financière.
- Les nombreuses structures appelées bureaux et cellules doivent également être intégrées dans les directions si l'on ne veut pas que ces dernières soient vidées de leur substance et qu'elles n'aient plus rien à faire. Car, la sclérose des structures centrales proviendrait essentiellement du fait que leurs prérogatives ont été transférées à des structures ad hoc, qui sont souvent placées au dessus de toute hiérarchie.

## **4.2 : L'harmonisation des structures**

Le Ministère a beaucoup évolué ces derniers temps du point de vue organisationnel. Des efforts ont été accomplis dans le sens de la réadaptation de son organisation tant au contexte qu'en fonction des critiques formulées à l'endroit de la restructuration de 1993. Cependant des améliorations doivent être envisagées pour accroître le rendement de ses activités.

### **4.2.1: Le renforcement de la déconcentration**

Ce volet du programme de redressement du Ministère doit comporter plusieurs mesures :

- De nombreuses prérogatives actuellement exercées directement par le Ministre ou le Secrétaire Général, peuvent être dévolues aux délégués régionaux, surtout dans certaines wilayas à haut potentiel agricole. Ce transfert doit être, soit par délégation du Ministre, soit en modifiant les textes attributifs de compétences au Ministre, afin qu'une telle délégation soit possible. Dans ce cas, l'ensemble des textes doit être revus dans le seul but d'y introduire une disposition d'accompagnement au processus en cours de décentralisation et de déconcentration.

- La restructuration a créé des structures uniformes pour toutes les délégations régionales, en dépit de la différence de potentiel entre les wilayas. Le jacobinisme est tel que les délégations dans les wilayas ayant un faible potentiel disposent parfois, de plus de moyens humains (exemple de l'Inchiri et Nouakchott). Cette uniformité dénote le fait que la délégation est conçue, non pas comme une structure technique, mais une représentation politique dans les différentes principautés que sont les wilayas. Il en résulte un gaspillage des ressources intolérable et une mauvaise compréhension du rôle des services régionaux.
- La différence de potentiel entre les wilayas et les moughata dicte la mise en place d'une gamme de structures comportant : (i) des directions régionales au niveau des wilayas du Fleuve et de l'Est, (ii) des inspections uniques dans les wilayas à faible potentiel, (iii) des inspections autonomes dans les moughata à fort potentiel et (iv) des bases « inter régionales d'aménagement rural » ayant une autonomie par rapport aux services régionaux. Les statuts respectifs de ces structures, leur organigramme type et leurs attributions doivent être fixées par arrêté du Ministre.

#### 4.2.2 : Le renforcement de la décentralisation

Le processus de décentralisation des fonctions d'encadrement, de vulgarisation, de recherche et de formation s'est arrêté à mi chemin. Le CNRADA, est demeuré au stade de fœtus. L'ENFVA s'est totalement nécrosée. Le CNERV n'a fait que de petits pas en ce concerne la connaissance de l'espèce caméline et la vulgarisation ne semble pas avoir des rapports dialectiques avec la recherche et la formation. Ce constat est peut être catastrophiste, mais il est fondé et appelle des décisions suivant plusieurs axes

- **La réforme urgente des instruments institutionnels** de recherche, de formation et de vulgarisation qu'on devrait pouvoir fusionner en une structure opérationnelle unique, appelée à intervenir sur le terrain. Cette réforme doit reposer sur deux mesures :
  - La création d'un Institut de Recherche, de Formation et de Vulgarisation Agricole par le regroupement du CNERV, du CNRADA, de l'ENFVA et d'autres structures ad hoc agissant dans leur champ d'intervention. Cet Institut pourra avoir quatre antennes spécialisées respectivement dans l'irrigation, la phéniculture, la culture en sec et de la recherche sur l'espèce caméline. Une étude de ce projet permettra sans nul doute d'en montrer que son impact sera positif sur le développement agricole, et que son incidence budgétaire ne sera pas aussi grande qu'on a tendance à le croire.
  - La transformation de la Direction de la Formation de la Recherche et de la Vulgarisation en une direction Générale d'Appui aux Organisations Rurales comme indiqué plus haut. La plupart des pays de la sous région ont supprimé ce service central après s'être rendu compte qu'il est loin des problèmes et des préoccupations des paysans et des éleveurs et qu'il n'est pas arrivé à établir la relation qu'il faut, entre la recherche, la vulgarisation et la formation
- **Le transfert de certaines compétences aux communes** devrait également être examiné, notamment en matière de contrôle de la qualité des produits agricoles, de maîtrise d'ouvrage et de gestion des infrastructures hydro agricoles. Un conseil communal de développement rural devrait être créé pour faciliter l'intégration des actions agricoles dans le processus de programmation des actions des Communes disposant d'un grand potentiel agricole.

- **Le transfert de compétences aux organisations paysannes** en matière de gestion et de police des infrastructures hydro agricoles. La dernière étude faite pour juger des possibilités d'envisager ce transfert a souligné trois contraintes essentielles :
  - ***Une contrainte juridique*** car lesdites infrastructures relèvent du domaine public hydraulique et ne peuvent faire l'objet de concession public que par le Ministre de l'Hydraulique. Il faudrait donc ces infrastructures à ce domaine et créer un domaine public hydro agricole et confier sa gestion au Ministre du Développement Rural.
  - ***Une contrainte technique*** résidant dans la faiblesse des organisations d'exploitants et impliquant la nécessité de leur dispenser une formation préalable, en vue de renforcer leurs capacités.
  - ***Une contrainte opérationnelle*** résidant dans l'état des aménagements dont la plupart seraient en mauvais état alors que l'Etat doit les mettre en bon état, avant de transférer leur gestion aux organisations paysannes.

Il s'en suit que pour envisager un tel transfert dans des conditions garantissant une continuité durable du service concédé, des mesures d'accompagnement devraient être prises préalables devraient être envisagées.

- La révision de la loi portant code de l'eau pour soustraire les infrastructures hydro agricoles du domaine public hydraulique car la gestion de ce dernier est confiée par la loi au Ministre chargé de l'Hydraulique.
  - La promulgation d'une loi portant création d'un domaine public hydro agricole ou agricole en vue d'y insérer les ouvrages hydro agricoles (barrages, canaux d'irrigation et de drainage et leurs dépendances).
  - La mise au point un cahier des charges définissant les prescriptions techniques auxquelles les concessionnaires doivent se soumettre. Le projet de ce cahier existe déjà à la SONADER mais il doit être réactualisé et adopté.
  - L'élaboration d'un contrat-type de concession de service public de gestion des ouvrages hydro agricoles dont le projet a déjà été préparé par la SONADER.
  - La mise au point et l'exécution d'un programme de renforcement des capacités des organisations paysannes futures concessionnaires de service public de gestion desdites infrastructures.
  - Le renforcement de la SONADER pour lui donner la capacité d'exercer le contrôle technique de maintenance et l'encadrement des organisations concessionnaires.
  - La régularisation foncière dans les aménagements où elle n'a pas encore été réalisée.
- **Le transfert aux organisations d'éleveurs, de nouvelles prérogatives**, pour leur permettre d'assurer une bonne partie de la police sanitaire animale et la gestion des infrastructures publiques pastorales. Les principes généraux du transfert de cette prérogative

sont prévus par le droit en vigueur. Pour l'envisager, il faudrait nécessairement agir sur trois axes principaux :

:

- **Un premier axe** d'affinement des règles juridiques portant application des codes forestier et pastoral, pour identifier la nature et l'étendue des prérogatives pouvant être transférées aux organisations et les conditions de leur exercice.
- **Un deuxième axe** de renforcement des capacités des organisations pastorales en terme de connaissance des règles du droit administratif, d'organisation, de planification et de gestion des conflits pastoraux.
- **Un troisième axe** définissant une approche adéquate et progressive de transfert des pouvoirs.

Dans les deux cas de transfert de la gestion des infrastructures hydro agricoles ou pastorales, les organisations doivent être déclarées d'utilité publique pour qu'elles puissent exercer de telles prérogatives (police hydro agricole ou pastorale), bénéficier de subventions publiques et, par voie de conséquence, être soumises au contrôle de la Cour des Comptes.

#### **4.2.3 : Le renforcement des mécanismes de concertation nationale et locale**

Les possibilités de promouvoir le dialogue entre le Département et les organisations rurales sont de plus en réelles, mais un effort doit être fait dans cinq directions principales :

- Mettre en place le Conseil National Economique et Social prévu par la Constitution et où devraient figurer les représentants des organisations paysannes.
- Accorder aux organisations rurales, une forme d'appui pour leur donner la capacité d'identifier leurs problèmes et de contribuer à la définition des programmes et des politiques les concernant.
- Mettre en place des mécanismes propres à intégrer l'activité des organisations rurales dans les programmes communaux de développement.
- Mettre en place un mécanisme permettant aux organisations rurales, d'échapper aux effets négatifs des sensibilités locales.
- Créer au niveau des moughata et des wilayas des structures de concertation permettant aux organisations rurales de contribuer de plus près, à la prise de décision engageant le monde rural.

### ***4.3 : Le redéploiement du personnel<sup>11</sup>***

Le personnel du ministère doit être redéployé en fonction des besoins d'une réelle déconcentration. Les conclusions de l'Audit institutionnel du Ministère aboutit à cette conclusion et propose le schéma de redéploiement figurant au tableau ci-dessous.

---

<sup>11</sup> Nous prenons comme base de départ les chiffres de l'audit du Ministère.

| Affectations           | Cadres sup | Cadres moyens | Personnel d'appui | Personnel d'exécution | Total | %  |
|------------------------|------------|---------------|-------------------|-----------------------|-------|----|
| Adm. Centrales         | 99         | 48            | 49                | 47                    | 243   | 35 |
| Délégations régionales | 97         | 141           | 89                | 76                    | 353   | 51 |
| Recherche/formation    | 29         | 34            | 7                 |                       | 75    | 11 |
| Détachements           |            |               |                   |                       | 35    | 3  |

- La déconcentration des pouvoirs doit s'accompagner d'un transfert des moyens humains, matériels et financiers, suivant un ratio précis, permettant de rétablir une pyramide adéquate pour un Ministère appelé à intervenir partout, soit 30% des effectifs dont 70% de cadres supérieurs parmi les plus anciens, au niveau central, 20% des effectifs au niveau régional et 50% répartis entre les moughata. Sans cette répartition, on continuera à constater que dans les campagnes, on peut rencontrer toutes catégories d'agents de l'Etat (gendarmes, infirmiers, enseignants, puisatiers, etc.) sans qu'il soit possible de constater la présence des agents d'un ministère qui, pourtant s'est dénommé « Ministère du Développement rural ».
- Par ailleurs, la procédure de titularisation des cadres supérieurs et moyens doit inclure une condition d'avoir effectué une durée minimale de service, dans les zones rurales, dans des fonctions subalternes. Sinon comment expliquer que des ingénieurs agronomes arrivent à la fin de leur carrière sans jamais fouler le sol ?
- Enfin, la nomination aux postes opérationnels les plus importants doit être subordonnée à la condition d'avoir servi à tous les échelons territoriaux, sauf pour les chercheurs et les personnels enseignants. Et les cadres de la DPCSE.

Le Ministère du Développement Rural a des opportunités d'une extrême importance par rapport à la dimension du pays. Il dispose d'un grand nombre de cadres compétents, formés sous tous les cieux ; il bénéficie de la priorité dans la répartition des ressources budgétaires. Les partenaires extérieurs au développement ont déployé de gros efforts pour l'appuyer.

Par rapport à sa démographie, le pays a des richesses et peut, à terme, subvenir à l'essentiel de ses besoins. Pourtant le paradoxe est si évident que ce Département a échoué jusqu'ici à la réalisation de ses objectifs. Les populations ne lui font plus confiance. Les partenaires au développement aussi.

Des études, des réformes, des restructurations, des audits, des lois et des décrets, ont essayé en vain de redresser ce Département mais chaque fois, il s'enfonce davantage dans la routine, le gaspillage des ressources humaines, matérielles et financières, au point qu'on se demande, comment il a pu, jusqu'ici, échapper à lui-même. Que pourrait-on donc proposer suggérer qui n'eût été maintes fois souligné ? A moins que la Transition ne puisse faire mieux, on pourrait formuler quelques propositions au tableau ci-dessous.

### ***4.3 : Matrice des mesures d'amélioration des services publics agricoles***

Il ne s'agit pas dans cette matrice de proposer une infinité de mesures qui ne serviraient à rien en dehors d'un recentrage général dont la réussite permettra d'opérer facilement l'ensemble des améliorations suggérées dans le présent rapport et celles pertinentes proposées dans l'audit institutionnel dont le Département a fait l'objet récemment.

| <b>Orientations</b>                                                                                                             | <b>Objectifs</b>                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Nature des actes</b>                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>-Ajuster l'organisation du Ministère en fonction de sa mission essentielle.</b>                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Allègement de la structure</li> <li>-Maîtrise des fonctions essentielles.</li> <li>-Réduire le coût de fonctionnement</li> <li>-Accroître le rendement</li> <li>-Assurer une présence sur le terrain</li> </ul>                          | - Projet de décret                                                                                                                                                 |
| <b>Créer une Direction d'Appui aux Organisations Rurales (DAOR)</b>                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Renforcer les organisations rurales</li> <li>-Unifier les services de formation</li> <li>-Harmoniser les approches.</li> <li>-Rationaliser les moyens</li> </ul>                                                                         | Projet de décret                                                                                                                                                   |
| <b>-Créer une Direction Générale de la Planification, de la coopération, et du suivi évaluation comprenant trois directions</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Motiver les cadres de haut niveau</li> <li>-Donner à la direction la capacité réelle d'assumer sa mission</li> <li>-Garantir la qualité des études</li> <li>-Améliorer les performances.</li> </ul>                                      | -Projet de décret portant organisation de la DG /PCSE                                                                                                              |
| <b>Regrouper les institutions de recherche, de formation et de vulgarisation.</b>                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Etablir un lien entre la recherche, la vulgarisation et la formation</li> <li>-Réduire les coûts des fonctions</li> <li>-Rentabiliser les institutions existantes.</li> <li>-Tenir compte des zones agro climatiques du pays.</li> </ul> | -Un projet de décret.                                                                                                                                              |
| <b>Redéployer les ressources humaines.</b>                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mieux utiliser les compétences</li> <li>-Ajuster les profils aux emplois</li> <li>-Obtenir de meilleurs rendements de l'action du Ministère</li> <li>-Motiver le personnel et les cadres en particulier</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Projet de décret</li> <li>-Etude des besoins réels des délégations et des inspections.</li> <li>-Décision du SG</li> </ul> |
| <b>Déconcentrer les pouvoirs et les ressources</b>                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Rapprocher les services des populations</li> <li>-Assurer une présence sur le terrain</li> <li>-Restaurer la confiance des populations dans le Département</li> </ul>                                                                    | -Décisions du SG.                                                                                                                                                  |
| <b>Se libérer du jacobinisme</b>                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Tenir compte du potentiel réel des zones</li> <li>-Eviter le gaspillage des ressources</li> </ul>                                                                                                                                        | -Projet d'arrêtés du MDR                                                                                                                                           |

## V: LES ORGANISATIONS SOCIOPROFESSIONNELLES<sup>12</sup>

Les organisations nationales socioprofessionnelles commencent à se diversifier à la faveur de la libéralisation, principalement après l'avènement de la nouvelle constitution. Elles comprennent (i) le Groupement National des Associations Agro-sylvo-pastorales (GNAP), (ii) la Fédération des Agriculteurs et Eleveurs de Mauritanie (FAEM) (iii) la Fédération de l'Elevage de Mauritanie (FEM) (iv) la Fédération Nationale de l'Elevage de Mauritanie (FNEM) (v) le Groupement National des Aviculteurs de Mauritanie (GNAM) (vi) la Fédération Nationale Corporative des Bouchers de Mauritanie (FNCBM) et (vii) l'Association des Producteurs Laitiers de Mauritanie (APLM)..

### ***5.1 : Le cadre juridique :***

Le cadre juridique régissant les organisations socioprofessionnelles du secteur agricole et pastoral a évolué rapidement durant la dernière décennie. Il est formé par un ensemble de textes dont certains ont montré des limites du point de vue de l'emprise sur le réel.

- la loi 61-033 du 30 janvier 1961, relative à la liberté syndicale modifiée par les lois 70-030 du 23 janvier 1970 et 93-038 du 20 juillet 1993.
- la loi 64-098 du 9 juin 1964, relative aux associations modifiée par les lois 73-007 du 23 janvier 1973 et 73-157 du 2 juillet 1973, complétée par la loi 98-016 du 19 juillet 1998 relative à la gestion participative des oasis et la loi 2000-43 du 26 juillet/2000, relative au régime juridique particulier des associations de développement;
- loi 67171 du 18 juillet 1967 portant statut de la coopération, modifiée et complétée par les lois 95-015 du 21 janvier 1995, la loi 96-010 du 25 janvier 1996 et la loi 98-008 du 28 janvier 1998, organisant les coopératives et les unions de coopératives qu'elle qu'en soit la nature.
- la loi 97-009 du 21 janvier 1997, relative aux Groupements d'Intérêt Economique.

### ***5.2 : L'évolution des organisations socioprofessionnelles***

L'expérience en matière d'organisation des populations rurales s'est fondée jusqu'ici sur une approche participative mettant en place des structures de base adaptées au contexte culturel et social local. Les premières tentatives de promotion des organisations d'agriculteurs misaient exclusivement sur les coopératives, imposées du sommet, et conçues comme cibles et intermédiaires des interventions publiques dans l'agriculture.

Toutefois, les populations rurales étaient opposées quant au fond au système des coopératives. De ce fait, les institutions de la société civile en zone rurale se sont diversifiées grâce à l'apparition d'un nouveau mode d'organisation bénéficiant de plus d'autonomie et ayant plus de souplesse, surtout en zone pluviale et oasienne. Les associations ont ainsi constitué le cadre organisationnel jugé désormais plus propice à une planification et une mise en œuvre des activités communautaires. Elles ont permis l'intégration d'une grande partie de la population à la prise de décision en matière de développement communautaire, ce qui représente un progrès énorme par rapport à la situation antérieure. Une multitude de formes d'organisation a vu le jour

---

<sup>12</sup> Il semble que de nombreuses organisations socioprofessionnelles nouvelles vont voir le jour à la faveur du nouveau contexte politique national.

à la faveur de la libéralisation et de l'assouplissement de la législation régissant l'organisation des acteurs privés. On peut désormais distinguer, selon le degré de formalisation de ces structures, les associations traditionnelles, du type groupements d'assistance réciproque et tontines, les groupements et associations à caractère socioprofessionnel, les groupements d'intérêt économique et les coopératives.

Le seul document de référence ayant un bilan exhaustif des organisations privées est le rapport sur la bonne gouvernance établi récemment par le Gouvernement de transition. Ce rapport mentionne les informations suivantes :

On peut dénombrer aujourd'hui 800 associations officiellement reconnues, 5500 coopératives, (10466 au 6 septembre 2006 selon le Service des OSP de la DRFV) et 4 centrales syndicales.

### ***5.3: Champ d'action, atouts et contraintes***

Parmi ces organisations, un grand nombre opèrent actuellement en zone rurale et mènent des activités infiniment diverses telles que la production maraîchères, l'élevage, l'hydraulique agricole, l'éducation nutritionnelle et l'hygiène, la transformation, la diversification et la création d'activités génératrices de revenus, l'appui aux promoteurs locaux, épargne et de crédit, transformation des produits de maraîchage, l'initiation de projets de développement, la prestation de services (études socio-économiques, maîtrise d'œuvre, animation, formation, sensibilisation, recherche-action, etc.). Les institutions rurales privées ayant une vocation et une envergure nationales sont rares, mais elles ont, pour certaines, des bases au niveau régional et local.

**Les atouts et les contraintes** des organisations socioprofessionnelles rurales le plus fréquemment soulignés par les rapports d'évaluation et de formulations des programmes de développement agricole, sont résumés au tableau ci-dessous.

| <b>Atouts</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Contraintes</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- un grand nombre d'agriculteurs et éleveurs</li> <li>- un lieu d'apprentissage d'une vie collective basée sur des principes d'égalité.</li> <li>- un instrument actif de concertation.</li> <li>- une certaine emprise sur les producteurs à travers une bonne représentation au niveau régional</li> <li>- une participation à la mobilisation des communautés.</li> <li>- une administration bien structurée au niveau central, surtout le GNAP et la FNAEM.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- capacités encore faibles</li> <li>- un déficit de personnel qualifié et de moyens financiers,</li> <li>- forte dépendance des concours financiers extérieurs pour l'exécution de programmes,</li> <li>- stratégies vagues et mal formulées.</li> <li>- incapacité de conciliation de diverses exigences.</li> <li>- Absence de mécanismes institutionnels d'intégration à la planification locale</li> <li>- Faiblesses devant les courants politiques</li> <li>- Domination par les grands producteurs</li> <li>- faible relation avec les petits paysans.</li> </ul> |

### ***5.4 : Les organisations d'appui et d'encadrement***

Les organisations nationales d'appui et d'encadrement sont si nombreuses qu'elles peuvent être toutes citées dans une pareille occasion. Celles auxquelles il est plus fréquemment fait appel au niveau national pour l'appui aux actions de développement sont l'Association Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (ANADELP), l'Association Tenmiya et l'Association Eco développement (ECODEV) etc. Il s'agit d'ong nationales régies comme nous

l'avons vu plus haut, par les lois relatives aux associations. Elles ont développé une certaine expérience mais elles souffrent de certaines faiblesses.

| Atouts                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Contraintes                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- bonne expérience de partenariat avec les principaux projets de développement en milieu rural;</li> <li>- bénéficient de la confiance des partenaires</li> <li>- une bonne connaissance du milieu rural s.</li> <li>- bonne maîtrise des techniques de sensibilisation animation.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- mal structurées et, dans certaines mesure, ont une existence circonstancielle.</li> <li>- Faibles compétences dans les domaines de la planification</li> <li>- Mode de gestion familiale</li> <li>- Forte subordination technique aux Ong internationales</li> </ul> |

## VI: LES INSTITUTIONS FINANCIERES RURALES

L'un des facteurs limitant le développement rural a toujours été le manque de crédit, alors que les ressources publiques qui prenaient en charge cette fonction, se sont vite avérées drastiques. C'est pourquoi on assiste depuis quelques années, à la naissance d'institutions privées de financement, pouvant aider à suppléer au crédit agricole dans son acception initiale fondée sur une philosophie dirigiste enterrée depuis le début de l'ajustement structurel et l'entrée en vigueur du Projet d'Ajustement du secteur Agricole (PASA).

### 6.1 : Cadre juridique des institutions financières:

Pour améliorer l'accès des agriculteurs aux services financiers, certaines lois ont été promulguées notamment :

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- La loi 93.15 du 21 janvier 1993 modifiée par celle n° 96.10 du 25 janvier 1996 régissant les coopératives d'épargne et de crédit en Mauritanie.</li> <li>- la loi 95.011 du 17 juillet 1995 organisant et réglementant la profession bancaire, y compris l'activité de la micro finance.</li> <li>- La loi 98.008 du 28 janvier 1998 portant réglementation des institutions mutualistes d'épargne et de crédit.</li> </ul> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Cet arsenal juridique a déjà permis la création d'un grand nombre d'institutions financières formelles et informelles d'épargne et de crédit en zone rurale.

L'Etat a mis en place ou aidé à la mise en place d'un réseau de distribution de crédit agricole ou pouvant contribuer aux développement des activités intimement liées au secteur du développement rural, notamment à travers (i) l'Union des Coopératives de Crédit Agricole (l'UNCACEM) qui s'est concentrée sur le crédit aux riziculteurs de la vallée du fleuve, (ii) des volets crédits dans le cadre de certains projets de développement communautaire et (iii) une agence de promotion des caisses populaires d'épargne et de crédit (PROCAPEC) qui développe un système de micro finance uniquement localisé dans les centres urbains mais pouvant participer au développement des activités maraîchères dans lesdits centres aussi bien qu'en zone rurale.

## ***6.2 : Le réseau coopératif de crédit :***

Un constat largement partagé, considère qu'au cours de ses premières années d'activité, l'UNCACEM a été affectée par un niveau d'impayés surélevé, résultant en partie des pratiques passées. C'est pourquoi, à la lumière d'une étude diagnostique effectuée en 1997, l'UNCACEM a adopté un programme comportant (i) Une modulation des crédits en fonction des besoins d'équilibre de l'institution (ii) un développement des crédits de commercialisation, (iii) une diversification des produits de crédit au-delà du financement de production rizicole, (iv) une mise en place d'un crédit à long terme pour le financement de certaines infrastructures individuelles et collectives. Et (v) une extension du crédit au profit des paysans pauvres.

## ***6.3 : Le crédit d'appui aux communautés, l'exemple des MICO :***

En dehors de l'UNCACEM qui agit exclusivement en zone irriguée, nous avons sélectionné une expérience, celle des MICO, qui a déjà été étudiée du point de vue de son impact de l'ensemble de ses aspects<sup>13</sup>. Cette expérience est jusqu'ici la seule qui soit arrivée à un stade de structuration systématique et durable.

Une enquête effectuée sur un échantillon de 60 parmi les MICO du PDDO fait ressortir les éléments d'appréciation suivants (i) Le nombre des sociétaires des MICO augmente régulièrement depuis leur création, (ii) Le nombre de femmes membres des MICO a également évolué en hausse constante ce qui est un indice encourageant. (iii) Les femmes chefs de ménage représentent 65% des adhérents et occupent des postes de responsabilité dans les organes dirigeants. (iv) De nombreuses mutuelles ont octroyé des crédits pour la promotion des activités rurales (v) le taux de recouvrement des créances est plutôt satisfaisant

## ***6.4: Le crédit à travers le réseau PROCAPEC :***

D'autres institutions privées de financement ont accumulé dans les zones pluviales, oasiennes et fluviales, une bonne expérience dans le domaine de la mobilisation des ressources qui pourrait bien contribuer au développement des activités agricoles proprement dites ou d'autres activités annexes transport, commercialisation, transformation, conservation des produits etc.) Parmi ces institutions de crédit et d'épargne on peut citer (i) Les Caisses d'Épargne et de Crédit Populaires (ii) le Groupe d'Entraide pour les Femmes/Initiatives Féminines (iii) l'Association Féminine pour l'Épargne et le Crédit, (iv) la Nissa Banque qui agit principalement en zones rurales et périurbaines et regroupe des associations et coopératives ou groupements féminins (v) AMA «Appui aux Micros entreprises d'Arafat» et (vi) BDM (Bureau pour le Développement de la Micro Entreprise.

Le réseau PROCAPEC a contribué à la lutte contre la pauvreté dans les zones où il s'est installé, mais le plus important est qu'il a initié les populations aux pratiques de l'épargne dans un contexte d'extrême précarité. Il rencontre cependant un certain nombre de difficultés qu'il doit pouvoir résoudre pour mieux contribuer au développement agricole.

---

<sup>13</sup> Il semble bien que le Projet de Gestion des Parcours et de développement de l'Élevage vient de mettre en place un système de crédit ou Caisses d'Épargne et de Crédit de l'Élevage (CECEL). Mais ces caisses n'ont pas été mises en marche jusqu'ici pour qu'on puisse en parler.

### 6.5: Atouts et contraintes des institutions financières rurales

| Atouts                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Contraintes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>-Une législation variée relativement adaptée au contexte</li> <li>-Une bonne expérience en matière de gestion du micro crédit.</li> <li>-Une bonne connaissance du milieu rural.</li> <li>-Une bonne participation des femmes à la gestion des structures de crédit</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Une législation encore mal adaptée</li> <li>-un taux d'intérêt prohibitif</li> <li>- Une faible épargne</li> <li>- un très faible taux de recouvrement.</li> <li>- réseau étroit.</li> <li>- Le faiblesse du niveau des cadres ayant en charge la gestion du micro crédit</li> </ul> |

## VII : LES ORGANISATIONS DE DEVELOPEMENT COMMUNAUTAIRE

Par organisations communautaires, on entend les associations mise en place par ce certains projets tels que Le Projet de l'Aftout Sud et le Karakoro (PASK), le PRDC et les Associations de Gestion participative Oasienne (AGPO) autres mise en place par le PDDO dans la zone oasienne. Il en est de même des coopératives dont le modèle continue de prévaloir dans la zone de l& culture irriguée. Ce sont ces formes d'organisation qui regroupent la majorité des populations rurales.

### 7.1 : Le cadre juridique spécifique aux ODC

Le cadre juridique régissant ces organisations est formé par les textes suivants :

La loi 640 98 du 9 juin 1964 relative aux associations. La loi 2000-043 du 26 juillet 2000,

- relative au régime juridique particulier des associations de développement.
- La loi 73-007 du 23 juillet 1973 modifiant la loi 64- 098 du 9 juin 1964
- La loi 73-157 du 2 juillet 1973 modifiant la loi 64-098 du 9 juin 1964 relative aux associations.
- La loi 67-171 du 18- juillet 1967 portant Statut de la Coopération.
- La loi 98-016 du 19 juillet 1998, relative à la gestion participative des oasis.
- La loi 96- 010 du 25 janvier 1996 modifiant la loi 67-171 du 18 juillet 1971
- Le décret 99-059 du 21 juin 1999, portant application de la loi 16-98, relative à la gestion participative des Oasis.

### 7.2 : Atouts et contraintes des ODC

De l'ensemble des études et rapports de formulation et d'évaluation, on peut résumer les atouts et contraintes des organisations communautaires au tableau ci-dessous:

| Atouts                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Contraintes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proximité et influence sur les communautés</li> <li>- nombreuses et relativement fonctionnelles</li> <li>- ont appréhendé la problématique et l'importance de l'organisation.</li> <li>- ont contribué à la solution de nombreux conflits liés à la gestion des ressources naturelles au bénéfice de la paix sociale en zone rurale.</li> <li>- Les organisations ont réalisé un grand nombre de petits projets</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un niveau culturel très bas et un taux d'analphabétisme qui peut aller jusqu'à 95 % dans certains cas.</li> <li>- La gestion des organisations demeure de type familial et leur structure dirigeante se confond dans la plupart des cas avec celle du groupe traditionnel.</li> <li>- Les femmes jouent encore un rôle peu efficace dans le système, alors qu'il s'agit de zones où, généralement les femmes occupent une place d'avant-garde dans la lutte contre la pauvreté.</li> </ul> |

Ces faiblesses résultent toutes, du contexte sociologique et culturel dans lequel sont implantées ces organisations et qui demeure figé. Il s'agit en effet, d'une société attachée à ses propres mécanismes de gestion et qui tient à domestiquer toute nouvelle forme d'organisation pour ne pas y obéir. Il devient dès lors naturel que dans la zone rurale, les organisations communautaires revêtent un caractère familial et que leur système de direction soit accaparé par les pouvoirs traditionnels locaux.

Il peut donc être dangereux pour ces organisations de se détacher de ces pouvoirs, car elles perdraient du coup, leur force et le respect des populations. Et c'est là qu'on découvre la vraie dimension de la contradiction extrêmement sensible entre l'exigence de modernité et celle de l'efficacité.

## VIII : LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS RURALES PRIVEES

### *8.1 : Le cadre d'orientation*

Le renforcement des institutions agricoles privées doit être envisagé dans le cadre des actions que le Programme de Bonne Gouvernance vient de définir pour la promotion de la société civile dans son ensemble. Ce renforcement devrait se concrétiser à travers les mesures suivantes (i) l'application correcte du régime juridique particulier des associations de développement tel que prévu par la loi 043/2000 du 26 / 07 / 2000 et son décret d'application, (ii) la simplification des procédures d'agrément des coopératives, (iii) la mise en place un cadre de concertation et de coordination entre les tutelles des organisations de la société civile, (iv) l'unification du cadre juridique et institutionnel des organisations de la société civile (v) l'élaboration et l'adoption des contrats-types entre l'Etat et les organisations de la société civile, (vi) la conception et la mise en oeuvre d'une charte de déontologie au profit des Organisations de la Société Civile, (vii) la mobilisation des financements pour la réalisation de projets pilotes gérés par les organisations de la société civile (viii) le renforcement des capacités des organisations de la société civile

### *8.2 : La réadaptation du cadre juridique*

Le perfectionnement du cadre juridique régissant les organisations rurales privées doit être envisagé suivant plusieurs axes :

- La révision de la loi 67.171 du 18 juillet 1967 relative à la coopération en vue (i) d'un allègement de la tutelle qui s'exerce sur les organisations, (ii) de leur imposer des normes et des conditions garantissant leur sérieux et leur effectivité sur le terrain (iii) de les soumettre à un contrôle périodique pour imposer aux associés de bien gérer le patrimoine coopératif avec un grand sens des responsabilités (iv) de prévoir la possibilité d'accorder aux coopératives d'un certain niveau d'organisation et de sérieux, le statut de coopératives pilotes reconnues d'utilité publique, donc pouvant exercer certaines prérogatives de puissance publique, en particulier dans le domaine de la police du domaine public hydraulique et agricole.
- La révision de la loi relative aux Associations de Gestion Participative des Oasis (AGPO) et de celle concernant les associations de développement (ADC), doit être envisagée pour répondre à deux exigences principales:
  - D'abord pour déconcentrer le pouvoir de reconnaissance de ses organisations, sachant qu'au terme des lois en vigueur, ce pouvoir est du ressort exclusif du Ministre de l'intérieur. La loi doit désormais accorder cette prérogative aux Walis pour éviter aux communautés des frais inutiles et une perte de temps considérable pour aller du fond du pays à Nouakchott, en vue d'obtenir la reconnaissance de leur association communautaire.
  - Ensuite, la loi doit prévoir des mécanismes d'intégration des actions communautaires dans les plans communaux de développement. Cette intégration doit pouvoir éviter un conflit de compétence entre les élus locaux et les organisations de développement communautaire.

Il convient de souligner que le PDDO envisage déjà cette réforme en ce qui concerne la loi relative à la gestion participative des oasis. La révision de ces lois doit se faire en concertation directe avec les organisations socioprofessionnelles nationales et avec les associations de développement communautaire les plus représentatives.

- La révision des lois et des décrets relatifs à la gestion communautaire des ressources naturelles, en particulier le décret 2004.024 du 16 mars 2004 portant application de la loi portant code pastoral, dans le but de préciser les conditions dans lesquelles les organisations pastorales peuvent bénéficier de concession portant sur la gestion des zones de pâturages. Le Projet Biodiversité a élaboré des projets de textes qui sont en cours de validation.

### ***8.3 : Le renforcement des capacités***

Le renforcement des institutions rurales doit emprunter des axes différents, selon la nature de leurs objectifs et leur échelle territoriale d'action.

D'une manière générale, ces organisations ont un besoin urgent de renforcement des leurs capacités de gestion, de programmation et de négociation avec les pouvoirs publics et les partenaires au développement.

#### **8.3.1 : Le renforcement des OSP nationales.**

Les OSP nationales ont déjà une bonne expérience et une certaine assise, mais elle continuent d'avoir besoin d'un renforcement spécifique consistant en :

- une assistance technique capable de renforcer la position des organisations dans la négociation des politiques, des stratégies et des programmes les concernant. Des cadres devront être, soit recrutés par les organisations et rétribués grâce à des subventions accordées par l'Etat ou par des partenaires publics extérieurs, soit détachés auprès desdites organisations en attendant qu'elles puissent se prendre en charge elles-mêmes.
- Une formation systématique des organes fédératifs des organisations, pour leur donner la capacité de bien gérer leur patrimoine et leur gestion collégiale.
- L'exonération de certains matériels (matériel de transport, matériels audiovisuels, matériaux de construction de siège, de parc de vaccination, de puits ou forage etc.) au profit des principales organisations qui répondent à des critères prédéfinis, de sérieux et de représentativité.

Les organisations socioprofessionnelles nationales deviennent de plus en plus nombreuses et leur prolifération peut avoir des incidences négatives, notamment la difficulté d'organiser avec elles, un dialogue constructif. Il faudrait donc, tout en leur reconnaissant le droit aux bienfaits de la pluralité, les aider à créer une structure fédérative pour rendre efficace, la concertation avec elles autour des politiques et des stratégies du secteur. L'aboutissement à cette structure fédérative indispensable passe par :

- l'élaboration et la négociation d'une charte à laquelle les Organisations socioprofessionnelles doivent adhérer, précisant les règles déontologiques et les droits et devoirs desdites organisations. La négociation de cette charte est un moment de dialogue national sur la nature des rapports qui doivent exister entre l'Etat et les différents partenaires sociaux du secteur agricole.
- la prise d'un arrêté fixant les conditions de représentativité des OSP (nombre d'adhérents, existence d'un siège central, et de structures régionales effectives etc.) Cet arrêté doit également donner plus d'intérêt aux structures fédératives et définir les voies de fédération à respecter pour ne pas entraîner une scissiparité des organisations existantes.
- Un effort soutenu de sensibilisation pour éviter un éclatement des organisations existantes. Cet éclatement est très prévisible si l'on a égard au substrat culturel et sociologique encore dominant dans le pays. On observe actuellement ce phénomène dans le domaine politique où prolifèrent les partis et autres regroupements sur des bases tribales, régionales et claniques.

### 8.3.2 : Matrice des mesures de renforcement des OSP

Dans ce domaine également, il faudrait cibler quelques actions structurantes dont l'exécution facilitera la réalisation de toutes les autres conditions

| .Actions                                    | Objectifs                                                                                                                                                                                   | Natures des actes                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Créer une Direction d'Appui aux OR          | Voir matrice de mesures concernant les services publics                                                                                                                                     | Idem                                                                                                                                                                           |
| Unifier les structures de formation de base | -Associer les OSP à la formulation et à la gestion des programmes de formation de base<br>-Uniformiser les approches et les programmes<br>-Rentabiliser les investissements dans ce domaine | Projet de décret transformant le centre de formation des producteurs ruraux de Boghé (CFPRB); en établissement public administratif en fusionnant avec lui les autres centres. |
| Elaborer une charte nationale des OSP       | -Définir le cadre de collaboration et de dialogue avec les OSP<br>-Imposer aux OSP des règles<br>-Fédérer les acteurs ruraux.                                                               | Elaboration d'un projet de charte à soumettre à la discussion avec les OSP                                                                                                     |
| Définir les critères de sélection           | -Encourager les OSP à mieux faire<br>-Soumettre les OSP à un contrôle à travers le statut d'ARUP                                                                                            | Un arrêté conjoint MIPT'/MDR fixant les critères d'admission des OR au statut d'ARUP.                                                                                          |
| Détacher des cadres aux OR fédératives      | -Renforcer la capacité des OR<br>-Pouvoir les suivre                                                                                                                                        | Décision du SG du MDR                                                                                                                                                          |
| Exonérer leurs équipements                  | Renforcer les moyens d'action                                                                                                                                                               | -Loi de finances<br>-Décision du MF                                                                                                                                            |
| Accorder des subventions                    | Idem                                                                                                                                                                                        | Idem                                                                                                                                                                           |
| Former les organes dirigeants des OSP       | -renforcer la capacité de gestion<br>-Rendre les OSP autonomes.                                                                                                                             | -Lettre du MDR aux OSP<br>-Décision des organes des OSP<br>-Elaboration d'un programme de formation.                                                                           |
| Représenter les OSP au CNES                 | Prendre en compte l'avis des OSP.                                                                                                                                                           | -Décret                                                                                                                                                                        |

### 8.3.3: Le renforcement des organisations communautaires de développement

Les organisations communautaires ont besoin de plusieurs modes d'appui, notamment :

- La consolidation institutionnelle visant à promouvoir leur cohésion interne et la réadaptation de leur cadre juridique pour le rendre plus compatible avec leur substrat sociologique et culturel. L'affinement du cadre institutionnel, légal et réglementaire est rendu nécessaire en raison du flou institutionnel et légal actuel ressenti dans l'application de certaines lois, telles que celle relatives à la gestion participative oasienne qui semble avoir mal pris en considérations la possibilité de conflits fréquents entre les responsables municipaux et les organes des associations oasienne. La réadaptation de ce cadre législatif et réglementaire devrait se faire au vu d'une étude approfondie et d'un débat sur les questions essentielles que soulève l'organisation en milieu rural.

- La généralisation de la formation de ces organisations, sur la base d'un programme type répondant à l'essentiel des besoins dans ce domaine. Cette formation doit bénéficier à toutes les formes d'organisation agissant en milieu rural (associations, coopératives, GIE, communes). Cette formation doit dispenser des connaissances techniques élémentaires de gestion, en technologie rurale, en maîtrise d'ouvrage et en négociation des contrats de services et de travaux.
- Les organisations à la base doivent bénéficier d'appuis techniques uniformes et obéir à une même approche dans ce domaine, afin d'éviter des jalousies et des inégalités de traitement frustrantes que pourrait engendrer la concurrence entre projets et programmes de développement à la base. Aujourd'hui, chaque projet définit sa propre approche indépendamment de tout référentiel commun qui aurait dû être conçu et imposé par le Département de Développement Rural à tous les intervenants en zone rurale.
- Le renforcement doit également prévoir dans tous les projets et programmes un volet obligatoire d'alphabétisation fonctionnelle. Ce volet est présentement laissé au gré des intervenants, alors qu'il est essentiel en milieu rural et le sera pendant longtemps encore.
- L'amélioration et l'élargissement des cadres communautaires de concertation pour assurer l'implication de tous les acteurs locaux (associations sectorielles, élus communaux, chefs spirituels, commerçants etc.) La concertation devrait pouvoir se matérialiser à travers une intégration du développement communautaire dans la planification à l'échelon communal.
- Un appui financier aux initiatives communautaires par un système adapté de crédit, conjuguant les différents volets de crédit disponibles par les différents projets et programmes, avec le Fonds Régional de Développement.

#### 8.3.4 : Matrice des mesures de renforcement des ODC

Les organisations à la base bénéficieront sans nul doute des mesures de renforcement des OSP (voir plus haut, mais elles doivent bénéficier de mesures spécifiques.

| Actions                                     | Objectifs                                                                                                 | Natures des actes                                                                                           |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Affinement du cadre juridique               | -Adapter la législation -<br>Déconcentrer les pouvoirs<br>-Prévenir les conflits entre<br>ODC et communes | -Révision des lois relatives<br>aux associations<br>-Revoir l'arsenal réglementaire<br>(décrets et arrêtés) |
| Assurer une formation<br>spécifique aux ODC | - Faire connaître le droit (<br>-Renforcer les capacités<br>Promouvoir la démocratie                      |                                                                                                             |
| Alphabétisation fonctionnelle               | Idem                                                                                                      |                                                                                                             |
| Appuis financiers                           | -Renforcer les capacités<br>d'investissement<br>communautaire<br>-Réduire la pauvreté                     |                                                                                                             |

## ***8.4 : L'amélioration de la gestion du crédit agricole***

La réforme ou l'ajustement de la politique de crédit agricole doit comporter trois aspects essentiels.

- **La révision de la loi** doit porter sur un certain nombre de modifications et de compléments en vue de (i) introduire dans la loi des dispositions permettant au Ministère des Finances d'agréer d'autres statuts ou modèles de fonctionnement que ceux des coopératives, (ii) élargir le champ des statuts juridiques permettant d'agir dans le secteur de la micro finance aux Sociétés Anonymes (SA), aux ONG de développement réalisant des opérations en faveur de populations ciblées, et aux coopératives agro-pastorales, (iii) adapter les conditions générales d'agrément, au type et au niveau des opérations développées, (iv) privilégier l'agrément de réseaux plutôt que de structures de base, en mettant l'accent sur la qualité du contrôle interne effectué par les structures faîtières (v) exonérer les caisses opérant en milieu rural du paiement des taxes et impôts.
- **La révision par l'UNCACEM de son mode de financement** car, selon les études et les rapports relatifs à son mode d'intervention, permettent de conclure qu'elle devrait gérer son crédit en distinguant entre (i) les non remboursements de crédits imputable en partie aux calamités naturelles, en observant des dégrèvements voire des annulations de crédits et en faisant chaque fois appel au fonds des calamités et les non remboursements de crédits imputables au comportement du producteur et à son mode de gestion de l'exploitation qui doivent être négociés au cas par cas

Par ailleurs, l'UNCACEM devrait (i) étendre son action aux zones autres que celles du fleuve pour mieux contribuer au développement de l'agriculture et (ii) accorder des crédit pour l'encouragement de l'activité d'élevage en s'adaptant, du point de vue des garanties et des modes de recouvrement aux réalités de ce secteur qui est, du reste, plus rentable que celui de la culture irriguée.

- **La révision du mode de financement des actions communautaires** à travers trois actions principales :
  - faire une séparation nette entre la fonction de gestion communautaire et celle de gestion des crédits, ces deux missions répondant à des paramètres différents, voire opposés. On a constaté en effet, que les organes de gestion des associations de développement communautaires sont très laxistes en matière de gestion des crédits. L'expérience du PDDO est édifiante à ce sujet car depuis qu'il a créé les Mutuelles d'Investissement Communautaire Oasien (MICO) parallèlement aux Associations de Gestion Participatives Oasiennes, les résultats des premières s'est améliorée sensiblement.
  - La gamme des services financiers offerts par le réseau des CAPEC est limitée par rapport aux crédits pouvant être accordés par l'UNCACEM ou les Banques primaires. Mais ce réseau pourrait se spécialiser dans le financement de petits matériels agricoles dans les zones rurales. Pour la couverture du risque inhérent à cette action, le réseau CAPEC pourrait conclure avec les différentes structures

spécialisées de l'Etat, des contrats de garantie. Aussi ce réseau pourrait-il participer conjointement avec l'emprunteur et l'une de ces institutions publiques de lutte contre la pauvreté à la constitution de garanties auprès des banques pour la mise en place de crédits à moyen terme et de refinancements dans les zones rurales.

- Des voies devraient être explorées pour aider les CAPEC qui demeurent encore insuffisamment implantées dans les zones typiquement rurales et dans les poches de pauvreté les plus défavorisées, à envisager une extension de leur réseau dans ces zones. Il faudrait d'ailleurs encourager toutes les institutions de distribution de micro crédits à vocation communautaire, à s'installer dans les zones rurales. Pour ce faire, il serait indispensable d'envisager le renforcement de leurs capacités par (i) la formation gratuite de ses cadres et agents dans les structures publiques spécialisées. Car ces institutions sont actuellement dépourvues de compétences techniques pour bien gérer cette importante activité, (ii) l'exonération des moyens d'actions (exonération fiscale, du matériel de transport et de ses bien meubles importés. Les institutions de crédit au développement communautaire doivent être déclarées d'utilité publique pour pouvoir bénéficier de ces avantages et (iii) l'appui technique par la mise à disposition de cadres compétents sous forme de détachement.

Toutes ces formes d'appui peuvent faire l'objet de contrat entre les institutions privées de crédit et le Ministère du Développement Rural.

### ***8.5 : Matrice des mesures de renforcement des institutions de crédit***

| <b>Actions</b>                                                               | <b>Objectifs</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Nature des actes</b>                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Créer un centre de formation en micro finance                                | Développer le secteur et rendre possible son extension aux zones rurales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Décision conjointe CHLPI et Gouverneur de la BCM                                                                                                                                   |
| Réviser les lois relatives au crédit                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Introduire de nouveaux modèles de fonctionnement que ceux des coopératives</li> <li>-Elargir le champ de la micro finance aux SA, aux ONG de développement</li> <li>-Réadapter les conditions générales d'agrément au type et au niveau des opérations développées;</li> <li>-Privilegier l'agrément de réseaux</li> <li>-Exonérer les caisses en milieu rural</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Projets de loi</li> <li>-Projets de décrets et d'arrêtés portant précision des conditions d'agrément des institutions de crédit</li> </ul> |
| Former les cadres                                                            | Comblar le déficit d'expertise des institutions                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Décision conjointe CDHLP/BCM                                                                                                                                                       |
| Exonérer les moyens d'actions des institutions de                            | Renforcer les capacités financières                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Loi de Finances</li> <li>-Décision du MF</li> </ul>                                                                                        |
| Prêter une assistance technique aux structures fédératives privées de crédit | Renforcer les capacités de gestion                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Décision du G/BCM et SG du MDR, du MF                                                                                                                                              |

## IX: LE SYSTEME FONCIER : MOTIVATIONS ET PRINCIPES

Juger le système foncier mauritanien sans avoir bien compris le contexte dans lequel il a été conçu et mis en œuvre, serait injuste et pourrait conduire à des appréhensions dangereuses. Mesurer son impact sur la société rurale et sur la cohésion sociale et nationale conduirait plutôt à conclure à son échec, car la première est encore intacte et la seconde durement fragilisée. Mais le juger à travers son impact sur la libération des initiatives et sa capacité d'accompagner à long terme, l'évolution du secteur agricole, serait peut être la meilleure manière de lui accorder plus de chance de répondre aux exigences multiples qui ont été à la base de son avènement.

### ***9.1 : Les motivations***

Le régime juridique régissant le foncier est fixé par l'ordonnance 83127 du 05 juin 1983 et le décret 2000/089 du 17 juillet 2000, mis en application à travers une série d'arrêtés et de circulaires.

La réforme foncière et domaniale a été adoptée dans un contexte excluant dans une large mesure, la pratique de concertation entre les partenaires sociaux, ce qui a fait d'elle la source de nombreux malentendus de nature à mettre à rude épreuve, la cohésion nationale. Néanmoins, les auteurs de cette réforme pouvaient invoquer des motivations économiques et sociales somme toute acceptables.

**Au plan économique**, la sécheresse persistante avait provoqué et dévoilé la vulnérabilité extrême d'une agriculture de subsistance dépendant des aléas climatiques. La réduction de la production céréalière à des proportions alarmantes, imposant le recours à l'aide alimentaire extérieure, devait amener l'Etat à envisager une politique d'aménagement pour laquelle il n'avait ni les moyens financiers, ni même le droit sur l'espace agricole. L'intégration de l'espace foncier vacant, dans le domaine national et l'ouverture du secteur aux initiatives privées, étaient devenues nécessaires. Aussi, pouvait-on invoquer l'urgence de rentabiliser les investissements pour l'aménagement du Fleuve Sénégal, en permettant la mise en valeur du maximum des terres que maintenait en jachère le système traditionnel d'appropriation foncière. La résistance de ce système aux aménagements, avait imposé à l'Etat d'entrer en conflit direct avec les tenants fonciers traditionnels et de mener une action de sensibilisation dont l'insuffisance devait, plus tard, engendrer de graves conséquences.

**Au plan social**, la sécheresse a provoqué un décroisement des territoires ancestraux et redonné une valeur nouvelle au droit sur les zones utiles en rendant difficile la gestion des conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles.

Le glissement des populations vers le sud et le sud est et la sédentarisation, ont provoqué d'innombrables conflits intertribaux et inter communautaires, alors que les couches laborieuses en milieu rural, avaient ressenti la précarité de leur statut foncier en ce début de processus de redistribution de l'espace.

**Au plan politique**, l'Etat se sentit dans l'obligation morale d'engager une vaste action d'aménagement agricole afin d'acquiescer plus d'indépendance alimentaire vis à vis de la communauté internationale et de réduire les conflits qui menaçaient de dépasser ses capacités de gestion

## ***9.2 : Les options et opportunités***

Bien que les options de la réforme foncière de 1983 découlent presque exclusivement des objectifs soulignés plus haut, le décret d'application de cette loi, a été maintes fois réaménagé pour répondre aux exigences de compatibilité sociologique, de respect des droits et de sécurisation foncière des paysans pauvres.

Le législateur a essayé de résoudre cette contradiction entre le respect des acquis et la poursuite des objectifs fixés, à travers l'énoncé des principes de la nouvelle réforme tels que.

- **La nationalisation des terres**

L'article premier de l'ordonnance 83127 du 05 juin 1983 dispose que « la terre appartient à la Nation et tout mauritanien, sans discrimination d'aucune sorte peut, en ce conformant à la loi, en devenir propriétaire pour partie. »

Cette disposition dont l'interprétation a donné lieu à de nombreuses erreurs d'atteinte aux droits des particuliers, renverse la charge de la preuve contre les tenants de droits fonciers traditionnels, en en faisant une exception et la domanialité une règle générale. Une telle disposition constitue, par ailleurs, un nouveau train d'atterrissage pour un Etat privé, depuis sa naissance, d'une légitimité territoriale du fait des prétentions foncières des tribus et des clans. Les autres stipulations la loi, découlent de ce principe et tendent à éliminer un à un, les obstacles que peut rencontrer une étatisation des terres, en particulier ceux qui s'opposent à l'abolition effective de la tenure foncière traditionnelle.

- **La suppression de la propriété collective ancestrale**

Le législateur était conscient de la difficulté de venir à bout de la tenure foncière ancestrale et, pour y parvenir, il l'avait attaquée de plusieurs flancs.

- L'article 3 dispose que « le système de la tenure traditionnelle du sol est aboli »
- L'article 4 va plus loin en stipulant que « tout droit de propriété qui ne se rattache pas à une personne physique ou morale et qui ne résulte pas d'une mise en valeur juridiquement protégée est réputé inexistant »
- L'article 5 dépouille des familles dirigeantes des privilèges fonciers qu'elles ont acquis, en disposant que « les immatriculations foncières prises au nom des chefs et notables, sont réputées avoir été consenties à la collectivité traditionnelle de rattachement ».
- L'article 6 s'attaque de face à la propriété collective traditionnelle, impose son individualisation et stipule que « les droits légitimement acquis sous le régime antérieur, préalablement cantonnés aux terres de cultures, bénéficient à tous ceux qui ont, soit participé à la mise en valeur initiale, soit contribué à la pérennité de l'exploitation ». L'individualisation de ce type de terrains est de droit.

- L'article 7 verrouille toute possibilité pour les collectivités traditionnelles de recourir à la Justice pour faire valoir leurs droits, et ce en disposant que « les actions foncières collectives sont irrecevables en justice ».
- L'article 8 supprime le système de métayage pratiqué par les collectivités traditionnelles en vertu et dans le cadre du système de division du travail au sein de la communauté rurale.

On constate donc à travers ces deux options, que l'Etat tient à s'affirmer au détriment des communautés rurales auxquelles il dénie toute forme de droit sur le sol, en dehors des terres réellement mises en valeur. Il s'agit là d'une ambition légitime, mais cette négation des droits collectifs traditionnels, pourrait être l'une des causes de la dégradation des terres agricoles car l'Etat s'est avéré incapable de les protéger et l'organisation traditionnelle ne se sentait plus concernées pour en assurer la protection.

- **La protection de l'espace vital des agglomérations rurales**

La protection des espaces vitaux des agglomérations rurales et urbaines a été expressément consacrée par la réforme foncière, même s'il n'existe pas dans la charia islamique d'espace vital standard. Celui-ci se mesure en fonction des distances qui séparent les agglomérations de leurs sources d'approvisionnement en eau, en bois de chauffe et en pâturage. Cette absence de limites précises et des droits des communautés villageoises sur les espaces vitaux aurait causé de graves empiètements sur les droits des collectivités traditionnelles et contribué à la dégradation des ressources naturelles et amplifié la désertification, en provoquant une dispersion et un éclatement de la société rurale

- **La prohibition du métayage traditionnel**

L'ordonnance foncière stipule (art.8) que « toute forme d'affermage non conforme à la charia, est prohibées, les parties ne peuvent, par leur convention, déroger à cette disposition d'ordre public ». Le législateur touche ici le nerf le plus sensible du système d'exploitation ancestrale, car le mode d'affermage des terres est, dans tout le pays, au centre du système d'exploitation agricole. Mais dans ce domaine aussi, le législateur se réfugie dans les principes de la charia comme à chaque fois qu'il a besoin d'un refuge sécurisant.

## **X: EVOLUTION DU SYSTEME FONCIER**

Le premier décret pris en application de l'ordonnance foncière en date du 19 avril 1984, avait comporté de réelles insuffisances qui auraient engendré une précipitation dans la concession des terres, en causant des préjudices aussi bien au potentiel public foncier. Le Décret stipulait que les concessions devaient être consenties après aménagement des terres et leur immatriculation au nom de l'Etat. Aussi fallait-il disposé d'un schéma d'aménagement permettant une plus grande rationalité dans la gestion de l'espace. Cette contrainte logique avait été ignorée par la circulaire n°20 du 5 août 1985 qui permit aux autorités administratives de concéder les terres en jachère à toute personne qui voulait les mettre en culture au titre de la campagne agricole de la même année. L'application outrancière de cette circulaire qui dérogeait au principe de l'aménagement et de l'immatriculation préalables à la concession, avait eu les conséquences dramatiques des années 1989, 1990 et 1991, conséquences dans le climat desquelles le Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (PASA) fut mis en vigueur.

## ***10.1 : Evolution de la réglementation foncière***

La réglementation foncière a beaucoup évolué depuis la promulgation de l'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983. Cette évolution traduit à la fois une rapide évolution du secteur agricole et une volonté des pouvoirs publics tendant à trouver avec le réel, un meilleur compromis.

### **10.1.1 : Les principales innovations du décret de 1990:**

Dans ce climat également fut pris le décret 90.020 du 31 janvier 1990 qui introduisit, avec l'apport de la Banque Mondiale, des innovations plus sécurisantes en terme de respect des droits fonciers, en particulier :

- La clarification de la procédure de purge des droits des tiers à travers un certains nombre de conditions (période de publicité plus longue, enquête auprès des populations riveraines, diffusion en langues nationales des messages etc.).
- Le renforcement des modalités de protection des espaces vitaux
- L'introduction du concept de schéma de structure pour revenir à cette première obligation d'avoir au préalable un référentiel spatial, imposant le respect de tous les usagers de l'espace.

En dépit de ces innovations, le décret de 1990 n'avait pu atténuer les conséquences d'une mauvaise compréhension des motivations positives d'une réforme acceptée dans ses principes mais mal appliquée

### **10.1.2: Les innovations du décret de 2000**

L'évaluation de l'expérience faite en 1999 avec l'appui de l'Union Européenne et la mise en vigueur de nouvelles approches plus adaptée au contexte sociologique et culturel en matière de redistribution des terres<sup>14</sup> dans le respect des principes fondant la réforme, avaient permis la prise du décret 2000/089 du 17 juillet 2000 qui introduisit à son tour d'importantes innovations :

- A travers la précision des critères de mise en valeur qui permet désormais à des propriétaires traditionnels de prouver leurs droits par l'existence de traces conformes au mode de faire valoir ancien (tiges anciennes, puits ensevelis etc.). Aussi l'abandon pour cause de force majeure n'est-il plus sanctionné par l'intégration des terres abandonnées dans le domaine national.
- Le régime des concessions permet désormais aux organisations communautaires de bénéficier de concessions rurales, pourvu qu'elles présentent des projets de développement rentables.
- Les collectivités locales et la société civile et les organisations socioprofessionnelles à vocation rurale. sont représentées dans les organes de gestion foncière dans les zones rurales.

---

<sup>14</sup> L'expérience du projet de Cultures de Décrue de Maghama financé par le FIDA a été d'une valeur inestimable et doit être plus méditée dans l'avenir.

- Le décret prévoit en outre la possibilité pour les services publics, y compris les projets de développement communautaire, de se faire affecter des zones rurales aux fins d'y réaliser des opérations de développement.
- Le régime des baux ruraux permet de passer avec les associations de gestion locales des ressources naturelles, des conventions de longue durée
- Les espaces vitaux sont désormais délimités par les walis. Ces espaces peuvent être communs à plusieurs agglomérations
- Le décret 2000/089 du 17 juillet 2000 institue une procédure et des structures d'arbitrage des conflits fonciers collectifs aux niveaux national, régional, départemental et local.

## ***10.2 : L'évolution de la pratique foncière.***

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme foncière et domaniale, la pratique foncière a beaucoup évolué dans un sens positif et connu plusieurs étapes :

### **• La période des égarements (De 1985 à 1990)**

Durant cette période, de nombreux abus ont été constatés en particulier :

- L'attribution de terrains de manière anarchique provoquant l'enclavement de nombreux périmètres et laissant certaines terres dans l'impossibilité d'être aménagées
- De nombreux empiètements ont été commis sur les droits des tiers sur des terres qui portaient encore les traces de mise en valeur suivant le mode de mise en culture traditionnel
- Des empiètements ont été commis sur des espaces vitaux des agglomérations rurales, provoquant parfois leur enclavement et leur étouffement
- Des concessions ont été accordées dans des espaces protégés (forêts classées, lieux de sépulture etc.

Face aux abus commis par certaines autorités administratives territoriales, le Ministère de l'Intérieur a d'abord pris des arrêtés et des circulaires précisant les conditions dans lesquelles les terres rurales devaient être concédées, dans le respect des droits acquis et des exigences d'une bonne exploitation des ressources. Le décret de 1990 avait définitivement fixé les conditions permettant un tel respect à travers (i) l'exigence de conformité des concessions à un schéma des structures définissant la vocation des zones, (ii) la référence à un réseau géodésique permettant de bien situer le terrain objet de concession (iii) la négociation de l'espace vital avec les populations riveraines et leur implication dans le circuit de décision de la concession, (iv) la création d'une réserve foncière au profit des villages riverains pour prévoir leurs besoins en terre dans le futur (v) la fixation d'un régime de régularisation des concessions accordées antérieurement audit décret et (vi) la création d'une fonction de réviseur national foncier ayant

pour mission de veiller sur le terrain, au respect des nouvelles dispositions. La Révision Foncière a commencé réellement à être efficace à partir de 1992.

### • La période des réparations

De 1992 à 2000, la pratique foncière a été fortement assagie et rationalisée avec (i) la restructuration de la révision Foncière et la mise en place de bureaux fonciers dans les principales villes de la Vallée (Rosso, Keur Macène, Rkiz, Boghé et Kaédi) et le renforcement du Bureau des Affaires Foncières (BAF) du MDR, (ii) l'entrée en action des nouveaux instruments de précision (plan géodésique, schéma des structures dans le Trarza (iii) l'instauration d'un système de contrôle permanent (iv) la régularisation des concessions accordées sous le régime appelé dérogatoire (de 1985 à 1992).et (v) le début du processus de régularisation dans certains périmètres aménagés (Mpourié, PPG1 et PPG2 de Kaédi)

### • La situation actuelle

De 2000 à nos jours, le régime des concessions est arrivé à maturité, à travers deux éléments essentiels d'une grande importance à savoir (i) une procédure de régularisation permettant désormais, après enquête minutieuse, d'accorder à des communautés traditionnelles, des certificats de propriété. Elle permet également et (ii) l'inauguration d'un style de négociation<sup>15</sup> permettant, en cas d'aménagement, de conserver les terres sous leur forme collectives, pourvu que les populations s'entendent au terme d'une charte reconnaissant les principes de solidarité, d'égalité des droits d'accès à la terres et de renonciation aux anciennes pratiques de métayage.

L'apaisement du climat social a permis aux services fonciers de mener les opérations suivantes :

- 36000 ha de périmètres irrigués régularisés ou en stade avancé dans la régularisation
- 11500 ha délimités et bornés en tant que réserves foncières
- 2860 ha délimités et bornés en tant que réserves villageoises
- 1619 ha délimités et bornés en tant qu'espaces vitaux de villages
- 3645 ha délimités et bornés en tant que forêts classées
- 7433 ha délimités en tant que forêts classées

La régularisation a très peu avancé depuis deux années selon le Service des Affaires Foncières et de la Cartographie, le tableau ci-dessous donne une idée de l'avancement de ce processus.

| Wilayas      | Concessions provisoires / superficies | Concessions définitives / superficies |
|--------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Trarza       | 133/8911,4ha                          | 509/23956,8ha                         |
| Brakna       | 5/116,76ha                            | 54/2404,74ha                          |
| Gorgol       | 19/577ha                              | 36/1257,6ha                           |
| Guidimaka    | 6/27,8ha                              | 9/951ha                               |
| Total Vallée | 163/9632,96ha                         | 608/28689,26ha                        |

En dépit de cette évolution positive de la pratique, le système de gestion foncière rural continue de faire face à certaines lacunes qu'il doit envisager de pallier dans sa phase ultérieure marquée par (i) un ralentissement voire même un arrêt des opérations de régularisation foncières et des

<sup>15</sup> Le Projet de Maghama Décruée est une expérience qui a beaucoup influencé le contenu du décret 2000/89 du 17 juillet 2000.

programmes d'investissements et d'aménagements dans la zone irriguée, (ii) Le danger d'obsolescence qui pèse sur les données foncières déjà recueillies (Plan Foncier, SIG, Base de données) qui risquent de ne plus pouvoir servir de référentiel pour les opérations futures d'organisation foncière, (iii) la déperdition d'un personnel spécialisé et qualifié et (iv) le manque d'extension de la zone d'application de la réforme foncière

La situation actuelle est enfin marquée par une baisse d'intérêt des partenaires extérieurs pour l'application de cette réforme alors que les mesures de sa mise en oeuvre ont toujours été supportées par des ressources offertes dans le cadre de la coopération avec la Banque Mondiale, la Coopération Française ou l'Union Européenne. Mais depuis un certain temps, on assiste à une baisse d'intérêt de la coopération extérieure pour appuyer cette réforme. Il devient donc nécessaire de prévoir de nouvelles ressources si l'on ne veut pas que cette importante réforme s'arrête à mi chemin.

## **XI: LE SYSTEME FONCIER : ATOUTS ET CONTRAINTES**

Une analyse approfondie du système foncier mauritanien permet de constater qu'en dépit de nombreuses avancées et au-delà des stipulations expresses de la loi, il se heurte encore à des contraintes qui doivent être aplanies à plus ou moins long terme, surtout dans les zones aménagées par l'Etat et dont la redistribution équitable s'impose entre les différentes catégories antérieures d'usagers (anciens propriétaires traditionnels, métayers, ouvriers agricoles sans terres etc.).

### ***11.1 : Les atouts du système foncier mauritanien***

Parmi les principaux atouts du systèmes foncier rural, on pourrait noter (i) la clarté des principes qui le fondent, (ii) la garantie qu'il accorde aux droits des fonciers des couches sociales déshéritées et (iii) la force de la garantie foncière à travers une reconnaissance et une protection de la propriété privée.

#### **• La clarté des principes et des fondements du système**

Le système instauré par l'ordonnance 83.123 du 5 juin 1983 et son décret d'application 2000/089 du 17 juillet 2000 est l'un des plus clairs et des plus perfectionné. Les principes énumérés plus haut et les options qui en découlé tranchent avec l'hésitation de nombreux Etats qui ont, soit abdicqué devant le droit coutumier (Guinée, Mali, Niger, Burkina Faso), soit fait une fuite en avant comme le Sénégal et d'autres pays qui ont méconnu ce droit en étendant le domaine national à toutes les terres non immatriculées. En Mauritanie, les ambiguïtés que les premiers décrets d'application n'ont pu lever, furent à l'origine de nombreux abus comme soulignés plus haut. Mais l'évolution de la réglementation à la lumière de la pratique, a permis finalement d'assagir la gestion foncière et de trouver un juste milieu entre le droit acquis fondé sur une réelle et permanente mise en valeur des terres et le droit régalien étendu à toutes celles qui ne comportent pas de traces de mise en valeur. Cette dualité du droit est la base de négociation entre deux systèmes : celui de la période préislamique dont la Charia s'est adroitement accommodée et celui de l'Etat Moderne. La juxtaposition de ces systèmes répond à un besoin de réalisme face à la prééminence, dans les esprits, de la tradition foncière et à une nécessité pour l'Etat de pouvoir redistribuer les fruits de ses investissements en cas d'aménagement hydro agricole.

Actuellement, l'arsenal juridique foncier est quasiment achevé car il a résolu les plus grands problèmes qui ont été à l'origine du conflit entre l'Etat et les tenants de la grande propriété traditionnelle :

- La procédure de délimitation des espaces vitaux et des réserves foncières communautaires a prouvé son efficacité et diminué les inquiétudes des communautés villageoises dont les sensibilités auraient été heurtées au début du processus d'application de la Réforme.
- L'implication des représentants des communautés riveraines dans le système des concessions a apaisé le climat et tempéré les résistances sociologiques.
- La réalisation des aménagements est précédée par une longue négociation et la mise en place d'une entente foncière définissant clairement les principes de redistribution des opportunités engendrées par la revalorisation des terres, tout en faisant appel aux valeurs de solidarité et d'entraide. L'exemple le plus enrichissant a été celui de Maghama dans le cadre de la préparation du Projet des Cultures de Décru.
- La régularisation de l'occupation des parcelles dans les grands aménagements a plus ou moins réussi (Kaédi, Rosso).<sup>16</sup>
- Une plus grande compréhension s'est instaurée entre l'Etat et les tenants traditionnels, chacun reconnaissant le droit de l'autre.

• **La sécurisation foncière des couches sociales déshéritées :**

La loi dispose que tout mauritanien peut, sans discrimination d'aucune sorte, devenir propriétaire de terre. Cette disposition ouvre droit à deux catégories sociales anciennement exclues des droits fonciers : les femmes et les castes inférieures.

- Dans la société traditionnelle, la femme était, en général, exclue de l'accession au droit de disposer des terres. Pour contourner son droit à la succession reconnu par la Charia, les femmes avaient leur part de l'héritage en valeur mobilière (or, argent, bétail) pour qu'elles ne fissent pas entrer sa progéniture dans les terres communes du groupe au cas où elle venait à se marier avec un homme d'un autre groupe tribal ou clanique. Le nouvel arsenal juridique introduit deux mécanismes par lesquels les femmes peuvent disposer de terres : (i) Elles peuvent se voir concéder des terres domaniales exactement dans les mêmes conditions que les hommes. (ii) En cas d'individualisation de la propriété tribale ou lignagère, la loi dispose que les parts de tous les membres de cette collectivité, y compris les femmes, reçoivent des parts absolument égales.
- D'autres catégories de la société de castes étaient privées du droit de disposer des terres et condamnées à vivre d'une sorte de métayage édulcoré par la Charia, sous forme de mouzaraa ou de mougharassa. Or, la nouvelle réforme permet non seulement aux gens de castes de bénéficier de parcelles identiques à celles des familles régnautes en cas d'individualisation, tout comme elle leur ouvre la possibilité de se faire concéder des

---

<sup>16</sup> La mouzaraa est pratiquée dans la culture de céréales alors que la mougharassa est pratiquée en cas de palmiers ou d'autres arbres fruitiers.

terres vierges du domaine national ou des parcelles irriguées en cas de redistribution des terrains à la suite des aménagements réalisés par l'Etat.

- **la force de la garantie foncière**

Le décret 2000/089 précité a affiné la procédure de la concession au point de prévoir la délivrance d'un titre foncier hypothécable auprès de tout le système de crédit. De nombreux paysans surtout les grands entrepreneurs agricoles viennent de recevoir leur titre foncier qui leur permettra désormais de mieux accéder au crédit. L'absence de cette garantie dans le passé, vulnérabilisait le crédit agricole qui n'avait en fait, aucune garantie réelle de remboursement, tout comme elle rendait douteuse la concession qui, même en étant définitive, pouvait, dans certaines conditions, être retirée aux concessionnaire.

Cette nouvelle valeur des concessions rurales ne manquera pas de contribuer au développement d'un marché foncier et à intégrer davantage le secteur agricole dans le circuit de l'économie marchande.

Tous ces acquis sont considérés désormais comme des atouts du système foncier mauritaniens qui demeure toutefois perfectible à certains endroits.

## ***11.2 : Les contraintes du système foncier***

De la complexité du contexte sociologique auquel s'applique la réforme foncière, résulte de nombreuses contraintes à la fois psychologiques, politiques et techniques.

- **La méfiance des ayants droit traditionnels:**

Les communautés traditionnelles ou plutôt leur chefferie, continuent de s'opposer à l'application de la loi foncière. Une telle méfiance s'explique historiquement, mais il semble qu'elle ait été renforcée par l'absence de mesures d'accompagnement de la réforme et des efforts d'explication préalablement à sa mise en vigueur. Certains textes qui lui apportent pourtant d'importantes améliorations, comme le décret actuellement en vigueur (2000/089) en vigueur, n'ont guère fait l'objet d'action d'explication auprès des populations. Ensuite, certaines autorités administratives territoriales ont commis, au départ, des abus qui ont inquiété à juste raison, tous les tenants des droits coutumiers. Cette méfiance qui est du reste légitime, traduit également une position de négociation des pouvoirs traditionnels, en perspective de tout acte de concession de terre ou d'aménagement de périmètre, une façon de monter la garde pour prévenir les assauts du droit régalien.

- **La politisation de la gestion foncière :**

Il est vrai que la promulgation d'une réforme foncière est un acte politique de la plus haute importance, surtout dans une société structurée bâtie sur des fondements où la valeur historique, culturelle et économique de l'espace, joue un rôle essentiel. Aussi, l'existence de nombreux conflits entre tribus et entre différentes catégories sociales au sein des ensembles traditionnels, recommandait-elle de confier la mission de mise en application de cette réforme à une administration ayant la capacité et l'expérience de gérer politiquement les populations.

Il était donc indiqué de charger le Ministère de l'Intérieur de cette mission dans un premier temps, même si un tel ancrage institutionnel pouvait faire croire que l'objectif de la loi était

purement d'ordre politique et sécuritaire. Aujourd'hui, un tel ancrage devient une contrainte car il prive le Ministère chargé du développement rural de disposer entièrement du pouvoir de gérer cette importante ressource.

Certes l'existence d'un Service des Affaires Foncières au MDR permet à ce dernier de suivre l'évolution du foncier mais ce service aurait dû avoir plus d'autonomie en terme d'initiation des textes et de prise d'initiative dans le domaine de la sensibilisation des populations et de vulgarisation.

- **La difficulté d'appliquer la loi dans la zone pluviale :**

Le choix de la riziculture comme axe prioritaire du développement agricole et le besoin urgent de rentabiliser les investissements consentis pour la réalisation des projets de l'Organisation Pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal, ont conduit à concentrer l'application de la loi foncière sur la zone du fleuve. Il en résulte que cette loi n'a pas connu un début d'application dans la zone pluviale où les conflits entre tribus et entre différents utilisateurs de l'espace agropastoral continuent de troubler l'ordre public. Cette contrainte a deux incidences négatives à savoir que, (i) jusqu'ici, les lois relatives à la gestion pastorale ou forestière demeurent lettre morte à cause de la résistance du droit coutumier qui continue de s'appliquer (ii) la construction de nouveaux barrages et d'autres équipements ruraux (réserves d'eau, forages, puits, écoles, postes de santé, parcs de vaccination) sont l'objet d'usage privatif discret de la part des collectivités sur le territoire desquelles ils sont implantés.

- **La lenteur des concessions définitives :**

Les délais fixés pour l'obtention de la concession définitive a certes, l'avantage de s'assurer de la volonté des investisseurs, mais leur durée au-delà d'une certaine période peut ralentir également le processus de professionnalisation d'une classe d'hommes d'affaires sans grande expérience, dans un domaine aussi incertain que l'agriculture irriguée. La concession définitive doit être accordée aussitôt la mise en valeur devenue intégrale, conformément au plan d'aménagement initial.

- **Les contraintes spécifiques de l'individualisation :**

Selon l'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983, l'individualisation est de droit. Sur le plan du principe, cette disposition a une grande portée car elle sécurise les catégories sociales anciennement dépourvues de droit sur la terre (femmes, castes, groupes ou individus assimilés ou « dkhila ») Mais sur le plan pratique cette option rencontre des difficultés insurmontables.

- Sur les terres non aménagées, l'individualisation des terres n'a pu être réalisée que dans le seul cas d'Afdeidir (terrain appartenant à la communauté de Ehel Mohameden Ethmane, tribu Ideidba d'Aleg). Le terrain en question n'a jamais pu être cultivé depuis cette opération à cause de l'étroitesse des parcelles individuelles (3m sur 1000m).
- Dans les aménagements l'individualisation a pu se faire grâce au système de division des périmètres en parcelles, mais des difficultés sont apparues quand il s'est agi du partage des fruits de l'exploitation entre les membres de la famille au sens large du terme car le nombre de parcelles est toujours inférieurs à celui des ayants droits traditionnels (voir le cas de Boghé où des tenants traditionnels

partagent avec ceux qui ont reçu des parcelles aménagées en attendant le complément d'aménagement du CPB).

- L'individualisation se heurte dans tous les cas à deux difficultés : (i) elle suppose un recensement systématique et sûr des ayants droit antérieurs, ce qui est extrêmement difficile dans une structure tribale ou lignagère dont les membres sont dispersés à travers le pays, le continent et le monde. (ii) Elle consiste à répartir une superficie qui se rétrécit de plus en plus sur un nombre de personnes qui s'accroît continuellement.
- Dans les zones aménagées, l'individualisation requiert, pour être recevable, l'aménagement de toute la zone de culture traditionnelle, ce qui ne peut être envisagé dans la plupart des cas, pour des raisons financières, pédologiques et topographiques.:

- **L'ambiguïté du mode de régularisation :**

Le régime de la régularisation est encore flou et peut entraîner des abus graves contre les ayants droit traditionnels. La procédure suivie jusqu'ici consiste, après la réalisation des aménagements, à délivrer des concessions aux personnes sélectionnées pour exploiter le périmètre. Ces concessions sont accordées à de nouveaux exploitants, ce qui est logique, mais ils le sont également à des propriétaires traditionnels qui ont des droits déjà sur la terre, ce qui est une injustice flagrante. En effet, cette forme de régularisation présente deux anomalies : (i) On ne donne pas à quelqu'un ce qui lui appartient déjà (ii) la concession peut être retirée tant qu'elle n'a pas donné lieu à un titre foncier, ce qui fragilise le droit des propriétaires traditionnels.

- **Les inconvénients du titre foncier :**

Le titre foncier a le mérite de sécuriser l'investisseur, de lui donner les moyens d'obtenir des crédits pour accroître les investissements agricoles, mais il présente un inconvénient majeur. Le titre foncier rend la propriété imprescriptible, même en cas d'indirass<sup>17</sup> (disparition complète des traces de mise en valeur. Les titulaires de titres fonciers peuvent donner laisser indéfiniment leurs terres en jachère pour des raisons économiques ou politiques et mettre en péril le développement du secteur agricole. Or la réforme foncière a pour objectif principal d'éviter la mise en jachère que pratiquait le système de tenure traditionnelle. Le titre foncier pourrait donc nous faire revenir à la case de départ, sauf si l'Etat peut recourir à des expropriations pour cause d'utilité publique pour imposer aux futurs spéculateurs, la mise en valeur effective et continue des terres.

- **La dispersion des services impliqués dans la gestion foncière :**

Les compétences en matière de gestion foncière sont dispersées à travers le réseau administratif. Les hakem, les walis, le Ministre des finances, celui du Développement Rural et le conseil des Ministres ont chacun, un pouvoir que la hiérarchie ne contrôle pas. Les compétences sont réparties entre plusieurs administrations :

---

<sup>17</sup> L'indirass est la disparition des traces de mise en valeur d'une terre. Il entraîne la domanialité automatique de ladite terre, sauf si elle est immatriculée au sens de l'acte Toren du terme. Les terres objet de titre foncier ne peuvent pas être frappées des effets de l'indirass.

- **La Révision du Plan foncier national** dépendant du Ministère de l'Intérieur des Postes et Télécommunications et qui a pour compétences, en vertu de l'arrêté interministériel R 206 du 05/11/90. (i) l'animation et la coordination de la politique foncière dans le milieu rural, de concert avec la direction de l'aménagement du territoire, (ii) l'établissement en dernier ressort des textes législatifs réglementaires et techniques (iii) le suivi et contrôle de la mise en oeuvre de la réforme foncière (iv) la liaison et information du comité interministériel des affaires foncières et de l'après barrage (v) la liaison avec les autorités administratives et les collectivités locales (vi) l'élaboration des projets de textes réglementaires et le suivi et le contrôle. La Révision Foncière est représentée au niveau des moughata par des attachés qui ont pour mission de (i) tenir le registre des demandes et des contestations (ii) d'effectuer les démarches de publicité (iii) d'assurer le secrétariat des commissions départementales (iv) de préparer les actes d'autorisation d'exploiter ou de concession et (v) d'archiver l'ensemble du dossier, y compris les constats de mise en valeur
  
- **Le Service des Affaires Foncières et de la Cartographie** rattachés au MDR (voir décret 181/MDR ) et qui ont pour mission : (i) de donner des avis sur les demandes rurales, (ii) d'élaborer des plans fonciers, des schémas des structures et des règlements d'occupation de l'espace, (iii) de centraliser les documents fonciers qui concourent à la définition de la politique foncière, (iv) d'établir des règles afférentes à la mise en valeur et à son contrôle, (v) d'appuyer les services locaux pour la mise en oeuvre et la gestion des plans fonciers (vi) tenir le secrétariat des commissions et comités de compétence locale. Il assure en outre les tâches de (i) sensibilisation des populations à la réforme foncière et à la régularisation foncière (ii) participation aux commissions foncières départementales (iii) vérification des demandes de concession rurale et contrôle de la mise en valeur (iv) bornage des parcelles et vérification du bornage (v) établissement du plan foncier et conservation du plan foncier (vi) réalisation d'une cartographie de base de la vallée du fleuve Sénégal (vii) délimitation et bornage des réserves foncières, et des espaces vitaux.
  
- **Le service des domaines** chargé des missions de (i) contrôle technique du plan foncier (ii) de proposition, après avis du Ministre du développement rural, du taux des redevances annuelles dues par les bénéficiaires d'autorisation d'exploiter et de concessions provisoires, ainsi que des conditions financières de cession des terres domaniales, des modalités de perception des droits d'enregistrement, de timbre et des redevances annuelles ou de cession et (iii) d'encaissement des produits du domaine.

Cette dispersion des services impliqués dans la gestion foncière a des conséquences graves. Elle est à l'origine des abus, du gaspillage des terres à cause du manque de coordination (même entre walis et hakem) et de l'anarchie dans la gestion d'une ressource aussi capitale pour le développement tant urbain que rural.

### ***11.3 : Les possibilités d'amélioration de la gestion foncière***

Le système foncier mauritanien et son mode de gestion peuvent être encore perfectibles à travers différentes mesures

#### **11.3.1 : La procédure d'individualisation**

Cette procédure doit être améliorée suivant plusieurs axes à savoir :

- **L'élaboration du statut juridique des périmètres irrigués :**

Ces périmètres doivent être classés dans le domaine privé de l'Etat, ce qui suppose, préalablement à leur aménagement, la réalisation de deux mesures spécifiques :

- La purge systématique des droits sur les terres destinées à être aménagées, pour faire la différence entre les superficies aménagées appartenant déjà à des tiers et celles qui avaient un statut domanial.
- Le choix entre l'indemnisation des propriétaires traditionnels et l'intégration de leurs terres dans le domaine privé de l'Etat, tout en reconnaissant aux ayants droits antérieurs la priorité en cas de redistribution des parcelles et la redistribution des parcelles suivant deux modes distincts: La différence de statut foncier antérieur implique **un mode de concession** au profit des paysans sans terres et **un mode de délivrance de certificats de propriété** au profit des propriétaires fonciers antérieurs.

Une négociation avec ces derniers doit permettre de prélever sur leur quota, une part à redistribuer aux paysans sans terre issus des mêmes communautés.

Cette procédure doit être appliquée aussi bien dans le secteur de l'agriculture irriguée que dans la zone pluviale en cas de construction de barrage. La règle générale doit être la purge systématique des droits avant l'intervention de la puissance publique pour changer la configuration de l'espace agricole.

- **L'individualisation des terres collectives en zone pluviale**

L'individualisation doit être affinée davantage à travers :

- Les dispositions réglementaires, notamment la suppression de l'obligation pour les parcelles individuelles d'être perpendiculaires au lit d'oued ou au sens du barrage. Cette rigidité géométrique qui a pour but d'assurer une parfaite égalité entre les membres de la collectivité indivisaire, a pour conséquences de rendre impossible la mise en œuvre de cette option.
- La participation à la mise en valeur initiale et la contribution à la pérennité<sup>18</sup> de l'exploitation doivent être explicitées par des indicateurs précis et assortis de conditions supplémentaires de présence continue, d'importance de l'activité par rapport aux moyens de subsistance. Parmi les membres des collectivités il existe des personnes qui n'ont jamais mis pied dans la zone, qui vivent d'autres sources et qui ne s'intéressent pas à des terres qui ressentent pour eux peu d'intérêt, alors que d'autres vivent en permanence desdites terres et continuent de les protéger, de les mettre en culture pour faire face à la précarité absolue. Le cas le plus éloquent de cette différence d'intérêt est celui du barrage de Bargatanni dans l'Afollé. Les paysans tenaient à le reconstruire car ils en vivaient, mais les riches familles de la collectivité concernée étaient opposées à cette reconstruction, alors qu'il ne pouvait faire l'objet d'un quelconque acte de gestion sans que tous les membres de ladite tribu en conviennent.

---

<sup>18</sup> L'ordonnance 83.127 du 5 juin 1983 dispose que les terres immatriculées au nom des chefs et notables et cantonnées aux terrains de cultures, sont sensées avoir consenties au profit de tous les membres de la collectivité de rattachement qui ont participé à la mise en valeur initiale ou contribué à la pérennité de l'exploitation

### 11.3.2: L'amélioration des procédures d'accès au foncier.

L'accès au foncier peut être amélioré par :

- **La révision et le respect des délais**

Le respect des délais et la diligence dans la délivrance des titres fonciers, une fois les conditions réunies. La première vague de titres fonciers vient d'être déposée sur le bureau du Ministre des Finances, alors que les titulaires attendent depuis une dizaine d'années.

- **La prise en compte du caractère technique de la gestion foncière**

La gestion des services doit également être dépolitisée en la confiant à une structure technique en fusionnant peut être le Service des affaires Foncières du MDR et la Révision foncière du MIPT et la Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre pour mettre en place un établissement public dénommée « Agence Nationale des Domaines et des affaires Foncières ANADAF ». Cette agence aura pour mission entre, de favoriser l'émergence d'un marché foncier national et de recenser l'ensemble des propriétés foncières privées. Cette agence devra obéir à une tutelle groupée des Ministères des Finances, du Développement Rural et de l'Équipement.

- **La révision des pouvoirs de concession rurale:**

Un nouveau décret doit revoir à fond la répartition actuelle des compétences et instaurer un mécanisme de régulation et de contrôle efficace et rigoureux à travers (i) le renforcement des pouvoirs des bureaux des Affaires Foncières implantés dans les wilayas (ii) l'introduction d'un visa obligatoire de la Délégation Régionale qui doit s'assurer que la concession n'empiète pas sur un terrain ou une zone destinées déjà à un projet public d'aménagement (iii) la réduction du pouvoir des walis et des Hakem en terme de superficie à accorder (iii) l'instauration de mécanismes de contrôle permettant aux autorités supérieures de pouvoir annuler les actes de concession pris les autorités territoriales et (iv) le retour à l'obligation d'immatriculer les terrains au nom de l'Etat, préalablement à leur concession aux tiers.

**Conclusion:** Le régime foncier mauritanien est sans doute l'un des plus contestés sur le continent parce qu'il n'a pas été expliqué. Parce qu'il se fonde aussi sur des choix qui, même s'ils sont historiquement nécessaires, heurtent, comme partout ailleurs bien des intérêts. La libération des paysans et de la terre, d'un système de tenure traditionnelle révolu et contraire aux principes d'égalité, d'émancipation et de justice sociale est une nécessité indiscutable. L'opposition de la grande propriété traditionnelle est compréhensible face à certaines des options du système foncier qui se sont avérées difficiles à appliquer comme l'individualisation et la prohibition de l'affermage contraire à la charia. Mais cette réforme a résolu d'importants problèmes en servant de référentiel juridique d'accompagnement à processus d'appropriation privative du capital foncier rural. Ces inconvénients pose cependant des problèmes qui doivent être facilement résolus grâce au climat de confiance qui prévaut désormais entre les mauritaniens.

### ***11.4 Matrice des mesures d'amélioration du système foncier***

Les mesures proposées dans cette matrice sont énumérées de manière générale, car les détails de leur mise en œuvre méritent une étude approfondie et l'élaboration de projets de textes.

| <b>Actions</b>                                      | <b>Objectifs</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Nature des actes</b>                                                                                  |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La création d'un domaine public hydro agricole.     | -Soustraire les ouvrages hydro agricoles au domaine public hydraulique<br>-Permettre au MDR de pouvoir concéder la gestion des aménagements hydro agricoles                                                                                                                                                                                                                                      | Loi modifiant certaines dispositions de la loi portant code de l'eau                                     |
| Promulguer un code des petits périmètres irrigués   | Définir les droits des exploitants sur les parcelles des aménagements publics.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Loi portant code des périmètres publics aménagés par l'Etat                                              |
| Réadaptation du décret 2000/089 du 17 juillet 2000  | -Introduire des mécanismes de contrôle hiérarchique sur autorités territoriales<br>-Préciser les critères mesurables de bénéfice de l'individualisation.<br>-Adapter l'individualisation aux conditions du milieu.<br>-Réintroduire l'obligation d'immatriculation préalable.<br>-Renforcer les pouvoirs des BRAF et des DR en matière de contrôle de l'utilisation de l'espace foncier agricole | décret modifiant certaines dispositions du décret 2000/89 du 17 juillet 2000                             |
| Définir une procédure de purge des droits des tiers | -Eviter les conflits avec les propriétaires traditionnels.<br>-Pouvoir redistribuer les parcelles dans un climat social convenable                                                                                                                                                                                                                                                               | -Décret définissant la procédure de purge des droits privés avant les aménagements<br>-Circulaire du MDR |

## Résumé des mesures de renforcement institutionnel et foncier

| Domaines d'intervention                                          | Actions court terme                                                                                                                                                                             | Actions à moyen terme                                                                                                                                                                                                                   | Actions à long terme                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ❖ Renforcement des services publics agricoles                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réajuster l'organisation du Ministère en fonction de sa mission essentielle. En créant 3 directions générales</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redéployer les ressources humaines.</li> <li>• Déconcentrer les pouvoirs et les ressources</li> <li>• Déconcentrer les pouvoirs</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regrouper les institutions de recherche et de formation et de vulgarisation</li> </ul>                        |
| ❖ Renforcement des OSP                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborer une charte Nationale des OSP</li> <li>• Définir les critères de sélection</li> <li>• Former les organes</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Détacher des cadres aux OR fédératives</li> <li>• Exonérer leurs équipements</li> </ul>                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accorder des subventions</li> <li>• Représenter les OSP au CNES</li> </ul>                                    |
| ❖ Renforcement des organisations communautaires de développement | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Affiner le cadre juridique</li> <li>• Assurer la formation des organes dirigeants</li> <li>• Alphabétiser</li> <li>• Appuyer financièrement</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabiliser les ODC en leur transférant certains pouvoirs de gestion des ressources naturelles</li> </ul> |
| ❖ Renforcement des institutions de crédit                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Former les cadres des institutions de crédit</li> <li>• Exonérer les moyens</li> </ul>                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prêter une assistance technique</li> </ul>                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• . Créer un centre de formation en micro finance</li> </ul>                                                    |
| ❖ Amélioration de la gestion foncière                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer un domaine public hydro agricole</li> <li>• Promulguer un code des petits périmètres irrigués</li> </ul>                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• . Réadapter le décret foncier</li> <li>• Définir une nouvelle procédure de purge des droits des tiers</li> <li>• Création d'une structure autonome de gestion foncière et domaniale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer une Agence Domines et des Affaires Foncières</li> </ul>                                                 |

## SIGLES ET ACRONYMES

|         |                                                                                  |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------|
| APLM    | Association des producteurs de lait de Mauritanie                                |
| CAIE    | Centrale d'approvisionnement en intrants d'élevage                               |
| CFPRB   | Centre de formation des producteurs ruraux de Boghé                              |
| CDHLCPI | Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et l'insertion |
| CLAA    | Centre de lutte antiacridienne                                                   |
| CNRADA  | Centre national de recherche agronomique et de développement agricole            |
| CNERV   | Centre national d'élevage et de recherche vétérinaire                            |
| CSLP    | Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté                                    |
| CSA     | Commissariat à la sécurité alimentaire                                           |
| DA      | Direction de l'agriculture                                                       |
| DAR     | Direction de l'aménagement rural                                                 |
| DE      | Direction de l'élevage                                                           |
| DRFV    | Direction de la recherche, formation, vulgarisation                              |
| DPCSE   | Direction des politiques, de coopération, des suivi et politiques                |
| ENFVA   | Ecole nationale de formation et de vulgarisation agricoles                       |
| ISSET   | Institut supérieur des études techniques                                         |
| GNAM    | Groupeement National des Aviculteurs de Mauritanie;                              |
| GNAP    | Groupeement national des associations agro-sylvo-pastorales                      |
| FAEM    | Fédération des agriculteurs et éleveur de Mauritanie                             |
| FEM     | Fédération des éleveurs de Mauritanie                                            |
| FNEM    | Fédération nationale des éleveurs de Mauritanie                                  |
| FNCBM   | Fédération nationale corporative des bouchers de Mauritanie                      |
| LFTP    | Lycée de formation technique et professionnelle de Boghé                         |
| MDR     | Ministère du développement Rural                                                 |
| MICO    | Mutuelle d'investissement et de crédit oasien                                    |
| ODC     | Organisation de développement communautaire                                      |
| ONG     | Organisation Non Gouvernementale                                                 |
| OSP     | Organisation socioprofessionnelle                                                |
| PAHABO  | Projet d'aménagement hydro agricole du Brakna Ouest                              |
| PASA    | Programme d'Ajustement Structurel Agricole                                       |
| PASK    | Projet de lutte contre la pauvreté en Aftout Sud et Karakoro                     |
| PDIAIM  | Programme de Développement Intégré de l'Agriculture Irriguée en Mauritanie       |
| PDDO    | Programme de développement des oasis                                             |
| PDRC    | Programme de Développement Rural Communautaire                                   |
| PIB     | Produit intérieur brut                                                           |
| PNRA    | Plan National de Recherche Agricole                                              |
| REMEMA  | Réseau Mauritanien d'Epidémiosurveillance des Maladies Animales                  |
| SAM     | Société des Abattoirs de Mauritanie                                              |
| SDSR    | Stratégie du Développement du Secteur Rural                                      |
| SONADER | Société Nationale pour le Développement Rural                                    |
| UNCACEM | Union Nationale des Coopératives de Crédit et d'Épargne de Mauritanie            |

## TERMES DE REFERENCE

Sous la supervision générale du Représentant de la FAO en Mauritanie, la coordination technique du Coordonnateur principal et la supervision technique du Comité de pilotage et de la FAO – Service du soutien aux politiques agricoles (TCAS)/Unité de l'assistance aux politiques, Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (SNEP) – et en étroite collaboration avec les autres membres de l'équipe, l'expert en institutions agricoles sera chargé de :

1. Prendre vision du document du projet et du canevas du rapport final et préparer, en collaboration avec le coordonnateur principal préparer un plan de travail détaillé et définir les tâches spécifiques de chacun.
2. Utiliser des informations secondaires et directes basées sur des démarches participatives afin d'assurer une implication effective des agents économiques privés, publics et de la société civile.
3. Mener une analyse détaillée des documents, des rapports et des sources directes d'information sur les fonctions, l'organisation et le fonctionnement des institutions agricoles et rurales au niveau national et local. Ceci suppose la prise en compte des systèmes législatifs qui règlent ces institutions, le secteur public, privé et traditionnel et les secteurs informels et formels (par exemple, les départements du Ministère du développement rural et de l'environnement, les institutions de recherche et développement, les écoles et universités, les institutions de crédit, les organisations des communautés locales, les associations de femmes et de jeunes, les coopératives, les organisations professionnelles).
4. Evaluer les faiblesses et les atouts des acteurs et des institutions principales et identifier les besoins pour une amélioration de leurs performances et une participation plus active dans le dialogue national concernant le développement durable en milieu rural, le développement agricole, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté.
5. Analyse en détail le système foncier et examiner les aspects structurels concernant le capital foncier. Cette analyse permettra de mettre en exergue l'accès à la ressource terre par les populations rurales et en particulier par les groupes les plus vulnérables et de mieux comprendre les domaines d'intervention pour un développement agricole et rural équitable et durable. Proposer des mesures et des actions réalistes à court, moyen et long terme a même de créer les conditions pour une participation active des partenaires sociaux et économiques dans le processus de formulation des politiques et la mise en place d'une concertation nationale sur les réformes nécessaires pour le développement rural et agricole qui verrait aussi la participation des groupes sociaux les plus démunis.
6. Participer aux réunions régulières organisées par le coordonnateur principal et interagir avec les autres membres de l'équipe pour assurer la couverture des problématiques principales et la cohérence des contributions de chaque expert.
7. Produire un plan d'analyse de son rapport technique dans les deux semaines qui suivent le démarrage des activités.
8. Préparer un rapport détaillé portant sur les résultats des analyses et sur les recommandations proposées. Ce rapport donnera lieu aussi à une matrice des actions prioritaires à court, moyen et long terme.
9. Le rapport sera soumis en langue française et devra inclure un résumé, une table des matières, une introduction, les chapitres techniques, y compris un chapitre expliquant la méthodologie appliquée et un chapitre mettant en exergue les dynamiques sociales en milieu

rural et les liens entre les activités agricoles et non agricoles, une bibliographie et les annexes statistiques ou autres.

10. Pour plus de détails sur le mandat, l'expert est invité à consulter attentivement le canevas du rapport final.

#### Qualifications requises

Diplômé en économie ou économie des institutions, de préférence de troisième cycle ; posséder plus de dix ans d'expérience dans les domaines du développement rural et des institutions rurales ; bonne connaissance des méthodes d'analyse participatives.

## **Bibliographie**

### **I° Documents**

- Rapport du Comité Interministériel sur la Bonne gouvernance 2005  
Rapport sur la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté 2003  
Cadre stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)  
Cadre de Dépenses à Moyen Terme du Secteur Rural 2004-2007, 2003  
Stratégie de Développement du Secteur Rural à l'horizon 2015 Unité de Coordination du PDIAM : Audit organisationnel et fonctionnel du MDRE, Rapport final, Novembre 2002  
GASTALDI Jacques : Politique foncière, rapport de mission, novembre 1993.  
OULD MKHAÏTIR Yahya et BA Oumar Math : Analyse et évaluation des systèmes de production agricole et d'élevage en Mauritanie : Août 2006  
Rapport de pré évaluation du Projet d'Amélioration des Cultures de Décru de Mghama, Phase 2  
OULD ABDELKADER Isselmou : Biodiversité et gestion des ressources naturelles dans le droit mauritanien, Décembre 2001  
FIDA : Programme de Développement Durable des Oasis, MDRE : CF : divers rapports du Forum sur l'Organisation Professionnelle, dans les secteurs de l'Agriculture et de l'Elevage, mars, avril et juin 2001.  
DRFV : Rapport sur l'identification et qualification des besoins en formation du secteur rural, décembre 1998.  
PDIAM : Etude sur la législation en vigueur relative aux organisations rurales, avril 2001.  
FIDA : Rapport de formulation, Juin 2001: Programme de Développement Durable des Oasis, Rapport de pré évaluation, formulation, Juin 2003  
FIDA : Programme de Développement Durable des Oasis, Rapport sur le développement des capacités des organisations communautaires de pré évaluation, formulation, Juin 2003  
Commissariat aux Droits de l'Homme à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'Insertion : Etude qualitative sur la pauvreté dans la Wilaya du Guidimagha, août 2004  
FIDA : Programme de Développement Durable des Oasis : La stratégie de Promotion féminine, 2003  
L'Agence Japonaise de Coopération Internationale : rapport final sur le développement des Oasis, 2004  
FIDA : Programme de Développement Durable des Oasis, rapport sur la pauvreté et les groupes cibles dans la zone oasienne  
Gérard Doucet : Appui aux services financiers de proximité, PDDO, mars 2005  
FIDA, Projet Aftout Sud et Karakoro (PASK), rapport de pré évaluation, 2001.  
FIDA, Projet Aftout Sud et Karakoro (PASK), La stratégie de Promotion Féminine du PASK  
FIDA : Projet Aftout Sud et Karakoro (PASK) : Aspects sociologiques, 2001  
MDRE : Plan National de la Recherche Agricole 1995-2000

## **Répertoire des textes juridiques**

### **Lois et ordonnances**

- Loi 640-98 du 9- juin 1964, relative aux associations.
- Loi 2000-043 du 26 juillet 2000, relative au régime juridique particulier des associations de développement.
- Loi 67-171 du 18 juillet 1967, portant Statut de la Coopération.
- Loi 98-016 du 19 juillet 1998, relative à la gestion participative des oasis.
- Loi 70-030 du 23 janvier 1970 portant modification du code du travail.
- Loi 73-157 du 2 juillet 1973 modifiant la loi 64 - 098 du 9 juin 1964 relative aux associations.
- Loi 96-010 du 25 janvier 1996 modifiant la loi 67 -71 du 18 juillet 1971 portant statut de la coopération.
- Loi 73- 007 du 23 janvier 1973 modifiant la loi 64-098 du 9 juin 1964.relative aux associations
- loi 69-068 du 25 janvier 1969 prévoyant l'indemnisation des propriétaires d'animaux obligatoirement abattus au cours d'une épizootie et portant dispositions pénales relatives à la police sanitaire des animaux
- Loi 2000-044 du 26 juillet 2000 portant code pastoral
- Loi 96-025 du 8 juillet 1996, relative à la production, au contrôle et à la commercialisation des semences et plants certifiés

### **Décrets**

- Décret 99-059 du 21 juin 1999 portant application de la loi 16-98 relative à la gestion participative des Oasis.
- Décret 94-078 du 17 août 1994 portant restructuration du CNARADA.
- Décret 075-93 du 5 juin 1993 fixant les conditions d'organisation des administrations Centrales et définissant les modalités de gestion et de suivi des structures administratives.
- Décret 94-110 du 31 décembre 1994 portant restructuration du CNERV
- Décret 95-022 du 8 avril 1995 portant réorganisation de la SONADER.
- Décret 67-265 du 4- novembre 1967 portant application de la loi 67-171 du 18- juillet 1967.
- Décret 94 -065 du 25 juillet 1994 portant création de la CAIE.
- Décret 80-131 du 13 juin 1980 portant création de l'Ecole Nationale de formation et de vulgarisation de Kaédi.).
- Décret n° 69.-132 du 28 février 1969, portant réglementation de la police sanitaire des animaux.
- Décret 70.-140 fixant les conditions d'indemnisation des propriétaires d'animaux obligatoirement abattus au cours d'une épizootie.

- Décret 72 -98 du 23 septembre 1998 portant règlement général d'application de la loi 96 - 025 du 8 juillet 96
- Décret 96-025 du 27 août 1996 portant création d'un conseil national de la recherche agricole.

#### **Arrêtés**

- arrêté 237 du 20 avril 1993 portant création et organisation de la cellule de coordination Etat/privé.
- arrêté 238 du 20 avril 1993 portant création et organisation du bureau des affaires foncières.
- arrêté 82 du 26 juin 1993 portant organisation et fonctionnement et des délégations régionales du MDRE.
- arrêté N° 379 portant création et organisation d'un centre de lutte anti-acridienne.
- arrêté N° 50 du 18 avril 1993 fixant les attributions des services et divisions de la DAF du MDRE. arrêté N°92 du 23 mars 1998 portant création et organisation d'un centre de contrôle de la qualité des semences et plants.
- Arrêté du 7 avril 2000 portant ouverture de deux bureaux d'inspection et de Contrôle Sanitaire Vétérinaires des animaux et produits animaux entrant sur le territoire national par le portant l'aéroport de Nouakchott.
- Arrêté du 23 décembre 1998 portant création et organisation d'un centre de contrôle de la qualité semences et plants.
- Arrêté du 23 décembre 1998 désignant la structure chargée de la réalisation des tests DHS et VAT en vue de l'inscription d'une variété au catalogue nationales espèces et variétés
- Arrêté du 4 juillet 2002 nommant le CNARADA comme structure chargée de la gestion du catalogue.