

Mémoire de DESS Urbanisme et aménagement – Paris VIII  
Option « Expertise Internationale - Villes en Développement »  
2004 – 2005

# **Développement local, renforcement des acteurs locaux et décentralisation**

**Conception et mise en œuvre d'une démarche de développement local  
en Mauritanie :  
la composante « Animation, Activités Communautaires – Projets de  
quartier » du programme TWIZE**



**Directrice de mémoire : Marie-Hélène BACQUE**  
**Membres du jury : Nadia ARAB Phillippe LAVIGNE DELVILLE**

**Emilie BARRAU**

# Remerciements

En premier lieu, je remercie chaleureusement Marie-Hélène Bacqué et Phillippe Lavigne-Delville qui m'ont encadré dans l'élaboration de ce mémoire et dont la rigueur et l'expérience respectives ont permis de structurer ma réflexion en élargissant mes références.

Je remercie également Nadia Arab d'avoir accepté d'être membre de mon jury de soutenance et Serge Allou pour ses conseils durant mon DESS, la rédaction mon mémoire et mes premiers pas dans la vie professionnelle.

Un grand merci à l'équipe du Gret Mauritanie, à son représentant, et plus particulièrement à toute l'équipe de la composante AAC pour leur accueil et leur soutien durant les six mois de stage. Ce fut un plaisir de travailler avec eux.

Shoukran à tous les amis mauritaniens qui m'ont offerts des thés, et français, avec qui j'ai partagé mes ensablements au sens propre comme au sens figuré.

Enfin, merci à mes proches de m'avoir soutenu et tout particulièrement à mes parents et à ma sœur pour leur relecture attentive et à Marc pour ses encouragements et son soutien.

# Sommaire

## I. Eléments de contexte et contraintes préalables aux choix opérationnels du processus de développement local de la composante AAC

---

### 1.1) Pour une compréhension du contexte d'intervention du programme TWIZE : la Mauritanie, Nouakchott, les mauritaniens

#### 1.1.1) Nouakchott, un « non lieu »?

- a) Nouakchott, capitale de la Mauritanie
- b) L'hyper croissance urbaine et ses conséquences
- c) Nouakchott, une ville en crise, contexte propice au développement d'initiatives locales ?

#### 1.1.2) Une ville peuplée de nomades et de tribus : « l'apprentissage de la ville »

- a) Une ville peuplée de nomades
- b) Un fonctionnement tribal ancré

#### 1.1.3) Les « arènes locales »

- a) Un pouvoir autoritaire, une décentralisation réglementaire
- b) Dans les faits, l'impossible gestion
- c) Décentralisation et pouvoirs locaux non élus : quelle articulation ?

### 1.2) Le contexte opérationnel. Le programme TWIZE et les contraintes liées au montage du projet : un programme politiquement stratégique

#### 1.2.1) Un projet d'habitat social stratégique pour le gouvernement

- a) Nouakchott, territoire des bailleurs de fonds
- b) Genèse du projet

#### 1.2.2) Le programme TWIZE, un programme intégré et territorialisé

- a) Les caractéristiques spécifiques des quartiers d'intervention du programme TWIZE
- b) L'enjeu territorial dans un programme intégré comme le programme TWIZE

### 1.3) Le volet AAC au sein de ce programme : une composante peu ou pas soutenue par le bailleur

#### 1.3.1) Nature et origine de la composante AAC

- a) Une composante de « développement local », porteuse de normes et d'objectifs différents
- b) La nature de la composante AAC au sein de la grande famille des interventions de développement local

#### 1.3.2) Les objectifs spécifiques de la composante AAC

#### 1.3.3) L'équipe de la composante AAC

- a) L'équipe de terrain
- b) Le chef de composante

## **II. Choix méthodologiques et actions entreprises : pour une analyse critique du processus opérationnel**

---

### **2.1) La composante AAC, un « fonds de développement » : faire du concret pour renforcer les compétences des groupes et stabiliser les structures**

#### **2.1.1) Une composante décrédibilisée par l'absence d'activités concrètes**

- a) Les limites posées par des activités purement théoriques
- b) Les principes théoriques de l'approche « fonds de développement »

#### **2.1.2) Choix méthodologique et mise en œuvre opérationnelle : projet concret et activités satellites**

- a) Un montage systématisé : projet et activités satellites
- b) Des projets d'aménagements et d'infrastructures sociales

#### **2.1.3) Les limites rencontrées dans la mise en œuvre des micro- projets**

- a) Les limites des aménagements et infrastructures sociales
- b) Les limites quant à la qualité des projets

### **2.2) Pour une clarification des règles du jeu entre dynamiques associatives locales et logiques socio-politiques communales**

#### **2.2.1) La tardive implication des mairies et les conséquences pour le programme TWIZE : « décentralisation et développement local : un couple en perdition ? »**

- a) Démarches participatives et processus de décentralisation, deux logiques opposées ?
- b) L'intervention de développement local, une volonté de clarifier les règles du jeu collectives.
- c) La composante AAC : de faibles liens avec les pouvoirs locaux élus, des liens prioritaires avec les « leaders de quartier »

#### **2.2.2) Le travail d'implication progressive des mairies dans le processus**

- a) Le respect des compétences légales des collectivités locales au regard des lois de décentralisation et le travail de contractualisation entre acteurs
- b) L'intégration des mairies dans le processus de planification et de concertation initié par la composante

#### **2.2.3) Questionnements sur l'articulation entre des légitimités concurrentes**

- a) L'ambiguïté de la nature des groupes porteurs
- b) Les natures radicalement différentes des acteurs impliqués dans le processus
- c) Le rôle crucial d'intermédiaire et de médiateur

### **2.3) L'appropriation des projets et la responsabilisation des groupes porteurs au cœur de la démarche**

#### **2.3.1) Pourquoi viser une appropriation de la démarche par les groupes ?**

- a) L'appropriation pour la responsabilisation des habitants et la pérennisation des projets
- b) L'appropriation pour la sédentarisation

#### **2.3.2) Méthodologie de mise en œuvre : comment intégrer les groupes à toutes les phases de mise en œuvre du projet de proximité ?**

- a) Le montage et le processus de validation des projets
- b) Phase de mise en œuvre : le travail de contractualisation entre les acteurs
- c) Réflexion sur les règles de financement : des cofinancements différenciés mais une contribution des groupes systématiques

#### **2.3.3) Les limites de l'objectif de responsabilisation des groupes et d'appropriation des projets**

- a) Des objectifs à long terme pour une démarche limitée dans le temps
- b) Les ambiguïtés idéologiques qui sous tendent la notion de responsabilisation

# Introduction

"Quelque chose apparaît... porteur de sens... hors du champ des grands débats d'écoles, théoriques ou idéologiques, messianiques ou déterministes..."

Il est issu directement du terrain, de l'expérience accumulée par les acteurs anonymes, dispersés et largement méprisés, du développement local... Il tisse la trame d'un bouleversement qui pourrait bien s'avérer majeur. Où l'on verrait le local dessiner le global."

Extraits d'un article de Jean-Paul Besset - *Le Monde*, 13 Novembre 1998

## ◆ Pour une tentative de cadrage de la notion de développement local

Le développement local, « *mode ou mouvement social ?* », s'interrogeait le sociologue Marc Jolivet<sup>1</sup>. Quoiqu'il en soit, l'expression « développement local » s'est progressivement imposée pour caractériser une grande diversité d'expériences et d'actions au nord comme au sud, en milieu rural et dans les quartiers urbains. Elle fait aujourd'hui l'objet de multiples discours. « *Cette expression courante et redondante qui dans une première impression veut tout et ne rien dire, qui glisse des mains et s'écoule de l'esprit dès qu'on cherche à la saisir. Comment en préserver les richesses et les potentialités inouïes, tout en évitant l'usure propre à toutes les politiques et procédures ?* »<sup>2</sup>

Il est vrai que toutes sortes d'acteurs –organisations sociales, opérateurs économiques, institutions publiques décentralisées- y font régulièrement référence. Il n'est plus de programmes et d'actions initiés par des collectivités territoriales qui ne le mentionnent. Les Etats en font aujourd'hui un élément incontournable de leur politique de développement.

Pourtant, les fondements politiques et idéologiques de cette notion de développement local sont divers, voire opposés. Pour certains, notamment des chercheurs anglo – saxons, qui parlent alors de développement communautaire, il est la conséquence de l'échec des Etats ; pour d'autres, il est une manière de rompre avec les tendances lourdes de la mondialisation ; pour d'autres encore, il est un espace d'autonomisation des acteurs privés face à des pouvoirs politiques nationaux défaillants ou prédateurs...Ainsi, le concept de développement local et les pratiques qui s'y rattachent se caractérisent par la multiplicité des discours et des programmes tour à tour complémentaires et contradictoires.

---

<sup>1</sup> Jolivet (1985)

<sup>2</sup> ibid

Enfin, développement local en France, développement local dans les villes du sud ou développement local au sein des projets de développement : autant de contextes et de sens différents pour une notion qui semble dans chaque cas apporter la solution miracle à des situations de crises et de conflits.

Ainsi, le terme de développement local – en fonction des acteurs impliqués, des fondements idéologiques et politiques et des contextes d'intervention- recouvre des approches et des pratiques différentes. Au lieu d'éclaircir ce qu'est le développement local, la multiplicité des discours obscurcit son objet et son contenu.

Sans chercher à le définir de manière généralisable, nous envisagerons dans ce mémoire le développement local dans un sens large, comme un « *un processus par lequel les gens se donnent un ensemble d'institutions pour mettre en valeur, collectivement et individuellement, des ressources sur un territoire donné* »<sup>3</sup>. En résumé on peut dire que le développement local consiste à mettre en œuvre des stratégies concertées pour le développement intégré des territoires.

Le « développement local », notion au cœur de notre mémoire, est d'emblée défini comme une « *une méthode, une approche mais qui peut être opérationnalisée avec des outils différents selon les contextes* »<sup>4</sup>. Pourtant, même considéré comme une « pratique », une « méthode », le développement local n'est pas une science exacte, mais apparaît comme un délicat équilibre à trouver. En effet, les choix stratégiques et méthodologiques mis en place sont très variés dans le cadre de projets dits de développement local : « *Chaque démarche mise en œuvre utilise un certain nombre d'instruments, de stratégies et de méthodes qui prédéfinissent ses aptitudes et cantonnent ses effets optimum dans la durée à un champ restreint*<sup>5</sup> ».

Néanmoins ces démarches et structures de développement local mettent généralement en avant des notions communes comme celles de territoire et de projet collectif, de société civile et de démocratie participative, de processus de changement social et de gouvernance locale, etc

Pour mettre en œuvre ces démarches de développement local, des outils et méthodes ont été développés puis affinés par l'expérience, déclinés avec de multiples nuances dans de nombreux dispositifs de développement local. Retenons notamment : le diagnostic, point départ des démarches de développement local, il s'appuie généralement sur une étude pluridisciplinaire des forces et faiblesses du territoire ; le projet intégré élaboré consensuellement par les partenaires pour dégager des lignes de force et de priorités à moyen terme et « intégrer » les différentes fonctions du territoire dans une optique de développement durable ; l'animation portée par les « techniciens » du développement, dont la mission consiste à faire émerger des projets, les financer et les accompagner tout en travaillant sur une dynamique du territoire et la relation entre les différents partenaires ; la formation – développement, concept de formations pluri –disciplinaires conçue pour accompagner la réalisation des projets, etc.

---

<sup>3</sup> Groupe Initiatives (2002)

<sup>4</sup> Document de synthèse d'un atelier national au Sénégal (1998)

<sup>5</sup> Traverses n°4 (1999)

Ainsi, le développement local fait appelle à des notions de référence et des pratiques identifiées. Pour achever de poser les bases théoriques de notre mémoire et pour éviter des confusions, il est enfin nécessaire d'explicitier la différence entre « processus d'appui au développement local » et « projet d'appui au développement local »<sup>6</sup>.

Un processus de développement local peut être défini comme un processus endogène de changement social initié et porté par les habitants d'un territoire pour répondre à des aspirations communes. Un projet d'appui au développement local est un projet qui vise à susciter ou accompagner un « processus de développement local ». Souvent exogène et initié par des intervenants externes, il souhaite contribuer à créer des conditions favorables à l'émergence et au renforcement de processus de développement local.

La différence entre processus et projet d'appui réside fondamentalement dans leur caractère respectivement endogène et exogène. Ne pas faire d'emblée cette différence entre « processus de développement local » et « projet d'appui au développement local » induit inévitablement des confusions qui nuisent à la clarté des enjeux et brouillent le jeu des acteurs .

**Ainsi, l'objet de notre mémoire sera l'analyse de la démarche initiée par un projet d'appui au développement local qui vise à accompagner un processus de développement local : la composante « Animation, Activités Communautaires – Projets de Quartier » (AAC) du programme TWIZE, un programme d'habitat social en cours de réalisation dans des quartiers périphériques de Nouakchott, capitale de Mauritanie.**

♦ **La composante « Animation, Activités Communautaires, Projets de Quartier » du programme TWIZE**

**Présentation du programme TWIZE**

Le Programme Twize est cofinancé depuis 1999 par le Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'Insertion en Mauritanie et mis en œuvre par le GRET<sup>7</sup> dans sept quartiers périphériques de Nouakchott.

Son objectif principal vise à réduire la pauvreté en milieu urbain et à participer à la définition de la « Politique de l'habitat social en Mauritanie ». Pour ce faire, il s'appuie sur une approche intégrée et territoriale et favorise l'implication des acteurs locaux dans les réalisations du programme.

Le programme s'articule autour de quatre composantes :

- La composante Habitat
- La composante Micro finance
- La composante Formation
- La composante Animation, Activités communautaires, Projets de Quartiers (AAC)

<sup>6</sup> Voir Kibler, Perroud (2005)

<sup>7</sup> GRET : Groupe de Recherche et d'Echange Technologique

La composante AAC est une composante d'animation de quartier et de développement local visant au « renforcement des capacités des habitants » et à l'amélioration de leurs conditions de vie grâce à diverses activités : organisation de journées d'animation dans les quartiers, étude des quartiers et réalisation de « monographies de quartier », réalisation de « diagnostics participatifs » définissant les priorités de développement des quartiers, et, enfin, financement/ réalisation de micro - projets portés par des groupes d'habitants...

C'est plus précisément le dispositif d'appui à la réalisation de micro - projets de quartier que nous allons analyser dans ce mémoire.

Ainsi, nous ne prétendons pas porter un regard analytique, ni sur toutes les activités de la composante AAC, ni sur tous les enjeux que pose la mise en œuvre d'une démarche de développement local mais nous nous concentrerons sur une étape précise des actions menées par la composante.

#### ◆ **Cadre de l'étude de terrain : un stage opérationnel au sein de la composante AAC**

L'analyse de notre mémoire est fondée sur les observations réalisées sur le terrain lors d'un stage opérationnel au sein de la composante AAC<sup>8</sup>.

L'objectif du stage était d'appuyer l'équipe de la composante dans l'élaboration d'une méthode pour mettre en œuvre la phase « réalisation de micro-projets de quartier ». A la fois membre actif de l'équipe de la composante AAC et observateur analytique, notre positionnement mérite d'être précisé car il explique les axes du mémoire.

Nous nous attacherons ainsi à étudier la mise en œuvre du dispositif et des méthodes, ainsi que l'analyse des jeux d'acteurs institutionnels dans le cadre de la réalisation des projets, deux aspects que notre position « opérationnelle » nous a permis d'approfondir de manière privilégiée. En revanche d'autres axes de réflexion – par exemple les relations au sein des groupes porteurs- ne seront pas creusés car ils auraient nécessité une situation d'extériorité par rapport au projet qui était impossible.

Le fil directeur de notre mémoire sera donc orienté par ce positionnement très opérationnel qui éloigne notre mémoire tant sur la forme que sur le fond d'une étude purement théorique.

#### ◆ **Eléments de problématiques**

Dans le cadre de l'analyse du dispositif de développement local initié par la composante AAC du programme TWIZE, quelques questions et problématiques apparaissent comme des pistes centrales pour notre analyse.

Quelle prise en compte du contexte spécifique dans l'élaboration de la méthode de développement local ?

Quels sont les objectifs et les enjeux du processus de développement local? Comment ce processus interagit-il avec le jeu d'acteurs locaux ?

Quels sont les méthodes et les modes d'organisation de la démarche ?

Enfin quelles sont les limites rencontrées par la démarche de la composante AAC ?

---

<sup>8</sup> Voir en annexe les termes de référence du stage

Afin de mener à bien notre analyse, nous présenterons d'abord les éléments de contexte et le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la composante ainsi que ses objectifs et l'équipe qui la compose (I). Puis, nous nous concentrerons sur l'analyse critique de l'étape de mise en œuvre de projets de quartier, afin de dégager quelques éléments de réflexion sur les conditions dans lesquelles une démarche de développement local de ce type peut favoriser la mise en place de stratégies cohérentes sur un territoire (II)?

# **Première partie**

## **Cadre d'intervention et genèse du projet**

**Éléments de contexte et contraintes préalables aux choix opérationnels du  
projet d'appui au développement local**

Face à ce que Peemans nomme la « *singulière unanimité qui semble faire converger divers courants de pensée sur les vertus du développement local* »<sup>9</sup>, notre mémoire vise à démontrer la complexité d'une intervention de développement local, complexité due notamment à la réalité contraignante dans laquelle un tel processus s'intègre.

Dans une première partie nous présenterons le contexte d'intervention de la composante AAC du programme TWIZE afin de situer, d'emblée, notre analyse dans un cadre spécifique et non dans un discours normatif et théorique.

Ainsi, nous allons nous demander quels sont, dans le contexte spécifique d'intervention du programme TWIZE, les enjeux et limites qui apparaissent comme déterminants pour la mise en œuvre du processus de développement local de la composante « Animation, Activités Communautaires – Projets de Quartier » du programme TWIZE.

Autrement dit, comment le contexte urbain de Nouakchott et les quartiers d'intervention du programme TWIZE se révèlent-ils déterminants pour la mise en œuvre du dispositif? Quels sont les articulations et les jeux de pouvoirs entre acteurs locaux dans lesquels le processus de développement local s'intègre (I.1) ?

Comment le montage institutionnel et la genèse du programme TWIZE influent sur la démarche de développement local étudiée (I.2)?

Dans ce contexte, quels sont les objectifs spécifiques de la composante AAC et de l'équipe qui la constitue (I.3) ?

---

<sup>9</sup>Peemans (1997)

**I.1) Pour une compréhension du contexte d'intervention  
du programme TWIZE :  
la Mauritanie, les Mauritaniens, Nouakchott.**

En premier lieu, nous allons chercher à décrire la réalité urbaine, sociale et politique qui préexiste à l'intervention de la composante AAC du programme TWIZE, afin de tenter de déchiffrer les jeux d'acteurs, les modes de fonctionnement et les réalités locales qui interagissent, nous le verrons ensuite, avec le processus mis en place.

L'objet de cette partie n'est pas de faire une monographie exhaustive sur Nouakchott et la Mauritanie, mais de présenter les éléments de contexte essentiels à la compréhension de la démarche développée par la composante « Animation, Activités Communautaires, Projets de Quartier » du programme TWIZE.

**1.1.1) Nouakchott, un « non lieu »<sup>10</sup> ?**

**a) Nouakchott, capitale de la Mauritanie**

*« 1960 : Une République, une nation, une capitale. La Mauritanie, le Mauritanien, Nouakchott. (...) En quelques heures des individus complètement étrangers, ne parlant pas la même langue, n'ayant pas le même mode de vie ni les mêmes coutumes, se retrouvent réunis dans un espace statique, fermé par des frontières »<sup>11</sup>. La République Islamique de Mauritanie (RIM), née en 1960, s'inscrit d'emblée, dans la lignée des « Etats importés » selon l'expression consacrée par Bertrand Badie<sup>12</sup>. Elle réunit de fait les Maures et les négro-mauritaniens<sup>13</sup>, en se voulant un trait d'union entre « les Afriques » blanche et noire, entre nomades et sédentaires.*

---

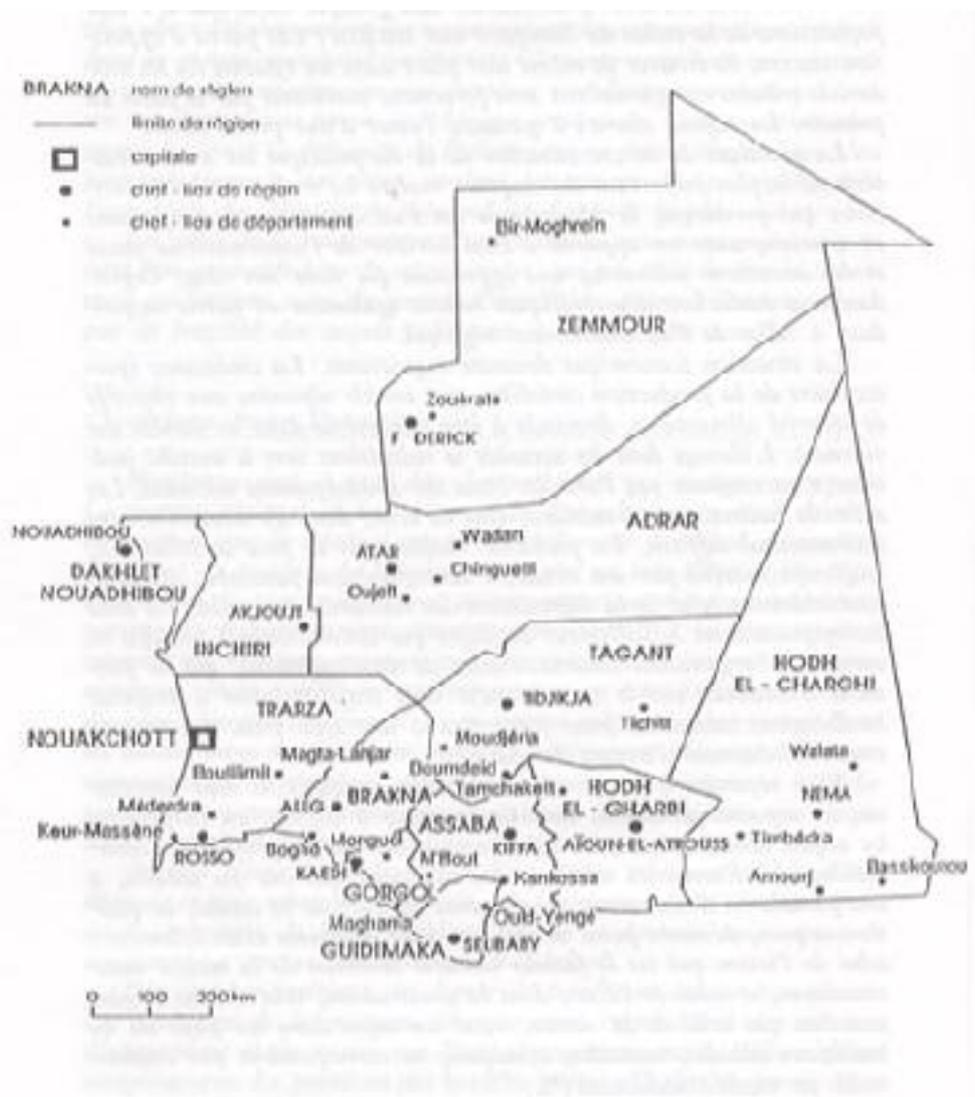
<sup>10</sup> Augé (1992) « Un espace qui ne peut se définir comme identitaire, ni comme relationnel, ni comme historique définira un non lieu ». Nous utilisons volontairement ce terme « fort » pour démontrer, au cours de notre analyse, que Nouakchott qui peut à première apparaître comme un « non lieu » se révèle en fait tissé de réseau et d'identités diverses

<sup>11</sup> Choplin (2003). Cette opposition radicale entre « monde maure » et « monde négro – africain » doit être nuancée par les interactions et échanges permanents que ces deux groupes ont historiquement connus.

<sup>12</sup> Badie (1992)

<sup>13</sup> Deux grandes souches de peuplement peuvent être distinguées. D'une part, une souche d'origine berbère et arabe, les Maures et de l'autre, une souche négro-africaines composée de plusieurs ethnies (Haalpularen, Soninkés, Wolofs et Bambaras). Voir Marchesin (1992)

## Document n°1 : Carte de la Mauritanie et des différentes régions



**Source :** Carte réalisée par M. S. Ould Merzoug in A.-M. Frérot (dir.), 1998, *Espaces et sociétés en Mauritanie*, Tours, Fascicule de recherche n° 33, URBAMA.

Ce nouvel Etat engendre une nouvelle ville, Nouakchott, une capitale créée ex nihilo, sur décision politique, symbole de la nation naissante. Le premier président de la République, Moktar Ould Dada, n'affirmait-il pas, en 1959 : « *Un pays sans capitale est comme un corps sans tête* »<sup>14</sup>?

Nouakchott est née ainsi, et d'un simple bourg de 500 habitants en 1955, elle en compte aujourd'hui près d'un million, soit près d'un Mauritanien sur trois!

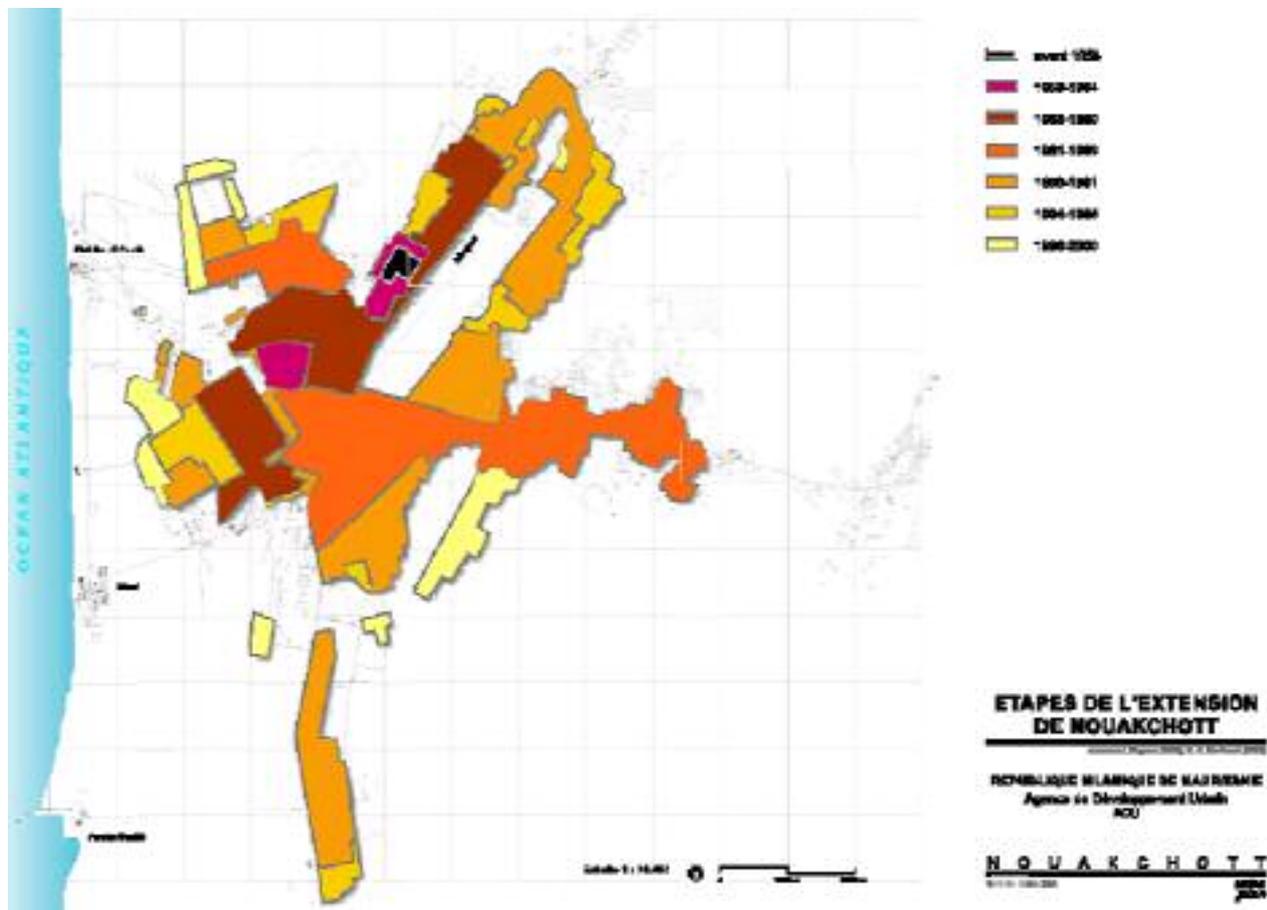
Si le phénomène d'explosion urbaine qu'a connu Nouakchott n'est pas unique<sup>15</sup>, et peut être constaté dans beaucoup de villes des Pays En Développement (PED), il semblerait qu'il atteigne ici son

<sup>14</sup> Cité dans Choplin (2003)

<sup>15</sup> Pour resituer le cas de Nouakchott dans un ensemble régional, rappelons que de 1950 à 1995, la population urbanisée de l'Afrique de l'Ouest est passée de 10 à près de 100 millions d'habitants (voir chiffre : [www.diplomatie.fr/coopération](http://www.diplomatie.fr/coopération)). De même, Jaglin et

paroxysme et que, « *Nouakchott se présente comme un cas unique : elle est la seule ville du monde qui a vu sa population multipliée par mille en l'espace de quarante ans* »<sup>16</sup>

## Document N°2 : Les étapes de l'urbanisation de Nouakchott



**Source :** Agence de Développement Urbaine (ADU)

### b) L'hyper-croissance urbaine et ses conséquences

Planifiée pour connaître une évolution modérée de sa population, Nouakchott a contredit tous les plans par sa croissance fulgurante. Cet accroissement de population, bien que continu depuis 1960, a connu des périodes différentes correspondant à des tentatives successives de planification de l'Etat.

Dubresson souligne « *La population d'Afrique noire a triplé entre 1950 et 1990, mais le nombre de citadins a été multiplié par 8, passant de 20 à 155 millions ; même si le rythme annuel de croissance fléchit dans les années 1990, il y aura probablement 260 millions de citadins en l'an 2000 et un africain sur deux vivra en ville en 2020* », Jaglin, Dubresson (1993)

<sup>16</sup> Choplin (2003)

**Document n° 3: L'échec des différentes estimations de population dans les différents plans d'aménagement de Nouakchott**

Période	Nombre d'habitants prévus	Nombre d'habitants réels	Pourcentage
1959-1960	-	<b>5000</b>	
1970	<b>8 000</b>	<b>40 000</b>	<b>500</b>
1980	<b>100 000</b>	<b>207 000</b>	<b>207</b>
1990	<b>409 000</b>	<b>490 000</b>	<b>119</b>

**Source :** Office National de la Statistique

○ **Une volonté planificatrice**

Dès 1963, l'image de capitale moderne que voulait donner le gouvernement mauritanien va se détériorer. En 1967, la planification est dépassée : les quartiers connaissent une précarisation des habitations privées et une insuffisance d'équipements essentiels. Les extensions des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement se révèlent rapidement insuffisantes et mal conçues.

Des campements s'installent en marge de la ville et les sécheresses du début des années 1970 accélèrent l'exode rural et l'urbanisation. De nombreux éleveurs et agriculteurs se rassemblent en périphérie de Nouakchott, dans des quartiers illégaux appelés « Kebbés<sup>17</sup> ».

Pour tenter de réagir, les autorités réorganisent Nouakchott en 6 arrondissements : Teyarett, Ksar, Tevragh – Zeïna, Toujounine, Sebkha, El Mina.

Par ailleurs, la Direction de l'Habitat, de la Topographie et de la Cartographie (DHTC) propose la création de lotissements. Pour la gestion des parcelles, la SOCOGIM (société de constructions et gestion immobilière) est créée et plus de 87 lotissements sont construits dont les parcelles sont distribuées gratuitement sans revente possible. Entre 1967 et 1974, 7500 parcelles sont distribuées mais 80% d'entre elles sont revendues. Les populations pauvres ont transgressé l'interdit de vente : elles choisissent de revendre de manière illégale leur terrain et rejoignent finalement d'autres « Kébbés » périphériques.

Cette politique de lotissement provoque une spéculation foncière car la revente des terrains s'est faite trente à cinquante fois plus cher que la valeur estimée lors de l'installation. De plus, elle favorise l'étalement urbain, en poussant les populations à s'installer sur de nouveaux terrains dans l'espoir de profiter à nouveau d'une distribution de terrain dont la revente est lucrative.

---

<sup>17</sup> En Mauritanie, plusieurs termes sont employés pour désigner l'équivalent de bidonvilles : Kebba (formé à partir du terme « jeter », comme on jette les ordures) ou gazra (qui peut se traduire par « usurpé » ou « pris de force »). Ces deux termes évoquent des quartiers morphologiquement proches, quartiers irréguliers composés d'habitations précaires. En général la kebbé est plus dense que la gazra, qui, elle, compte généralement plus d'habitations en dur.

L'engrenage de la spéculation foncière est enclenché : le processus « occupation – distribution de terrain – rachat par des spéculateurs – déplacement et réoccupation... » est engagé et contredit l'objectif de planification des politiques publiques.

Dans un nouvel élan, les autorités décident de proposer un autre plan d'aménagement afin de contrôler cette croissance spatiale. Il se révèle rapidement sous-estimé et l'extension de la ville continue. Cette succession de plans d'urbanisme souligne les échecs de la politique d'urbanisation de Nouakchott<sup>18</sup>.

#### ○ **Les politiques d'éradication des bidonvilles**

La décennie des années 1980 est celle des déménagements forcés visant à supprimer une partie des bidonvilles qui regroupaient en 1983 40% de la population de Nouakchott. Les populations sont déplacées du jour au lendemain et sont dédommagées par un titre de propriété. Ces déménagements se font vers des quartiers périphériques très éloignés du centre ville. Ces quartiers simplement lotis ne sont équipés ni d'infrastructures sociales, ni de réseaux urbains, ni de dessertes de transport en commun. De plus ils aggravent le problème de l'étalement de la ville. Les populations déplacées gagnent certes un titre de propriété mais se retrouvent bien plus isolées que dans leur anciens quartiers.

Malgré ces politiques de relogement, les populations continuent d'affluer dans des quartiers non lotis, insalubres, privés d'eau, d'électricité, d'assainissement. Une nouvelle méthode d'occupation de la terre s'organise : le bidonville devient un moyen d'appropriation des terrains car l'occupation engendre à terme une légalisation de la situation. Ce processus incite de nombreux Mauritaniens à venir s'installer à Nouakchott dans ces nouveaux quartiers appelés « Gazras ». L'objectif est d'acquérir une propriété foncière dans la capitale. L'occupation des terrains met les pouvoirs publics, débordés par la situation, devant le fait accompli, et les oblige à régulariser les droits de propriété sur ces terrains occupés illégalement et à créer sur ces zones de nouveaux arrondissements.

Ainsi, Nouakchott depuis sa création jusqu'à aujourd'hui est une ville en crise où l'Etat n'a pas su, pas pu, accompagner le processus d'extension. Comme le relève Pitte<sup>19</sup> « à peine avait-on mis les principales infrastructures et planifié les aménagements ultérieurs, que ce chiffre était atteint (...) La planification dépassée cède le pas à l'improvisation ».

Devant cet échec des pouvoirs publics, quelle place pour les dynamiques locales ? Quelles réponses à la gestion urbaine peuvent-elles apporter ?

#### **c) Nouakchott, une ville en crise, contexte propice au développement d'initiatives locales ?**

Face à ce contexte de crise urbaine et à l'incapacité de l'Etat à y faire face, des réseaux informels, de corruption et de clientélisme prennent le dessus dans la gestion de la ville. Le principe du tieb – tieb

---

<sup>18</sup> Voir en annexe les différents plans d'aménagement pour Nouakchott

<sup>19</sup> Pitte (1977)

(autrement dit « la débrouille ») est érigé en système, une « économie morale de la crise »<sup>20</sup> s'institutionnalise.

Cette « *politique du ventre* »<sup>21</sup> est admise par tous, et sans être légale, elle est considérée comme légitime. Comme le souligne Olivier de Sardan, « *Si la corruption est partout, il faut pour s'en protéger, la pratiquer à titre préventif* »<sup>22</sup>. Cette corruption institutionnalisée alimente les réseaux de clientèles par la redistribution. Ainsi, la richesse ne réside pas dans l'accumulation mais bien dans la redistribution. « *On possède pour donner. Mais on possède aussi en donnant* »<sup>23</sup>.

Pour nuancer ce propos, la notion d'« *accumulation redistributrice* » développée par Olivier de Sardan semble intéressante et adaptée. Ainsi, l'accumulation et l'enrichissement – licite ou illicite – ne sont pas condamnables en eux-même, mais sont « *sous tendus par des valeurs sociales positives* ». En effet, la corruption et le clientélisme qui permettent l'enrichissement, permettent également ensuite d'être généreux, de « *faire montre de largesse* »<sup>24</sup>. Autrement dit, on justifie son enrichissement par la redistribution qui suit. « *La pression sociale qui pousse à l'accumulation à des fins redistributrices est ainsi très forte* ».<sup>25</sup>

Nous verrons comment la captation de financements pour réaliser des projets de proximité dans le quartier devient alors un enjeu de pouvoir, en ce qu'il participe à la légitimation des leaders par la redistribution de financements qu'ils ont « obtenus » dans le cadre d'un projet de développement pour le bien commun de leur quartier. Enfin, l'« *accumulation redistributrice* » aurait un « *moteur auxiliaire particulièrement puissant, la « jalousie » du voisin, du collègue ou du parent* »<sup>26</sup>, l'esprit de compétition, d'où l'importance, là encore, de la « *redistribution ostentatoire* »<sup>27</sup>, et la contribution au bien commun de manière visible.

Retenons pour l'instant qu'il existe à Nouakchott de forts réseaux informels dirigés par des leaderships puissants qui ne tirent pas leur légitimité de l'Etat ou d'un système électif pris en charge par les pouvoirs publics mais qui sont issus d'autres formes de pouvoir.<sup>28</sup>

Ainsi il semble bien que la création de l'Etat mauritanien n'ait pas mis fin à d'autres modes de fonctionnement et de systèmes de réseaux. On peut supposer que l'existence des ces réseaux puissants ne facilitent pas la construction d'un Etat fort ; on peut également souligner que les dirigeants au pouvoir s'appuient sur ces liens et ces modes de pouvoir parallèles pour affirmer leur présence à la tête de l'Etat.

Toujours est-il que l'Etat mauritanien semble laisser la place à l'initiative locale et aux réseaux informels. Ces modes de fonctionnement alternatif, constituent-ils un terrain favorable à une dynamique de développement local telle que la composante AAC du programme TWIZE l'entend ? L'absence de

---

<sup>20</sup> Ahmed Salem Ould (1999)

<sup>21</sup> Bayart (1989)

<sup>22</sup> Olivier de Sardan (2001)

<sup>23</sup> Bourdieu, Sayad, (1964)

<sup>24</sup> Olivier de Sardan (2001)

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Ibid

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> Nous reviendrons plus loin sur ces différentes formes de leaderships spécifiquement dans les quartiers d'intervention du programme.

l'intervention de l'Etat dans la gestion urbaine de Nouakchott est-elle propice au développement de modes de gestion participatifs ?

Comme le note Prouzet, « *c'est au sein de certains bidonvilles que des expériences pilotes de participation populaire ou communautaire ont vu le jour et ont abouti à des résultats jugés souvent assez positifs. Grâce à la collaboration des populations résidentes et des autorités publiques, des formes d'aménagement concerté ont été, ici ou là, mises en place* »<sup>29</sup>.

Ainsi, Prouzet souligne que certaines démarches participatives dans certaines villes du Sud ont émergé comme une nécessité dans un contexte de crise urbaine grave. Il s'agit pour les populations de s'organiser pour participer au développement de leur environnement, quartier ou ville du fait de l'explosion démographique, des débordements de l'urbanisation et de la multiplication des quartiers illégaux. L'idée est que « *le chaos urbain porte (...) en lui – même de riches potentialités qui ne demandent qu'à s'exprimer.* »<sup>30</sup> Le contexte de crise urbaine aurait pu détourner les populations citadines de la participation ; il semble au contraire qu'il ait fait émerger dans certaines capitales du sud une forme de participation des populations.

On peut ainsi avancer l'idée qu'il existe, un espace d'émergence de la participation populaire propre au contexte socio – économique et aux difficultés des villes du sud et que ce contexte de crise peut être favorable à l'émergence de processus participatifs.

---

<sup>29</sup> Prouzet (1982)

<sup>30</sup> Ibid

## **1.1.2) Une ville peuplée de nomades et de tribus : l'apprentissage de la ville**

### **a) Une ville peuplée en partie de nomades**

Ville sortie du sable pour être capitale d'un Etat neuf, Nouakchott est caractérisée par un peuplement constitué majoritairement de nomades très récemment sédentarisés, « *dont le mode de vie antérieur s'oppose à priori à la ville* » (Choplin, 2003). En effet, si le Sahara a toujours connu des cités caravanières comme point d'ancrage essentiel, « *Nouakchott est une ville anhistorique sans âme ni identité, pas plus que d'unité morphologique* » (Choplin, 2003), puisqu'elle est née de rien en 1960.

L'absence de culture urbaine chez les Nouakchottois semble être un élément essentiel pour analyser les pratiques sociales et les modes de fonctionnement dans lequel le projet de développement local analysé s'intègre. En effet, si une partie des Nouakchottois – les « *négro – mauritaniens* » c'est à dire les communautés noires - sont traditionnellement sédentaires, l'autre partie – principalement les Maures<sup>31</sup> - sont sédentaires depuis une vingtaine ou une trentaine d'années tout au plus. La ville se révèle donc un apprentissage permanent pour ces anciens nomades qui la modèlent selon leurs propres codes et dont les pratiques évoluent à l'usage de cette nouvelle citoyenneté.

A partir du constat de cette culture urbaine originale, nous nous interrogerons sur la manière dont cette spécificité socio – culturelle de la population de Nouakchott influe et sera à prendre en compte dans l'analyse du processus de développement local initié par la composante AAC du programme TWIZE.

### **b) Un fonctionnement tribal ancré**

Culture nomade contre vie urbaine... On peut aussi se demander si la culture nomade n'est également pas contradictoire avec la notion d'Etat limité par des frontières fixes ?

En effet, il apparaît que « *dans le cadre idéologique de la société nomade historique, l'Etat n'est pas légitime. Rien de ses principes ni de ses attributs ne concorde avec le mode d'organisation de la société* »<sup>32</sup>. De même peut – on lire que « *la nature du mode de vie nomade (...) le rend peu compatible avec la soumission aux règles administratives qui sont supposées régir la conduite des membres d'une collectivité étatique*<sup>33</sup> ».

En revanche, les sociétés nomades connaissent d'autres formes de pouvoir politique organisé. Dès le XVIIème siècle, se constituent des proto – Etats, les « Emirats », des espaces non clairement délimités mais plutôt des espaces politiquement polarisés par quelques grandes tribus. Il s'agirait plus d'un contrôle des hommes que du sol. Les hommes sont d'abord liés à une tribu qui les protège et règne sur une zone plutôt qu'à un espace précis. Ainsi, retenons que le fonctionnement des Emirats est profondément tribal et que cette forme de pouvoir semble peu spatialisée et territorialisée.

---

<sup>31</sup> Marchesin (1992)

<sup>32</sup> Retailé (1989)

De plus, les sociétés maures, comme celle des ethnies noires, sont fortement structurées en « classes » et organisées depuis le XV<sup>ème</sup>, le tribalisme étant au cœur de l'organisation des rapports sociaux. Aussi n'est – il pas surprenant d'observer une certaine persistance de ces liens tribaux dans le Nouakchott actuel. « *Le tribalisme et l'ethnisme font partie intégrante de la société mauritanienne. Encore aujourd'hui, ils se présentent comme un pilier et un moteur politique* » (Choplin, 2003).

Dans la ville, les réseaux ethniques, tribaux et politiques se rencontrent, comme le notait Evan – Pritchards, « *la famille vous met au monde, la tribu vous y maintient, l'Etat vous y contraint... Et vous ne cessez d'appartenir aux trois* »<sup>34</sup>.

Les réseaux tribaux tiennent à l'évidence une place centrale dans le contrôle social et la gestion de l'espace. Ainsi, dans *le Calame*, journal satirique d'opposition, peut – on lire, « *plutôt que de faire une mascarade électorale très étendue, très coûteuse et parfaitement inutile, on pourrait pourquoi pas créer un Sénat directement tribal* ». En effet, on remarque que nommer sa région et sa tribu d'origine participe de la présentation de l'individu. L'espace de référence n'est pas la ville mais bien la région d'origine, lieu de l'identité.

De plus, l'exode rural et l'urbanisation de la population mauritanienne se fait généralement par regroupements communautaires, surtout dans les couches modestes de la société. Le régionalisme, le tribalisme et le clanisme sont des fondements de la sociabilité, surtout dans les quartiers périphériques. C'est pourquoi, dans les quartiers pauvres, l'enracinement passe par la famille ; en se sédentarisant, les nomades rejoignent généralement les gens de leur région. Ces regroupements spatiaux ont ainsi tendance à fragmenter l'espace urbain entre quartiers maures, harratines, peuls...

Ainsi, les quartiers d'intervention du programme TWIZE sont peuplés en majorité par des Harratines, population noire, descendants des anciens esclaves « raziés » par les Maures.

Les lieux de sociabilité seront fondés sur l'origine géographique et renforcés par l'isolement et le manque d'accessibilité des quartiers. Le communautarisme apparaît comme un fait essentiel pour comprendre la ville dans son ensemble et les quartiers d'intervention du projet. On peut dire qu'un véritable cloisonnement urbain fondé sur l'ethnie se matérialise dans l'espace.<sup>35</sup>

Se pose alors la question du sentiment d'appartenance à Nouakchott, autrement dit de la territorialité : comment peuvent se créer des dynamiques de développement local quand la plupart des habitants se pensent comme habitants de leur région d'origine et que l'appropriation affective au territoire<sup>36</sup> nouakchottois ne prend pas le dessus ?

Nous verrons par la suite que s'il n'y a pas d'appropriation de la ville dans son ensemble, il existe néanmoins des formes d'appartenance territoriale particulières, propres à l'adaptation des anciens nomades à leur sédentarisation récente.

---

<sup>33</sup> Cheikh Ould (1985)

<sup>34</sup> Evan Pritchards (1939)

<sup>35</sup> Voir en annexe une tentative de cartographie de la ville « duale », Choplin (2003)

<sup>36</sup> Cela est vrai surtout pour les « gazras » les plus récemment formées dans les quartiers périphériques de Nouakchott où se trouvent les quartiers d'intervention du programme TWIZE, moins sans doute dans les quartiers les plus anciennement peuplés, que ce soient les quartiers résidentiels ou les « kebbés » du centre ville

D'autre part, il faut mentionner l'importance difficilement quantifiable des réseaux confrériques alors que beaucoup de Mauritaniens expriment une affinité avec la « Qadariya » et la « Tijaniya », les deux confréries les plus importantes de Mauritanie. Par exemple, le choix de la mosquée du vendredi participe du lien et de la construction de réseau, surtout dans les quartiers périphériques les plus pauvres de la ville. Ainsi, les communes de Toujounine, El Mina et Arafat – trois des cinq communes où le programme TWIZE intervient - concentrent à elles seules plus de la moitié des mosquées de la ville, soit plus de 300. Une quantité non négligeable d'entre elles seraient financées et gérées par des bienfaiteurs originaires du Golfe ou par des fondamentalistes.

Il apparaît finalement que Nouakchott est constituée d'un enchevêtrement de réseaux –tribaux, religieux, confrériques, politiques... Cependant, pour nuancer cette impression de ville tribale et holiste, on peut supposer qu'à Nouakchott comme dans de nombreuses capitales africaines, les solidarités communautaires sont en partie diluées dans l'espace urbain. « *Contrairement à une opinion reçue, les sociétés africaines se caractérisent moins par leur communautarisme que par l'individualisme forcené de leurs membres*<sup>37</sup> ».

### **1.1.3. Les « arènes locales<sup>38</sup> », lieux d'articulation d'autorités diverses**

Après le contexte socio – économique, l'analyse des articulations et du jeu entre les acteurs détenteurs de l'autorité locale constituent un autre élément de contexte essentiel pour comprendre le dispositif de développement local étudié.

Ainsi, les quartiers périphériques de Nouakchott voient coexister une variété d'acteurs intervenant dans la gestion et la production de la ville, certains se caractérisant par leur permanence, d'autres ayant émergé plus récemment, notamment dans le sillage du processus de décentralisation. Ainsi, nous parlerons d'une « *cascade de pouvoirs* »<sup>39</sup> mais aussi d'une superposition et juxtaposition parfois conflictuelle de pouvoirs et de différents types d'autorité : pouvoirs déconcentrés et élus locaux ; élus locaux et pouvoirs locaux non élus...

---

<sup>37</sup> Bayart (1996)

<sup>38</sup> Terme utilisé par Olivier de Sardan : « Chaque société locale peut être considérée comme une arène socio –politique, dans laquelle différents « groupes stratégiques » sont en confrontation, coopération et négociation permanentes les uns par rapport aux autres. » Olivier de Sardan (1998)

<sup>39</sup> Goerg (2004)

## a) Un pouvoir autoritaire, une décentralisation réglementaire

### Chronologie politique de la Mauritanie depuis l'indépendance

28 novembre 1960 : Indépendance. M. Mokhtar Ould Daddah devient chef de l'Etat.

Janvier 1966 : La promulgation de décrets rendant obligatoire le bilinguisme (français- arabe) dans l'enseignement déclenche des affrontements raciaux à Nouakchott.

10 juillet 1978 : Un coup d'Etat renverse M. Mokhtar Ould Daddah et instaure un Comité militaire de redressement national (CMRN).

12 décembre 1984 : Le colonel Maaouya Sid'Ahmed Taya prend le pouvoir.

Avril 1989 : Massacres de Noirs (mauritaniens et sénégalais), en réaction aux violences subies par des Maures au Sénégal. Expulsions massives de Noirs.

Août 1989 : Rupture des relations diplomatiques entre Nouakchott et Dakar.

12 juillet 1991 : Adoption par référendum d'une Constitution prévoyant le multipartisme.

24 janvier 1992 : M. Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya est élu président de la République avec 62,8 % des suffrages exprimés, contre 32,5 % à son adversaire, M. Ahmed Ould Daddah (demi-frère de l'ex-président).

Reprise des relations diplomatiques avec le Sénégal.

11 et 18 octobre 1996 : Elections législatives.

Décembre 1997 : Réélection de Ould Taya

Octobre 2001 : Elections législatives et municipales

8 – 9 juin 2003 : tentative de coup d'état

7 novembre 2003 : élection présidentielle – réélection de Ould Taya

La politique intérieure mauritanienne est marquée depuis l'indépendance en 1960 par des régimes autoritaires gouvernés par des militaires – elle était durant la période de stage dirigée par le colonel Maaouya Ould Taya- et ainsi que par plusieurs périodes de tensions voire de graves affrontements inter ethniques entre les communautés maures et noires – notamment au début des années 1990 lors de graves conflits mauritano - sénégalais<sup>40</sup>. Sans entrer dans les détails de l'histoire politique mauritanienne, ces deux caractéristiques, pouvoir autoritaire militaire et tensions latentes ou patentes entre les ethnies, sont des éléments indispensables à retenir dans la toile de fond de notre analyse.

Depuis le début des années 1990, l'Etat a entrepris une tentative de transition démocratique dans lequel s'inscrit le processus de décentralisation. La décentralisation en Mauritanie, comme dans beaucoup de pays d'Afrique où elle a été initiée, a pour but affiché de développer les pratiques démocratiques et d'œuvrer pour la « bonne gouvernance » en habituant les populations à l'exercice de la démocratie et aux méthodes participatives.

Ce processus de démocratisation / décentralisation est largement recommandé, voire imposé par les institutions internationales, notamment la Banque Mondiale qui nous le verrons ensuite est un acteur clef de l'action publique mauritanienne. Ainsi, l'objectif est de « *substituer aux attitudes souvent autoritaires du passé une politique de participation, à l'écoute de la base et qui fasse intervenir les populations, au niveau du village. La décentralisation institutionnelle doit permettre d'aller dans ce sens* »<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Voir la chronologie pour quelques repères historiques de l'histoire contemporaine ; nous ne rentrerons pas davantage dans l'histoire politique contemporaine de la Mauritanie.

<sup>41</sup> Banque Mondiale (1989)

Mais en dépit de ces proclamations officielles en faveur de la démocratie locale, la Mauritanie, à l'instar de la plupart des pays africains, reste un pays très centralisé et bureaucratique, caractéristiques qui ne facilitent à priori pas la mise en œuvre de démarche de développement local et d'implication des habitants dans la gestion urbaine.<sup>42</sup>

### Les prérogatives communales

**L'article 2 de l'ordonnance du 20 octobre 1987** énumère les tâches dévolues aux communes : la voirie locale, la construction et l'équipement des bâtiments de l'enseignement et des dispensaires, l'alimentation en eau et l'éclairage public, le transport urbain, la lutte contre les incendies, l'hygiène, l'enlèvement des ordures ménagères, les marchés, les cimetières, les abattoirs, les parcs et jardins, l'assistance aux indigents, l'aménagement et la gestion des zones qui leurs sont concédées par l'Etat.

Par ailleurs, **l'ordonnance du 20 août 1987** fait du maire un agent de l'Etat et à ce titre, le rend responsable des missions suivantes : l'exécution des lois et règlements, l'instauration du climat de salubrité, de tranquillité et de quiétude publique, l'établissement des actes d'état civil, l'appui aux services étatiques dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la culture et des sports.

**L'ordonnance 90.04 du 6 février 1990** précise l'origine des ressources des communes : une contribution foncière sur les propriétés bâties, une taxe d'habitation, la patente payée par certains commerçants, des taxes facultatives, des taxes obligatoires perçues par l'Etat au profit de la commune, d'autres taxes, redevances et droits municipaux.

Sans reprendre tous les articles de l'ordonnance du 20 octobre 1987<sup>43</sup>, qui institue les communes, il convient de souligner les principales prérogatives qui leurs sont allouées ainsi que certains problèmes rencontrés.

La commune devient alors le moteur de tout le développement de la ville. Elle doit assurer « *la construction, l'entretien et l'équipement des dispensaires et centres de protection maternelle et infantile* » (art. 2). Elle est investie d'une mission sanitaire et sociale. A cela s'ajoutent des charges de construction d'entretien et d'équipements de bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental. Elle a par ailleurs un rôle d'animation culturelle et sportive, ainsi que de contrôle économique et surveillance des marchés. Plus encore elle doit « *assurer les services publics répondant aux besoins de la population locale qui ne relèvent pas par leur nature ou leur importance de la responsabilité de l'Etat* » (article 2).<sup>44</sup>

On peut donc souligner que le Conseil Municipal est en principe l'organe décisionnel et animateur du développement local de son territoire :

- Il prévoit une planification globale du développement local pour mettre en cohérence les initiatives locales dispersées dans le cadre de la réalisation de plan de développement Communal.
- Il assure normalement le financement du développement local.

<sup>42</sup> Prouzet (1982)

<sup>43</sup> Voir en annexe, pour des précisions sur les textes de loi sur la décentralisation

<sup>44</sup> Voir liste des services publics dont se trouve responsable la commune dans l'encadré ci dessus « Les prérogatives de la communes »

Il apparaît que les compétences dévolues aux communes sont très larges, notamment des les domaines sociaux et de la planification du développement local, mais peut-être pas très clairement établies. Il existe de fait une imprécision des limites de partage des compétences entre l'Etat et les communes. « *Le transfert de compétences aux communes marque un moment clef dans le processus de démocratisation. Toutefois, si les communes tentent de s'imposer sur la scène politique, elles sont encore bel et bien fragiles. Le manque d'expérience se combine à un flou artistique sur leurs compétences réelles. Les chevauchements constatés entre les différentes autorités ne font qu'aggraver les dysfonctionnements.* » (Choplin, 2003)

Enfin, précisons que le cas de Nouakchott est un peu particulier. En effet, Nouakchott n'est devenue commune qu'en 1986. Auparavant, une mairie centrale dirigeait les neuf arrondissements. Ce mode de gestion a rapidement été débordé, notamment par la croissance urbaine, et, en 2001 (loi n°2001.51 du 19 juillet 2001), est créée la Communauté urbaine de Nouakchott (CUN) qui réunit neuf communes nouvellement créées, issues des arrondissements. La gestion urbaine locale devient le mot d'ordre comme solution aux problèmes de la ville : ces neuf communes disposent d'un budget<sup>45</sup> qu'elles doivent financer par leurs propres moyens mais restent néanmoins sous tutelle de la CUN<sup>46</sup> qui supervise les grands projets initiés à l'échelle de la ville.

## **b) Dans les faits, l'impossible gestion**

Il apparaît dans les fait, que les prérogatives des mairies sont très limitées et que ces larges compétences sont difficilement gérables par la commune.

D'une part, l'incompréhension due à la méconnaissance des textes, et à l'imprécision des attributions perdure du fait de l'incessante compétition pour le contrôle des villes.

Ainsi, le pouvoir central est représenté à Nouakchott pour la gestion de la ville par des représentants de l'Etat au niveau des département (les Hakems – équivalent des préfets) qui théoriquement sont l'intermédiaire entre le pouvoir central et les élus locaux. Malgré la décentralisation, ils conservent d'importantes prérogatives qui font d'eux de véritables « patrons » de la ville ou des quartiers qu'ils dominent, ce qui entraîne parfois des relations conflictuelles avec les élus locaux. C'est notamment dans le domaine de la gestion foncière et de l'aménagement urbain que les compétences et les responsabilités des communes sont très réduites au profit du Wali (gouverneur, représentant de l'Etat au niveau de la région) et du Hakem qui accordent par exemple les concessions foncières.<sup>47</sup> Ainsi, « *un court circuit s'opère : les communes ne peuvent ni lotir, ni attribuer des parcelles* » (Choplin, 2003)

---

<sup>45</sup> Jusqu'alors la mairie n'avait pas de budget. Seul le ministère de l'intérieur décidait d'attribuer ou non des financements.

<sup>46</sup> CUN : Communauté Urbaine de Nouakchott

<sup>47</sup> Rappelons brièvement que la Mauritanie est subdivisée en 13 Wilayas (régions) placées sous l'autorité d'un Wali, de 53 Moughataas (département) gérés par le Hakem et de 208 communes dirigées par un maire, lui-même élu par un conseil municipal

De plus, près de dix ans après la réforme de décentralisation, il arrive que des compétences confiées aux communes n'aient pas été retirées explicitement aux services de l'Etat. Ainsi « *la confusion qui règne entre l'Etat et les collectivités locales est évidente et on peut se demander jusqu'à quel point elle est entretenue. Trop d'intermédiaires, trop de lois ambiguës, trop de dilution et trop peu de coordination.* » (Choplin, 2003)

Cependant, le facteur le plus déterminant de la crise de la gestion locale est sans doute la difficile mobilisation des ressources financières<sup>48</sup>. En effet, le transfert de nombreuses responsabilités n'est pas accompagné de la mise en place de moyens financiers et techniques adéquats, ce qui bloque les actions municipales.<sup>49</sup>

Les municipalités disposent théoriquement de trois apports financiers :

- Les impôts d'Etat perçus par les services déconcentrés dont une partie est restituée aux communes,
- Les taxes locales,
- Les subventions de l'Etat accordées sous forme de Dotation Globale de Fonctionnement.

Mais en raison de la faiblesse du recouvrement des impôts locaux, les ressources des mairies restent très limitées.

Ainsi, du fait de la faiblesse des ressources municipales, plus de 68% du budget des communes de Nouakchott sont consacrés aux dépenses de fonctionnement, ce qui limite la part réservée à l'investissement. Si le manque de ressources n'est pas nouveau, la décentralisation et le désengagement de l'Etat ont sans doute aggravé la situation.

D'autre part, l'absence de marge de manœuvre de la municipalité est accentuée par les déficiences du personnel municipal. Le manque de compétences du personnel municipal, recruté le plus souvent à partir de critères clientélistes, grève les ressources municipales et ne permet pas au maire d'être opérationnel.

Finalement, on peut résumer les politiques de décentralisation avec les mots de l'adjoint au maire de Teyarett, une des communes de Nouakchott : « La décentralisation est une coquille vide. Oui à priori nous avons plus de pouvoir mais aucun moyen. Seulement des dépenses en plus. Ca ne sert à rien si ce n'est nous mettre la population à dos »<sup>50</sup> (Choplin, 2003). Et Olivier de Sardan d'ajouter : « *La décentralisation appartient clairement à l'arsenal des conditionnalités politiques de l'aide au développement. Pour les bailleurs de fonds c'est une clef qui doit ouvrir de nombreuses portes* » Aussi, « *on a l'impression que ce projet tient plus à cœur aux partenaires extérieurs qu'aux autorités, lesquelles n'ont montré pendant*

---

<sup>48</sup> Le maire d'Arafat, Jamil Ould Mansour se souvient (Choplin 2003) : « Quand j'ai pris mes fonctions, je n'ai même pas trouvé une chaise à la mairie. La seule chose que mes prédécesseurs m'avaient laissé, c'est 40 employés communaux à payer ! ». Et le premier adjoint au maire de Ryad d'ajouter : « Moi je n'ai touché aucune indemnité depuis que je suis élu. C'est plutôt moi qui paie de ma poche pour faire fonctionner la commune : On n' a même pas de feuilles blanches. Si je n'amène pas de papier, je ne peux pas remplir les fiches d'Etat civil »

<sup>50</sup>Le pouvoir central dominant, l'absence de moyens financiers et humains sont les handicaps majeurs à l'action municipale. Par le biais de la coopération décentralisée, certains maires espèrent se doter d'outils de gestion municipale efficace et de s'autonomiser de la prééminence des pouvoirs centraux. Ces actions de coopération décentralisée, sont aujourd'hui peu visibles mais leur multiplication laisse penser qu'elles ont un rôle à jouer dans le transfert de compétences de gestion urbaine.

*plusieurs années aucun empressement à mettre en pratique, à travers des mesures concrètes, les vagues dispositions générales de la constitution concernant le sujet ».*<sup>51</sup>

### **c) Décentralisation et pouvoirs locaux non élus : quelle articulation ?**

Au-delà des liens conflictuels avec l'Etat et les pouvoirs centraux, la décentralisation est en outre l'occasion d'une recomposition de rapports de force dans l'arène politique locale. En effet, l'introduction de « *structures décentralisées de prise de décision ne s'effectue pas dans un no man's land socio – politique, mais au contraire, intervient dans un milieu complexe et déjà structuré formé d'acteurs, de ressources et de logiques d'action* »<sup>52</sup>.

La décentralisation s'inscrit ainsi dans des pratiques sociales existantes, des relations d'allégeance et de commandement ancrées ainsi que dans des modes de gestion parfois efficaces, tout en créant un nouveau rapport de force, de nouvelles dynamiques au cours desquelles les nouvelles règles du jeu politique et les nouvelles structures sont « *ré – interprétées, transformées, et même détournées* »<sup>53</sup>. On a vu, en effet, que la crise urbaine et l'absence d'intervention étatique avaient facilité l'émergence de réseaux et de leaderships ne tirant pas leur légitimité d'élection et prenant en charge certains aspects de la gestion urbaine en activant des systèmes de solidarité et de redistribution. Ces pouvoirs communautaires /religieux/ patrimoniaux jouent un rôle prépondérant dans le fonctionnement de la ville, notamment à l'échelle locale.

Ainsi, on peut supposer que la décentralisation entraîne une juxtaposition des nouvelles institutions élues avec les pouvoirs locaux non élus sans s'y substituer pour autant.

La gestion de la ville devient alors l'objet de multiples rapports de force entre pouvoirs locaux élus et pouvoirs locaux tribaux, familiaux, communautaires, etc. En effet, on a vu que les compétences dévolues aux communes sont très vastes et touchent à de multiples domaines de la vie quotidienne. Aussi ces nouveaux domaines de compétence entrent parfois en concurrence avec ceux déjà pris en charge par d'autres acteurs locaux.

On peut alors imaginer que les relations entre les collectivités locales et d'autres types de pouvoir<sup>54</sup> sont entachées de suspicion. Les associations de base, leaders communautaires ou chefs de tribu auraient tendance à considérer les élus comme des politiciens, plus intéressés par leur positionnement dans l'appareil politique que par le travail de développement local. Ces derniers sont même souvent qualifiés par les habitants des quartiers d' « *incompétents* » sans moyens financiers ni compétences techniques.

Sans porter de jugement de valeur sur les légitimités respectives de ces différents types d'acteurs, retenons que la multiplication des acteurs risque d'entraîner un morcellement et des articulations complexes entre différents types de pouvoir et d'autorité ; ces articulations complexes s'avèrent être un enjeu crucial auquel est confronté un projet de « *développement local* » tel que la composante AAC du programme TWIZE.

---

<sup>51</sup> Olivier de Sardan, Bierschenk (1998)

<sup>52</sup> *ibid*

<sup>53</sup> *ibid*

<sup>54</sup> Voir plus loin pour une tentative de typologie de ces leaderships non élus dans les quartiers d'intervention du programme TWIZE.

La décentralisation apparaît bien comme un élément de contexte porteur d'enjeux majeurs dans la mise en œuvre d'un projet de développement local. La question qui se pose alors est : comment prendre en compte ces articulations complexes entre différents types de légitimité dans le dispositif de développement local ?

## 1.2) Le contexte opérationnel

### Le programme TWIZE et les contraintes liées au montage du projet : un programme politiquement stratégique

#### 1.2.1) Un projet d'habitat social stratégique pour le gouvernement

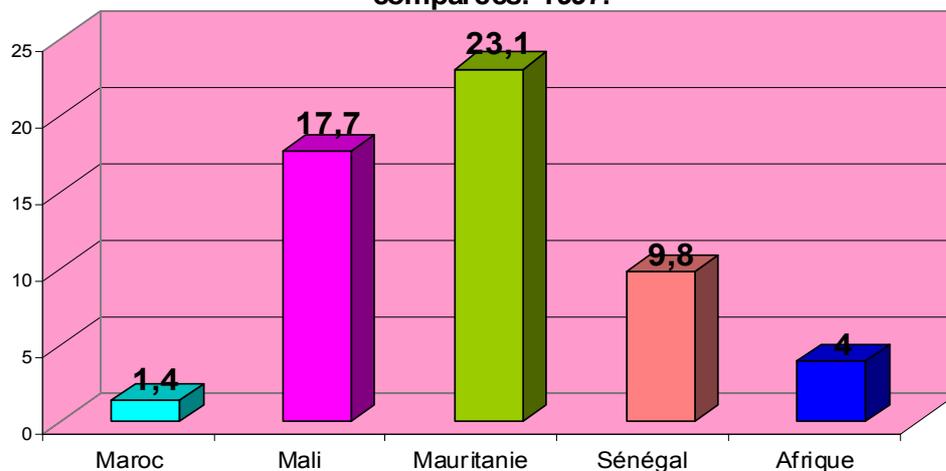
##### a) Nouakchott, territoire des bailleurs de fonds

- Un pays sous dépendance

Le programme TWIZE s'insère dans le contexte urbain, social et institutionnel mauritanien, mais il invite également à se pencher sur les intervenants extérieurs qui participent à la production de la ville, parmi lesquels les bailleurs de fonds. En effet, Nouakchott concentre l'intervention de nombreux bailleurs : Banque Mondiale, GTZ (coopération allemande), BAD (Banque Africaine de Développement), FADES (Fonds Arabe pour le Développement Economique et Social), OPEP (Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole)... Les financements internationaux et les projets de développement abondent à Nouakchott et ne font pas forcément l'objet d'une intégration dans la planification territoriale.

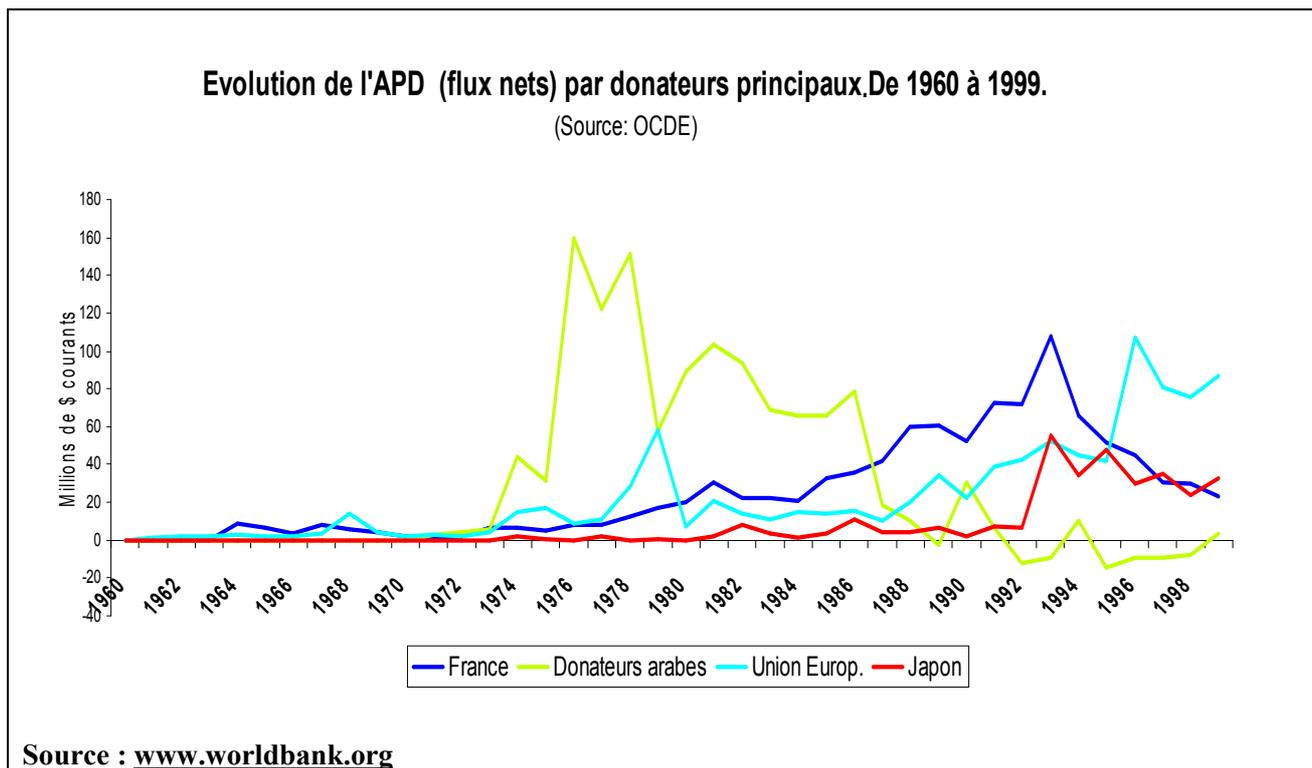
#### Document n°4 : Données chiffrées de la dépendance de la Mauritanie à l'APD

Mesure de la dépendance: APD nette / PNB courant. Données comparées. 1997.



Source : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## Document n°5 : évolution de l'Aide publique au développement



Dans tous les domaines économiques et sociaux, la Mauritanie est fortement tributaire de l'aide extérieure. En 1999, plus de 75% des investissements sur le territoire ont été financés par des prêts et dons d'organisations internationales. Cette proportion tout à fait considérable de financements internationaux dans le domaine de l'aménagement révèle le rôle primordial des bailleurs de fonds et de leurs choix économiques et politiques dans les orientations d'aménagement et d'urbanisme. Notons, qu'entre 1973 et 1999, la Mauritanie a reçu en moyenne 106\$ par habitant et par an, ce qui en fait, au regard de ce critère, l'un des pays les plus assistés de la région sub saharienne<sup>55</sup>.

- **Le programme de lutte contre la pauvreté**

La Mauritanie est considéré comme un des « Pays les Moins Avancés » (PMA)<sup>56</sup>. Aussi, les bailleurs et l'Etat interviennent principalement dans des actions de lutte contre la pauvreté.

La volonté apparente de l'Etat mauritanien de lutter contre la pauvreté se traduit par la création du Programme National de Lutte Contre la Pauvreté (1998-2001) et par l'élaboration d'une « Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté » s'étalant jusqu'en 2015. Cette stratégie vise les objectifs suivants:

- Accélérer la croissance économique et renforcer la compétitivité de l'économie.

<sup>55</sup> Selon l'Office National de la Statistique, en 1990, 56.5% de la population mauritanienne vivait en dessous du seuil de pauvreté (32 880 UM par habitant et par an). Entre 1990 et 1996, la pauvreté aurait reculé : en 1996, le nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté est passé à 50.6%, avec une pauvreté plus forte en milieu rural. Voir en Annexe des données chiffrées sur le niveau de développement de la Mauritanie

<sup>56</sup> Depuis 1971, l'Organisation des Nations Unies (ONU) dénomme "Pays les Moins Avancés" une catégorie d'Etats qu'elle juge selon des critères sociaux, économiques et politiques structurellement handicapés dans leur développement, et méritant une attention particulière, de la part de la Communauté Internationale, dans le contexte de leurs efforts de développement.

- Améliorer rapidement les indicateurs de pauvreté.
- Promouvoir un développement régional équilibré et un aménagement harmonieux du territoire.
- Promouvoir l'équité et la pleine participation des populations.

Cette « Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté » a été largement négociée avec la Banque Mondiale, principal bailleur intervenant dans le pays, et le FMI comme condition de l'éligibilité de la Mauritanie, en janvier 2000, à l'Initiative de réduction de la dette renforcée, dit PPTTE II (Pays Pauvres Très Endettés). La Mauritanie se place ainsi en position pilote dans ce processus initié par la Banque Mondiale en devenant le troisième pays au monde à bénéficier de l'initiative de réduction de la dette.

Les ressources dégagées doivent servir d'une part, à la réalisation de l'« initiative 20/20 » adoptée en 1995 lors du Sommet Mondial de Copenhague sur le développement social (selon laquelle 20% du budget national et 20% de l'aide internationale doivent être affectés aux secteurs sociaux) et, d'autre part, au développement de services sociaux (éducation, nutrition, eau assainissement...) et de programme d'insertion sociale (aide aux groupes vulnérables, création d'activités génératrices de revenus).

La politique de lutte contre la pauvreté engagée par le gouvernement mauritanien s'est concrétisée par la formulation d'un Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLCP) qui dote le pays d'un cadre institutionnel tourné vers le développement économique et social.

Ces orientations ont entraîné la création d'un « Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'Insertion » (CDHLCPI) en 1998. Ce Commissariat a pour objectif de coordonner les actions de lutte contre la pauvreté initiées par les bailleurs en les intégrant dans une stratégie nationale. Il doit théoriquement constituer l'interface entre ONG, institutions internationales et institutions mauritaniennes.

Nous verrons que le CDHLCPI est le principal bailleur du programme TWIZE ainsi que les incidences de ce montage institutionnel sur le projet.

- **Le Programme de Développement Urbain (PDU), cadre du développement de la ville**

D'autre part, un vaste Programme de Développement Urbain a été lancé en 2001. Financé par la Banque Mondiale et partie intégrante du CSLCP, ce programme est axé sur l'allègement de la pauvreté des populations des quartiers précaires (de Nouakchott, Nouadhibou, et de deux villes de l'intérieur pour la première phase de 2001 à 2006), notamment à travers la fourniture d'infrastructures et d'équipements, la restructuration foncière et la réinstallation des populations déplacées suite à des opérations dans des zones aménagées. C'est aujourd'hui au total, 85% des dépenses du secteur urbain en Mauritanie qui relèvent des agences d'exécution du PDU.

Notons que le programme TWIZE est, depuis 2002, intégré au PDU.

## b) Genèse du projet

Financé par le CDHLCPI (pour les investissements) et la Banque Mondiale (via le PDU) pour l'assistance technique, le programme TWIZE vise à lutter contre la pauvreté en milieu urbain précaire à Nouakchott et Nouadhibou, en permettant aux populations d'accéder à l'habitat en dur, en apportant un soutien (technique et financier) aux activités économiques dans les quartiers, en appuyant des initiatives d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers et en contribuant à leur intégration dans les schémas de développement urbain.

Au delà, il a pour seconde finalité de contribuer à une politique de l'habitat social en Mauritanie, en mettant en place des dispositifs efficaces et performants d'accès à l'habitat en dur pour les quartiers précaires, permettant une mobilisation durable de l'Etat au processus de durcification des quartiers précaires.

L'opérateur du programme TWIZE est le Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques (GRET), association loi 1901, sans but lucratif, fondée en 1976.

Cette association revendique une variété de statuts et de compétences large : *« Nous sommes ainsi à la fois ONG professionnelle, bureau d'études associatif, opérateur délégué de missions de services publics, lieu de production et de diffusion de connaissances et de méthodes, structure d'interface entre acteurs du développement et de la coopération. Cette identité hybride, cette situation d'interface, est selon nous une force, face aux recompositions actuelles de la notion même de développement. »*<sup>57</sup> En termes de financements, le GRET tire ses ressources de contrats et conventions passées avec des bailleurs de fonds français et internationaux et des organisations non gouvernementales.

Le GRET intervient en Mauritanie depuis 1990 ; il s'est constitué en structure mauritanienne – GRET – RIM (République Islamique de Mauritanie)- en 1997, dans la double perspective de mise en œuvre de projets et d'appui et de renforcement des ONG locales. Il y avait à ce moment très peu d'associations, la loi légalisant les ONG datant elle-même de 1997.

Le programme TWIZE<sup>58</sup> est né en 1998 et s'est structuré au fur et à mesure de son intervention.

Nous pouvons distinguer deux périodes qui ont marqué son évolution :

- **Un projet expérimental** : la première période s'étend de 1998 à 2001, au cours de laquelle le programme est financé à hauteur de 4 millions de francs par le CDHLCPI, structure mauritanienne dépendant de l'Etat et par le CRIF, Conseil Régional d'Ile-de-France. L'intervention est alors orientée vers le partenariat avec les acteurs locaux, la volonté d'appuyer les communes et une intervention multiforme peu structurée. Le programme TWIZE offre des crédits à l'habitat et des crédits classiques et se consacre à un travail d'animation dans les quartiers de Dar el Beïda, Saada et Basra. La volonté de changement social part du constat que l'intervention doit agir simultanément sur divers aspects de la pauvreté : pauvreté des conditions de vie, pauvreté monétaire et pauvreté des capacités des acteurs.

---

<sup>57</sup> Extrait du site officiel [http:// www.Gret.org](http://www.Gret.org).

Cette période du programme TWIZE est celle du montage et de l'invention progressive du dispositif, des composantes et des procédures.

- **L'institutionnalisation du programme** : la deuxième période va de 2001 à 2004. D'une part, le GRET interrompt son partenariat financier avec le CRIF ; il est désormais subventionné uniquement par le CDHLCPI et a été intégré au PDU. Le programme a connu également un changement d'échelle puisqu'il intervient aujourd'hui dans sept quartiers.

Il faut souligner les différences de marges de manœuvre, de pressions éventuelles, d'engagement financier également qui marquent ces deux périodes : alors que le programme TWIZE était pilote, expérimental, à la recherche d'une démarche élaborée au fur et à mesure sur le terrain, dans quelques quartiers, il est devenu, en prenant de l'ampleur, un enjeu financier mais aussi politique et de visibilité pour son bailleur. Pour l'opérateur, l'enjeu est de tenter de construire à travers ce programme d'envergure des éléments pour une politique de l'habitat social, afin de pérenniser des filières techniques, institutionnelles et financières dans ce secteur.

Le programme TWIZE se traduit au niveau organisationnel par quatre composantes :

-**une composante Habitat**, pour apporter une réponse à la pauvreté des « modes d'habiter » : elle est en charge de la définition et de la production des modules habitat.

-**une composante microfinance**, en réponse à la pauvreté des revenus, elle octroie des crédits classiques et des crédits habitat.

-**une composante activités communautaires – projets de quartiers**, en réponse à la pauvreté de l'accès aux services et des capacités d'organisation sociale, soutient les projets qui contribuent à l'amélioration des conditions de vie collectives.

-**une composante formation**, en réponse à la pauvreté des savoir-faire et des compétences.

Ainsi, en principe, le programme TWIZE est un programme qui se veut intégré, articulant les questions d'habitat à des enjeux à dimension économiques ou sociaux. L'« intégration » et la cohérence du programme sont conditionnées par la capacité de coordination souple et rigoureuse de l'opérateur. Il s'agit d'une part de conduire des réalisations, d'autre part de valider des procédures et enfin de garder une souplesse d'adaptation pour atteindre l'objectif prioritaire du programme qu'est la lutte contre la pauvreté.

Programme « intégré », TWIZE est également un programme fortement territorialisé ; nous allons maintenant nous pencher sur cette dimension territoriale et sur les spécificités des quartiers « TWIZE ».

---

<sup>58</sup> Le mot TWIZA est un terme de hassaniya qui désigne le travail solidaire d'un groupe.

## **1.2.2) Le programme TWIZE, un programme intégré et territorialisé**

### **a) Les caractéristiques spécifiques des quartiers d'intervention du programme TWIZE**

- **Le cadre géographique de l'intervention : sept quartiers périphériques**

Le programme TWIZE est un projet de développement social urbain qui intervient dans sept quartiers périphériques de la capitale : Basra, Couva, Saada, Dar el Beïda, Teïssir, Nazaha et Médina.<sup>59</sup>

Ces quartiers se répartissent sur cinq communes d'arrondissement de Nouakchott : Sebkha, El Mina, Arafat, Teïssir et Toujounine. Sans entrer dans une description détaillée de ces quartiers<sup>60</sup>, nous pouvons souligner qu'ils présentent les caractéristiques similaires suivantes :

- Manque d'infrastructures et de services (eau, électricité, assainissement, transports) entraînant un fort isolement
- Population d'origine migrante, ayant subi un, voire plusieurs recasements
- Population vivant pour une grande part dans des logements précaires
- Population aux faibles et irréguliers revenus pratiquant principalement des petites activités économiques informelles.

Face à cette situation de crise urbaine multisectorielle on comprend que le programme TWIZE cherche à être « intégré » en rapprochant plusieurs thématiques complémentaires.

---

<sup>59</sup> Voir page suivante carte des quartiers d'intervention du programme TWIZE

<sup>60</sup> Voir, à titre d'exemple, en annexe la présentation détaillée de trois quartiers d'intervention.



## Document n°7 : les quartiers d'intervention du programme TWIZE

---



Absence de réseau d'eau : le seul accès à l'eau dans beaucoup de quartier : les bornes fontaines (quartier Couva)



Absence de routes : des quartiers très enclavés victimes d'un ensablement permanent (quartier Médina)



Absence de service de ramassage des ordures : pour pallier l'absence de service de ramassage des ordures ménagères, mise en place d'un service communautaire de ramassage (quartier Couva)

- **Les caractéristiques sociales : des quartiers « harratines », un enjeu politique en Mauritanie**

Nous avons vu (1.1.2.a) que la principale spécificité des quartiers d'intervention du programme TWIZE est leur peuplement en grande majorité constitué de « Harratines », anciens esclaves affranchis des Maures blancs (« Beydanes ») autrement appelés « Maures noirs ». Ils représentent de manière générale la communauté la plus défavorisée dans le pays, en terme de pauvreté économique mais aussi en terme de statut et de représentation sociale.

Pourtant il semble que, de plus en plus, les Harratines jouent un rôle politique stratégique en Mauritanie. D'une part, parce qu'ils représentent une forte proportion de la population du pays<sup>61</sup>, d'autre part parce qu'étant noirs de culture arabe, ils sont amenés à devenir arbitres d'une relation conflictuelle entre les Maures blancs et les Nègro – mauritaniens. Ainsi, pour certains analystes, la « *captation des Harratines est devenu l'enjeu principal de la lutte entre les différents partis et mouvements politiques.*<sup>62</sup> ». Ces derniers commencent à peine à sortir de leur statut d'esclaves<sup>63</sup> et il semble que l'opposition à l'Etat « Maure » monte au sein de cette communauté<sup>64</sup>. Comme l'affirme un habitant d'un quartier périphérique et défavorisé de Nouakchott : « *Pour l'instant on se révolte pas dans les bidonvilles car on n'a pas d'armes. Attendez le jour où on en aura...* » (Choplin, 2003). Enfin, il semble que les Harratines apparaissent comme un des « groupes » les plus sensibles au discours islamiste qui émerge comme une nouvelle forme d'expression valorisante pour ces anciens esclaves, cherchant peut être à prendre leur revanche sur les castes plus élevées.

Ainsi, la communauté « Harratine » est en position charnière et surtout représente un poids démographique incontournable. C'est pourquoi, depuis quelques années, le PRDS (Parti Républicain Démocratique Social, le parti gouvernemental) cherche à se rapprocher de l'élite harratine et par là même toute cette communauté. Aussi, il est possible que le choix des quartiers d'intervention, tous à majorité « harratine », soit notamment lié à cette volonté du parti au pouvoir de rallier ces populations par un traitement de faveur à tous les niveaux...

- **Eléments d'analyse sur le fonctionnement socio – politique des quartiers : des pratiques traditionnelles de sociabilité et une organisation très ancrée**

Tout une gamme de formes d'autorité existe dans les quartiers d'interventions du programme, s'exerçant sur la totalité ou une partie des habitants et présentant des compétences et formes de légitimation spécifiques.

Tout d'abord, notons que de nombreuses pratiques traditionnelles de solidarité existent dans ces quartiers, du type tontines, coopératives, associations... A l'aide des cotisations des membres, ils constituent

---

<sup>61</sup> L'ensemble maure représenterait 65 à 70% de la population totale, pour 35 à 40% de négro – africains ; et au sein de cet ensemble maure, les Beydanes (maures blancs) atteindraient 30% et les Harratines (maures noirs, anciens esclaves affranchis) 40% de la population mauritanienne.

<sup>62</sup> Saleck Ould (2000)

<sup>63</sup> Rappelons que l'esclavage a été officiellement aboli en Mauritanie en 1989

<sup>64</sup> Par exemple AC (Action pour le Changement) un parti d'opposition au gouvernement qui se veut le représentant des harratines a pris ces dernières années de plus en plus d'ampleur. AC a gagné trois arrondissements de Nouakchott en 2001

une somme importante dont chacun bénéficie tour à tour ; les fonds peuvent également parfois prendre en charge divers aménagements du quartier.

Liés aux valeurs de sociabilité héritées d'un passé rural souvent très proche, il existe des réseaux d'entraide visant à collecter une épargne (tontine) ou à investir collectivement dans des biens générateurs de revenus (coopérative). Ainsi, comme le souligne Peemans, « *Le quartier urbain, comme lieu de vie et mini – territoire, entraîne des pratiques multiformes et informelles de coopération, réciprocité et solidarité, qui ne sont finalement qu'une des manifestations d'une capacité de réinvention permanente de formes actives de sociabilité dans des contextes changeants, mais dans le prolongement d'une trajectoire historique séculaire* »<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Peemans (1998)

## Description de deux tontines à Dar el Beida, un quartier d'intervention du programme TWIZE

### Tontine Sdihar

Présidente : Khoueïdije mint Matallah

La caisse a été créée en 1998 à l'initiative de trois amies.

Il semblerait qu'un jour, un homme soit passé alors qu'elles étaient réunies et aurait traité l'une d'entre elle de « vieille » ! Elles l'ont obligé à verser 500 um pour s'excuser, puis, au lieu d'utiliser cet argent pour acheter du thé, elles ont préféré constituer une caisse.

L'association compte 37 membres, 7 hommes et 30 femmes qui cotisent à deux caisses.

La première caisse, destinée aux mariages, est alimentée par deux cotisations mensuelles de 800 um.

La seconde caisse destinée aux baptêmes comprend une cotisation hebdomadaire de 200 um. Quand il n'y a pas de cérémonie, le montant de la caisse est versé sur tirage au sort.

Avant, il existait une caisse maladie qui a été supprimée en raison des nombreux problèmes.

Les conditions d'adhésion sont d'accepter de cotiser et de participer à toutes les cérémonies organisées par les membres du groupe, d'avoir l'accord de son mari et d'accepter de perdre ses cotisations en cas de démission.

Il existe une commission chargée de poursuivre les mauvais payeurs.

15 membres ont déjà été exclus car ils n'arrivaient pas à payer.

### Tontine Najah

Président : Taghalite mint Mahmoud

Créée en 1994 à la Kébbé (ancien bidonville dont sont originaires la plupart des habitants de Dar el Beida) de la mosquée marocaine, la tontine était alors composée de 12 femmes commerçantes qui cotisaient chacune 1000 um tous les vendredis.

Aujourd'hui le groupe comporte 45 femmes qui cotisent 1000 um par mois. Certaines femmes utilisent cet argent pour acheter des meubles ou renforcer leur activité.

La tontine a connu récemment un gros problème de détournement car l'ancienne trésorière est partie avec l'argent de trois caisses !

**Source :**

**Résumés réalisés à partir des monographies de quartier effectuées par l'équipe de la composante AAC du programme TWIZE**

Par ailleurs, à côté, ou entremêlés aux réseaux « horizontaux » que sont ces initiatives de coopération et d'entraide économique, il existe des réseaux « verticaux » de clientélisme qui reproduisent à l'échelle urbaine les relations entre des « hommes importants » et leurs obligés.

Ainsi, on peut tenter de distinguer une multiplicité de leadership dans les quartiers d'intervention du programme. Nous identifions trois types de leaders<sup>66</sup> :

- **Leaders ethniques**, généralement Maures blancs, qui, bien qu'ultra-minoritaires dans ces quartiers, étaient historiquement les « maîtres » des Harratines.

<sup>66</sup> Nous avons conscience de ce que cette typologie à de schématique ; elle n'est évoquée que pour servir de cadre à l'analyse du dispositif de développement local étudié.

- **Leaders tribaux**, appartenant aux familles les plus importantes au sein de chaque tribu harratine
- **Leaders « administratifs »**, représentant des anciennes « cellules de base »<sup>67</sup> qui gardent des liens privilégiés avec l'administration et l'Etat central. Ils sont les intermédiaires quasi obligés pour obtenir rapidement des documents d'état-civil à la mairie ou une autorisation du Hakem. Ces leaders administratifs s'inscrivent dans une relation clientéliste avec l'Etat : l'Etat leur apporte des avantages financiers et un statut avantageux d'interface entre les habitants et l'administration, et ces leaders administratifs apportent en retour à l'Etat un contrôle une surveillance permanente du quartier.

Ces différents types de leadership ne sont pas hermétiques et se retrouvent souvent à des degrés différents chez les mêmes personnes ou au sein d'une même famille. Ainsi, selon Piernay<sup>68</sup>, ce que les pouvoirs locaux ont souvent en commun c'est d'être fondés sur un certain charisme : charisme de l'évergète, du chef de groupe, du premier occupant du sol... Se manifeste ensuite le pouvoir des leaders qui prennent en charge le financement d'une réalisation utile à la communauté. Cela apporte du crédit et du respect à la réalisation et permet le renforcement d'un réseau de clientèle locale.

Nous verrons que ces leaders de quartiers sont des interlocuteurs privilégiés – voire incontournables – pour le projet de développement local étudié et sont généralement présents dans les « groupes porteurs de projet » et autre « comité de suivi »... En effet, ces chefs de quartier connaissent les habitants et sont généralement respectés d'eux, ce qui leur donne un rôle d'intermédiation fondamental.

Les micro – projets réalisés par la composante AAC et la démarche de développement local entreprise devront ainsi être analysés dans le cadre des rapports de force toujours mouvants et entrecroisés, entre « réseaux clientélistes verticaux » et « réseaux associatifs horizontaux de l'économie populaire »

---

<sup>67</sup> Ces cellules de base aujourd'hui officiellement disparues ont été mises en place par le gouvernement. Elles rassemblaient une dizaine de familles avec un représentant à leur tête. Certains représentants étaient membre du « bureau de quartier » dont les tâches consistaient notamment à « mobiliser et éduquer les masses (...), à veiller au respect de l'application des options et décisions de la direction nationale (...), à recenser et transmettre les doléances des populations... » Prouzet (1982)

<sup>68</sup> Piernay (1989)

## **Portrait d'un leader de quartier de Saada : un exemple de leadership « administratif »**

### **PORTRAIT DE VATIMETOU MINT MAHAM, Chef du secteur 1, représentante du PRDS**

Vatimetou mint Maham, est née au Sénégal ; elle y a vécu jusqu'en 1971, date à laquelle elle est venue rejoindre son mari mécanicien à Nouakchott. Elle s'installe au Ksar avec sa fille qui vient de naître. Après son divorce, elle quitte le Ksar (un quartier de Nouakchott) pour la Capitale (un autre quartier de Nouakchott) où elle rencontrera son deuxième mari qui travaille à l'aéroport comme fonctionnaire.

L'approche de la retraite de son mari qui dispose d'une maison de fonction et l'espoir que suscitent les projets de lotissement des kebbes amènent le couple à déménager à la kebbe Mendez. Vatimetou restera près de 20 ans dans la kebbe d'abord avec son mari, puis seule avec ses enfants.

En 1994, le préfet expulse les habitants de la kebbe et les recase dans un nouveau quartier. En 1995, les inondations du quartier obligent les autorités à transférer à nouveau la population vers le quartier de Saada.

En 1997, Vatimetou construit deux pièces en dur avec ses économies et l'argent que lui envoie son fils installé en Côte d'Ivoire. Ses revenus proviennent de la couture de voiles qu'elle fait pour le compte d'un boutiquier qui la rémunère 300 um par voile, de la fabrication de colliers et de la vente au détail de charbon.

Vatimetou a intégré la coopérative Medina.

Vatimetou est engagée dans la politique depuis le gouvernement de Ould Dadah. Elle est très charismatique, écoutée et entourée et a sans doute été contacté par le parti au pouvoir pour servir de relais dans le quartier. Sa capacité à mobiliser beaucoup de monde a encouragé les autorités à la nommer chef de secteur du PRDS.

Elle ne connaissait pas la plupart des gens qui la soutiennent avant de venir à Saada. Cependant, les habitants du secteur l'ont rapidement considérée comme une personne dynamique pour le quartier.

Elle bénéficie d'entrées à la mairie et à la préfecture, ce qui lui permet de faciliter leurs démarches administratives des habitants.

En période d'élections, elle organise des réunions avec les membres du bureau.

Sinon, elle s'occupe de manière informelle des affaires de tous les habitants du secteur indépendamment de leur appartenance politique, et de régler les conflits du quartier.

Selon Vatimetou, il n'y a pas de réels problèmes dans le secteur et les gens se débrouillent. L'intervention prioritaire serait selon elle la réalisation d'une route bitumée, afin de réduire l'enclavement du quartier et de faciliter la communication avec le reste de la ville.

**Source :**

**Réalisé à partir des monographies de quartier, composante AAC programme TWIZE**

### **b) L'enjeu territorial dans un programme intégré comme le programme TWIZE**

Quels enjeux particuliers posent le choix et la délimitation des quartiers d'intervention ?

Le programme TWIZE vise à lutter contre la pauvreté grâce à des investissements dans l'habitat, mais il invite également les habitants à se pencher sur des questions qui dépassent l'ordre technique. Ainsi, le programme a pour objectif d'intervenir sur le cadre de vie, l'aspect social, la dynamisation de l'activité économique et la mise en valeur d'un territoire, le « quartier ». De plus l'approche de développement local initiée par la composante AAC est basée sur des dynamiques locales et sur la volonté des populations à agir sur leur territoire. La notion de territoire semble très fortement liée à celle de développement local et ne renvoie pas seulement à des espaces géographiques, mais aussi à des espaces de relations sociales.

Aussi peut –on se demander quels sont les découpages territoriaux adaptés et les niveaux de territoires à prendre en compte dans le cas des quartiers périphériques de Nouakchott pour initier une démarche de développement local ?

Nous parlerons de « territoire<sup>69</sup> » propice à une démarche de développement local quand la relation à celui-ci est un élément déterminant de l'identité collective des populations. Cet espace est alors une référence importante qui structure les activités économiques, les pratiques sociales et politiques. Par exemple, dans certains cas, la division électorale et l'unité politique (une circonscription, une commune) feront sens pour les habitants ; ailleurs c'est un ensemble de traits culturels qui soude la population à son espace comme le partage des croyances, de modes de vie ou encore c'est le rapport au pouvoir central qui sera notamment caractérisé par la contestation participera au sentiment d'appartenance à un espace.

A partir de là, on peut s'interroger sur la « territorialité » des quartiers d'intervention de TWIZE. On a vu que les quartiers d'intervention du programme, à l'instar d'une grande partie de la ville de Nouakchott, étaient peuplés de néo – urbains, anciens nomades récemment urbanisés. Le sentiment d'appartenance à la ville ne semble pas évident pour ces anciens nomades, en est-il de même pour leur sentiment d'appartenance au quartier ?

De part sa morphologie disparate et son étalement, Nouakchott n'est pas perçue dans son ensemble par ses habitants. Ainsi, *« l'espace urbain se décline (...) : l'ancien nomade territorialise uniquement certaines portions spatiales : la demeure et le quartier, premières auréoles de sociabilisation et référent identitaire, s'opposent radicalement aux autres parties de la ville peu maîtrisées. Une analogie peut d'ailleurs être établie entre le campement traditionnel et le quartier d'habitat spontané, espace social par excellence permettant de retrouver famille, amis, membres de la tribu et autres ressortissants de la région d'origine »* (Choplin, 2003).

Il semble donc que, contrairement à la ville dans son ensemble, le quartier soit un lieu fort d'appartenance et d'identification et devienne alors « le principal territoire de référence ».

---

<sup>69</sup> Neu (2003)

**1.3) Le volet AAC au sein de ce programme.**  
**Une composante peu ou pas soutenue par le bailleur**

**1.3.1) Nature et origine de la composante AAC : une composante de  
« développement local », porteuse de normes et d'objectifs différents**

**a) Le développement local ou la « nouvelle tyrannie »<sup>70</sup> ?**

La composante « Animation, Activités Communautaires –Projets de Quartier » s'inscrit dans la mouvance du développement local participatif, notion « *acceptée pratiquement partout ; pourtant sans doute aucun autre aspect du développement n'a fait l'objet d'une plus grande diversité de points de vue et de forme d'application lors de la réalisation de projets de développement.* », « *on ne s'oppose pas plus à la participation communautaire qu'à l'idée de démocratie*<sup>71</sup> » ! Les colloques et publications abondent depuis les années 70 pour définir, délimiter, discuter cette notion<sup>72</sup>. Ainsi, le « développement local participatif », à la fois outil d'action et référentiel idéologique, s'est imposé dans le monde du développement comme une nouvelle norme des pratiques politiques, voire comme une « nouvelle tyrannie »<sup>73</sup> de la pensée et de la pratique du développement.

Cette « norme » semble ainsi notamment avoir acquis un « droit de cité » dans la plupart des institutions internationales de développement. La démarche participative apparaît aujourd'hui comme un « passage obligé » du « cycle du projet » voulu par les acteurs du développement à tous les niveaux. La composante AAC s'inscrit dans ce cadre idéologique des développeurs qui mettent de la « participation », du « communautaire » et du « local » partout !

Pourtant, cette notion élevée au rang de norme mérite d'être discutée et ouvre de nombreux débats tant idéologiques que méthodologiques. Ainsi, « *peu de questions mettent en jeu un aussi grand nombre de méthodes différentes et provoquent autant de controverses, voire de méfiance, à l'égard des mobiles – réels ou imaginaires – des personnes et des institutions encourageant la participation des groupes aux décisions affectant leurs communauté*<sup>74</sup> ».

---

<sup>70</sup> Cooke, Kothari, (2001)

<sup>71</sup> *Villes – Horizons 2000* (1984)

<sup>72</sup> La conférence de Vancouver en 1976, l'ONU affirmait la nécessité d'une gestion urbaine faisant intervenir tous les acteurs de la ville peut être considérée comme un point de départ de cet « engouement » des organisations internationales pour le développement local et la participation.

<sup>73</sup> Cooke, Kothari (2001)

<sup>74</sup> *Villes – Horizons 2000* (1984)

D'emblée les questions des objectifs et des méthodes mises en œuvre dans le cadre d'un projet participatif se posent, permettant peut-être de dépasser ces débats purement théoriques. L'analyse d'un projet se référant au concept de « développement local participatif » est alors immédiatement confronté aux questions : pourquoi impliquer la population dans le développement de son quartier? Comment faire ?

Aussi, si le développement participatif est accepté par tous comme principe et norme incontournable, il ne veut pas forcément dire la même chose pour tous. Dans le cadre du programme TWIZE et de la composante AAC, nous allons essayer de déterminer quels sont les objectifs qui sous-tendent cette notion pour les différentes parties impliquées, à savoir la Banque Mondiale (qui finance l'assistance technique), le CDHLCPI (qui finance les investissements) et le GRET (opérateur du programme).

Même si nous avons conscience de ce que cette description peut avoir de caricaturale, il nous semble qu'elle permettra de souligner différentes approches possibles du concept de « développement local » dans le cadre du projet étudié, afin d'analyser par la suite quelles incidences ces diversités d'approches ont dans la mise en œuvre opérationnelle.

#### **b) Des approches bien différenciées selon les acteurs impliqués dans le programme**

- Tout d'abord, il semble que la Banque Mondiale porte un regard principalement fonctionnaliste et pragmatique sur les démarches participatives qui viseraient surtout à assurer l'efficacité des projets entrepris. La démarche de développement local permet de multiplier les contacts avec les bénéficiaires et les chefs de communauté dans le but d'obtenir le soutien et la coopération des résidents à la réalisation du projet. Cette démarche participative a ici trois buts principaux :

- Réaliser le projet
- Permettre d'effectuer un projet qui sera le plus proche possible des besoins des bénéficiaires.
- Faciliter l'acheminement des informations concernant le projet auprès des populations.

L'implication des populations servirait à assurer l'efficacité d'un projet en utilisant les bons réseaux de communication, l'intérêt des bénéficiaires et leur implication financière. Le volet « développement local », dans le cadre d'un programme plus vaste comme le programme TWIZE, a pour objectif d'améliorer la faisabilité, la pérennité et l'adaptation du projet. Dans ce cas de figure, la population va intervenir à des moments déterminés par les concepteurs du projet. Par exemple, la population peut intervenir :

- Dans la définition des besoins afin de permettre une meilleure adaptation du projet aux attentes de la population. La participation populaire a ici pour objectif l'efficacité du projet et la régulation sociale, afin que les populations ne s'opposent pas au projet.

- Dans la réalisation du projet par le biais de la mobilisation des ressources humaines. La population participe alors en fournissant de la main d'œuvre ce qui permet une réduction des coûts de production. Elle répond prioritairement à un objectif de rentabilité.

- Dans le financement par le biais de la mobilisation des ressources financières.

Ainsi considérée, l'implication des acteurs locaux est un outil pour réaliser un projet de développement : « La participation populaire est un impératif mais ne doit pas être conçue comme finalité ou le vecteur d'une idéologie mais plus simplement comme une technique au service du développement économique »<sup>75</sup>.

D'autre part, le principe de « gestion locale partagée » comme volet incontournable s'est développé dans nombre de projets pilotés par la Banque Mondiale parallèlement aux plans d'ajustement structurels. Face au désengagement et à la privatisation de l'Etat, il s'agit sans doute de responsabiliser les populations pour qu'elles se prennent en charge et prennent en charge le développement et la gestion de leur environnement.

- Le GRET, en tant qu'Organisation Non Gouvernementale impliquée dans des démarches de recherche – action, est porteur d'un discours sensiblement différent sur l'approche de développement local. Nous retiendrons surtout que son discours sur l'approche participative est emprunt d'une dimension politique et met également l'accent sur la dimension méthodologique des démarches. Pour illustrer son approche, nous reprendrons quelques extraits de la présentation du GRET par lui-même qui situe son positionnement<sup>76</sup>.

*Ainsi, selon l'association, « au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie électorale. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre Etat, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement. La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. »*

*De plus, « une intervention de développement met en jeu des processus sociaux complexes (...). Pour intervenir de façon pertinente, il faut être capable de saisir ces logiques et ces jeux d'acteurs, de dialoguer avec les acteurs concernés, d'élaborer et négocier des propositions pertinentes, d'ajuster l'intervention aux réalités qui se dévoilent au cours de l'action. ». « Dialoguer avec les interlocuteurs locaux (...), travailler au renforcement des compétences : autant d'ambitions nécessaires pour une coopération efficace et saine, mais qui demandent des capacités d'analyse et des méthodologies rigoureuses. »*

Il apparaît que les questions que pose l'ONG pour mettre en œuvre un processus de développement local sont notamment d'ordre méthodologique : comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui aux acteurs locaux qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au cœur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

---

<sup>75</sup> *Mois en Afrique* (1982)

<sup>76</sup> Les passages qui suivent sont extraits du site web du gret [www.gret.org](http://www.gret.org)

Enfin, dans le domaine du développement urbain, le GRET tend à développer « *des méthodes d'action pour réaliser et gérer les investissements adaptés, en associant acteurs publics (État, communes) et acteurs sociaux (associations de base, groupes d'appui)* ».

Ainsi, s'il ne s'agit pas de faire du développement local sur « n'importe quoi », et encore moins « n'importe comment » (l'accent est mis sur les méthodes élaborées), l'implication des acteurs locaux dans les processus de développement semble porter pour l'association des objectifs forts. Cette vision peut être rapprochée de celle d'autres organismes, comme la CNUEH – Agence des Nations Unies pour l'Habitat<sup>77</sup>, notamment lors de la conférence de Vancouver en 1976.

- Si la composante AAC du programme TWIZE apparaît répondre à des priorités et à des objectifs primordiaux pour la Banque Mondiale et pour le GRET, il semble en être autrement pour le bailleur du programme TWIZE, le CDHLCPI.

En effet, la genèse du programme nous apprend que cette composante de développement local a été négociée par l'ONG opératrice, le GRET, mais qu'elle semble en revanche « secondaire », voire inutile, aux yeux du bailleur dont la priorité est le couple habitat – micro crédit pour sa visibilité et son efficacité immédiate dans la stabilisation des populations et l'amélioration des conditions de vie. Si elle a finalement été acceptée et financée, c'est sans doute suite à la demande soutenue du GRET et aux « incantations » du principal bailleur du pays, la Banque Mondiale sur la « participation communautaire ».

Par la suite, un durcissement du contexte politique depuis le début du programme a rendu le démarrage de la composante AAC plus difficile encore ( lors des élections municipales de 2000 en Mauritanie, cinq communes de Nouakchott sur neuf sont remportées par des partis d'opposition au pouvoir ; puis une tentative de coup d'Etat contre le gouvernement mauritanien échoue en juin 2003) Dans ce contexte d'équilibre politique fragile et instable, le renforcement des compétences locales et la structuration des organisations de base ne sont pas nécessairement à l'ordre du jour pour le gouvernement mauritanien, dont dépend directement le CDHLCPI.

La genèse du programme et son montage institutionnel apparaissent bien comme des éléments de compréhension importants d'éventuels blocages du processus de développement local et posent la question de l'articulation entre des objectifs différents pour un même projet : objectifs de l'ONG opératrice, objectifs du bailleur gouvernemental, objectifs d'une institution internationale très influente.

Cette question fait d'ailleurs débat au sein du GRET et a donné lieu à des tensions entre le GRET et le CDHLCPI : le GRET n'est-il pas instrumentalisé par le gouvernement mauritanien ? le GRET joue-t-il son rôle d'organisation non gouvernementale ? Quelles sont ses marges de manœuvre et ses possibilités d'action ? Jusqu'où le GRET peut-il aller dans le sens des concessions faites au bailleur ?

---

<sup>77</sup> CNUEH, (1985). Pour nuancer, ajoutons qu'au sein de la Banque Mondiale qui a longtemps mis les objectifs d'efficacité et d'efficience au premier plan, il semble que l'on puisse noter un retournement depuis quelques années avec, dans les dernières publications à ce sujet, un accent mis sur les concept d' « empowerment » et de « capacity building » comme centre de la réflexion sur la participation.

### 1.3.2) Les objectifs spécifiques de la composante AAC

Les objectifs définis dans le cadre logique du programme TWIZE pour la composante AAC se déclinent ainsi (Pour les autres composante voir en annexe le cadre logique du programme) :

La composante AAC a pour principal objectif « *la structuration des quartiers et la mise en œuvre des projets d'investissement publics avec les habitants. Elle repose sur les dynamiques urbaines préexistantes au programme ainsi que celles générées par les autres composantes en particulier grâce à l'entrée technique « habitat »* ». <sup>78</sup>

Les objectifs spécifiques de la composante sont <sup>79</sup> :

1. Renforcer les capacités des habitants à définir des projets d'amélioration de leur quartier et à les mettre en œuvre, en concertation avec les autorités locales
2. Améliorer les conditions de vie et l'accès aux services de base / de proximité dans les quartiers
3. Appuyer les initiatives des habitants en termes d'activités socio – économiques / culturelles
4. Contribuer à intégrer les quartiers dans le cadre légal et réglementaire de l'urbanisme

La composante AAC a, de manière générale, pour rôle d'appuyer des habitants dans un processus d'organisation et de structuration de la vie locale, ainsi que la mise en œuvre de projets de proximité d'intérêt collectif, planifiés de manière participative.

Cet accompagnement des habitants se fait notamment à travers le financement et l'appui organisationnel à la réalisation de projet définis, sélectionnés, montés et mis en œuvre par les habitants du quartier organisés en groupe - coopératives, comités, associations...- existant antérieurement ou bien créé dans le cadre du projet .

Les objectifs officiels de la composante AAC s'inscrivent dans une double logique : l'implication des habitants permettrait d'une part de renforcer l'efficacité des investissements et d'améliorer les conditions de vie des habitants, et, d'autre part, de renforcer les capacité par l' « *empowerment* » <sup>80</sup> des populations.

---

<sup>78</sup> *Evaluation participative du projet TWIZE (2004)*

<sup>79</sup> Soulignons qu'un des buts de la composante, que nous ne développerons pas ici, se situe également dans l'apport aux autres composantes (habitat et microfinance principalement). En effet, les animateurs de quartier constituent un relais pour dispenser de l'information. En outre, les renseignements, récoltés lors de l'élaboration de la monographie de quartier ou du diagnostic participatif, servent de matière de base pour la connaissance des quartiers dont l'utilité est transversale au programme.

<sup>80</sup> La notion d'empowerment ou de « conscientisation » a été conceptualisée par Paolo Freire, notamment dans *Pédagogie des opprimés (Pédagogie des opprimés, Maspéro, 1974)*, où l'auteur s'inscrit dans une optique de lutte pour la libération des populations opprimées. Il s'agit à travers une prise de conscience personnelle et une analyse critique de la réalité et de sa propre situation dans cette réalité de parvenir à une compréhension à la fois subjective et objective de la réalité. Même si le terme d'empowerment est utilisé de manière beaucoup plus large dans les théories du développement dans le sens d'une « prise de conscience » ou d'une « responsabilisation », nous avons jugé utile de resituer l'origine de ce terme utilisé parfois à tort et travers.

On peut donc *polariser* les objectifs de la composante autour des notions d'efficacité<sup>81</sup> et d'équité : en tant que moyen, le processus participatif serait destiné à améliorer l'efficacité de la gestion des projets et la rentabilité des investissements réalisés ; en tant que fin il viserait au renforcement des capacités des habitants<sup>82</sup> et de leur « empowerment ».

Sylvie Jaglin<sup>83</sup> insiste ainsi sur l' « extrême difficulté » à concilier ces deux objectifs alors même que la rhétorique participative les mêlent généralement. Face à ces finalités complexes, peut-être difficilement conciliables, la définition de règles d'action et de principes stratégiques et méthodologiques se pose comme un préalable indispensable à la mise en œuvre de projets communautaires de proximité, afin de tenter de remplir les objectifs qui lui sont assignés.

### **1.3.3) L'équipe opérationnelle de la composante AAC**

Après avoir décrit les objectifs spécifiques de la composante AAC, il convient de décrire l'équipe qui constitue la composante. En effet, le processus de développement local analysé repose sur une équipe dont les compétences et les missions ont des implications sur les orientations et la mise en œuvre de la démarche initiée. L'équipe de la composante AAC est ainsi composée d'animateurs (a) et d'un chef de composante (b).

Elle est intégrée plus largement dans l'équipe du programme TWIZE<sup>84</sup> chapeauté par un chef de projet ainsi qu'à la structure du GRET – RIM dans son ensemble, dirigée par le directeur du GRET – RIM.

#### **a) L'équipe de terrain**

L'équipe de terrain est composée de neuf animateurs, deux conseillers projets et sept conseillers quartiers. Tous ces animateurs sont mauritaniens. De formations diverses (certains n'ont pas fait d'études supérieures, d'autres sont titulaires d'une maîtrise en sciences sociales), ils habitent généralement des quartiers populaires de la ville mais jamais les quartiers sur lesquels ils interviennent. Leur connaissances de l'animation et des questions de développement local est également très hétérogène et ils n'ont pas reçu de formation spécifique pour ce travail d'animation dans le cadre du programme TWIZE.

#### **- Les animateurs – conseillers quartier**

Les sept « animateurs - conseillers quartiers » sont répartis dans chaque quartier d'intervention du programme TWIZE – un par quartier d'intervention.

---

<sup>81</sup> La notion d'efficacité fait référence à la relation qui existe entre le processus (initié par la composante AAC) et les résultats obtenus

<sup>82</sup> De manière très générale, le renforcement des capacités peut être défini comme un processus visant à améliorer les capacités organisationnelles et opérationnelles des institutions concernées (associations, organisation de base, structure communale), afin de mieux exécuter leurs fonctions prioritaires. Par rapport à la notion d'empowerment qui n'a pas d'équivalent exact en français, la notion de « renforcement des capacités » met l'accent sur les savoirs-faire – évacuant la dimension de « pouvoir » ; elle se rapproche en cela du « capacity building » beaucoup plus neutre.

<sup>83</sup> Jaglin (2005)

<sup>84</sup> Voir en annexe organigramme de l'équipe du programme TWIZE

L'objectif principal du conseiller quartier est de « *favoriser le développement du quartier et participer à l'effort d'animation afin de permettre au programme d'y évoluer dans une vision unifiée et une cohérence d'intervention, correspondant tout aussi bien aux engagements contractuels qu'à la philosophie d'action du GRET* »<sup>85</sup>

Leurs missions officielles telles qu'elles sont décrites dans le profil de poste sont les suivantes :<sup>86</sup>

1. Connaissance du quartier
2. Information sur le programme
3. Développement du quartier
4. Animation du programme
5. Suivi du programme

Retenons que l'animateur correspondant quartier est, dans « son quartier », l'interlocuteur des habitants, des leaders, des intervenants TWIZE – plus particulièrement pour la composante AAC - et des « institutionnels ». Il représente l'ancrage territorial de TWIZE. Il s'agit donc pour lui de travailler à l'échelle du quartier et d'intervenir tout au long du projet non seulement à des étapes clefs structurantes pour le quartier (travail de connaissance du quartier, diagnostic participatif, plan de développement de quartier...) mais aussi à des moments plus ponctuels (visites institutionnelles, conflits éventuels...)

Concernant plus spécifiquement les activités de la composante AAC, il est responsable de la connaissance que l'équipe peut avoir du quartier en ce qu'il est chargé de réaliser les diagnostics de quartier, les monographies et le Plan de Développement de Quartier. Il est également chargé d'un travail d'accompagnement dans le processus de réalisation des projets de quartier et de suivi des groupes.

Son travail se déroule à l'antenne AAC du quartier ou bien sous une khaïma montée occasionnellement pour des animations ponctuelles ou encore dans le quartier en allant voir directement les habitants.

#### - **Les conseillers projets**

Les deux animateurs – conseillers projet sont rattachés à la composante AAC.

La mission principale du conseiller projet « *est de permettre l'aboutissement des projets d'initiative locale qu'il a aidés à identifier dans le respect tout aussi bien de la vision d'ensemble du programme que des engagements contractuels, des procédures et de la philosophie d'action du GRET.* »<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Voir en annexe, profil de poste du conseiller quartier issu des procédures « ressources humaines » du GRET - RIM

<sup>86</sup> *ibid*

<sup>87</sup> Voir en annexe, fiche de poste du conseiller projet, procédures ressources humaines, GRET - RIM

Les missions du Conseiller projet sont :

1. Identification des projets
2. Montage des projets
3. Suivi des projets
4. Capitalisation des projets
5. Animation du programme

Ainsi, le conseiller projet intervient dans les quartiers ponctuellement et apporte une expertise technique en montage et suivi de projets aux habitants et aux municipalités selon les besoins exprimés par le quartier. Il représente en premier lieu le volet « projet » du programme TWIZE.

Il n'est pas rattaché à un quartier, sa présence dans le quartier est limitée aux phases de formulation et de suivi de projets et sa mission doit être très précise. Ainsi, il intervient assez tardivement dans le projet afin d'être préservé des pressions des habitants et des groupes qui voient souvent à travers l'animateur l'arrivée d'une source potentielle de financement.

Finalement, le conseiller projet est censé apporter une « expertise » et une compétence technique sur le montage et la mise en œuvre des projets de quartier financés par la composante.

#### - **La relations entre l'animateur correspondant quartier et l'animateur conseiller projet**

Les correspondants quartiers et les conseillers projets sont tous les deux des animateurs de la composante AAC et travaillent en étroite collaboration. Il n'y a pas de relation hiérarchique entre eux ; ils sont tous les deux sous l'autorité du chef de composante AAC et concourent tous les deux à la réalisation des objectifs que la composante s'est fixée dans le quartier.

Leur travail se veut complémentaire. A eux deux ils représentent la logique d'intervention d'AAC et du programme TWIZE dans son ensemble dans les quartiers : un développement social urbain basé sur une forte appropriation des projets par les populations des quartiers.

L'objectif est en théorie de différencier celui qui est porteur et garant des principes de TWIZE dans le quartier- le conseiller quartier, et celui qui est davantage porteur de la démarche « projet » et des sources de financements potentiels – le conseiller projet.

Dans les faits, il arrive que des conseillers quartiers jouent sur certains projets intégralement le rôle de conseiller projet – notamment quand il s'agit de projets considérés comme « simples ».

#### **b) Le chef de composante**

La composante AAC est chapeauté par un « chef de composante »

La mission principale du chef de la composante AAC est « *tout à la fois de diriger sa composante de telle sorte qu'elle remplisse son rôle auprès des bénéficiaires du programme et de participer à l'animation du programme en apportant aux autres composantes les éléments qui permettront à celui-ci d'évoluer dans*

*une vision unifiée et une cohérence d'intervention, correspondant tout aussi bien aux engagements contractuels qu'à la philosophie d'action du GRET. »<sup>88</sup>*

Ses activités principales sont :

1. Animation du programme
2. Suivi de l'action de la composante
3. Gestion de la composante
4. Soutien et animation de sa composante
5. Capitalisation du programme
6. Relations extérieures

Ainsi, le chef de composante à un travail d'encadrement, de suivi et d'animation d'équipe ainsi que de gestion de projet au niveau des activités de la composante AAC. C'est lui qui impulse activités de la composante et pilote le travail et la réflexion théorique et méthodologique sur les actions entreprises par la composante (rédaction de méthodologie, travail de capitalisation...).

Après avoir présenté le contexte spécifique d'intervention de la composante AAC ainsi que ses objectifs et l'équipe qui la compose, nous allons nous intéresser de manière plus approfondie et analytique au dispositif et à la méthode élaborés pour l'étape de « mise en œuvre de micro – projets » portés par des groupes d'habitants appuyés par la composante AAC du programme TWIZE. Il conviendra également de s'interroger sur les limites opérationnelles rencontrées dans la mise en œuvre de ce processus de développement local.

---

<sup>88</sup> Voir en annexe fiche de poste du chef de composante AAC, issu des procédures « ressources humaines », GRET - RIM



**Animation de quartier réalisée par des animateurs de la composante AAC du programme TWIZE**

## **Deuxième partie**

**Choix méthodologiques et actions entreprises pour la mise en œuvre de projets de proximité par la composante AAC du programme TWIZE :**

**Pour une analyse critique de la démarche**

Cette partie vise à rendre compte des méthodes élaborées et mises en œuvre pour la réalisation de projets de quartier par la composante AAC du programme TWIZE afin de procéder à une analyse critique du dispositif de développement local.

Autrement dit, la stratégie et les modalités d'action sont –elles en adéquation avec les objectifs du projet et le contexte de l'intervention ? Quelles sont les limites rencontrées ? Quelles orientations méthodologiques et stratégiques peut –on préconiser au regard de cette analyse ?

Les choix méthodologiques que nous allons analyser s'inscrivent dans le contexte d'intervention, le cadre institutionnel du projet et les activités mises de composante AAC depuis sa création ; aussi, ils puisent leur raison d'être et leur justification dans les éléments de contextes et les objectifs de la composante développés en première partie.

En effet, les outils et méthodes élaborés dans un processus participatif divergent considérablement selon les contextes d'intervention et les objectifs d'un projet. C'est pourquoi la démarche présentée ici n'a nullement prétention à être érigée en « *guide méthodologique du parfait petit développeur* » mais tente d'apporter des réponses appropriées aux éléments de contexte et aux objectifs de la composante AAC du programme TWIZE, à Nouakchott, en Mauritanie. Aussi, comme le souligne Daniel Neu, à propos des projets de développement local, « *leur intelligence se joue moins sur la prise en compte de références standards, et plus sur leur adéquation à leurs contextes territoriaux et à leur environnement politique et institutionnel* »<sup>89</sup>.

Nous allons, d'une part, analyser les choix des modalités d'intervention –notamment les liens institutionnels, l'implication des différents types d'acteurs, les règles de financement et d'attribution de projet, les critères d'éligibilité au fonds, les espaces de négociation et de concertation mis en place - qui sont autant d'éléments cruciaux pour comprendre l'approche de développement local initié par la composante AAC dans le cadre de la mise en oeuvre de projets de proximité.

D'autre part, les spécificités du processus étudié mises en regard avec les débats théoriques nous permettront de poser quelques bases méthodologiques plus générales sur les institutions -règles et dispositifs- qui « produisent » du développement local.

Nous réaliserons cette analyse autour de trois axes, qui apparaissent chacun comme un enjeu stratégique et constructif de la méthodologie :

- **La nature des projets financés**
- **L'articulation et le jeu des acteurs locaux**
- **L'appropriation des projets par les groupes porteurs et l'objectif de responsabilisation**

---

<sup>89</sup> Neu (2003)

Avant d'entrer dans l'analyse critique du processus de mise en œuvre de projets à partir de ces trois axes de réflexion, il nous semble adéquat de reprendre de manière linéaire les différentes activités de la composante AAC, afin de resituer l'étape de « projets de quartier » dans l'ensemble de ces activités.

- **L'animation des quartiers et l'appui aux autres composantes**

La première activité de la composante AAC sur laquelle nous n'insisterons pas dans le cadre de ce mémoire est de réaliser un appui à la fois quotidien et ponctuel aux autres composantes du programme TWIZE, les composantes « Habitat », « Microcrédit » et « Formation ». Cet appui se manifeste de plusieurs manières que nous évoquons rapidement afin de donner à voir l'ensemble des activités de la composante AAC

- **L'animation, l'information et la communication sur le programme TWIZE**

Le conseiller quartier est chargé d'entretenir en permanence la connaissance et l'information sur le programme TWIZE dans le quartier. Il doit donc être physiquement très présent dans le quartier, établir des liens avec les habitants et plus spécifiquement avec les leaders du quartier et les autorités locales, personnes ressources essentielles aux activités du programme. C'est un travail de représentation et de communication permanent.

- **La gestion de conflit**

L'animateur conseiller de quartier est, on l'a vu, « garant » des valeurs du programme TWIZE.

Ainsi en cas de conflit entre le programme TWIZE et des habitants des quartiers, le conseiller projet joue un rôle de médiation afin de régler les différends qui peuvent exister entre des agents du programme TWIZE. Par exemple, il accompagne ponctuellement l'agent de crédit de la composante micro finance pour convaincre les mauvais payeurs (ceux qui ne remboursent pas leur micro crédits) de rembourser leurs échéances.

De même, il ira sur le chantier d'un module TWIZE en cas de conflit entre le contrôleur technique, les ouvriers chargés des travaux et les bénéficiaires pour tenter de résoudre la crise.

Ce rôle de médiation est davantage possible si l'animateur est reconnu dans le quartier et d'autant plus lorsqu'il est plus âgé que la moyenne de la population- ce qui est par exemple le cas dans le quartier de Couva ou le conseiller quartier a été investi d'un rôle de médiateur bien au delà des activités du seul programme TWIZE. Cela s'explique par un respect des aînés, valeur morale très forte dans le fonctionnement social mauritanien.

- **La relance des activités des autres composantes**

D'autre part, ponctuellement, l'animateur-conseiller quartier organise des animations, des réunions de quartiers afin de relancer le crédit ou l'habitat à des périodes de diminution de l'activité. Dans ce cas, le conseiller quartier anime la rencontre, insiste sur les principes et les activités du programme TWIZE, puis le représentant de la composante concernée (habitat / microcrédit) explique les aspects techniques de sa composante (taux de remboursement, critères d'éligibilité au crédit...).

- **Les missions spécifiques de la composante AAC**

Contrairement aux activités d'appui aux autres composantes, les activités spécifiques de la composante AAC se déroulent selon des étapes différenciées et successives. Dans ce cadre, si la composante est toujours partie intégrante du programme TWIZE, elle fonctionne comme un « projet de développement local » plus ou moins autonome et dépend peu des autres composantes.

- **Le travail de connaissance des quartiers.<sup>90</sup>**

La première activité propre de l'équipe de la composante AAC a été de travailler à la connaissance des quartiers TWIZE lors de l'arrivée du programme dans le quartier. Le travail de connaissance des quartiers

---

<sup>90</sup> Concernant les étapes précédentes de la composante AAC, notamment les enquêtes et diagnostics participatifs, nous ne faisons que décrire les grandes lignes de ces activités sans pour autant ignorer la complexité et les enjeux théoriques et méthodologiques soulevés par ces étapes (qu'est-ce qu'on attend des enquêtes ? A quoi servent-elles ? Comment sont définis les priorités ? Comment sont constitués les focus groupe ?). N'ayant pas été sur le terrain pour observer ces étapes, nous nous contenterons de les évoquer très rapidement et de renvoyer le lecteur pour une réflexion théorique et méthodologique approfondie. Voir notamment Lavigne Delville (2002)

d'intervention du programme est à la charge de l'animateur conseiller quartier et encadré par le chef de composante. Ce travail se divise en sous étapes qui sont précisées dans le manuel de procédures du programme TWIZE :

- **La réalisation d'un pré diagnostic.** Il doit permettre « de définir la faisabilité du programme TWIZE selon des critères objectifs. Il permet notamment d'appréhender le quartier comme un espace physique »<sup>91</sup>. Le pré diagnostic vise trois catégories d'information : la connaissance historique du quartier, le profil démographique du quartier, la situation spatiale et géographique du quartier. Le conseiller quartier doit pour cela faire un travail de rencontres formelles (avec les autorités locales), informelles et d'observation dans le quartier.
- **L'étape « connaître la vie des quartiers ».** Elle vise à comprendre « le quartier comme espace social « vécu » par les habitants tantôt considérés en groupes – associations, coopératives...- ou en ménages »<sup>92</sup>. A la différence de l'étape précédente d'observation, ce travail requiert une méthode plus « analytique » et repose sur la réalisation, le traitement et l'analyse d'enquête socio – économique.

La synthèse de ces deux étapes a permis de réaliser des « **monographies de quartier** » pour chaque quartier d'intervention qui constitue une étude complète permettant de cibler les besoins des populations. Toutes les monographies des quartiers d'intervention ont été achevées par la composante AAC (voir en annexe des extraits de monographies de quartier réalisées par la composante AAC).

#### ➤ **La réalisation de diagnostic participatif et de Plans de Développement de Quartier**

Cette vise à définir les priorités de chaque quartier les projets prioritaires pour le quartier. Ce travail se déroule en plusieurs moments :

- **Le diagnostic participatif.** Il s'agit d'organiser des « focus groupe », c'est-à-dire des réunions thématiques réunissant des membres d'associations intervenant sur ce thème, des habitants indépendants, éventuellement les autorités et services techniques concernés pour faire le point sur des problèmes spécifiques du quartier (l'eau, le transport, l'emploi, la santé...). L'objectif est double : d'une part, identifier et localiser les initiatives existantes et / ou déjà réalisées et éventuellement les raisons de leur échec ou réussite ; d'autre part, développer des échanges entre les différents acteurs impliqués dans un domaine spécifique et leur différentes compétences et actions entreprises.
- **La réalisation des Plans de Développement de Quartier (PDQ).** Après la réalisation du diagnostic, on entre dans la phase plus « pratique » qui est le choix des actions de développement prioritaires pour le quartier, notamment mais pas exclusivement celles qui pourront être financées par la composante AAC. « *Le plan de Développement de Quartier se veut une approche intégrée de différents projets et initiatives qui s'inscrivent dans des perspectives de développement communes pour le quartier* »<sup>93</sup>

Concrètement la réalisation des PDQ se déroule suivant les étapes suivantes : organisation de réunions thématiques pour discuter des projets prioritaires pour le quartier ; rédaction d'un Plan de Développement de Quartier provisoire par la composante AAC à partir des conclusions des réunions thématiques ; réunion de validation avec la mairie ; ajustements éventuels en fonction des remarques ; restitution lors d'une réunion publique du PDQ devant tous les habitants du quartier.

#### ➤ **Les projets de quartiers et micro-initiatives**

La méthodologie des activités de la composante envisage, après la finalisation des PDQ, l'étape de réalisation de projets de quartier devant répondre aux priorités du quartier identifiées dans le PDQ.

Ainsi, lors de la réunion publique de restitution du PDQ, l'animateur conseiller quartier annonce et présente cette étape d'accompagnement des requêtes, de montage, validation et instruction des projets de quartiers appuyés par la composante AAC.

La réalisation de projets de quartier portés par des groupes d'habitants est au cœur de l'intervention de la composante AAC et marque l'entrée officielle dans le quartier du conseiller projet.

Les projets financés par la composante AAC sont de deux types :

- D'une part les **micro-initiatives hors fonds** portées par un groupe. Ce sont des animations ponctuelles dans les quartiers ne faisant pas l'objet d'une validation par un comité d'attribution

<sup>91</sup> Manuel de procédures du programme TWIZE (2002)

<sup>92</sup> ibid

<sup>93</sup> ibid

- ayant pour objectif de renforcer un groupe et de sensibiliser les habitants du quartier sur une thématique spécifique (journée d'assainissement collectif, journée de sensibilisation sur l'hygiène)
- Les projets proprement dits qui sont des **projets de proximité** portés par un groupe d'habitants et donnant lieu à une validation par un comité d'attribution

➤ **Une étape difficile à enclencher**

La mise en œuvre de cette étape de réalisation de projets de proximité dans les quartiers a rencontré des blocages et a connu des difficultés sur lesquelles nous reviendrons.

C'est l'analyse des blocages et de l'élaboration progressive de la démarche de réalisation de projets de quartier par la composante AAC qui fait l'objet de l'analyse qui suit.

En effet, nous ne prétendons pas réaliser une analyse critique de tout le processus de la composante AAC mais nous nous concentrons sur l'étape « Mise œuvre de projets de quartier », d'une part, parce que cette étape correspond à notre étude de terrain mais également parce qu'elle constitue, selon nous, le cœur et l'aboutissement de la composante de développement local.

**Comment mettre en œuvre un projet communautaire ?**  
**Composante AAC, programme TWIZE**

Etape 1 :

**Un « groupe porteur » constitué d'habitants du quartier présente, oralement ou par écrit, au conseiller quartier une requête éligible au financement de la composante AAC**

**Critères d'éligibilité du fonds AAC :**

- Etre un groupe dynamique existant depuis plus de 3 mois
- Proposer un projet d'intérêt collectif
- Présenter un projet correspondant aux priorités identifiées du quartier dans le Plan de Développement de Quartier (PDQ) réalisé en amont par la composante AAC
- Le groupe doit être en mesure d'apporter une participation au projet (financière, en travail, en bien valorisé)
- Etre capable de formaliser le projet et de réaliser un budget avec l'appui du conseiller quartier

Etape 2 :

**Le conseiller quartier évalue les compétences du groupe et la pertinence du projet**

Etape 3 :

**Le projet est pré – validé par l'équipe AAC**

Etape 4 :

**Le conseiller projet et le groupe établissent un contrat d'accompagnement et de suivi du groupe pour toute la durée du projet déterminant les missions de chacun.**

Etape 5 :

**Montage technique du projet et réalisation du document de projet**

Etape 6 :

**Validation du projet par un comité d'attribution composé du CDHLCPI, de la mairie concernée et du représentant du GRET - RIM**

Etape 7 :

**Contractualisation entre les parties prenantes**

Etape 8

**Financement et réalisation du projet**

Etape 9 :

**Suivi du projet et accompagnement du groupe par l'équipe AAC pour une durée limitée**

**II.1) La composante AAC, un « fonds de développement » :  
Faire du concret pour renforcer les compétences des groupes et  
stabiliser les structures**

**II.1.1) Une composante décrédibilisée par l'absence d'activités concrètes**

**a) Les limites posées par des activités sans réalisation concrète**

De la création de la composante AAC, en 2002, jusqu'à mi 2004, nous avons vu que les activités étaient tournées vers des études sur la connaissance des quartiers et l'élaboration d'un Plan de Développement de Quartier (PDQ). Or, les entretiens réalisés avec les animateurs de la composante et des habitants des quartiers font ressortir que l'absence de réalisations concrètes durant deux années a entraîné une perte de crédibilité de la composante AAC dans les quartiers et une démobilisation des habitants.

Tout d'abord, l'étape de « connaissance du quartier », préalable important visant à la compréhension du contexte d'intervention avant de mettre en œuvre des actions concrètes, a donné lieu à la réalisation de monographies<sup>94</sup> de quartier par la composante AAC. Pour cela, durant plus d'une année, les animateurs étaient sur le terrain sans « faire des choses concrètes » pour le quartier aux yeux des habitants. Ils restaient dans un rôle passif de réception de l'information et n'apparaissaient pas comme stimulateurs d'initiative, porteurs d'une dynamique et de potentiels financements. Ce rôle « passif » d'enquêteur a pu être mal compris par les habitants qui ne voient pas l'intérêt d'avoir une connaissance fine du quartier pour y intervenir de manière tangible.

De même, le Plan de Développement de Quartier (PDQ)<sup>95</sup> apparaît comme un outil intéressant pour répondre à certaines questions préalables à la sélection de projets (par exemple, quelles sont les priorités du quartier ? Comment fonctionne le quartier ?...). Ce PDQ a également pour objectif de faciliter le consensus sur les actions concrètes à venir. Il permet enfin de tester, sans enjeux financiers, certaines formes de collaboration et d'organisation (adaptation du type d'animation, identification des personnes ressources).<sup>96</sup>

Mais, dans le cas des activités de la composante AAC, cette étape de « diagnostic participatif » a été un préalable trop long à l'action, qui a provoqué une certaine perte de crédibilité. Finalement, la réalisation

---

<sup>94</sup> A titre d'exemple : voir en annexe la présentation des quartiers rédigée à partir des monographies et dans la première partie les descriptions des tontines, elles aussi, issues du travail d'enquêtes et de connaissance des quartiers.

<sup>95</sup> Les PDQ sont des documents réalisés pour chaque quartier TWIZE qui définissent les priorités du quartier à partir de diagnostics participatifs réalisés durant des réunions publiques pendant lesquelles les habitants s'exprimaient sur les besoins et priorités de leur quartier.

<sup>96</sup> Lavigne Delville (2002)

de ce diagnostic participatif devient un obstacle au déroulement du dispositif de la composante. « *Le risque en effet est grand pour l'équipe d'animation de consacrer énormément de temps à un travail d'étude peu exploité par la suite* »<sup>97</sup>, sans que les finalités et les objectifs de ce travail d'études et de connaissance du quartier soit clairement définies.

« *Le problème est la concrétisation* » (Chérif, un animateur AAC). Apparemment, il faudrait « faire » du concret pour être crédible dans les quartiers. Ainsi, on peut se demander s'il n'aurait pas été pertinent de commencer à réaliser des projets parallèlement au travail d'enquête pour la connaissance et l'analyse de l'existant. C'est notamment le choix qui a été fait par la composante AAC à Nouadhibou<sup>98</sup> où des projets relativement simples, rapides à mettre en œuvre et peu coûteux ont été lancés, financés et réalisés (ouverture d'un centre socio – culturel, plantation d'arbres...) avant de commencer un travail d'analyse approfondie du terrain.

Enfin, selon des animateurs, la composante AAC au sein du programme TWIZE à Nouakchott paraissait, aux yeux des habitants des quartiers d'intervention, comme une composante inutile par rapport aux autres composantes, notamment « microfinance » et « habitat » qui réalisent depuis le début des actions tangibles : financement d'activités génératrices de revenu, construction de modules - habitat...et perdait alors sa capacité mobilisatrice dans les quartiers, d'autant plus que d'autres activités du programme TWIZE étaient, elles, concrètes et visibles.

Ainsi, la réalisation de diagnostics participatifs visant à définir les priorités du quartier aurait entraîné une démobilisation des habitants.

Dès lors, ce constat de démotivation de la population pose la question de l'objet de la démarche de développement local. Quels sont les ressorts de la participation ? Sur quoi participer ? Ou, du point de vue de l'opérateur, sur quoi « faire participer » les habitants ?

## **b) Les principes théoriques de l'approche « fonds de développement »**

La nécessité de réaliser des actions palpables pour assurer une crédibilité dans les quartiers est à l'origine d'un recentrage des activités de la composante AAC sur la mise en œuvre de projets de proximité autour desquels s'articulent diverses actions visant au renforcement des compétences des habitants.

En effet, dans des quartiers où les conditions de vie sont très précaires (voir 1<sup>ère</sup> partie sur la crise urbaine à Nouakchott), l'impératif de participation, de planification concertée et d' « urbanisme démocratique », reste loin derrière celui d'autres priorités, comme celles de trouver un habitat décent, d'avoir accès aux normes d'hygiène élémentaire, ou aux services. C'est pourquoi, il semble que pour parvenir à initier une démarche impliquant des habitants des quartiers d'intervention, la composante AAC doit répondre à certaines de leurs attentes et besoins prioritaires.

La composante AAC fonctionne comme un « fonds de développement », c'est-à-dire comme une source de financement qui subventionnera, selon des critères prédéfinis et des dispositifs donnés, des projets

---

<sup>97</sup> Lisch (1995)

<sup>98</sup> Le programme TWIZE existe dans la seconde ville du pays depuis un an.

de quartier à vocation sociale portés par des acteurs locaux, en l'occurrence des groupes d'habitants du quartier.

On entend par « fonds de développement », « *l'ensemble des mécanismes par lesquels une demande de financement portée par un ou des acteurs locaux, est étudiée et acceptée (ou non) par une instance de décision, et financée à partir d'une ligne budgétaire déterminée.* »<sup>99</sup> « *Au lieu d'un projet prédéfini, ayant dès le départ programmé les réalisations qu'il doit faire, on privilégie l'existence d'un mécanisme de financement apportant – sur des thématiques et dans des conditions déterminées – un soutien financier à des actions proposées par des acteurs locaux, et un dispositif d'appui à ces acteurs dans la préparation et la mise en œuvre de ces projets* »<sup>100</sup>.

L'idée centrale qui sous-tend le fond de développement est que le financement n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour une démarche de développement. Ainsi, il ne s'agit pas de « faire des projets pour faire des projets » mais bien de remplir autant que possible les objectifs qui sont assignés à la composante AAC, à savoir l'amélioration des conditions de vie et le renforcement des capacités organisationnelles notamment des groupes porteurs.<sup>101</sup>

Ainsi, les projets dits d'appui au développement local ont presque tous la même architecture, organisée autour d'un dispositif financier qui finance des réalisations conduites par des maîtres d'ouvrage locaux et d'un dispositif non financier sous forme d'animation territoriale et de formations qui sont censés contribuer à la qualité des réalisations et au renforcement des capacités<sup>102</sup>.

Le travail de l'opérateur consistera donc à concevoir et formaliser les dispositifs, stratégies et méthodologies pour permettre et donner sens à la mise en œuvre de micro - projets de quartier, portés par des groupes d'habitants, financés et appuyés par l'équipe de la composante AAC.

En l'absence d'approche méthodologique claire pour la mise en œuvre de projets, le risque est double :

- d'une part l'éparpillement de « micro – réalisations » sans volonté de stabiliser des acteurs, des espaces et des démarches, autrement dit le financement de multiples projets de proximité sans tentative de répondre aux objectifs de « renforcement des compétences »
- d'autre part un manque de lisibilité des activités de la composante et un risque d'incompréhension de la part notamment du bailleur et des autres producteurs de la ville comme les collectivités locales, incompréhension qui peut se transformer en suspicion à l'égard des activités menées.

---

<sup>99</sup> Lavigne Delville (2001)

<sup>100</sup> Ibid

<sup>101</sup> Voir première partie pour les objectifs détaillés de la composante AAC

<sup>102</sup> Neu (2005)

## **II.1.2) Choix méthodologique et mise en œuvre opérationnelle :**

### **« Projet concret et activités satellites »**

La mise en place d'un dispositif de fonds de développement local pose d'emblée la question déterminante des objets de la participation : sur quoi participer ?

#### **a) Une montage de projet systématisé : projet et activités satellites correspondantes**

Afin de donner une lisibilité à la réalisation d'une série de micro –projets dans les quartiers et d'éviter l'éparpillement des micro–projets et le manque de lisibilité des actions de la composante, une réflexion a été menée sur la nature des interventions à mener. A partir d'une multitude d'interventions « micro », comment créer une cohérence ?

Ceci implique de définir la nature des projets éligibles et d'adopter une démarche opérationnelle visant à répondre aux objectifs de la composante<sup>103</sup>. Le projet est ainsi une fin (il vise à améliorer les conditions de vie des populations) et un moyen (il vise à renforcer les capacités organisationnelles des habitants et associations de quartier). Dans cette logique, les activités de la composante AAC se déclinent de la façon suivante<sup>104</sup> :

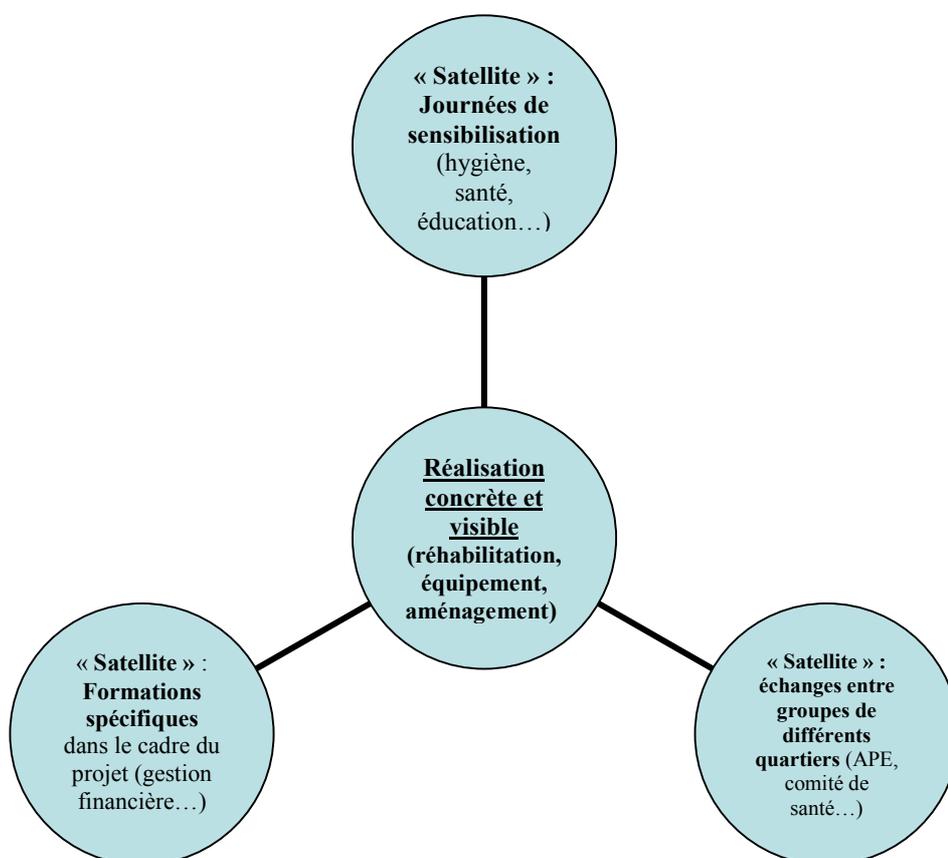
- **Un projet de proximité**, concret et visible à l'échelle du quartier, porté par un groupe d'habitants, qui a pour but d'améliorer matériellement leurs conditions de vie.  
Par exemple : financement d'un équipement, réhabilitation d'un centre de santé, d'une école, aménagement d'une piste, ouverture d'un centre d'activités communautaires pour les femmes du quartier, etc
- **Des activités satellites** ou dispositifs d'appui non financiers. On distingue d'une part, un appui pour le montage et l'exécution des micro – projets, et, d'autre part, des actions d'animation et de formation proposées autour du thème du projet, sans effet immédiat sur le rythme des réalisations mais visant à renforcer les connaissances et les compétences organisationnelles du groupe dans certains domaines précis.  
Par exemple : des journées de sensibilisation destinées à tous les habitants sur les thèmes de la santé, de l'éducation, de l'hygiène, de l'assainissement, des rencontres entre des groupes de différents quartiers pour échanger les expériences et enrichir les compétences de chacun (associations de parents d'élèves, comités de santé, coopératives...), des formations ponctuelles pour diversifier les compétences des habitants : formation en gestion financière, formation de monitrices de jardin d'enfants, etc

<sup>103</sup> On ne rappellera pas les objectifs de la composante AAC qui sont détaillés dans la première partie (1.3.3)

<sup>104</sup> Voir plus loin : diagramme de l'approche « projet » par la composante AAC

## Document n° 9 : diagramme de l'approche des projets communautaires

Source : *méthodologie de micro-projets de la composante AAC*, document interne, GRET -RIM



Il est important d'insister sur le fait que ces deux types d'intervention - projets communautaires « concrets » et activités « satellites » - sont conçus comme les deux étages d'une même fusée, qui se portent l'un l'autre.

En effet, la démarche part du principe que des projets communautaires, sans les « activités satellites », auraient un impact plus limité et l'on pourrait douter alors de la pérennité et du suivi de la réalisation. De même, des activités « satellites » sans « projet communautaire », n'auront peut-être pas le même poids ni le même impact, car les réunions de quartiers se succédant les unes après les autres finissent par lasser les populations qui veulent du concret.

Dans les faits, les projets identifiés et mis en œuvre<sup>105</sup> ont été conçus à partir de ce diptyque : projet concret / activités satellites<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Voir en annexe, la liste des projets validés

<sup>106</sup> Nous ne revenons pas précisément sur le déroulement chronologique du « cycle du projet » : le projet émane d'abord d'une requête d'un groupe d'habitants ; il est ensuite présélectionné par les animateurs de la composante AAC selon les critères d'éligibilité du fonds AAC, puis donne lieu à la réalisation d'un dossier de projet, qui est enfin présenté à un comité d'attribution de

### Quelques exemples du diptyque projet - activités satellites

- La réhabilitation d'une école dans le *quartier de Teissir* sera accompagnée d'une « activité satellite » qui consiste dans l'organisation d'une journée de formation sur les compétences des Associations de Parents d'Elèves (APE) et une rencontre entre APE de différents quartiers.
- Dans le *quartier de Couva*, la création d'un jardin d'enfant donne lieu à l'organisation de journées de sensibilisation sur l'hygiène, la santé de l'enfant et le forfait obstétrique (forfait qui permet aux femmes de bénéficier à moindre coût d'un suivi pré et post natal ainsi que de bonnes conditions d'accouchement), ainsi qu'à une formation en gestion financière pour assurer une bonne gestion du centre.
- Dans le *quartier de Nazaha*, la réhabilitation d'un centre de santé est l'occasion d'animations de sensibilisation sur le thème de la santé publique, de l'assainissement et de l'hygiène.
- Dans le *quartier de Saada*, la création d'un centre d'activités féminines est accompagnée par l'organisation de formations au tissage, à la couture et à la teinture ainsi que d'une formation en gestion administrative pour le groupe en charge de la gestion du centre
- Enfin, dans le *quartier de Medina*, la création d'un service communautaire de ramassage des ordures ménagères donne lieu à une formation du groupe porteur en gestion administrative et financière, ainsi qu'à l'organisation de journées d'assainissement collectif (mise à disposition de matériels lors d'une journée de ramassage collectif dans le quartier)

La mise en œuvre de projets de proximité peu coûteux, accompagnée d'activités « soft », crée la cohérence et la marque de fabrique de la composante AAC, composante qui vise non seulement à l'amélioration concrète des conditions de vie, mais également au renforcement des capacités organisationnelles et à la sensibilisation des groupes porteurs et des habitants du quartier.

De plus, de manière opérationnelle, ce schéma « projet + satellites » doit également permettre :

- de faire émerger des porteurs de projet avec lesquels l'opérateur travaille de manière continue durant toute la réalisation du micro-projet, ce qui permet un suivi durable et un travail approfondi de structuration et d'organisation du groupe
- d'entraîner de nouvelles initiatives de la part des groupes. Par exemple, un groupe porteur d'un projet de réhabilitation d'école a ensuite contacté la composante AAC pour la création d'une mutuelle de santé dans le quartier
- de donner une visibilité aux activités de la composante

## **b) Des projets d'aménagements et d'infrastructures sociales**

Une des caractéristique de quasiment tous les projets réalisés par la composante AAC réside dans leur nature. Il s'agit généralement d'aménagements locaux et d'infrastructures sociales : réhabilitation d'école, d'un centre de santé, aménagement d'une piste... Cette primauté accordée aux infrastructures sociales semble répondre aux attentes des principales parties prenantes des projets :

- Le bailleur de fonds, le CDHLCPI, qui souhaite « décaisser » rapidement afin de garantir l'efficacité de son projet. Le CDHLCPI a besoin de résultats immédiatement visibles pour prouver son efficacité.
- Les réalisations « en dur » renforcent la légitimité et le pouvoir des élus, des leaders et des fonctionnaires locaux qui peuvent s'en attribuer la paternité
- Les opérateurs de projet, en l'occurrence l'équipe de la composante AAC qui, on l'a vu, joue également leur crédibilité vis-à-vis du bailleur et des populations locales sur leur capacité à apporter rapidement du concret.

La réalisation de ces équipements et infrastructures relativement rapides et simples, en terme de mode de gestion par exemple, répond également aux objectifs quantitatifs de la composante AAC, tels qu'ils sont énoncés dans le « cadre logique » de la composante. Ainsi, les résultats attendus dans le cadre logique du programme TWIZE, annoncent l'exécution de 70 projets dans le cadre de la composante AAC, soit une dizaine par quartier, ce qui permet difficilement d'envisager des réalisations dont l'accompagnement et les appuis non financiers seraient longs (pour la mise en place d'un mode de gestion complexe par exemple).

Mais cette concentration sur les aménagements sociaux – au détriment par exemple d'équipements générateurs de revenus ou des projets à vocation économique – ne va pas sans poser problème.

En effet, si les réalisations d'infrastructures et d'aménagements sont les activités qui répondent le plus aux attentes des acteurs impliqués et peuvent permettre d'obtenir les résultats quantitatifs attendus, on peut se demander dans quelle mesure elles parviennent à remplir les objectifs assignés à la composante AAC : l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers et le renforcement des capacités organisationnelles et des connaissances des populations?

### **II.1.3) Limites rencontrées dans la mise en œuvre opérationnelle :**

#### **Des contraintes financières et techniques.**

La mise en œuvre de ces projets de proximité répond à l'objectif de mobilisation de la population autour de réalisations tangibles. On remarque qu'une réflexion sur l'objet du processus de participation et de développement local a amené l'opérateur à préciser la nature de ses activités et à les recentrer sur du « concret ».

Mais si le choix de réaliser du « concret » – par rapport au seul processus de diagnostic participatif – a effectivement permis de mobiliser les habitants et de les impliquer dans le processus, d'autres questions se posent quant à la nature des projets, notamment quant à la pertinence et la cohérence des choix de réalisations au regard des objectifs visés par la composante AAC.

#### **a) Les limites des aménagements et infrastructures sociales**

Nous avons vu que la majorité des projets financés par le fonds AAC sont des projets de construction ou de réhabilitation d'infrastructures sociales et d'aménagements collectifs.

Or, il semble que la réalisation d'infrastructures locales est une condition préalable mais non suffisante pour l'amélioration des conditions de vie. En effet, des études d'impact réalisées sur des projets de développement local de l'AFD<sup>107</sup> montrent que les nouvelles infrastructures sociales réalisées dans le cadre de projets de développement local n'ont pas toujours un effet très marqué ni sur le taux de fréquentation, ni sur d'autres critères mesurant la qualité des services. Même s'il faut se garder de généraliser les observations de ces études, retenons qu'une des limites à ces réalisations concrètes est peut être leur efficacité en terme d'amélioration des conditions de vie.

Ainsi, en Mauritanie, dans les quartiers périphériques de Nouakchott, le problème de l'accès aux services sociaux - santé, éducation - de bonne qualité est-il le seul fait de l'absence d'équipement ou de leur vétusté ? N'est-il pas également lié aux dysfonctionnements des services de santé ou à l'absence de personnel dans l'éducation nationale, qui ne se résoudront pas par des infrastructures nouvelles ou réhabilitées ?

L'objectif opérationnel d'efficacité semble ainsi parfois prendre le dessus sur les objectifs spécifiques de la composante AAC. On se trouve alors dans une approche « projet » qui vise à réaliser des infrastructures au coup par coup dans un souci de visibilité qui est peut-être en contradiction avec les objectifs de développement local.

En outre, l'objectif opérationnel - réalisation d'une multitude de projets et décaissement - peut également avoir des impacts négatifs sur la qualité de l'accompagnement et du suivi des projets.

En effet, les objectifs de décaissement rapide et la priorité donnée aux réalisations ne se marient pas toujours aisément avec ceux de « renforcement des capacités » et d'« apprentissage », qui reposent sur des méthodes d'accompagnement fondées sur le « faire faire » et sur des pédagogies actives de long terme, difficilement compatibles avec des objectifs quantitatifs ambitieux. Ainsi, apparaît également une tension entre le projet concret et les activités satellites qui ne suivent pas nécessairement le même « chronogramme ».

De plus, face aux contraintes en terme d'objectif opérationnel, l'équipe AAC et les animateurs de quartier risquent d'avoir tendance à se substituer aux acteurs locaux aux différentes étapes de la maîtrise

---

<sup>107</sup> Neu (2004)

d'ouvrage des micro – projets pour accélérer le rythme des réalisations au risque de remettre en cause l'objectif de « renforcement des capacités locales ».

Ainsi, il apparaît que la nature des projets financés répond peut être davantage aux besoins de « faire du concret » qu'aux objectifs initiaux de la composante AAC.

D'autres projets impliquant un suivi plus rapproché et plus long, par exemple des projets à vocation économique nécessitant la mise en place d'un mode de gestion complexe, ne sont que peu envisagés. En effet, exigeants en terme d'appui non financier, ils semblent peu compatibles avec des objectifs de mise en œuvre opérationnelle rapide et de niveau élevé du rapport montant des investissements / coût de l'accompagnement.

Finalement une question cruciale reste en suspens : comment mettre en œuvre cet accompagnement des groupes et de suivi des projets alors même que tous les acteurs impliqués ont avant tout intérêt à la réalisation concrète du projet ?

### **b) Les limites quant à la qualité des projets**

La composante AAC dispose de moyens limités pouvant être attribués à chaque projet selon un code de financement ; le montant maximum de contribution financière du fonds AAC pour un projet a été fixé 2 000 000 ouguyas (environ 5 000 euros) – limite permettant d'intervenir en appui à deux ou trois groupes porteurs par an et par quartier - ce qui limite la marge des investissements tangibles<sup>108</sup>.

C'est pourquoi, il semble essentiel de mener un travail de réflexion sur la nature des projets éligibles non seulement d'après les objectifs assignés à la composante et les difficultés liées au contexte d'intervention, mais aussi en fonction des limites et des contraintes de la composante. Sinon, le risque est que la demande insistante ou la pression d'un groupe d'habitant et / ou d'une municipalité entraîne l'opérateur à appuyer et financer des projets dans des domaines nécessitant plus de moyens financiers et d'expertise que ce dont il dispose.

Le danger sera alors de réaliser des projets « bancals » non durables qui sont des solutions à court terme : en « réalisant des « projets pauvres pour des quartiers pauvres » on risquerait d'entretenir un « sentiment de pauvreté, une psychologie de la pauvreté » dans ces quartiers<sup>109</sup>.

C'est pourquoi il semble approprié de préconiser une réflexion sur la nature des projets éligible en fonction des limites induites par le contexte d'intervention mais aussi par les limites financières et techniques du projet afin de ne pas créer de faux espoirs sur des projets irréalistes.

D'autre part, l'échelle d'intervention à un niveau local est également un élément à prendre en compte dans le choix des projets réalisés. En effet, l'échelle locale n'est pas systématiquement pertinente pour tous les projets.

---

<sup>108</sup> Le fonds de la composante AAC est de 32M d'ouguyas (UM) par an soit environ 85 000 euros pour sept quartiers d'intervention (ce qui fait environ 4,5M d'UM soit 10 000 à 15 000 euros par quartier par an). Le plafond à 2M d'UM par projet permet donc de financer deux à trois projets par quartier et par an.

<sup>109</sup> Remarque de Monsieur Si Adama, Directeur de l'Agence d'Exécution des Micro-Projets durant le comité d'attribution des projets AAC auquel il assistait comme observateur (13 / 10 / 2005)

Ainsi, à titre d'exemple la question de l'intervention dans le domaine de l'accès à l'eau potable se pose pour la composante AAC. En effet, l'accès à l'eau potable est un besoin prioritaire et crucial dans les quartiers d'intervention du programme TWIZE ; de nombreuses requêtes pour des projets de construction de bornes fontaines par exemple ou de bassins sont fréquemment formulées par des habitants des quartiers. Or, il semble que, d'un point de vue technique, cette question d'accès à l'eau potable doit être prise en charge à une échelle plus large qu'un quartier d'intervention « TWIZE » et même que d'une commune. En effet, les problèmes liés à la gestion des ressources naturelles (aménagement de bassins versants, régulation de la pression de l'eau...) doivent être envisagés à une échelle adaptée au risque de financer des projets contre productifs. Ainsi, même si les demandes sont fortes pour que la composante AAC finance et appuie des projets dans le domaine de l'eau, son échelle d'intervention ne lui permettant pas d'intervenir de manière pertinente, ne doit –elle pas se retirer de ce secteur, et éventuellement orienter les habitants vers des interlocuteurs et solutions plus adaptés (autres bailleurs, service public de l'eau, branchements sociaux...) ? Cet appui des organisations du quartier dans la recherche d'autres bailleurs et de solutions alternatives est envisagé mais est très rarement réalisé, sans doute par manque de temps des équipes de terrain et de connaissance des autres types de financement.

Quoiqu'il en soit, cette question de la pertinence d'intervention se pose de la même manière dans de nombreux domaines.

## **II.2 Pour une clarification des règles du jeu entre dynamiques associatives locales et logiques socio politiques communales**

Après avoir analysé la nature des projets appuyés et financés par la composante, il convient de s'interroger sur les acteurs locaux<sup>110</sup> engagés dans le processus initié par la composante AAC .

L'analyse du dispositif de la composante AAC pose ainsi la question de son inscription dans le paysage institutionnel et nous invite à étudier les liens que ce qu'il entretient avec chaque type d'acteur, le degré d'implication de ces acteurs dans la démarche et l'évolution des rapports de force provoquée par un tel dispositif<sup>111</sup>.

### **II.2.1) La tardive implication des mairies et les conséquences pour le programme TWIZE :**

#### **« Décentralisation et développement local : Un couple en perdition ? »<sup>112</sup>**

##### **a) Démarches participatives et processus de décentralisation, deux logiques opposées ?**

Dans un premier temps, rappelons que les processus de développement local participatifs ont souvent émergé à la marge des pratiques des pouvoirs publics, voir en réaction à ces dernières.

Ses partisans opposaient la notion de « démocratie participative » à celle de « démocratie représentative ». De manière politique, au-delà d'une approche méthodologique, certains voient dans la participation des habitants, à terme, une nouvelle forme de démocratie (démocratie participative), qui relèguerait la démocratie représentative actuellement en crise. L'implication de la population conférerait une nouvelle légitimité à la décision et à l'action publique.

De plus, les projets dits de développement local financés par des bailleurs internationaux, ont émergé en réaction aux projets de développement décidés du « haut vers le bas » et visent à se concentrer sur les dynamiques de la « société civile », acteurs associatifs ou privés qui semblent constituer des possibles réponses aux difficultés de gestion urbaine rencontrées dans beaucoup de villes des pays en voie de développement.

---

<sup>110</sup> Pour une ébauche d'analyse sur les acteurs locaux intervenant dans ces quartiers et leur articulation voir première partie

<sup>111</sup> Traverser n°4 (2002)

<sup>112</sup> *Afrique contemporaine* n°199 (2002)

Ainsi, les projets de développement initiant une implication des habitants dans la gestion locale ont souvent tendance à se concentrer sur les acteurs associatifs et privés qui deviennent alors les interlocuteurs privilégiés des opérateurs de projet.

Parallèlement, dans un autre mouvement, l'émergence et l'affirmation de pouvoirs locaux élus et les processus de décentralisation initiés au sud sous l'influence des mêmes bailleurs de fonds, au nom d'une démocratisation et d'une meilleure gouvernance, entraînent l'apparition de nouveaux acteurs locaux<sup>113</sup>, notamment des élus locaux (maires, conseillers municipaux), qui complexifient encore le jeu d'acteurs impliqués dans un processus de développement local.

Alors, à la croisée de ces deux dynamiques, développement local participatif et décentralisation, se posent d'emblée les questions suivantes : quelle articulation se fait jour entre pouvoirs locaux élus issus de la décentralisation et les leaders associatifs / privés / coutumiers, interlocuteur privilégiés des démarches de développement local, quand ils ne sont pas les mêmes? Comment se positionne le projet étudié dans l'articulation et les dynamiques d'acteurs locaux ?

#### **b) L'intervention de développement local, une volonté de clarifier les règles du jeu collectives et des moyens limités**

A partir de ce constat d'opposition apparente ou de relations potentiellement conflictuelle entre une dynamique participative et l'émergence d'acteurs locaux élus, un des objectifs majeurs d'une démarche de développement local sera que les acteurs intervenant sur la scène locale se montrent capables d'inventer un ensemble de règles pour fonctionner ensemble et de les rendre effectives, dans le cadre d'un espace clairement défini. « *Le développement local repose sur l'élaboration d'une autre manière de vivre au village ou dans la quartier urbain : il s'enracine essentiellement sur l'invention d'un nouveau lien social au village et à la ville* »<sup>114</sup>

La gestion urbaine collective qu'initie (ou tente d'initier) un projet de développement local comme celui mis en œuvre par la composante AAC à Nouakchott, reposerait alors sur cette « manière de vivre ensemble » et sur la tentative d'une clarification des règles du jeu afin de constituer des espaces de négociation et des institutions adaptées.

Or, « *ce cadre institutionnel ne pourra être adapté que s'il résulte dans chaque cas d'un processus lent, respectant l'esprit et les contraintes du contexte local, et se situe dans le prolongement de la trajectoire historique du développement local. La construction institutionnelle du « territoire » ne peut résulter que d'une maturation lente, exprimant l'identité locale ; elle ne peut donc pas être imposée du haut comme une sorte d'application locale d'un modèle général* »<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Pour plus de précisions sur le processus de décentralisation en Mauritanie voir première partie

<sup>114</sup> Peemans (1997)

<sup>115</sup> ibid

Ainsi, un des objectifs principaux visé par la démarche de développement local réside bien dans la définition de règles du jeu et d'un cadre d'action pour chaque type d'acteurs dans le but de tendre vers une dynamique d'amélioration des conditions de vie, dans un cadre législatif très récent où les compétences de chacun sont mal connues.

On est donc en présence d'un projet / programme qui a pour objectif d'accompagner un processus de « construction institutionnelle ». Or si tant est qu'un processus ait un début et une fin, on peut considérer qu'un « processus de développement local » s'inscrit généralement dans un pas de temps long, de l'ordre d'une dizaine d'années. La composante AAC du programme TWIZE n'échappe pas, elle, aux contraintes de l'outil projet : des obligations de résultats, une programmation détaillée, une durée de quatre ans<sup>116</sup>... Ces contraintes sont en contradiction évidente avec les exigences d'un accompagnement d'un processus de développement, dont on ne peut prévoir ni le rythme ni les modalités. Ainsi émerge une tension et une contradiction intrasèque entre l'objectif central de la démarche – accompagner le processus de construction institutionnelle du territoire et les contraintes liées à la démarche proje qui marginalise de fait la démarche.

Tout en raisonnant dans ce cadre contraignant, il faut s'interroger pour savoir si la démarche initiée par la composante AAC peut néanmoins participer au processus de clarification des règles du jeu et à la création des cadres ou d'espaces de concertation.

**c) La composante AAC du programme TWIZE, de faibles liens avec les pouvoirs locaux élus, des liens prioritaires avec les « leaders de quartier »**

S'inscrivant dans un processus complexe d'articulation entre acteurs locaux, le positionnement de la démarche de développement local initiée par la composante AAC par rapport à ces acteurs et son rôle (ou non) de clarification des règles du jeu mérite d'être précisé.

**- Une démarche centrée sur les « groupes porteurs » et les leaders communautaires**

Pour illustrer le positionnement général de la composante AAC par rapport aux principaux acteurs intervenant potentiellement sur la scène du développement local, on peut matérialiser sur un schéma les types d'acteurs présents et mobilisés. En s'appuyant sur le schéma de Fino et Ghinet<sup>117</sup>, on peut construire un schéma pour la composante AAC, qui matérialise les acteurs effectivement mobilisés à un titre ou un autre par l'intervention, et les principales relations entre eux.<sup>118</sup>

Il apparaît ainsi que la composante n'entretient que des liens faibles avec le paysage institutionnel local : le dispositif est directement piloté par le bailleur (le CDHLCPI), qui se préoccupe, par l'intermédiaire de son opérateur, de satisfaire les porteurs de projets qui sont des regroupements d'habitants privés ou associatifs des quartiers d'intervention.

---

<sup>116</sup> Voir Kibler, Perroud (2005)

<sup>117</sup> Fino, Ghinet (1995)

<sup>118</sup> Voir annexe schéma sur la répartition des acteurs dans le dispositif de la composante AAC

Les « groupes porteurs de projet » appuyés par AAC, même si en principe tous les habitants du quartier peuvent se constituer en « groupe porteur », sont généralement composés de ce que l'on peut considérer comme des représentants de la « société civile », des habitants ayant des positions dominantes et influentes et qui jouissent d'un certain pouvoir dans le quartier, le président d'une coopérative, d'une association par exemple. Les principaux interlocuteurs de la composante AAC sont des leaders de quartier ; ils tirent leur légitimité de sources de pouvoirs différents (accès à l'information et aux autorités, appartenance à une caste ou ethnie dominante, etc) et participent à l'encadrement de la société civile<sup>119</sup>. Ainsi, le financement de projets portés par ces leaders joue généralement dans le sens d'un renforcement des leaderships et autorités existantes.

Dès lors, il semble que le fait de réaliser des réunions publiques, des animations de quartier, des ateliers de « diagnostic participatif » ouverts à tous, n'empêche pas l'existence d'inégalités importantes dans la prise de parole : entre les hommes et les femmes, entre les chefs de famille et les autres, entre les nouveaux arrivés et les « anciens » du quartier, selon les liens de voisinage et de parenté. Il semble en fait, même si ce n'est que le fruit d'une observation qui n'a pas donné lieu à une analyse poussée, que la parole et les décisions restent le fait de quelques groupes qui monopolisent l'arène locale.

Aussi, les « porteurs de projet » peuvent, selon nous, être qualifiés de « courtiers du développement », définis comme « *ces acteurs sociaux implantés dans une arène locale (dans laquelle ils jouent un rôle politique plus ou moins direct) qui servent d'intermédiaires pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de l'aide au développement... les courtiers en développement sont les personnages clés de l'irrésistible quête de projets...* »<sup>120</sup>. Généralement déjà en position de leadership dans leur quartier, la « captation » d'un financement AAC ne fait que renforcer leur position de leader de quartier pré-existante.

Ainsi, pour S. Jaglin et A. Dubresson, la mobilisation des populations locales n'échappe pas à la reproduction des clivages et inégalités et des rapports de force spécifiques aux sociétés africaines. Ils insistent donc sur le fait qu'il faut méfier des discours « solidaristes » qui utilisent des valeurs communautaires parce qu'elle correspond au langage attendu par certains intervenants extérieurs susceptibles de financer leurs projets<sup>121</sup>. Et comme le dit encore Olivier de Sardan, cette « société civile » qui est au centre des projets de développement local n'est pas un « mystère » : « *tout simplement ce sont ces multiples associations, ONG locales et groupements de tous ordres qui constituent le référent concret de cette « société civile » tant invoquée* », et qui captent la plupart des financements.

---

<sup>119</sup> Pour une tentative de typologie de ces leaderships voir première partie

<sup>120</sup> Biershenk, Chauveau, Olivier de Sardan, (2000)

<sup>121</sup> Jaglin, Dubresson (1993)

### Un exemple de leader dans un quartier d'intervention du programme TWIZE, véritable « courtier du développement »...<sup>122</sup>

Il n'est pas rare qu'une même personne, souvent en raison de son statut de leadership dans le quartier et de ses réseaux d'informations, soit systématiquement ou presque impliquée dans toutes les actions du programme TWIZE ou d'autres programmes de développement.

Ainsi, Vatimetou est née en 1964 à Tekan dans le département de Rosso. Elle habite le quartier de Saada depuis 1995.

Ses activités associatives et communautaires sont les suivantes :

- Elle préside une coopérative féminine de couture de voiles
- Elle préside la gestion d'une borne fontaine
- Elle est membre du bureau de l'association de parents d'élèves
- Elle a bénéficié d'un crédit octroyé par l'Unicef de 10 000 UM pour se lancer dans une nouvelle activité : la teinture
- Elle a bénéficié d'un crédit - habitat et est propriétaire d'un module « habitat » du programme TWIZE
- Elle bénéficie des classes d'alphabétisation financées par le programme TWIZE
- Enfin, elle fait partie du groupe porteur de projet « centre d'activité féminine » financé par la composante AAC du programme TWIZE

On voit qu'une telle personnalité concentre plusieurs financements et subventions proposés par des projets de développement et joue un rôle central dans tout le réseau associatif du quartier.

Vatimetou est représentative de la plupart des présidents des groupes porteurs de projet AAC. Ainsi, la démarche de la composante AAC semble stabiliser, voire renforcer, l'autorité de leaders pré-existants

S'adressant ainsi essentiellement aux associations et structures portées par des leaders de quartier, on peut se demander comment la démarche de développement local initiée par la composante AAC articule son action avec le processus de décentralisation en cours en Mauritanie? Comment le programme participe-t-il à la clarification des règles institutionnelles à l'échelle locale ?

#### **- Une tardive implication des mairies dans le processus**

En plus d'une démarche centrée sur le « groupes porteur » et les leaders de quartier, il apparaît, en étudiant la genèse de la composante AAC, que la prise en compte du rôle des communes par le projet a été tardive et relative.

Ainsi, les mairies ont été très lentement impliquées dans le processus initié par le programme TWIZE et plus spécifiquement la composante AAC. Notons que des protocoles formalisant les relations

---

<sup>122</sup> Tiré des « portraits de leaders » réalisés dans le cadre de la réalisation des monographies par les animateurs de la composante AAC

entre le GRET en tant qu'opérateur du programme TWIZE et les mairies des quartiers d'intervention ont été signés début 2004, soient deux ans après le démarrage de la composante AAC et quatre années après le début du programme.

Ces protocoles<sup>123</sup> visent à formaliser les relations et les échanges entre le programme et les mairies. Ils sont ambitieux, envisagent un partenariat approfondi entre l'opérateur du projet et les collectivités locales et accordent aux mairies des responsabilités en terme de validation et mise en œuvre des projets de quartier:

*« La mairie s'engage à participer à la validation des choix méthodologiques du programme, présider les comités d'attribution à l'occasion desquels les projets sont attribués, déléguer un technicien chargé d'assurer le contrôle de l'exécution des travaux, procéder aux inaugurations en fin de travaux... »*<sup>124</sup>

*« TWIZE s'engage à transmettre à la mairie les avant-projets pour contrôle de conformité avec le plan de développement de quartier, informer la mairie des évolutions des projets en cours... »*<sup>125</sup>

Ces protocoles qui placent les mairies au cœur du processus ont été fortement critiqués et remis en cause par le CDHLCPI et ont donné lieu à de vifs débats entre le GRET et le CDHLCPI. En effet, le bailleur considère comme inutile l'implication des mairies et exclut de travailler avec ces dernières, considérant que le CDHLCPI fait « le travail à la place des mairies », en intervenant dans ces quartiers, et qu'en aucun cas ces dernières ne doivent en tirer profit. Rappelons que sur les cinq mairies concernées par le programme, quatre sont d'opposition...

Ainsi le GRET peut – il agir pour atteindre l'objectif de renforcement organisationnel des acteurs locaux et de stabilisation d'espaces de dialogue et de clarification de règles du jeu dans ces conditions politiques conflictuelles ?

### **- Le risque de confusion et de brouillage des compétences de chacun**

Dans le cadre du programme TWIZE, la composante AAC est sans doute tout particulièrement concernée par la faible implication des mairies dans le programme. En effet, les projets éligibles et financés par le fonds AAC recoupent dans certains cas des compétences municipales (assainissement, centre de santé, école...) <sup>126</sup> et les associations porteuses de projets prennent en charge dans une certaine mesure les objectifs de développement local qui incombent aux mairies. Elles empiètent alors sur les compétences légales de la mairie.

Le risque d'une telle démarche n'est –il pas de nier ou de donner l'impression aux populations des quartiers d'ignorer la spécificité des collectivités locales et même leur existence comme des acteurs et interlocuteurs crédibles ? Par exemple, la mairie n'est parfois même pas informée d'actions réalisés dans le cadre du programme TWIZE qui relèvent pourtant de leur compétence et qui ont lieu sur leur territoire.

Ainsi se pose la question de l'articulation entre les différents types d'acteurs locaux que sont les élus / les leaders de quartier. Concrètement, cela signifie que des acteurs privés de la scène locale, en l'occurrence

---

<sup>123</sup> Voir en annexe la copie d'un protocole entre une mairie et le programme TWIZE

<sup>124</sup> Protocole mairie / programme TWIZE, 09 / 02 / 2004

<sup>125</sup> Ibid

<sup>126</sup> Pour les compétences municipales voir partie I.

des associations dirigées par des leaders de quartier, se substituent aux élus municipaux en réalisant des projets que la mairie n'est pas en mesure de pouvoir mettre en œuvre, par manque de compétence et de moyens.

Dans un article analysant sa propre expérience dans un projet de coopération décentralisée au Mali<sup>127</sup>, Leclerc-Olive explique que la légitimité des acteurs locaux n'est pas la conséquence mécanique du caractère légal de l'institution mais également de ses capacités d'action et de ses compétences à agir. Ce serait alors davantage la capacité à remplir les missions annoncées que les compétences attribuées par les textes qui rendrait les acteurs locaux légitimes aux yeux des populations.

Dans ce sens, on peut dire qu'il y a un risque de perte de légitimité pour les mairies lorsqu'un fonds de développement comme la composante AAC finance des projets portés par des acteurs associatifs recoupant des compétences municipales sans impliquer la collectivité locale compétente dans le processus de validation et de mise en œuvre des projets. Comment impliquer les mairies dans la démarche initiée par la composante AAC sans risquer de bloquer le processus (veto du CDHLCPI) ?

## **II.2.2) Le travail d'implication progressive des mairies dans le processus**

Nous avons vu que la composante AAC s'inscrivait dans un jeu de pouvoir local impliquant une multiplicité d'acteurs, chacun issu d'une histoire et d'une dynamique spécifique. Ces autorités prétendant jouer un rôle sur la scène locale s'additionnent, sans que ne soit posée la question de leur articulation, que soit mise à plat la réorganisation des fonctions. La confusion des rôles et prérogatives de chacun semble s'accroître sans cesse.

Ainsi, un des objectifs pour les micro-projets réalisés par la composante AAC est de parvenir à impliquer les municipalités dans le processus, afin de les faire exister en tant qu'acteur spécifique sur leur territoire sans pour autant bloquer le processus. Il s'agit donc à présent d'analyser quelles sont, dans un contexte politique tendu et conflictuel, les méthodes mises en œuvre pour arriver à cette implication dans le cadre de la réalisation de projets de quartier.

### **a) Le respect des compétences légales des collectivités locales au regard des lois de décentralisation et le travail de contractualisation entre acteurs**

Le premier choix méthodologique opérée par la composante AAC est l'intégration systématique des communes au processus selon leurs compétences légales issues des lois qui sont peu connues et appliquées. Dans un contexte politique tendu, l'application à la lettre des textes de loi permet de « couvrir » l'opérateur et de ne pas bloquer le processus.

---

<sup>127</sup> Leclerc Olive (2003)

Par exemple, lors de la réhabilitation d'un équipement municipal dans le cadre d'un projet porté par des habitants, il semble important impliquer la mairie en tant que maître d'ouvrage initial. Cela permet de différencier ce qui relève de la commune (par exemple la réhabilitation d'une école ou d'un centre de santé) et ce qui relève du « communautaire ».

Par exemple, étant donné que l'article 83 de l'ordonnance 87 – 289 classe les bâtiments des écoles dans le domaine public communal, la mairie de Dar Naim sera légalement maître d'ouvrage pour le projet de réhabilitation de l'école du quartier de Teissir. La mairie pourra ensuite déléguer ou partager sa compétence concernant ce projet avec le groupe porteur. Le programme TWIZE mettra en avant cette fonction première de maîtrise d'ouvrage municipal dans le cadre d'une convention signée entre le groupe porteur et la mairie.

La même ordonnance 87 – 289 du 20 octobre 1987 donne compétence aux communes pour l'organisation des services publics qui ne relèvent pas des compétences de l'Etat et notamment l'enlèvement des ordures ménagères. Ainsi, le projet d'assainissement communautaire à Medina ne sera réalisé qu'après signature d'une convention de délégation du service de ramassage des ordures ménagères entre la mairie d'Arafat et le groupe porteur, le « comité de gestion des ordures ménagères ».

Ce travail de clarification des compétences respectives – maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'ouvrage déléguée, maîtrise d'ouvrage partagée - de chaque type d'acteurs impliqués dans les réalisations des projets apparaît nécessaire à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, la volonté d'insister sur les compétences spécifiques de chacun vise à répondre à l'objectif de pérennisation et de durabilité du projet. En effet, la confusion sur les responsabilités risquerait d'entraîner des confusions sur l'entretien et la gestion des infrastructures réalisées en posant par exemple des situations patrimoniales ambiguës, dues notamment à la discontinuité entre les structures qui financent ces infrastructures (en l'occurrence le fonds de la composante AAC) et celles qui les gèrent, les utilisent et en sont responsables après. Ces confusions possibles soulignent la nécessité de définir clairement qui sont les maîtres d'ouvrage et de préciser clairement en amont les modes de gestion et d'entretien de l'ouvrage réalisé.

**Un projet de plantation d'arbre :  
des responsabilités ambiguës et leurs conséquences...**

Un projet financé par la composante AAC consistait dans la plantation d'arbres dans le quartier de Deir el Beida.

Les arbres étaient plantés pour 50% sur des voies publiques et pour 50% sur des terrains privés. L'arrosage était durant une période donnée prise en charge par le groupe porteur et financé par le programme TWIZE. Puis, le relais devait être pris par les individus qui s'étaient portés volontaires pour être responsables des arbres.

Quelques mois plus tard, alors que quasiment 100% des arbres plantés sur les terrains privés sont arrosés, entretenus et vivants, 90% des arbres plantés sur les emprises publiques sont morts.

Des discussions avec le groupe porteur font émerger un certain flou sur les responsabilités de l'entretien des arbres : les habitants qui avaient sollicité la plantation d'arbres devant chez eux mais pas chez eux ? Le groupe porteur du projet qui n'a pas de revenu ? La mairie puisqu'il s'agissait d'espace public ?

Cet exemple souligne que la question de l'entretien et de la gestion après la réalisation du projet doit être posée et déterminée en amont.

D'autre part, ce travail de formalisation des compétences légales des mairies **a un but pédagogique de clarification pour les groupes, les habitants des quartiers mais aussi pour les élus et les fonctionnaires municipaux des compétences légales et les prérogatives de chacun**<sup>128</sup>.

En effet, lors d'entretiens avec des habitants, il apparaît que la population manque d'information sur sa mairie et son maire et que cela crée parfois incompréhension et suspicion. Ainsi, confie un administré de la commune de Sebkha « *Je ne connais pas le nom de mon maire. La seule chose que je sais c'est que maintenant je dois payer des impôts* »<sup>129</sup>. De même, des journées de sensibilisation sur les thèmes d'instruction civique dans les quartiers d'intervention du programme TWIZE ont révélé l'ignorance des populations envers leurs élus. Certains pensaient que le maire était élu par les militaires, d'autres qu'il était nommé par un ministre, beaucoup ignoraient le nom de leur maire, etc

De plus, un positionnement institutionnel clair, c'est-à-dire une reconnaissance réciproque des rôles et pouvoirs de l'ensemble des partenaires – administrations, élus, associations... - peut favoriser l'engagement de chacun dans une concertation. En outre, l'amélioration de la gestion de la ville passe par un partage clair des rôles et des responsabilités entre les divers partenaires.

<sup>128</sup> Dans *Etude des rapports ville – Etat : le cas de Nouakchott – Mauritanie*, l'auteur raconte une anecdote révélatrice du flou et de la méconnaissance des compétences respectives : « Nous avons pu observer un maire pénétrer dans le bureau du conseiller technique et s'exclamer « le hakem a vendu une parcelle qui était réservée à la commune. Il n'avait pas le droit ? Est – ce que j'ai la loi avec moi ? Est – ce que je peux l'en empêcher ? ». » Ainsi, on voit bien que les élus se perdent encore dans des compétences très récentes. (Choplin 2003)

<sup>129</sup> Ibid

Ainsi, dès la phase d'instruction d'un micro projet instruit puis financé par la composante AAC, l'accent est mis sur l'identification des partenaires potentiels, de leurs compétences respectives et de leur mode d'intervention possible dans l'opération.

Sur le plan opérationnel, il s'agit alors de déterminer les étapes et moments de discussion / concertation / contractualisation entre instances élues et groupes porteurs qui contribuent à repositionner chacun des acteurs et à clarifier leurs rôles respectifs. A cet égard, une attention importante est donnée à l'étape de contractualisation entre les parties prenantes qui définit, avant la réalisation concrète du projet, les prérogatives de chacun, la répartition des responsabilités pour l'entretien et la gestion de l'équipement, et peut donner l'occasion d'une phase de négociation / concertation entre le groupe et la mairie. Le travail de contractualisation oblige à minima les acteurs impliqués à définir qui sont les porteurs de projet, qui est maître d'ouvrage, quel est le rôle des services déconcentrés...

L'idée sous jacente est que c'est peut être par cette construction institutionnelle lente, sur des enjeux précis et de réalisations concrètes que pourront émerger une stabilisation des règles du jeu pour la gestion urbaine à une échelle locale.

Au-delà de l'étape de contractualisation, se pose la question des dispositifs mis en œuvre tout au long du projet pour créer des espaces de discussion et de négociation entre les acteurs locaux de la gestion urbaine – association et mairies.

La méthode adoptée par la composante AAC dans le cadre de la réalisation des projets de proximité établit des séquences régulières de dialogue entre les parties prenantes au projet -opérateur du programme, groupe porteur et collectivités locales le cas échéant.

Ainsi, tout au long du processus, la composante AAC appuie la mise en place d'espaces de rencontre très ponctuels qui émergent dans le cadre de la réalisation technique et opérationnelle du projet. La mise en œuvre de micro projets devient alors l'occasion de négociations portant sur des questions précises : La contractualisation des responsabilités de chacun en est une, mais également les apports respectifs pour le projet, ou encore la phase de sélection des entreprises pour les appels d'offre, l'ouverture des plis, le suivi technique des chantiers, la réception provisoire du chantier, l'inauguration des projets.

L'idée générale est que la réalisation concrète de projets de proximité participe à la création d'espaces de rencontre et de débat entre acteurs de la gestion du quartier, intégrant élus et leaders communautaires, et qu'à partir de ces espaces de concertation très ponctuels et concrets émergent éventuellement d'autres types d'actions collectives. Ces espaces ne se traduisent pas en l'occurrence par des structures formelles et pérennes, mais ils permettent à minima d'établir un dialogue et d'amorcer des négociations entre des acteurs qui ne s'étaient pas forcément rencontrés auparavant et n'ont pas coutume de travailler ensemble.

## **b) L'intégration des mairies dans le travail de planification et de concertation initié par le projet**

D'autre part, les mairies ont une fonction de planification du développement local de leur commune et de préservation de l'intérêt général.

C'est pourquoi, il est apparu nécessaire, au regard cette compétence, d'impliquer les mairies dans le processus de validation des projets de proximité et d'attribution des financements. Les communes ont ainsi été invitées à participer au comité d'attribution de projet – qui sélectionne les projets qui seront financés par le fonds AAC- au nom de la cohérence du développement de leur territoire.

Si le CDHLCPI, garde un droit de veto en qualité de financeur des projets, l'approbation de la mairie concernée permet à l'opérateur de s'assurer que le projet va dans le sens des perspectives de développement local de la commune, ou du moins ne s'oppose pas à ces dernières. En effet, chaque commune de Nouakchott est en cours de réalisation d'un « Programme de Développement Communal », qui est un travail de planification du développement sur leur commune. Il apparaît donc fondamental de s'assurer de la cohérence des projets avec ce travail de planification communal, même s'il n'est pas encore achevé. Cette cohérence est censée être garantie par la validation des micro – projets par la mairie lors du comité d'attribution<sup>130</sup>.

### **II.2.3) Questionnements sur l'articulation entre des légitimités concurrentes**

Plusieurs questions restent en suspens quant à l'articulation entre les acteurs associatifs et les pouvoirs locaux dans le cadre de la mise en œuvre de projets de proximité.

#### **a) L'ambiguïté de la nature des groupes porteurs**

Tout d'abord, il apparaît qu'en l'absence de lien clair avec l'administration locale, les modes d'action et la nature des groupes porteurs de projet ont souvent un statut légal flou.

Les groupes porteurs de projet se constituent souvent en comité ad hoc (type comité de santé, comité de gestion des ordures ménagères) qui n'ont généralement pas d'existence légale (comme la reconnaissance juridique d'une association) et tirent leur légitimité de celle que leur confère leur position d'interlocuteurs avec l'opérateur et / ou leur statut social préalable ainsi que leur capacité à financer des projets.

---

<sup>130</sup> Dans les faits, généralement la mairie est consultée sur le projet dès le début de l'identification des projets la concernant afin d'envisager d'éventuels cofinancements municipaux.

### Quand un groupe porteur devient donneur de leçons aux élus...

A titre d'exemple, citons le cas du projet de réhabilitation du centre de santé du quartier de Nazaha porté par un groupe qui s'est constitué en comité des usagers du centre de santé pour « porter » le projet financé par le fonds AAC et qui n'existait pas auparavant. Ce groupe n'avait aucune existence légale (statut associatif par exemple)

Les membres du groupe ont rédigé une « Charte » à l'occasion de la création du comité définissant leurs objectifs et les actions à mener. Certains de ces objectifs et actions soulignent la confusion entre leur rôle dans le développement du quartier et les fonctions spécifiques de la mairie.

Par exemple, le comité s'engageait à réaliser un contrôle régulier des actions de la mairie en matière d'assainissement et de ramassage des ordures ménagères et précisait qu'il serait en mesure de sanctionner les services municipaux s'ils ne remplissaient pas leur mission.

Il s'engageait également à prendre en charge l'amélioration des conditions sanitaires du quartier sans établir aucun lien avec la compétence municipale et matière de santé.

Cette charte a été transmise par le groupe à la mairie d'El Mina. Inutile de dire qu'elle entraîné une situation conflictuelle entre le groupe et le maire qui refusait de voir ainsi ses compétences empiétées par un comité de santé sans existence autre que celle de « groupe porteur de projet » financé par la composante AAC.

Ainsi, dans certains cas, il semble que ce statut de « groupe porteur de projet » qui permet en l'occurrence la captation d'un financement non négligeable, pousse les associations / comités concernés à outrepasser leur rôle de « porteur de projet » et parfois à ignorer les pouvoirs locaux élus et leurs compétences spécifiques.

Une conséquence des projets financés par AAC peut alors être la légitimation de structures décisionnelles parallèles qui tirent leur légitimité de la reconnaissance d'un opérateur / bailleur. Le risque est alors qu'émerge un conflit entre plusieurs types de légitimité : leader de quartier, président d'un comité, élus locaux... Ces structures créées à l'occasion du projet se superposent à des structures légales existantes et peuvent provoquer une multiplication des acteurs producteurs de la ville sans pour autant clarifier leur rôle respectif.

De plus, en soutenant des associations qui parfois s'érigent contre les mairies, la composante AAC apparaît comme « partie » plus que « juge » et perd ainsi la crédibilité nécessaire pour organiser des espaces de négociation et jouer un rôle d'intermédiation entre les acteurs.

#### **b) Les natures différentes des acteurs impliqués dans le processus**

Une autre difficulté vient de la nature radicalement différente des acteurs locaux impliqués dans le programme. Ainsi, une nette différence est à établir entre la légitimité politique des communes et la légitimité sociale d'associations ou techniques de groupements de professionnels. Ces différences doivent concrètement s'exprimer dans la nature des appuis portés à ces institutions : autrement dit une équipe projet ne peut pas travailler de la même manière avec une commune et une organisation locale. Il doit prendre en

compte les missions et objectifs spécifiques de chacun : mission de service public son son territoire, responsabilités et prérogatives légales mais aussi politique locale raisonnée en fonction des échéances et allégeances électorales pour la commune, mission d'intérêt collectif du groupe, position de leadership à préserver / renforcer dans le quartier pour les associations et les leaders associatifs, etc.

La mise en œuvre d'un processus de négociation/ concertation entre les acteurs pose alors un problème central à l'opérateur de projet de développement local : l'incompréhension mutuelle, le décalage entre les différents langages et des logiques de pouvoirs différentes.

Par exemple, les services techniques ont un vocabulaire particulier – même si en Mauritanie leurs compétences techniques ne sont pas toujours pointues - que les habitants ne connaissent pas à priori et donc ne comprennent pas. De même, les élus locaux n'acceptent pas forcément les dispositifs mobilisés par la participation des habitants et leur fonctionnement. Ainsi, dans le cadre de la composante AAC, l'hétérogénéité des types d'acteurs pose problème quant à leur compréhension mutuelle et à leur analyse des règles du jeu. Dans ces conditions, comment faire intervenir les différents acteurs des projets dans un même dispositif?

Ce problème « babylonien » entraîne la nécessité d'organiser des activités spécifiques d'explication du projet à des niveaux divers (exigences techniques, impact social, retombées pour le quartier...) en fonction des interlocuteurs.

En outre, un volet du travail de l'opérateur consiste en un appui méthodologique apporté aux habitants porteurs de projets dans la mise en œuvre et le montage des projets. Ainsi, dans le cas des projets montés par la composante AAC, les animateurs assistent les habitants dans leurs démarches aux différentes phases du projet (comment monter un projet, demander un permis de construire, monter un cahier des charges) afin que ces projets soient techniquement acceptables bien qu'ils ne soient pas portés par des « techniciens ».

Ainsi, la mise en œuvre d'une démarche de développement local implique l'établissement de réunion / relation entre des acteurs très différents (institutionnels, professionnels, habitants) qui interviennent chacun dans le processus à des niveaux très différents et dans des buts distincts. L'hétérogénéité des acteurs impliqués et l'absence de cadre formel de concertation rendent cette convergence compliquée. L'un des objectifs de l'opérateur de projet est bien alors de participer à cette collaboration improbable.

### **c) Le rôle crucial d'intermédiaire et de médiateur**

Dans ce travail de clarification et de mise en musique des compétences des différents acteurs locaux, les missions de médiation et d'intermédiation apparaissent comme un des rôles essentiels de l'équipe de la composante AAC du programme TWIZE.

Au-delà de la spécificité de chaque type d'acteurs, apparaît en dernier ressort le besoin de médiation dû à l'existence d'une multitude de champs ou d'arènes non stabilisées, en recomposition, ouvertes à une pluralité de normes. L'opérateur doit trouver sa place comme un intermédiaire, interface entre les différents acteurs de la scène locale.

Pour cela il devra mettre au centre de sa stratégie des mécanismes de concertation sur les projets, sur les enjeux de développement local entre des acteurs concurrents parfois opposés (élus municipaux, leaders communautaires...), mécanismes qui ne vont pas toujours de soi dans des fonctionnements très hiérarchisés et dans un pays où le débat est très politisé.

Dans le cas de la composante AAC du programme TWIZE, c'est l'équipe de la composante<sup>131</sup> (chef de composante, animateurs de quartier) qui joue le rôle d'acteur d'interface et de médiation entre les acteurs intervenant dans le projet. Les missions des « agents de développement local de terrain » sont ainsi de plusieurs ordres :

- Ils sont intermédiaires et interfaces entre les différents acteurs de la gestion de la ville pour faciliter leur mise en réseau et relation.
- Ils jouent également un rôle technique d'« éducateur ou pédagogue de la participation » devant former les acteurs au processus participatif.
- Enfin, ils jouent un rôle logistique d'organisateur du processus participatif.

Se pose ainsi en dernier ressort la question des compétences de l'animateur de terrain. En effet, la démarche mise en œuvre, et plus encore cette question de médiation / intermédiation sont directement liées aux capacités et compétences des animateurs de terrain qui jouent la fonction cruciale d'intermédiaire et de médiateur au sein du processus.<sup>132</sup>

Ainsi, sans approfondir davantage la fonction de l'animateur de quartier, on peut souligner que la démarche de développement local implique la présence d'un nouveau métier, animateur de territoire ou agent de développement, et que ce « *métier d'agent de développement ne se réduit pas à celui d'un technicien de la croissance mais a pour mission de s'impliquer et de mobiliser le maximum d'habitants d'un territoire dans cette quête de sens* »<sup>133</sup>. Le moins que l'on puisse retenir est qu'il existe un écart important entre les compétences nécessaires et les besoins en animation et la réalité des capacités et ressources humaines disponibles à Nouakchott. C'est un métier encore mal reconnu et aucune formation spécifique n'existe en Mauritanie. Les questions sur la professionnalisation de l'animation sur les territoires restent entières.

Pour conclure sur cette question de l'articulation entre collectivité locale et société civile dans le cadre d'un projet de développement local, il apparaît finalement que l'implication des habitants dans la gestion locale n'est, pour reprendre Olivier de Sardan, « *ni solution miracle ni complot néolibéral* »<sup>134</sup> mais qu'elle

---

<sup>131</sup> Pour une description détaillée de l'équipe de la composante AAC, voir première partie

<sup>132</sup> Les animateurs de la composante AAC ont des profils très hétérogènes mais très rarement des formations spécifiques en animation sociale car il n'existe pas de formation de ce type en Mauritanie. On peut regretter que le programme TWIZE n'est pas intégré dans ses activités des modules de formation interne pour les agents de terrain sur travail de médiateur / animateur de quartier

<sup>133</sup> UNADEL (1997). Sur la question voir aussi Delcayrou (2001)

<sup>134</sup> Cette phrase peut faire référence aux finalités de la gestion participative vue à travers divers prismes : Fin en soi pour certain, instrument de libéralisation pour d'autres... Voir 1.2.3. Il ne s'agit pas pour nous de trancher mais bien de soulever l'ambiguïté qu'une démarche participative pose dans son articulation avec les jeux de pouvoir des acteurs locaux. Olivier de Sardan (1998)

se pose comme une « *perspective prudente et nuancée* »<sup>135</sup> à condition qu'elle soit pensée en articulation avec les dynamiques des autres types d'acteurs locaux dans le cadre d'une cogestion cadrée animée par des intermédiaires compétents.

---

<sup>135</sup> *ibid*

### **II.3) L'appropriation des projets et la responsabilisation des groupes porteurs au cœur de la démarche**

Le principe d'« appropriation » des projets par les bénéficiaires est une notion récurrente dans la littérature sur le développement local. Elle n'en n'est pas moins une notion extrêmement floue et polysémique. Il s'agit, avant d'étudier comment cette notion est pertinente pour analyser le dispositif mis en place par la composante AAC, d'en préciser le sens dans lequel on l'entend.

Les dictionnaires généralistes donnent généralement deux acceptions au terme « appropriation » : la première fait référence au concept d'adaptation, « conformer » à quelque chose ou à une situation. La seconde définition renvoie au fait de s' « attribuer » quelque chose, d'en faire sa propriété (Petit Larousse).

Dans le cadre de notre analyse des dispositifs de développement local initié par la composante AAC, nous considérerons l'appropriation comme un processus (*« L'appropriation nous semble toujours un processus contrairement à l'usage établi qui peut se comprendre comme l'état final du parcours »*<sup>136</sup>). Ce processus désigne *« l'action d'un sujet qui ramène quelque chose à lui – même, l'intégration d'un objet dans le vécu d'un individu ou d'un groupe »*. De plus, l'appropriation d'un objet est liée à la connaissance que l'on a de l'objet. D'après Serge Proulx, *« la démarche individuelle d'appropriation est centrée sur l'acquisition individuelle de connaissances et de compétences »*. La démarche d'appropriation pourrait donc être rapprochée d'une démarche d'apprentissage, comme l'intégration d'une connaissance nouvelle dans un schéma de connaissances préexistant et organisé.

Ainsi, nous utiliserons le terme d'appropriation dans le sens d'un processus d'apprentissage et d'ancrage permettant au projet réalisé dans le cadre de la composante AAC d'intégrer le paysage préexistant du quartier et d'y être durablement stabilisé.

---

<sup>136</sup> Kouloumdjian (1986)

### **II.3.1) Pourquoi viser une appropriation des projets réalisés par les groupes ?**

#### **a) L'appropriation pour la responsabilisation des habitants et la pérennisation des projets**

L'« appropriation » du projet par le groupe porteur est souvent considérée comme une condition nécessaire à la réussite de celui-ci. Pourquoi ?

Tout d'abord, il semble que l'adhésion du groupe porteur au projet doive permettre la durabilité du projet au-delà de l'existence du fonds de développement et de l'appui de la composante AAC.

Un des buts est alors que les habitants entretiennent l'équipement afin de pallier à l'absence de politiques publiques en matière sociale. La volonté d'appropriation du projet par les habitants serait-elle alors corollaire de la démission et de l'absence des pouvoirs publics ?

Cet objectif d'adhésion peut être rapproché d'un des buts des dispositifs participatifs mis en place dans des opérations d'urbanisme dans le cadre de la « Politique de la ville » en France. Cet objectif est que le projet soit accepté par les habitants, au besoin modifié, pour s'assurer une certaine pérennité par la suite. Il s'agit d'éviter les phénomènes de rejet des populations mises devant le fait accompli qui se manifeste parfois par des dégradations volontaires. Le but visé est que les habitants respectent au quotidien la nouvelle réalisation, que ce soit un mur, un jardin, des infrastructures ou du bâti. En France, ils ne seront pas en charge de l'entretien de l'équipement (à priori des services publics sont là pour cela), mais ils seront « tenus pour responsables » des dégradations éventuelles...

Or, par la souplesse des objectifs d'intervention et la gamme étendue des réalisations qu'il est susceptible de financer, le fonds de la composante AAC doit permettre une adaptation réelle du projet aux choix et à la volonté des populations. Cette adéquation avec les choix des habitants – tels qu'ils se sont notamment exprimés lors des ateliers participatifs de réalisation des PDQ - vise à faciliter l'implication du groupe dans la mise en œuvre et le suivi du projet. De plus, la responsabilisation des porteurs de projet est censée être renforcée puisqu'ils sont les interlocuteurs directs de l'intervention en tant que porteurs d'initiatives et sont intégrés dans le processus de décision et de sélection.

#### **b) L'appropriation pour la sédentarisation**

D'autre part, un objectif plus spécifique de ce travail d'appropriation apparaît au regard de l'analyse du contexte social de ces quartiers.

En effet, la volonté d'intégrer et de stabiliser les anciens nomades que sont les populations bénéficiaires est un principe qui semble récurrent dans les projets menés par le gouvernement mauritanien et les bailleurs internationaux (voir première partie les problèmes de l'étalement de la ville et de la spéculation foncière).

Le programme TWIZE peut s'inscrire dans cet objectif en ce qu'il vise à faire s'approprier l'espace par les habitants, à stabiliser durablement d'anciens nomades en les incitant à investir dans l'habitat en dur (composante habitat) et en promouvant leur participation dans la vie et le développement du quartier. « *La ville ne doit plus être perçue comme un simple point de passage ou un campement. Elle se veut le lieu de naissance du citoyen citoyen.* »<sup>137</sup>.

La volonté de stabiliser durablement l'usage des équipements réalisés dans le cadre de la composante AAC par les habitants s'inscrit sans doute dans cette finalité de sédentarisation des urbains – nomades, et plus largement dans l'objectif de transformation de Nouakchott -« urbs », en Nouakchott- « civitas », se posant alors comme une médiation constitutive de l'urbain et du citoyen.

Pour travailler dans le sens de cette appropriation, nous allons voir que la démarche initiée par la composante AAC concentre ses activités sur l'implication du groupe à toutes les étapes de réalisation d'un projet : identification, montage, validation, mise en œuvre, etc.

### **II.3.2) Comment intégrer les groupes à toutes les phases de mise en œuvre du projet de proximité ?**

La méthode adoptée pour le montage, la validation et la mise en œuvre des projets met au centre de ses activités les groupes porteurs de projet. Nous nous attacherons à expliquer et analyser le déroulement de ces étapes pour tenter de comprendre en quoi les choix réalisés visent ou non à l'appropriation du projet par le groupe et son intégration dans la vie du quartier.

La question de l'appropriation des projets par les « porteurs de projet » implique de réfléchir spécifiquement à la question de l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale et aux capacités organisationnelles de ces groupes porteurs, deux éléments qui nous semblent centraux dans ce processus.

#### **a) Le montage et le processus de validation des projets**

Lors de la phase d'identification du projet, les habitants sont sollicités à plusieurs niveaux dans le cadre des activités de la composante AAC.

D'une part, on l'a vu, des habitants du quartier- sur la base de la participation volontaire aux réunions publiques et ateliers- ont pu participer à la définition d'objectifs prioritaires pour le quartier lors de la réalisation des Plans de Développement de Quartier (PDQ) durant des réunions publiques et des diagnostics participatifs. Ce PDQ constitue le cadre de référence dans lequel devront s'inscrire les projets. Les habitants du quartier sont donc en théorie au moins sollicités pour donner leur avis sur les projets à réaliser ; cette consultation doit, théoriquement toujours, permettre, si les projets majoritaires sont réalisés, de s'assurer l'adhésion des habitants à l'ouvrage puisqu'il émane directement de leur choix.

---

<sup>137</sup> Choplin, (2003)

Dans un second temps, certains d'entre eux – nous avons vu dans le II.2 qu'il s'agit principalement des leaders des quartier- constitués en « groupes porteurs » sont impliqués dans la définition précise des projets car ils présentent eux-mêmes des « requêtes » aux animateurs de terrain ; ce sont des demandes précises de financement de projet à partir desquelles le montage du projet est lancé.

Après l'identification et le montage du projet, se pose la question de savoir qui présentera le projet devant le comité d'attribution ; cette question apparaît importante en terme de responsabilisation des maîtres d'ouvrage locaux. Par exemple, le choix de critères de validation très techniques et / ou d'un processus bureaucratique de prise de décision tendrait à limiter l'appropriation du projet par le groupe qui serait alors absent ou incapable d'argumenter et de défendre le projet lors du processus de décision. Le groupe se trouve alors exclu d'un moment central de l'histoire de « son » projet.

Ainsi, il semble que l'objectif d'appropriation et de responsabilisation des porteurs de projets comme maîtres d'ouvrages locaux est fortement renforcé par le fait qu'ils soient eux-mêmes en mesure de présenter et défendre leur dossier.

Le déroulement du comité d'attribution du fonds AAC a donc été centré sur la présentation des projets par les groupes porteurs eux-mêmes devant le bailleur, le CDHLCPI, l'opérateur, le GRET (représenté par le directeur du programme TWIZE et non par le chef de composante AAC qui serait alors juge et partie) et les communes concernées.

De plus, sur le plan opérationnel, le lieu du comité d'attribution et son organisation ont pris en compte ce choix d'impliquer les groupes, notamment en s'attachant à éviter de donner un caractère formel, bureaucratique, loin de la réalité des quartiers aux groupes porteurs. Le comité d'attribution se déroule donc sous une *Khaïma* (tente mauritanienne où sont traditionnellement prises les décisions importantes) plantée dans un quartier d'intervention du programme.

Ces conditions organisationnelles permettent aux groupes de montrer aux « officiels » qu'ils maîtrisent leur projet, peuvent l'expliquer et l'argumenter lors des débats et participent à faire du comité d'attribution un espace de rencontre entre des acteurs (mairie, opérateur de projet, structure gouvernementale, groupes porteurs de projets) qui n'ont que rarement l'occasion d'échanger.

#### **b) Phase de mise en œuvre : Le travail de contractualisation entre les acteurs**

Le travail de contractualisation entre les parties prenantes aux projets (Groupes porteurs, TWIZE, mairies...) est une étape essentielle pour l'appropriation du projet par le groupe. Elle vise à établir des documents écrits sur les responsabilités de chaque acteur à partir desquels il y a un engagement formel.

La contractualisation se fait à deux niveaux et permet de distinguer deux types de projets, maîtrise d'ouvrage public, éventuellement déléguée ou partagée pour infrastructure à usage public, maîtrise d'ouvrage privé pour infrastructure à usage privé (dans le cas de ces projets, la maîtrise d'ouvrage privé ne peut être qu'associative)<sup>138</sup>. Les contrats ont valeur d'engagement pour chacune des parties. De plus, leur

---

<sup>138</sup> Voir développement sur la contractualisation II.2.2

relative précision dans la répartition de tâches, et les résultats attendus remplit clairement un objectif pédagogique de responsabilisation des acteurs et de clarification du rôle de chacun.

La contractualisation est une étape fondamentale pour l'appropriation du projet par les habitants du quartier car elle doit permettre de clarifier la question de la propriété de l'ouvrage. En effet, dans le cas où la propriété de la réalisation n'est pas clairement établie en amont, il y a fort à parier pour un désengagement du groupe porteur dans le suivi et la gestion du projet ou bien des conflits entre les acteurs locaux. Aussi la définition claire de la propriété de l'infrastructure permettra de d'ancrer le projet dans le paysage du quartier. De même la définition en amont des modalités de gestion de l'ouvrage et des responsabilités de gestion et de portage de la réalisation facilite l'inscription de l'ouvrage dans le fonctionnement du quartier. Qui sera responsable de la gestion ? A qui reviendront les éventuelles bénéfices ? Qui sera responsable de l'entretien ?... Autant de questions à se poser en amont afin de permettre au acteurs concernés de se préparer à ces fonctions.

### **c) Réflexion sur les règles de financement : des cofinancements différenciés mais une contribution des groupes systématique**

Le fonds AAC pose comme critère d'éligibilité une part d'autofinancement par les groupes porteurs de projet.

L'objectif théorique est de s'assurer de l'engagement des porteurs de projet, de leur motivation afin de minimiser les comportements opportunistes intéressés uniquement par la captation d'un financement. Cela participerait à la responsabilisation du groupe, notamment pour la gestion en aval de l'équipement réalisé, et apparaît également comme un moyen de pallier aux réticences à payer des impôts.

Dans ce sens, il a été déterminé un pourcentage minimum de participation des groupes selon les projets. Les contributions des bénéficiaires peuvent ainsi prendre trois formes :

- **Un apport financier**, c'est-à-dire une contribution financière au coût du projet. La difficulté consiste à proposer des pourcentages de participation financière non disproportionnés étant donné les très faibles revenus des populations des quartiers d'interventions de TWIZE. Dans les faits cette contribution financière est très rarement l'option choisie par les groupes porteurs : sur les neuf projets validés en 2004, seul un groupe porteur apportait une contribution financière de plus de 5% du montant total du projet (Union des coopératives féminines de Saada dans le cadre d'un projet de centre d'activités féminines)
- **Un apport en travail valorisé**. Par exemple, le groupe porteur met à disposition de la main d'œuvre pour les travaux. Dans ce cas, le budget intégrera une estimation de l'investissement en travail des bénéficiaires (en homme / jour).
- **Un apport en nature**. Il s'agit par exemple de la mise à disposition d'un local, d'un terrain sur lequel sera réalisé l'équipement collectif... C'est la solution la plus généralement choisie par les groupes porteurs, qui se sont vus à certains moments octroyés des terrains dans le cadre de politique de régularisation qu'ils ne mettent pas, faute de moyens, en valeur.

Des règles de financements élaborées par la composante AAC visent ainsi à déterminer une répartition entre ces différents apports, notamment le niveau minimal d'apport financier en fonction du type de projet et de sa rentabilité potentielle.

### **Code de financement du fonds AAC**

Classification par type de projets	Répartition du financement		Apport argent	Apport travail ou en nature (biens)
	subvention	Apport du groupe		
<b>Investissement à caractère social :</b>				
Ecoles	90%	10%	10 % d'apport indifférencié (argent, local, travail....)	
Poste de santé	90%	10%		
Autre...				
<b>Investissement public marchand:</b>				
Réseau d'adduction d'eau	80%	20%	10% minimum	10% maximum
Assainissement	80%	20%	10% minimum	10% maximum
Autre...				
<b>Investissements productifs publics</b>				
Coopérative d'achat	70% maximum (à évaluer au cas par cas en fonction de la rentabilité financière escomptée)	30%	15% minimum	15% maximum
Autre...				

### **II.3.3) Les limites de l'objectif de responsabilisation des groupes et d'appropriation des projets**

#### **a) Des objectifs à long terme pour une démarche limitée dans le temps**

Le concentration des activités de la composante autour de l'instrument « projet de proximité » dans un but de responsabilisation des groupes porteurs peut poser un problème quant à la durabilité des acquis en matière d'organisation et de renforcement des capacités.

En effet, le partenariat étant structuré autour du dispositif de financement « fonds d'investissement », les groupes, une fois le projet financé et réalisé, les organisations partenaires, une fois le flux financier achevé, n'ont pas forcément de raison ni d'intérêt à prolonger le processus de renforcement des capacités initié pour réaliser le projet.

Ainsi, le risque est que le travail de structuration du groupe tout comme celui d'échanges avec les autres acteurs impliqués existent le temps de la réalisation et du décaissement mais reste strictement dépendant du maintien de l'intervention.

Or l'appui aux initiatives locales ne peut être que ponctuel dans le temps. On peut difficilement imaginer ce type d'intervention en dehors d'un environnement spécifique tant du point de vue spatial que

temporel : situation d'urgence, promotion à court terme d'une zone défavorisée, intégration de quartiers périphériques dans la ville... Ainsi l'intervention qui consiste à apporter des subventions sans limites sectorielles à des porteurs de projet ne peut donner lieu à la mise en place d'institutions pérennes. Il s'agit en quelque sorte d'une approche relevant d'un schéma keynésien qui consiste à injecter de la meilleure façon possible des financements publics en respectant les attentes et en maximisant les effets induits.

Cette démarche n'est donc pas envisagée dans une perspective de pérennité et de durabilité alors même que certains des objectifs visés, notamment la responsabilisation des acteurs et par là même la structuration des groupes, le renforcement des capacités des acteurs locaux, la création et ou consolidation d'institutions, d'apprentissages sont pertinents dans une approche « durable ». Or il est difficile en effet de pouvoir considérer ces objectifs cohérents et réalistes sur une période aussi courte.

Le contexte est mouvant, les démarches itératives et la « montée en puissance » de la démarche est structurellement lente. Dès lors, des objectifs de résultats et de décaissement ambitieux sur des cycles de projet courts deviennent un handicap au processus d'appropriation et de renforcement des compétences que la composante AAC se veut accompagner.

Se pose alors une question sous forme d'une contradiction. Comment pérenniser des structures, des acteurs du développement local et des compétences de maîtrise d'ouvrage locale en mettant en place un dispositif ponctuel de développement local, tel que la composante AAC du programme TWIZE ?

Il émerge ici une des principales contradictions de l'approche de développement local initiée par la composante AAC. Ses objectifs spécifiques s'inscrivent dans des perspectives d'évolution institutionnelle qui dépassent largement leur champ et leur durée. Les démarches « projet » conçues sur une période courte et non reliées aux politiques publiques dans lesquelles elles s'inscrivent, rencontrent ainsi une limite majeure.

### **b) Les ambiguïtés idéologiques qui sous-tendent cette notion de responsabilisation des groupes**

D'autre part, une question d'ordre plus politique se pose quant à la finalité de cette volonté d'appropriation et de responsabilisation des groupes. Pourquoi ce travail de responsabilisation des groupes porteurs?

- Pour améliorer concrètement les conditions de vie des habitants ?
- Pour renforcer des compétences et des capacités des groupes dans l'objectif d'une gestion partagée, ou cogestion cadrée entre des pouvoirs publics jouant leur rôle de service public, de techniciens et d'urbanistes apportant une expertise technique, et d'habitants de quartier contribuant à cette cogestion au titre de leur spécificité d'habitant ?
- Pour faire en sorte que les habitants prennent en charge le développement de leur propre quartier, parallèlement à la démission des pouvoirs publics et l'absence de volonté et/ou de moyens à leur disposition pour gérer et produire l'espace urbain ?

Nous ne rentrerons pas dans le cadre de ce mémoire à visée opérationnelle et méthodologique dans un débat idéologique, mais il nous semble néanmoins important de relever l'ambiguïté idéologique et les limites que les notions d' « appropriation » et de « responsabilisation » des groupes portent en elles, rejoignant ici les conclusions d'auteurs qui soulignent les limites des dispositifs communautaires<sup>139</sup> dans la gestion de l'espace urbain, et notamment celle des biens et services collectifs.

Ce questionnement de l'objectif de « responsabilisation » des habitants s'inscrit dans une importante littérature consacrée aux critiques de l'action collective participative ou « communautaire », notamment dans les domaines de la gestion de l'eau potable et plus largement des services publics marchands, qui s'appuient sur des structures diverses – comités d'usagers, comités de gestion, etc.

En effet, la mise en œuvre de projets « communautaires » portés par des habitants dans un contexte aux cadres juridiques et réglementaires mal stabilisés pourra faire prévaloir une dimension de responsabilité communautaire. Mais en valorisant des normes et règles théoriquement partagées à l'échelle locale, en recourant à des mécanismes de sanction gradués, la gestion communautaire rendrait difficile pour tout individu de se soustraire aux règles communes de la réciprocité.

On voit alors que le service dit public est pris en charge par des acteurs privés, et, de plus, que le respect des règles est également pris en charge par les logiques locales et communautaires.

Dans ce sens, la « responsabilisation des groupes » devient le pendant de la démission et l'effacement de l'Etat à tous les niveaux –gestion de la ville, régulation des conflits- au profit d'une affirmation des pouvoirs locaux « non élus ».

Ainsi, et nous suivons ici les thèses développées par Sylvie Jaglin, il nous semble que ces régulations communautaires portent en elles des limites, voire des risques.

D'une part, ne risque – t-elle pas d'aggraver la compétition inter et intra –communautaires pour l'accès aux ressources ? D'autre part on peut se poser la question de la redistribution et de l'accès aux services pour ceux qui sont dans l'incapacité de les payer. Plus généralement on peut s'interroger sur la pertinence à moyen terme d'un dispositif dit communautaire censé assurer la gestion d'un service public à l'échelle micro –locale.<sup>140</sup>

Les éléments que nous venons de présenter succinctement montrent bien les ambiguïtés de l'approche de développement local abordé du point de vue politique et social. En effet, une approche qui se concentre sur l'appropriation de la démarche par les groupes porteurs et les associations de quartiers peut à terme entraîner de nouvelles relations entre les réseaux de pouvoirs informels et les appareils de l'Etat affaibli. Les pouvoirs locaux non élus se présentent alors comme capables de produire un ordre et un mode de fonctionnement que l'Etat ne peut produire, mettant ainsi en évidence les carence de l'Etat.

---

<sup>139</sup> Cook, Kothari (2001)

<sup>140</sup> Jaglin (2005)

# Conclusion

Les choix méthodologiques et les modalités de mise en œuvre d'un projet de développement local varient d'une expérience à l'autre ; « *chaque expérience est unique, et il serait illusoire de prétendre formuler des recettes méthodologiques qu'il suffirait de répliquer*<sup>141</sup> ». Néanmoins, au terme de ce travail, quelques remarques d'ordre méthodologique s'imposent.

- ◆ Tout d'abord, un projet de développement local tel que la composante AAC n'arrive pas en terrain vierge et prend place dans un paysage institutionnel et politique local qui interagit continuellement, nous l'avons observé tout au long de notre étude, avec le dispositif en place et qui doit donc être compris et intégré au cours de l'élaboration du projet.
- ◆ D'autre part, une méthodologie d'appui au développement local ne peut être figée et ses dispositifs et outils sont amenés à évoluer. Il faut donc insister par le caractère itératif et réactif des outils et démarches. Soulignons qu'aujourd'hui, un an après le stage de terrain qui fait l'objet de notre étude, les méthodes employées par la composante AAC pour la mise en œuvre de projets de quartier ont déjà largement évolué. Ainsi, après cette première série de projets, une deuxième vague de projets a été identifiée, montée et validée courant juillet 2005 en essayant de tirer des leçons des limites rencontrés lors de la première série (par exemple, pour intervenir dans des domaines prioritaires mais trop coûteux pour la composante AAC, la recherche de cofinancement a été systématisée, par ailleurs les mairies d'arrondissement ont été sollicitées dès la phase d'identification des projets et invitées à participer au montage de celui ci en amont de sa validation, etc).
- ◆ Par ailleurs, il est très difficile de conclure sur l'impact des activités menées notamment en terme d'apprentissage pour les porteurs de projets et les acteurs impliqués dans les activités. Ainsi, une des difficultés majeures qui se pose, tant à l'opérateur d'un projet de développement local qu'à l'étudiante en DESS cherchant à analyser un processus d'appui aux acteurs locaux, réside dans la difficulté à évaluer de telles démarches et à mesurer l'impact des projets dits de « développement local ». En effet, l'élaboration de critères de mesure de l'impact des interventions – indicateurs quantitatifs et qualitatifs -

---

<sup>141</sup> Kibler, Perroud (2005)

sont extrêmement délicates. Cela nous amène à insister en dernier ressort sur l'importance des chantiers d'évaluation, de la mise en place d'indicateurs de suivi et de l'analyse permanente des modifications institutionnelles afin de mesurer l'efficacité et la pertinence des dispositifs de développement local participatif mis en œuvre.

- ◆ Enfin une des limite principale du projet d'accompagnement au développement local qui ressort au terme de notre étude, est sans doute les contradictions intrasèques entre « logique projet » et « accompagnement de processus ». Un processus de développement local peut –il être efficacement accompagné par un projet exogène et ponctuel ? Sans chercher à répondre à cette question, retenons de notre analyse quelques éléments méthodologiques qui peuvent, peut être, permettre de dépasser de cette contradiction : un engagement du projet, de l'équipe projet et des financements dans la durée, une souplesse dans les décaissements adaptée au rythme de maturation du processus et d'apprentissage, une coopération bailleur / opérateur réel et une volonté politique non formelle, etc<sup>142</sup>.

Enfinement, au delà de ces considérations de méthodes issues de notre expérience, et pour nuancer une approche volontairement « méthodologique » qui a fait l'objet de notre mémoire, retenons que le développement local nous semble – avant de mettre en œuvre des techniques – être une démarche fondamentalement politique c'est-à-dire une démarche qui pousse chaque citoyen d'un territoire à devenir un acteur engagé de son avenir. Ainsi comme toute option qui vise à transformer l'état d'une société, le développement local exige une volonté politique et des hommes compétents et formés qu'aucune méthodologie, si élaborée soit elle, ne peut remplacer. En guise de conclusion, on citera l'UNADEL<sup>143</sup> : « *le développement local n'est pas un but en soi. Il s'inscrit dans l'évolution de notre société et les acteurs locaux participent directement, par les pratiques qui sont les leurs, à la réflexion générale sur les valeurs, les nouvelles formes d'organisations sociales, la place de l'homme dans la société de demain* »

---

<sup>142</sup> Kibler, Perroud (2005)

<sup>143</sup> UNADEL (union nationale des acteurs et des structures du développement local) (1997)

# Bibliographie

## Sur Nouakchott et la Mauritanie

---

- **Agence Mauritanienne d'Exécution des Travaux**, (1999), *Elaboration d'une stratégie et d'un programme d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers spontanés de Nouakchott*, Amextip
- **Ahmed Salem**, (2001), « Tcheb Tchib » et sa compagnie », *Politique Africaine*, n°82
- **Ahmed Salem**, (1999), « La démocratisation en Mauritanie », *Politique Africaine*, n°75
- **Banque Mondiale** (1989) *L'Afrique sub-saharienne : De la crise à la croissance durable, Etude de prospective à long terme*, rapport de la Banque Mondiale
- **Bayart**, (1989), *L'Etat en Afrique la politique du ventre*, Fayard
- **Bayart**, (1996), *L'illusion identitaire*, Fayard
- **Bolay (dir.)**, (1999), *Environnement urbain : recherche et action dans les pays en développement*, Birkhauser
- **Bois de Gaudusson et Médard (dir.)**, (2001), « L'Etat en Afrique : entre le global et le local », Coll. Afrique contemporaine, n°199 (numéro spécial)
- **Cheikh Ould**, (1985), *Nomadisme, islam, et pouvoir politique dans la société maure précoloniale (XI – XIXe)*, thèse de doctorat de sociologie, Paris 5
- **Choplin**, (2003), *Etude des rapports ville – Etat : le cas de Nouakchott – Mauritanie*, PRODIG
- **Frérot (Dir.)**, (1996), *Espaces et sociétés en Mauritanie*, 1998, URBAMA
- **Goerg**, (2004) « Continuité – discontinuité des formes et des légitimations de pouvoir en ville et leur impact sur l'aménagement urbain », séminaire du PRUD
- **Jaglin, Dubresson**, (1993), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire ; décentralisations en question*, Karthala
- **Marchesin**, (1992), *Tribus, ethnies et pouvoir en Mauritanie*, Karthala
- **Ministère des Affaires Etrangères**, (1993), *Développement urbain et réhabilitation des quartiers urbains*, rapport MAE
- **Ministère des relations extérieures mauritanien**, (1986), *Economie de la construction à Nouakchott*, rapport interne
- **Piernay**, (1989), *La production de l'espace urbain en Afrique Centrale*. Thèse de doctorat d'Etat, université Paris X, L'Harmattan
- **Pitte**, (1977), *Nouakchott, capitale de la Mauritanie*, université Paris – Sorbonne
- **Retailé**, (1989), « Le concept nomade de la ville », in J. Bisson (dir.), *Le nomade, l'oasis et la ville*, Karthala
- **Saleck Ould**, (2000), « Les harratines comme enjeu pour les partis politiques en Mauritanie », in *Journal des africanistes*

## Sur le développement local et la participation des habitants

---

- **Allou**, (1999), *Associations et municipalités, acteurs ou figurants du développement local urbain en Afrique?*, Documents de travail, GRET
- **Amzert**, (2001), « La participation et ses territoires : métamorphoses et métaphores du développement », *Géocarrefour* vol 76-3.
- **Augé**, (1992), *Non-lieux.*, Seuil
- **Bacqué, Sintomer**, (2001), « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les annales de la recherche urbaine*, n°90.
- **Badie**, (1992) *L'Etat importé, l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard

- **Bierschenk, Chauveau, Olivier de Sardan (dir.)**, (2000), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projet*, APAD, Karthala
- **Blanc**, (1999) « Politique de la ville et démocratie locale », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°68
- **Bourdieu, Sayad**, (1964), *Le déracinement*, Paris, éd. de Minuit
- **Commission des Nations Unies pour les Etablissements Humains**, (1985) *La participation communautaire à l'exécution des projets de reclassement de quartiers spontanés*, CNUEH
- **Cooke, Kothari**, (2001), *Participation : The New Tyranny ?*, Zed Book
- **Deffontaines, Prod'homme**, (2001), *Territoires et acteurs du développement local : de nouveaux lieux de démocratie*, ed. de L'Aube
- **Delcayrou**, (2001), « N'oublions pas l'essentiel, l'animation », revue thématique n°1, *Développement local en milieu rural*, Agridoc
- **Document de synthèse d'un atelier national au Sénégal**, (1998) « Etude développement local et décentralisation, Sénégal, Togo, Zimbabwe », Site AFVP
- **Document interne programme TWIZE** (2004), *Evaluation participative du projet TWIZE*, CDHLCPI
- **Document du programme TWIZE**, (2002), *Manuel de procédures du programme TWIZE*, CDHLCPI
- **Document interne programme TWIZE**, (2004), *Méthodologie de micro-projets de la composante AAC*, GRET-RIM
- **Dumas**, (1983), « Participation et projets de développement », *Revue Tiers-Monde* n°95
- **Evan Pritchards**, (1939), *Les Nuer. Description des modes de vie et des institutions politiques d'un peuple nilote*, ed. Robert Parkin and Linda Stone
- **Felix**, (1996) *L'élaboration de la politique de décentralisation au Mali : des logiques plurielles*, APAD, Bulletin n°11
- **Fino, Ghinet**, (1995), *Démarche d'appui institutionnel, de l'analyse des acteurs à un processus de renforcement institutionnel*, IUED
- **Freudiger, Jacob et Naudet**, (1999), *Stratégie et instruments du développement à l'échelle local : examen comparatif à partir du cas burkinabé*, Traverses n°4, GRET
- **Groupe Initiative, Intartaglia, Corrèze**, (2002), *Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie)*, Traverse n°11, GRET
- **Jaglin**, (2005), « La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique Subsaharienne » (article non encore paru)
- **Joliveau**, (2001), « Les territoires de la participation : problème local, question universelle », *Géocarrefour* vol 76-3.
- **Jolivet**, (1985) « Le développement local, mode ou mouvement social ? », *Economie rurale*, n°166
- **Kibler, Perroud**, (2005) *Concevoir une démarche de développement local dans l'Androy (Sud de Madagascar)*, Coopérer aujourd'hui, n°45, GRET
- **Kouloumdjian**, (1986) « le concept d'appropriation », in Kouloumdjian *L'espace social de la communication*, CNRS
- **Lavigne Delville**, (2001), *Financement du développement : la mécanique des fonds*, GRET
- **Lavigne Delville**, (2002), *Regards sur les enquêtes et diagnostics participatifs : la situation d'enquête comme interface*, GRET
- **Leclerc Olive**, (2003) « Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux » in *Etat et acteurs émergents en Afrique*, Lebeau, Niane, Pirou, Saint Martin (dir), Karthala
- **Lisch**, (1995) *Regards parallèles sur le développement local*, AFVP
- **Marie**, (2005) *La coopération décentralisée et ses paradoxes*, Karthala
- **Mazet**, (1993), « Politiques urbaines et sociétés locales : la démocratie révélée », in *Gouvernement local et politiques urbaines*, colloque de Grenoble
- **Mignont, Lefebvre**, (1995), *Les patrimoines du futur : les sociétés aux prises avec la mondialisation*, L'Harmattan
- **Neu**, (2004), *Appui à la décentralisation et développement local en zones rurales*, rapport d'étude, GRET
- **Neu**, (2003), *Développement local et décentralisation : points de vue*, note méthodologique du GRET

- **Olivier de Sardan**, (1996), « L'économie morale de la coorruption en Afrique », *Politique Africaine* n°63
- **Olivier de Sardan, Bierschenk**, (1998) « Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation », *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Karthala
- **Peemans**, (1997), *Les enjeux d'une réflexion sur la décentralisation et le développement local en Afrique au Sud du Sahara : quelques remarques introductives*, IIED
- **Prouzet**, (1982), « Participation populaire et aménagement urbain dans le contexte africain », *Le mois en Afrique*, n°201 – 202
- **Rodary**, (2001), « Perspectives territoriales et contrôle réticulaire dans les politiques participatives de concertations de la natures en Zambie et au Zimbabwe », *Géocarrefour* vol 76-3.
- **UNADEL** (union nationale des structures et acteurs du développement local), (1997), *Territoires d'avenir*
- *Villes – Horizons 2000*, mai –juin 1984

### **Quelques sites utiles**

---

- Banque Mondiale : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- GRET : [www.gret.org](http://www.gret.org)
- Site des partenaires du développement en Mauritanie : [www.pdm.mr](http://www.pdm.mr)
- Centre Culturel Français en Mauritanie: [www.ccf.mr](http://www.ccf.mr)

# **Annexes**

**Annexe 1 :**  
**termes de référence du stage de terrain**  
**Composante AAC – programme TWIZE**  
**Juillet – décembre 2004**

---

**1) Présentation du cadre spécifique du stage**

La composante Appui aux activités communautaire et projet de quartier est celle qui est chargée de la mise en œuvre d'une ingénierie sociale en direction des populations concernées, l'équipe de cette composante a pour fonction de transformer les bénéficiaires du projets en acteurs de leur propres améliorations socio-économiques. La concertation sociale, notamment au niveau communal, deviendra donc plus opérante. Dans ce cadre le renforcement de liens sociaux solidaires constitue une clé essentielle pour la réussite de leur mission. Du coup ce paysage social solidaire se révèle être un terrain favorable pour la réussite des actions sur l'habitat, le microcrédit ou le renforcement des capacités d'intervention de la société civile via la formation.

Reste que les activités de la composante doivent être réalisées et valorisées au sein des autres composantes mais aussi vers l'extérieur au sein du paysage institutionnel et partenarial local.

La réalisation de monographie de quartier, la mise en route de processus participatif devant aboutir la définition concertée de plans de développements de quartier, voir communaux à terme, le soutien à la structuration associative, l'appui à des projets de micro infrastructures de quartier définis et gérés par les habitants en concertation avec les autorités locales, la réalisation d'indicateurs de réduction de la pauvreté à destination des responsables locaux mais également en direction des populations concernées qui doivent participer à l'élaboration de ces critères..

**2) Objectifs de la Mission**

L'objectif général de la mission au sein de la composante activités communautaires & projets de quartier est de **contribuer à la réflexion de la composante sur sa méthodologie et ses outils pour la mise en œuvre de projets de quartier**

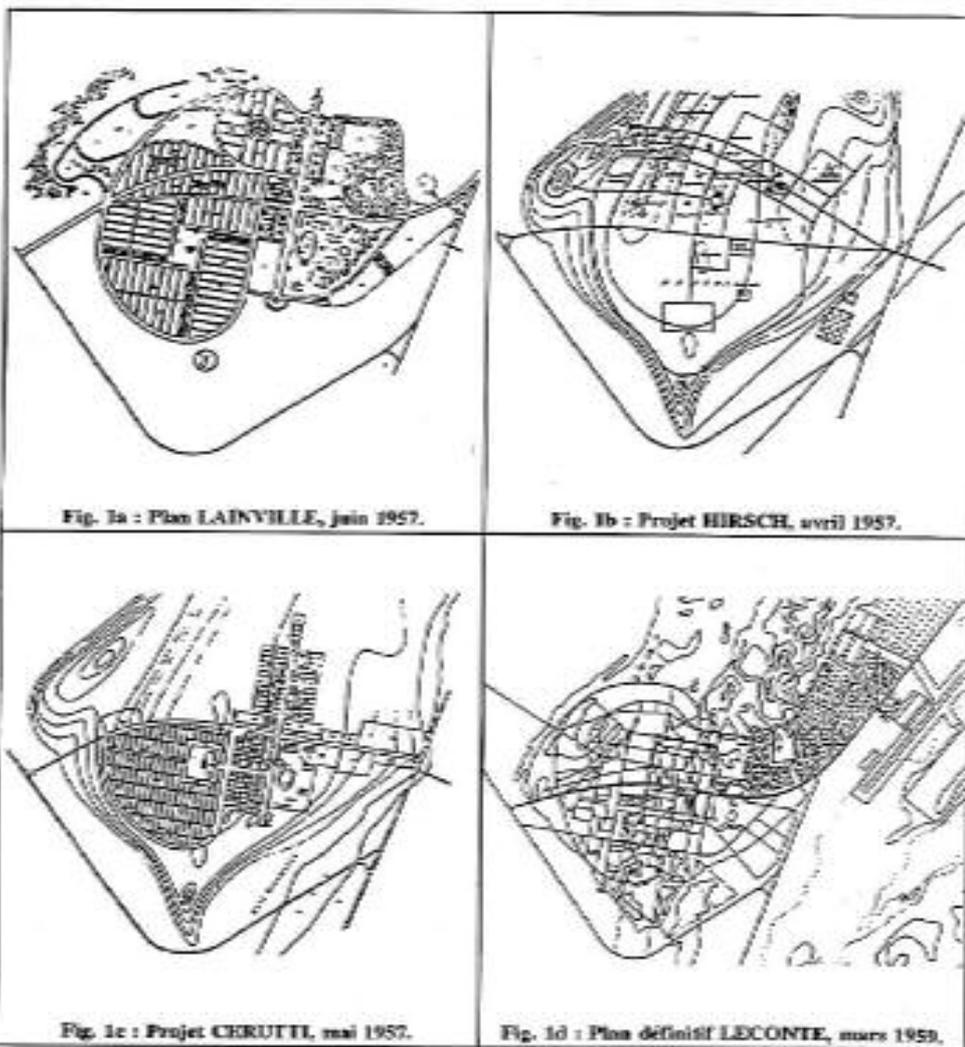
Il s'agit d'enrichir la **réflexion concernant les plan de développement de quartiers** dont le processus a commencé avec des réunions avec les maires ; une réflexion sur la méthodologie de la démarche est en cours, les ateliers de mise en œuvre du PDQ sont prévus prochainement.

Il s'agira par la suite de proposer des axes d'orientation et de contribuer à la réflexion sur la définition des **méthodes et outils pour la mise en œuvre de projets de proximité dans le prolongement des priorités identifiées par les PDQ.**

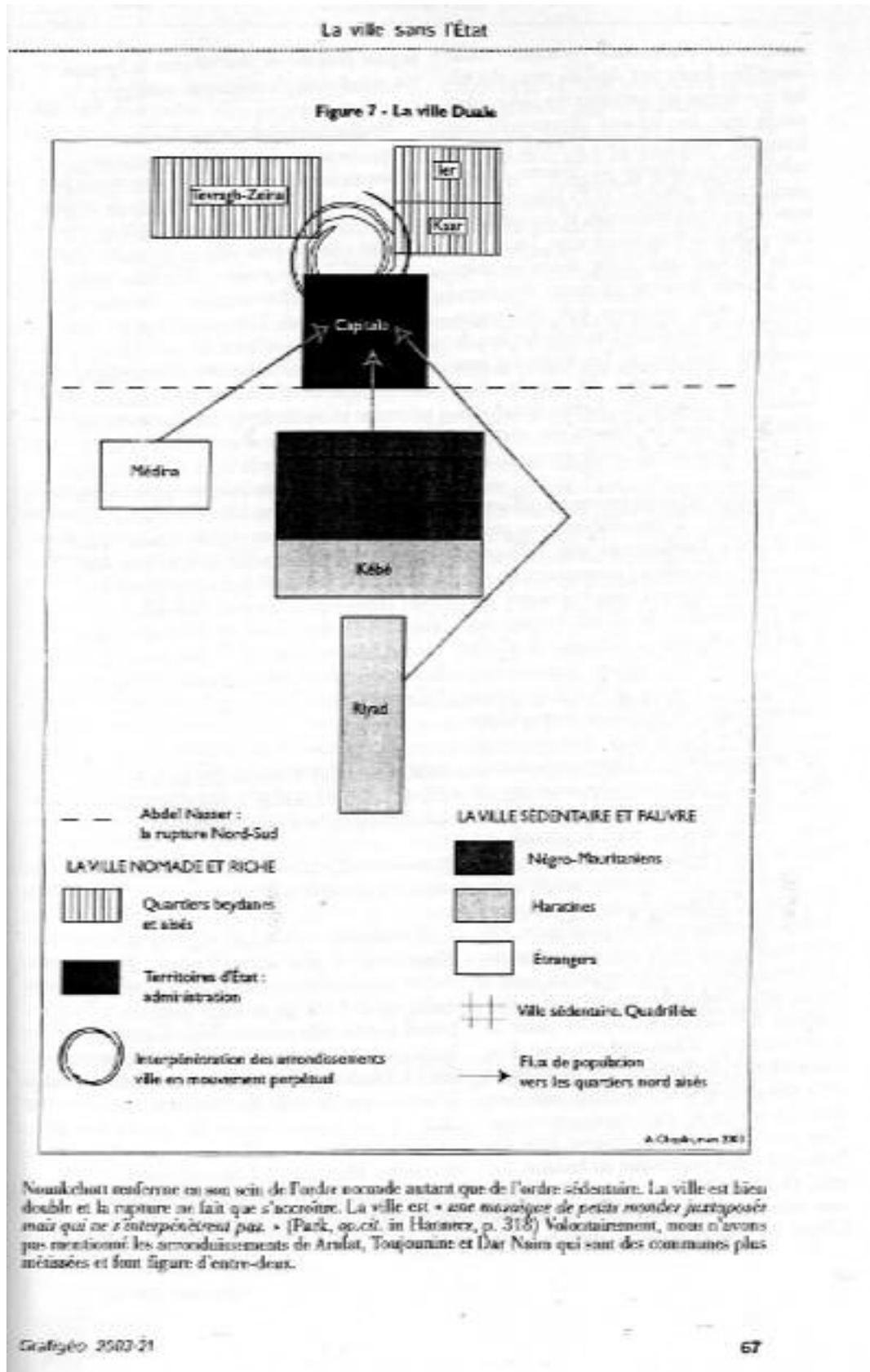
TDR Réalisé par la composante AAC en janvier 2004

## Annexe 2 : les différents plans d'aménagement de Nouakchott

Source : Frérot (dir.) *Espaces et sociétés en Mauritanie*, Urbama, 1999



### Annexe 3 : Nouakchott, une ville duale



Source, Choplin, 2003, Etudes des rapports ville – Etat : le cas de Nouakchott – Mauritanie, PRODIG

## **Annexe 4 : état des textes législatifs et réglementaires relatifs à la décentralisation en Mauritanie**

---

Source : *Rapport final, phase 1, Assistance technique à la Direction des Collectivités Locales et à l'Association des Maires de Mauritanie, (dans le cadre du PDU), Groupe 8, juin 2004*

### **Le contexte législatif et réglementaire relatif à la décentralisation**

La décentralisation en Mauritanie a été mise en œuvre en 1986, conformément aux dispositions de l'Ordonnance 86-134 du 13 août 1986, abrogée et remplacée par l'Ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987.

Le processus est principalement guidé par la Déclaration de Politique Municipale du Gouvernement visant à « **promouvoir l'exercice de la démocratie, d'une part, et d'autre part à impulser le développement local par la mise en place de méthodes participatives en faveur d'une bonne gestion des affaires des populations.** »

Ce processus s'appuie ainsi sur la volonté « de confier aux populations, par l'intermédiaire de leurs représentants élus, la gestion collégiale des affaires locales et la responsabilité du développement, sous le contrôle nécessaire des lois et règlements, et avec l'accompagnement des services de l'Etat. »

Plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été édictés pour régir l'organisation et le fonctionnement des communes ainsi que la place qui leur échoit dans la configuration institutionnelle. Pour l'essentiel ces textes formulent des principes et des modalités de fonctionnement adéquats. Cependant, quelques lacunes subsistent encore au niveau de l'échelon communal et des dysfonctionnements peuvent être constatés, oblitérant les capacités des communes.

### **Organisation et fonctionnement des communes**

L'Ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 est le principal texte législatif instituant les communes. Elle a été modifiée par l'Ordonnance 90-025 du 29 octobre 1990, par la Loi 93-31 du 18 juillet 1993 et par la Loi 98-020 du 14 décembre 1998. Ces derniers textes ont introduit quelques corrections et amendements relatifs aux modalités de réunions des conseils municipaux, à leur suspension et dissolution, à leur régime d'approbations, à l'élection des maires, à la comptabilité, au régime des marchés ainsi qu'à celui régime électoral.

### **Le budget et la fiscalité des communes**

Le régime financier de la commune est régi par les dispositions de l'Ordonnance 87-289 et par l'Ordonnance 89-012 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique (avec une partie consacrée aux communes).

Les finances des communes sont, en effet, gérées conformément aux règles de la comptabilité publique. C'est dans ce cadre que l'Arrêté R-018/MIPT/MEF du 26 janvier 1989 fixe les principes de droit budgétaire pour les budgets communaux en s'appuyant sur les principes d'équilibre, d'annualité, d'universalité, de non-affectation des recettes et d'unité budgétaire.

Le régime fiscal des communes est régi par l'Ordonnance 90-04 du 6 février 1990 portant création d'une fiscalité communale. L'article 67 de l'Ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 stipule que « le budget de la commune est alimenté par les droits, impôts, taxes etc. » Le même article autorise les conseils municipaux à «établir des centimes additionnels sur le principal des impôts nationaux...»

La fiscalité des communes est établie autour de la contribution foncière sur les immeubles bâtis, la contribution foncière sur les terrains agricoles affectés à des cultures maraîchères, céréalières, fruitières ou florales, la patente, la taxe sur le bétail et de circulation sur les viandes et la taxe d'habitation.

### **Les biens, les marchés et les services communaux**

L'article 83 de l'Ordonnance 87-289 instituant les communes définit **le domaine de la commune** à travers les biens immobiliers qui lui sont affectés et les biens classés dans le domaine public communal par une délibération du conseil municipal. Les principes qui régissent le domaine communal sont quasiment les mêmes que ceux régissant le domaine de l'Etat.

**Les Marchés des Collectivités Locales** sont régis par le Décret 08-2002 du 12 février 2002 portant Code des Marchés Publics et l'Arrêté R-540 du 15 mai 2002 portant seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, et seuils de compétence des commissions des marchés. L'article 66 du Décret 08-2002 définit la composition de la commission municipale des marchés.

L'article 2 (al 2.4) de l'Arrêté R-540 fixe pour la Communauté urbaine de Nouakchott et la commune de Nouadhibou un seuil de passation des marchés publics à partir d'un montant de 2 millions d'Ouguiya pour les dépenses concernant les fournitures et les services courants, de 3 millions pour les dépenses concernant les travaux et de 2 millions pour les dépenses concernant les prestations intellectuelles. Pour toutes les autres communes le seuil est uniformément fixé à 750.000 Ouguiya.

La compétence de la Commission centrale des marchés commence à partir de 75 millions pour les travaux, 30 millions pour les fournitures et services et 25 millions pour les prestations intellectuelles.

Concernant les *Services communaux* il convient de souligner que l'état civil constitue une pièce maîtresse dans le champ de compétence des communes. La Loi 96-019 du 19 juin 1996 a introduit les modalités à travers lesquelles fonctionnent les services de l'état civil. L'article 83 de l'Ordonnance 87-289, qui a affecté des biens au domaine de la commune donne, ainsi, une idée des contours des services devant en être mis en place pour la gestion de ce portefeuille : routes, bâtiments scolaires, dispensaires, cimetières, marchés, parcs et jardins, équipements sportifs, culturels et religieux, entrent dans ce champ.

Les concessions pour l'exploitation de l'eau par les communes sont régies par le Décret 93-124 du 21 décembre 1993 portant définition des conditions d'exploitation et de gestion des équipements d'approvisionnement en eau potable. L'assainissement, l'hygiène et l'environnement sont réglementés par l'Ordonnance 84-208 du 10 septembre 1984 portant Code d'Hygiène ainsi que la Loi 045-2000 du 26 juillet 2000 portant Code de l'environnement.

### **Le personnel communal**

Le personnel des Collectivités Locales est placé dans des conditions quasi-identiques que celles des agents auxiliaires de l'Etat et de certains Etablissements Publics. La Loi 74-071, les Décrets 75-055 et 75-056 ainsi que la Loi 93-009 portant statut général de la Fonction Publique, régissent ces aspects.

## **Annexe 5 : quelques indicateurs du développement de la Mauritanie**

---

Moyenne d'âge : **35 ans**

Espérance de vie : **51,9 ans**

Taux d'alphabétisation à l'âge adulte : **40,7 %**

Taux de scolarisation chez les enfants : **43%**

PNB (par hab / an) : **380 USD**

IDH (2001): **0,454**

IDH (1975): **0,346**

Population sans accès à l'eau potable (2001): **63%**

Population vivant avec moins de 1\$ par jour : **28,6%**

Population vivant avec moins de 2\$ par jour : **68,7%**

Population totale en 1975 : **1,4 Millions**

Population totale en 2001 : **2,7 Millions**

Estimation de la population en 2015 : **4,0 Millions.**

Taux de croissance annuelle de la population (1975 – 2001) : **2,5%**

Estimation de la croissance annuelle (2000 – 2015) : **2,7**

Population urbaine en 1975 : **20,3%**

Population urbaine en 2001 : **59%**

Estimation de la population urbaine en 2015 : **73,8%**

Population de moins de 15 ans (2001) : **43,2%**

Estimation de la population de moins de 15 ans (2015) : **41,7%**

Taux moyen de fertilité / femme (1970 – 1975) : **6,5**

Taux moyen de fertilité / femme (estimation pour 2000 – 2005) : **5,8**

Source : **Site du PNUD, Indicateurs de développement humain, 2003**

## Annexe 6 : présentation de quelques quartiers d'interventions du programme

Ces présentations de trois quartiers d'intervention du programme TWIZE – Saada, Basra, Deir el Beida - sont issues des monographies réalisées par la composante AAC à partir d'enquêtes socio-économiques. Outre les informations que ces textes nous apportent sur les quartiers, ils permettent de donner un échantillon de ce que sont les « monographies de quartier ».

### Saada

Saada est un des quartiers les plus vastes du programme. La plupart des habitants de Saada étaient auparavant installés dans une kebbe (bidonville) d'où ils ont été chassés par les autorités locales. Ils se sont alors déplacés dans une autre kebbe, avant d'être recasés dans un premier quartier. Puis, après les inondations de 1995, la destruction de la majorité des logements a amené les autorités centrales à recaser une nouvelle fois ces familles dans l'actuel Saada en leur donnant des terrains et en les dédommageant des investissements perdus. La population de Saada est originaire de toutes les régions de la Mauritanie. Néanmoins, on trouve une majorité de Haratins (75%) devant les Maures blancs (23%) et les Pulars, Walofs, Soninké (2%).

Une route goudronnée traverse le quartier et le relie à la ville via un réseau de transports collectifs (bus, taxi-brousse, etc). Le quartier ne souffre donc pas d'enclavement particulier

Il est doté d'écoles et d'un centre de santé.

Il dispose de bornes fontaines avec charretiers pour l'approvisionnement en eau, mais d'aucun réseau d'électricité.

La situation foncière ne pose aucun problème : 80% des terrains sont occupés. La plupart des ménages sont propriétaires de leur logement 88%, seulement 6% des ménages sont locataires.

Concernant les activités économiques, notons les activités principales suivantes :

- Petits marchés informels avec des étales de poissons, de légumes et de charbon tout au long de l'axe principal.
  - La majorité des femmes pratiquent la couture et la teinture des *melafahs*. Elles s'organisent parfois en coopératives. Cependant, la production est peu diversifiée.
  - Des fabriques d'agglos emploient un grand nombre d'ouvriers dans le quartier
- Généralement, les gens du quartier pratiquent plusieurs activités.

### Dar el Beïda

A la suite des inondations de 1994 dans le quartier melah, les habitants ont été pris en charge par les autorités et recasés à Dar el Beida avec des dons de lots. Depuis cette installation, le quartier a connu un afflux de population Deir el Beida est le quartier où l'implantation du programme Twize est la plus ancienne. La présence du programme aurait contribué à l'augmentation de sa population durant les dernières années. La répartition ethnique actuelle se décompose de 70% Haratins, 16% Pulars, 8% Soninkés, 5% Wolofs, 0.2% Beydans.

Au niveau du foncier, notons que le quartier est loti à 70%, cependant la majeure partie des terrains est inoccupée.

En ce qui concerne les infrastructures et services publics, l'approvisionnement en eau se fait via un réseau d'adduction avec éolienne de pompage. Il n'y a pas d'électricité. Aucun service municipal ne prend en charge la gestion des déchets si bien que les habitants pratiquent la décharge sauvage.

Le quartier compte une seule école, 6 mahadras (écoles coraniques), le taux de scolarisation y est particulièrement faible. Un centre d'alphabétisation et un jardin d'enfants ont été mis en place par Worldvision, une ONG américaine.

Le centre de santé mis en place par une ONG mauritanienne est très fréquenté par les femmes et meurs enfants.

La plus grande difficulté réside dans les transports. Le quartier est distant du centre ville de 7 km ; il n'est pas accessible facilement, les transports collectifs sont rares et le quartier est très mal desservi. Cet isolement se ressent dans le secteur économique et limite les échanges du quartier avec le reste de la ville. Le couscous est une des activités les plus pratiquées, elle occupe les 2/3 des femmes regroupées en coopérative. Puis, la teinture et la couture des voiles constituent également une source de revenu. Les hommes travaillent pour certains dans les dépôts de charbon et d'agglos. Par rapport à d'autres quartiers périphériques, le taux de population active est assez élevé mais les revenus très irréguliers et bas.

### Basra

Basra est assez bien relié aux pôles d'activités de Nouakchott. En effet, sa proximité avec le 5ème, quartier dynamique du centre-ville le rend autonome dans son fonctionnement.

Les premières installations remontent aux années 1992-1993 ; à partir de cette date que le quartier s'est progressivement loti.

La population de Basra est constituée en grande majorité des anciens déportés du Sénégal suite aux événements de 1989. D'abord installés dans un bidonville près d'une mosquée du centre-ville, ceux-ci ont été relogés par le gouvernement dans l'actuel quartier de Basra.

Actuellement, il y a à Basra 6700 habitants. La communauté fortement majoritaire est constituée par les Hâratins devant les communautés Pulars, Soninkés et Wolofs.

Le quartier est depuis 1993 à 100% loti, il n'y a pas de *gazra* à Basra. Une forte majorité de la population de Basra (76%) est propriétaire de son logement.

En matière d'infrastructures et de services publics, la situation est variée.

Le réseau d'adduction d'eau donnant accès aux branchements individuels est inexistant. 94% de la population de Basra a recours aux charretiers pour s'approvisionner en eau potable.

Basra ne dispose d'aucune infrastructure en matière d'énergie électrique.

Sur le plan sanitaire, le quartier dispose depuis 2000 de deux centres de santé qui accueillent les habitants du quartier et de deux centres de nutrition communautaires.

Par contre, le quartier est très organisé en matière de gestion des ordures ménagères : il bénéficie d'un ramassage municipal et non-municipal, utilisés par 60% de la population.

Au niveau de l'éducation, les enfants de moins de 15 ans sont scolarisés pour 50% d'entre eux. Le quartier compte un centre d'alphabétisation et un jardin d'enfants mis en place par un e ONG américaine, Worldvision.

Les activités menées sont très diversifiées : couscous, dépôt d'agglos et de charbon, tannage du cuir, élevage de volailles, menuiserie fer et bois. Il existe beaucoup d'étales et de petits marchés où sont vendus des produits au détail.

Les coopératives et les groupements de femmes sont relativement nombreux, ils rassemblent des femmes pratiquant la teinture, la couture de voiles, la confection de tentes, la fabrication du couscous, la couture des poches de boubous...

Les femmes jouent un rôle très important à Basra ; la plupart sont les chefs de ménages. Elles profitent de beaucoup de crédits offerts par les institutions ou organismes qui opèrent dans le quartier (Twize, World Vision, Caritas, APME...)

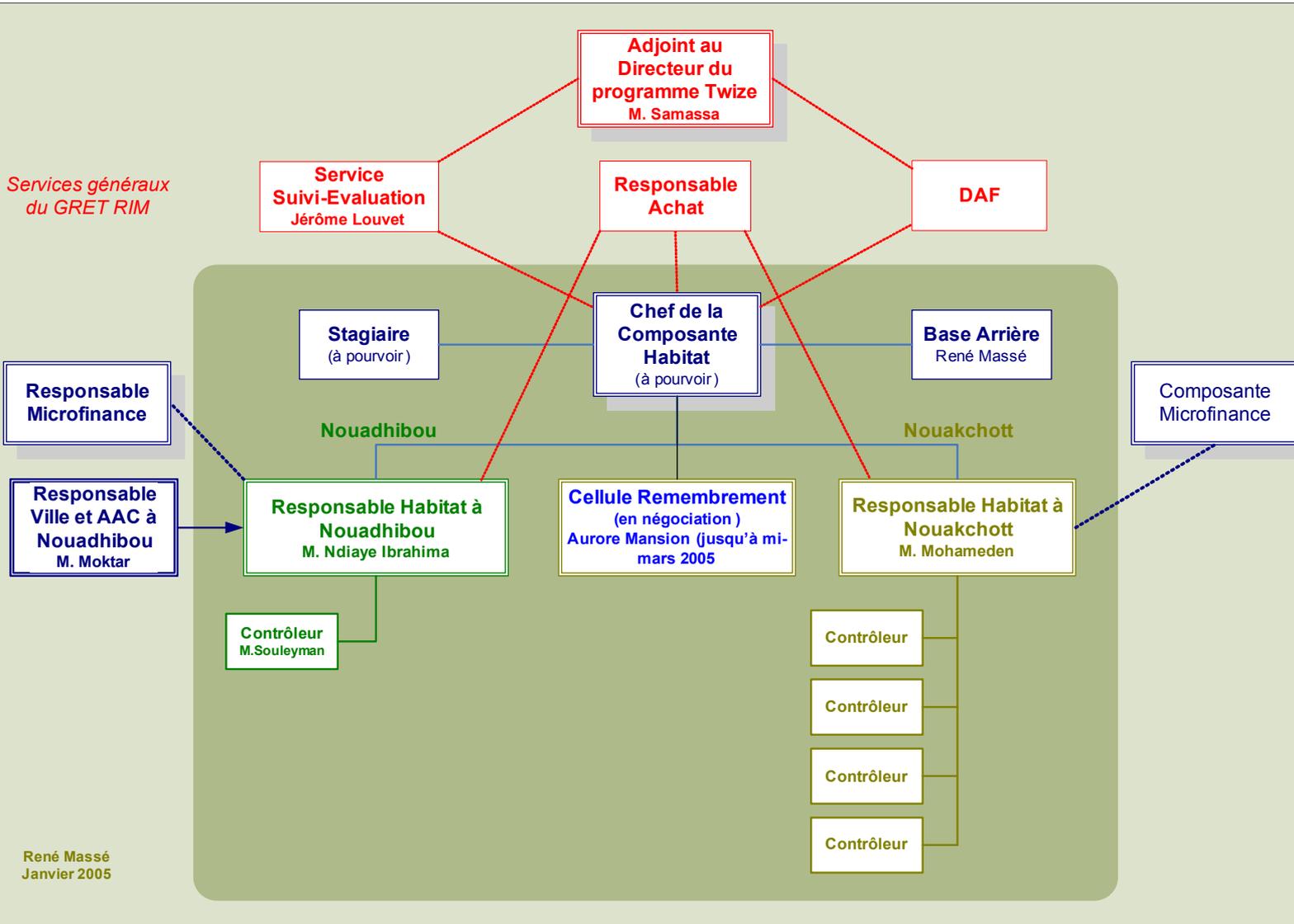
et montent des groupements communautaires pour vendre des voiles. La plupart des boutiques communautaires sont localisées dans la route qui traverse Basra. Le risque de ces différentes offres est le cumul des crédits octroyés.

Plus du quart de la population du quartier de Basra est sans profession. De plus, le taux élevé de revenu temporaire nous informe sur la précarité de ces activités.

Cependant, il convient de relativiser ces informations car les activités informelles ou parallèles sont très nombreuses.

## Annexe 7 : organigramme du programme TWIZE

Source : rapport de Mission, René Massé, GRET janvier 2005



## **Annexe 8 : fiche de poste du conseiller quartier**

---

### **I. Définition du poste**

---

Lancé dans une phase d'expérimentation en 1999, le programme Twize a rencontré le succès tant auprès des populations bénéficiaires que des bailleurs et est devenu en 2003 un vaste projet de développement intégré urbain, financé principalement sur fonds publics mauritaniens en liaison avec la Banque Mondiale. L'entrée principale du programme est l'habitat social mais son objectif étant de contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu urbain, son idée majeure reste de remplir une fonction d'intermédiation entre les différents acteurs locaux (administrations territoriales, société civile et populations) afin de permettre l'émergence de nouvelles formes de partenariat permettant d'améliorer durablement la vie des habitants pauvres dans les quartiers précaires. AAC a pour objectif d'améliorer durablement les conditions de vie des habitants des quartiers précaires et sous-équipés par des actions concertées, c'est-à-dire tout à la fois de structurer les quartiers et de réaliser des investissements pour l'amélioration des conditions de vie. Il s'agit d'agir sur le cadre de vie, c'est-à-dire sur l'intégration et le développement de la notion de biens communs afin de contribuer à la création d'un contexte favorable à l'épanouissement des initiatives individuelles. Le rôle de cette composante est de comprendre le milieu et de permettre aux habitants de définir des choix, tout en faisant évoluer les relations entre les différents acteurs locaux entre lesquels elle a un rôle d'intermédiation à remplir. En ce sens, c'est elle qui est porteuse de la cohérence philosophique du programme.

La mission principale du conseiller quartier de la composante AAC dans une ville est tout à la fois de favoriser le développement du quartier et de participer à l'effort d'animation du programme au niveau de son quartier afin de permettre au programme d'y évoluer dans une vision unifiée et une cohérence d'intervention, correspondant tout aussi bien aux engagements contractuels qu'à la philosophie d'action du GRET. Liens hiérarchiques et fonctionnels

Il est placé sous la responsabilité du chef des conseillers quartier qui le note en premier ressort. Il est noté en dernier ressort par le responsable AAC de la ville, dont il dépend.

Il a une liaison fonctionnelle, qu'il organise et anime, avec tous les intervenants du programme dans son quartier.

### **II. Missions principales**

---

#### **1. Connaissance du quartier**

Il est responsable de la bonne connaissance du quartier d'intervention par le programme. Pour ce faire :

Il réalise, en liaison avec le chef des conseillers quartier, le travail d'enquêtes préalables selon les procédures en vigueur. Il réalise, en liaison avec le chef des conseillers quartier, le travail de synthèse et la production des documents prévus par les procédures. Il participe à la présentation des travaux de synthèse réalisés.

#### **2. Information sur le programme**

Il est responsable de la bonne connaissance du programme par le quartier d'intervention. Pour ce faire :

Il organise, dans son quartier, sous la responsabilité du responsable AAC de la ville et en liaison avec le chef des conseillers quartier, les différentes réunions d'information des bénéficiaires sur le programme, ses objectifs et ses modes d'action. Il participe à l'effort d'information des autorités locales sur le programme mené par le responsable AAC.

Il participe à l'effort d'information de la société civile sur le programme en liaison avec le chef des conseillers quartier.

#### **3. Développement du quartier**

Il est responsable de l'élaboration et du suivi du plan de développement de son quartier, dans le respect des engagements et procédures du GRET. Pour ce faire :

Il élabore, en liaison avec le chef des conseillers quartier, le plan de développement de son quartier, en veillant à la cohérence de ce plan avec les différents autres plans de la ville et avec les principes du programme, et en favorisant les synergies inter-quartiers. Il fait valider ce plan selon les procédures en vigueur. Il suit l'exécution de ce plan.

### **III. Missions complémentaires**

---

#### **1. Animation du programme**

Il participe à l'effort d'animation du responsable AAC dans la ville. Il veille au bon déroulement des réunions de coordination qu'il organise dans son quartier entre les composantes, participe à la recherche de synergies inter-composantes et favorise la bonne collaboration des composantes dans son quartier, dans l'esprit et la cohérence du programme. Il favorise en particulier la bonne circulation de l'information sur son quartier entre les différents agents du programme.

#### **2. Suivi du programme**

Il participe aux travaux du responsable AAC en matière de rapports d'activité et de capitalisation des résultats.

## **Annexe 9 : fiche de poste du conseiller projet**

---

### **I. Définition du poste**

---

#### **1. Intitulé du poste**

Conseiller projet de la composante Appui aux activités communautaires – projets de quartier (AAC) du programme Twize.

#### **2. Description sommaire**

Lancé dans une phase d'expérimentation en 1999, le programme Twize a rencontré le succès tant auprès des populations bénéficiaires que des bailleurs et est devenu en 2003 un vaste projet de développement intégré urbain, financé principalement sur fonds publics mauritaniens en liaison avec la Banque Mondiale. L'entrée principale du programme est l'habitat social mais son objectif étant de contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu urbain, son idée majeure reste de remplir une fonction d'intermédiation entre les différents acteurs locaux (administrations territoriales, société civile et populations) afin de permettre l'émergence de nouvelles formes de partenariat permettant d'améliorer durablement la vie des habitants pauvres dans les quartiers précaires. AAC a pour objectif d'améliorer durablement les conditions de vie des habitants des quartiers précaires et sous-équipés par des actions concertées, c'est-à-dire tout à la fois de structurer les quartiers et de réaliser des investissements pour l'amélioration des conditions de vie. Il s'agit d'agir sur le cadre de vie, c'est-à-dire sur l'intégration et le développement de la notion de biens communs afin de contribuer à la création d'un contexte favorable à l'épanouissement des initiatives individuelles. Le rôle de cette composante est de comprendre le milieu et de permettre aux habitants de définir des choix, tout en faisant évoluer les relations entre les différents acteurs locaux entre lesquels elle a un rôle d'intermédiation à remplir. En ce sens, c'est elle qui est porteuse de la cohérence philosophique du programme.

La mission principale du conseiller projet de la composante AAC dans une ville est de permettre l'aboutissement des projets d'initiative locale qu'il a aidés à identifier dans le respect tout aussi bien de la vision d'ensemble du programme que des engagements contractuels, des procédures et de la philosophie d'action du GRET.

#### **3. Liens hiérarchiques et fonctionnels**

Il est placé sous la responsabilité du chef des conseillers projet qui le note en premier ressort. Il est noté en dernier ressort par le responsable AAC de la ville, dont il dépend.

Il a des liens fonctionnels avec ses homologues des autres composantes et avec les conseillers quartier de la ville.

### **II. Missions principales**

---

#### **1. Identification des projets**

Il participe, en liaison avec le chef des conseillers projet, à l'identification des projets répondant aux critères du programme. Pour ce faire : Il identifie, et valide selon les procédures en vigueur, les groupes porteurs de projet. Il vérifie l'éligibilité du projet présenté. Il explique au groupe porteur les règles de fonctionnement du programme.

#### **2. Montage des projets**

Il participe au montage des projets retenus par sa hiérarchie. Pour ce faire :

Il apporte son soutien technique au groupe porteur pour le montage du projet et sa présentation dans les formes requises par les procédures.

Il présente à l'accord de sa hiérarchie les projets pouvant être présentés à la validation des autorités.

Il participe à la présentation des projets définitivement retenus à la validation des autorités.

#### **3. Suivi des projets**

Il est responsable de la conduite à bonne fin des projets qui lui sont confiés par sa hiérarchie. Pour ce faire :

Il participe à l'animation du groupe porteur du projet.

Il veille au respect de la planification et des procédures, en particulier en matière de financement, par le groupe porteur du projet. Il participe à l'analyse de l'impact des projets arrivés à achèvement.

### **III. Missions complémentaires**

---

#### **1. Capitalisation des projets**

Il participe aux travaux de capitalisation éventuelle des projets qu'il conduit. Il se tient informé sur les projets des autres agents de développement dans sa ville ainsi que sur les projets menés par les autres conseillers projets du programme, dans sa ville ou ailleurs.

#### **2. Animation du programme**

Il participe activement aux réunions de coordination des quartiers où se situent les projets qu'il accompagne et apporte sa collaboration aux autres composantes, en recherchant des synergies avec elles dans l'esprit et la cohérence du programme.

## **Annexe 10 : fiche de poste du chef de la composante AAC**

---

### **I. Définition du poste**

---

#### **1. Intitulé du poste**

Chef de la composante Appui aux activités communautaires – projets de quartier (AAC) du programme Twize.

#### **2. Description sommaire**

Lancé dans une phase d'expérimentation en 1999, le programme Twize a rencontré le succès tant auprès des populations bénéficiaires que des bailleurs et est devenu en 2003 un vaste projet de développement intégré urbain, financé principalement sur fonds publics mauritaniens en liaison avec la Banque Mondiale. L'entrée principale du programme est l'habitat social mais son objectif étant de contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu urbain, son idée majeure reste de remplir une fonction d'intermédiation entre les différents acteurs locaux (administrations territoriales, société civile et populations) afin de permettre l'émergence de nouvelles formes de partenariat permettant d'améliorer durablement la vie des habitants pauvres dans les quartiers précaires. AAC a pour objectif d'améliorer durablement les conditions de vie des habitants des quartiers précaires et sous-équipés par des actions concertées, c'est-à-dire tout à la fois de structurer les quartiers et de réaliser des investissements pour l'amélioration des conditions de vie. Il s'agit d'agir sur le cadre de vie, c'est-à-dire sur l'intégration et le développement de la notion de biens communs afin de contribuer à la création d'un contexte favorable à l'épanouissement des initiatives individuelles. Le rôle de cette composante est de comprendre le milieu et de permettre aux habitants de définir des choix, tout en faisant évoluer les relations entre les différents acteurs locaux entre lesquels elle a un rôle d'intermédiation à remplir. En ce sens, c'est elle qui est porteuse de la cohérence philosophique du programme.

La mission principale du chef de la composante AAC est tout à la fois de diriger sa composante de telle sorte qu'elle remplisse son rôle auprès des bénéficiaires du programme et de participer à l'animation du programme en apportant aux autres composantes les éléments qui permettront à celui-ci d'évoluer dans une vision unifiée et une cohérence d'intervention, correspondant tout aussi bien aux engagements contractuels qu'à la philosophie d'action du GRET.

#### **3. Liens hiérarchiques et fonctionnels**

Il est placé sous la responsabilité hiérarchique du directeur du programme, qu'il seconde dans ses fonctions d'animation et qui le note en premier ressort. Cadre, il est noté en deuxième ressort par le directeur des opérations (DO) et en dernier ressort par le directeur de la représentation.

Chef de la composante AAC, il a sous sa responsabilité hiérarchique l'ensemble du personnel de cette dernière. Il a sous sa responsabilité hiérarchique directe les responsables AAC des différentes villes où agit le programme, qu'il note en premier ressort.

Il a une liaison fonctionnelle avec les autres chefs de composante.

### **II. Missions principales**

---

#### **1. Animation du programme**

Il seconde dans ses fonctions d'animation le directeur du programme et est directement responsable de l'animation de sa composante. Pour ce faire :

Il organise, en liaison avec les responsables ville de sa composante, la formation de leur personnel sur les objectifs du programme et veille à ce qu'il se les soit appropriés et les aient intégrés dans le projet stratégique du GRET.

Il étudie avec ses homologues des autres composantes les synergies possibles, en facilite le développement et veille à l'excellence de la collaboration des différentes composantes sur le terrain dans l'esprit et la cohérence du programme.

Il définit, en liaison avec le directeur du programme, les méthodes d'action de sa composante, les met en œuvre et veille à leur application.

#### **2. Suivi de l'action de la composante**

Il est responsable du déroulement de l'action de sa composante dans le respect des obligations contractuelles et de sa planification. Pour ce faire :

Il participe, sous la responsabilité du directeur du programme, à l'élaboration de la planification de sa composante. Après validation, il la met en place dans chaque ville et veille à sa bonne exécution.

Il fournit au directeur du programme les éléments du suivi-évaluation. Il en analyse les résultats avec sa hiérarchie auprès de laquelle il justifie les écarts éventuels. Il met en application les mesures correctives éventuelles décidées par elle et veille à leur bonne exécution et à leur efficacité.

Il fournit à sa hiérarchie les éléments nécessaires à la constitution des différents rapports d'activité.

#### **3. Gestion de la composante**

Il est responsable de la bonne gestion de sa composante, dans le respect de ses budgets et des procédures de la représentation. Pour ce faire :

Il participe, sous la responsabilité du directeur du programme, à l'élaboration du budget de sa composante. Après validation, il le met en place dans chaque ville et veille à sa bonne exécution.

Il veille au respect scrupuleux des procédures de gestion aux différents niveaux de sa composante et transmet au directeur du programme l'ensemble des documents nécessaires à l'établissement de la comptabilité. Il analyse les résultats du suivi budgétaire avec sa hiérarchie auprès de laquelle il justifie les écarts éventuels. Il met en application les mesures correctives éventuelles décidées par elle et veille à leur bonne exécution et à leur efficacité.

Il veille à la bonne gestion du personnel de sa composante en liaison avec le directeur du programme.

### **III. Missions complémentaires**

---

#### **1. Soutien de sa composante**

Il est le soutien permanent du personnel de sa composante qu'il aide à se focaliser essentiellement sur l'aspect développement de sa mission et à résoudre les difficultés qu'il rencontre dans son exécution au quotidien. Il facilite ses relations avec l'environnement extérieur et participe à sa formation. Il propose à sa hiérarchie les évolutions qui lui sembleraient nécessaires du manuel de procédures, dans le domaine relevant de sa compétence.

#### **2. Capitalisation du programme**

Il participe aux travaux de capitalisation menés par le Représentant. Il participe aux éventuelles communications sur l'activité de sa composante organisées par le directeur du programme. Il se tient informé sur les projets des autres agents de développement présents sur sa zone d'action.

#### **3. Relations extérieures**

Il facilite les relations avec les bailleurs ainsi qu'avec les autorités locales et les représentants de la société civile. Il participe activement à la résolution des éventuels conflits qui pourraient survenir et veille à ce que la qualité des résultats obtenus par le programme donne une image positive du GRET. Il informe sa hiérarchie des besoins exprimés par ses interlocuteurs, susceptibles de générer des synergies avec d'autres projets de la représentation ou d'aboutir à la conception de nouveaux projets.

#### **4. Intérim**

En cas d'absence prolongée du directeur du programme, il peut être appelé par le Représentant à assurer son intérim. De même, il peut recevoir mandat du directeur du programme pour le représenter dans une circonstance particulière.

---

**Annexe 11 : projets présentés et validés lors du comité d'attribution le 13 octobre 2004**

<b>Quartier</b>	<b>Intitulé du projet</b>	<b>Description rapide</b>	<b>Montant total évalué</b>	<b>Participation TWIZE – AAC</b>	<b>Domaine de compétence</b>
<b>Médina</b>	Faciliter l'accès au centre de santé « Espoir »	Aménagement d'une piste sur terrain privé, stabilisation des dunes, désensablement et réparation des clôtures du centre Organisation de journées de sensibilisation sur la santé publique	<b>2 110 400 UM</b>	<b>1 860 400</b>	
				<b>(cofinancement de la mairie et participation de la FLM)</b>	<b>Privé</b> (aménagement piste sur terrain privé)
<b>Médina</b>	Délégation du service de ramassage des ordures ménagères par la mairie à un comité de gestion	Signature d'un contrat de délégation de service entre la mairie et le groupe Achat des équipements nécessaires au ramassage Mise en place d'un système de gestion Sensibilisation sur l'assainissement et organisation de « journées d'assainissements »	<b>1 222 200 UM</b>	<b>1 051 700 UM</b>	
				<b>(cofinancement mairie, travail et bien valorisés du groupe porteur)</b>	<b>Municipal</b>
<b>Teyssir</b>	Equipement d'un jardin d'enfants pour les enfants de milieux défavorisés	Equipement et ouverture d'un jardin d'enfants Sensibilisation sur la santé, les maladies infantiles et les mutuelles de santé	<b>799 000 UM</b>	<b>559 000 UM</b>	
				<b>(Travail et bien valorisés du groupe porteur)</b>	<b>Privé</b> (Local loué à un particulier)
<b>Teyssir</b>	Réfection de l'école « El Amani »	Réhabilitation d'équipements Organisation de journées d'échanges entre groupes de différents quartiers sur le rôle des APE	<b>478 900 UM</b>	<b>378 900 UM</b>	
				<b>(Valorisation de la mise à disposition de la main d'œuvre par le groupe)</b>	<b>Municipal</b>
<b>Saada</b>	Aménagement et équipement d'un centre de promotion des activités féminines	Réhabilitation d'un local construit par l'UNICEF Equipements en matériel de couture, teinture, tissage Formations pour les activités nouvelles (tissage). Organisation d'expositions ventes des productions	<b>1 656 455 UM</b>	<b>1 156 455 UM</b>	
				<b>(contribution financière du groupe et de la mairie, mise à disposition du bâtiment par l'UNICEF)</b>	<b>Municipal</b>
<b>Nazaha</b>	Equipements et appui au centre de santé « femmes et enfants de Nazaha »	Réhabilitation d'équipements Organisation de journées de sensibilisation sur la santé de l'enfant et le forfait obstétrique	<b>1 815 785 UM</b>	<b>1 635 785 UM</b>	
				<b>(contribution de la mairie et du comité de santé)</b>	<b>Municipal</b>
<b>Deir el Beida</b>	Prolongement du projet pilote d'arborisation	Plantation d'arbres Sensibilisation sur l'environnement et responsabilisation pour l'entretien des arbres	<b>1 106 900 UM</b>	<b>904 900 UM</b>	
				<b>(contribution mairie et FLM. Travail valorisé du groupe porteur)</b>	<b>Municipal</b>
<b>Couva</b>	Equipement d'un jardin d'enfant	Equipement d'un jardin d'enfant Organisation de journées de sensibilisation sur la santé de l'enfant	<b>1 116 400 UM</b>	<b>936 400 UM</b>	
				<b>(bien et travail valorisés du groupe)</b>	<b>Privé</b> (location d'un local privé)
<b>Basra</b>	Réfection d'école	Construction d'une clôture d'école Journée de sensibilisation sur l'importance de la scolarisation et journée de ramassage collectif des ordures	<b>2 857 750 UM</b>	<b>2 582 803</b>	
				<b>contribution financière de la mairie)</b>	<b>Municipal</b>
<b>TOTAL (évaluation +/- 15 %)</b>			<b>13 163 790 UM</b>	<b>11 066 343UM</b>	

## **Annexe 12 : cadre logique du programme TWIZE et de ses composantes**

### **Le programme TWIZE**

#### **1) Objectifs généraux du programme**

- ❖ Contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu urbain, à Nouakchott et à Nouadhibou par l'amélioration des conditions de vie des populations des quartiers précaires
- ❖ Contribuer à une politique de l'habitat social

#### **2) Objectifs principaux du programme**

- ❖ Mettre en œuvre un dispositif viable et durable d'accès à l'habitat social répondant aux aspirations et capacités des populations pauvres des quartiers
  - **Composante Habitat**
- ❖ Renforcer durablement les capacités économiques et techniques des populations des quartiers ainsi que leur maîtrise de leurs conditions de vie
  - **Composante Micro crédit**
- ❖ Favoriser la structuration des quartiers et leur intégration au schéma de développement de la ville
  - **Composante Appui aux Activités Communautaires – Projets de Quartier\***
- ❖ Améliorer les connaissances et savoir faire technico – économiques des bénéficiaires
  - **Composante Formation**

#### **3) Résultats globaux attendus**

- ❖ Un dispositif performant, couplant filière de construction et mécanisme de financement est opérationnel et durable
- ❖ Un dispositif de micro - crédit est actif et en voie de pérennisation
- ❖ Des projets de quartiers sont identifiés et réalisés avec les populations
- ❖ Les capacités des habitants sont renforcées
- ❖ Les espaces de concertation entre les organisations locales et les autorités communales sont renforcés

### **Présentation des différentes composantes**

#### **❖ Composante Habitat**

##### **Objectifs spécifiques du volet :**

- Définir et améliorer une gamme de « modules habitats » (logements, clôtures...)
- Mettre en œuvre un schéma de production des produits garantissant efficacité et qualité.
- Favoriser les retombées économiques de la filière dans les quartiers
- Améliorer les connaissances et le savoir faire des opérateurs (BE, petits opérateurs BTP)
- Développer la capacité de maîtrise d'ouvrage des bénéficiaires
- Inscrire la construction de l'habitat social dans le cadre réglementaire de l'urbanisme et du foncier
- Contribuer à l'institutionnalisation de la politique de l'habitat.

##### **Résultats attendus :**

- Une gamme de « modules » est définies et adaptée aux spécificités des quartiers
- Un dispositif performant de construction est opérationnel
- Une part significative de la valeur ajoutée de la filière reste dans les quartiers
- Les compétences des opérateurs sont renforcées
- Les bénéficiaires contribuent activement à la réception des modules
- Des zones sont régularisées préalablement à l'action de la composante

- **Une réflexion, sur les conditions de pérennisation du dispositif et les modalités de l'engagement de l'Etat à long terme, est menée**

#### ❖ **Composante Microfinance (« Beit el Mal »)**

---

##### **Objectifs spécifiques du volet :**

- Offrir un accès à du crédit économique / habitat adapté à la population des quartiers
- Contribuer à l'amélioration de l'habitat en gérant la politique de financement de l'habitat
- Créer des conditions de pérennisation de cette offre de crédits économique et habitat

##### **Résultats attendus :**

- Une gamme évolutive de produits financiers adaptés est conçue et proposée
- Beit el Mal délivre des crédits habitats à des familles pauvres et devient un partenaire de l'Etat dans la mise en œuvre de sa politique d'habitat social
- Les crédits sont remboursés à 100%
- Beit El Mal s'approche de l'équilibre financier
- Les ressources humaines gagnent en compétences
- **Les modes de gouvernance sont clarifiés et les démarches de reconnaissance légale engagées : Beit El Mal tend vers l'institutionnalisation**

#### ❖ **Composante Animation, Activités Communautaires – Projets de Quartier**

---

##### **Objectifs spécifiques du volet :**

- Renforcer les capacités des habitants à définir des projets d'amélioration de leur quartier et à les mettre en œuvre
- Améliorer les conditions de vie et l'accès aux services de proximité
- Appuyer les initiatives des habitants en terme d'activités socio – économiques / culturelles

##### **Résultats attendus :**

- Des modalités de dialogue sur la situation des quartiers sont mises en place
- Chaque quartier dispose d'un Plan de Développement de Quartier élaboré de façon participative qui identifie les priorités pour chaque quartier
- Des projets portés par des groupes d'habitants appuyés par les conseillers quartier et projet sont réalisés dans tous les quartiers
- Des « activités satellites » (sensibilisation, échanges entre groupes, formation) sont réalisées dans le prolongement des projets
- **Les capacités des habitants sont renforcées et les groupes mieux structurés**

#### ❖ **Composante Formation**

---

##### **Objectifs du volet :**

- Définir une stratégie de formation pour appuyer les activités productives et associatives dans les quartiers
- Mettre en œuvre sur les thèmes identifiés une série de formation apportant une réelle valeur ajoutée
- Former les ouvriers et chefs de chantier jugé nécessaire par la composante « Habitat »

##### **Résultats attendus :**

- La stratégie de formation répond aux demandes et aux besoins identifiés
- Des prestataires en formation sont reconnus et travaillent dans le cadre du projet. Certains sont formés pour devenir prestataire de formation.
- Les participants aux formations sont sélectionnés
- Des MPE, groupements et associations sont formés en gestion ou techniquement.
- 400 nouveaux professionnels du BTP sont formés
- **Les formations ont un impact significatif sur le niveau des formés**

**Annexe 13 : l'implication des acteurs dans le cadre des projets de quartiers mis en œuvre par la composante AAC, programme TWIZE**

Schéma réalisé en s'appuyant sur le schéma de Fino et Ghinet (1995, *Démarche d'appui institutionnel. De l'analyse des acteurs à un processus de renforcement institutionnel*, IUED).

On a tenté de matérialiser les acteurs mobilisés par l'intervention et les principales relations entre eux.<sup>144</sup>

	<b>Public</b>	<b>Privé</b>
<b>Nord</b>	<b>Banque Mondiale</b> Finance l'assistance technique Principal bailleur de l'Etat	<b>GRET – siège (France)</b> Opérateur
<b>Sud</b>	<b>Administration centrale :</b>  <b>CDHCPI</b> Bailleur pour les investissements	<b>GRET – RIM :</b> Opérateur local
National		<b>DEMARCHE AAC PROJETS DE QUARTIER</b>
Local	<b>Administration locale :</b>  <b>Commune</b>	<b>Organisation de base :</b>  <b>Porteurs de projet</b> Principaux bénéficiaires et interlocuteurs de la composante AAC  <b>Entreprises / commerces</b> En charge des achats et travaux des projets

<sup>144</sup> Voir aussi Freudiger, Jacob, Naudet, 1999, *Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale*

## Annexe 14 : protocole signé entre les mairies et le programme TWIZE

### Protocole Mairie de Sebkhah- Gret/Programme Twize.

Entre la Mairie de Sebkhah représentée par Monsieur TOURE Mamadou Daouda, Maire et désigné le mandataire

Et

Le programme Twize représenté par M.Christophe HENNART, représentant du Gret et coordinateur du programme ci désigné le mandataire.

Il est convenu ce qui suit :

#### I. MAIRIE ET APPROCHE MUNICIPALE

La section 5 du manuel de gestion communale (administration du domaine communal) stipule que le domaine communal est composé d'un domaine public et d'un domaine privé.

L'article 83 de l'ordonnance 87-289 classe le domaine public communal les biens immobiliers affectés au service public communal (routes communales, bâtiments des écoles fondamentales, dispensaires, cinémas, marchés, parcs et jardins, bâtiments des services municipaux, équipements sportifs, culturels et religieux) et les biens classés dans le domaine public par délibération du conseil municipal.

L'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 donne compétence aux communes pour l'organisation des services publics qui ne relèvent pas de la compétence de l'Etat et notamment l'alimentation en eau, l'éclairage public, l'enlèvement des ordures ménagères, les marchés, les abattoirs.

#### II. PROGRAMME TWIZE

Le Programme Twize s'inscrit dans le Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté Mauritanienne : Il est cofinancé depuis 1999 par le Commissariat aux Droits de l'Homme, à la Lutte Contre la Pauvreté et à l'Insertion (C.D.H.L.C.P.I.) et mis en œuvre par le Gret dans les quartiers périphériques de Nouakchott. Depuis mai 2005 il bénéficie de l'appui du P.D. U.

Son objectif principal est de réduire sensiblement la pauvreté en milieu urbain et de participer à la définition de la « Politique de l'habitat social en Mauritanie ». Pour ce faire, il s'appuie sur une approche intégrée et territoriale et favorise l'implication des acteurs locaux (autorités et habitants) dans les réalisations du programme.

Le programme repose sur le principe de « Twize », un terme qui signifie en hassaniya que certaines actions deviennent possibles dès lors que l'on est plusieurs pour les réaliser. Concrètement, cette idée pragmatique de la solidarité se traduit par l'organisation des habitants en groupe pour accéder à un logement décent mais également pour améliorer les conditions de vie collective dans les quartiers précaires.

Le Programme est actuellement implémenté dans certains quartiers lotis sans équipements de capitale Mauritanienne et à Nouadhibou, mais sera prochainement expérimenté dans de nouveaux quartiers de Nouakchott et dans certaines villes secondaires (Akjoujt, Néma et Kiffa).

Les phases expérimentales et pilotes ont permis de valider l'articulation de ce programme autour de 4 composantes (habitat, microfinance, activités communautaires et projets de quartier et formation) assurées ainsi sa démarche pluri-sectorielle. Les modalités d'actions de chacune de ces composantes sont aujourd'hui consignées dans des manuels de procédures qui ont été élaborés sur la base des expériences de terrain et des modes de faire, expérimentés et adaptés aux contextes locaux.

- La composante activités communautaires et projets apporte un regard territorial et transversal sur la vie dans les quartiers et soutient les projets qui contribuent à l'amélioration des conditions de vie collectives (projets sociaux ou culturels, production d'équipements publics ou communautaires, réalisation d'infrastructures de quartier, gestion de services collectifs).

Elle dispose d'un fonds d'investissement fléché en fonds A et fonds B pour les quartiers Twize.

- La composante microfinance définit quant à elle les mécanismes financiers par lesquels les ménages pauvres peuvent accéder à l'habitat, elle contribue par ailleurs à l'essor de petites activités économiques par l'accès de micro crédits classiques.

- La composante habitat est en charge de la diffusion et de la production des modules habitat.

- La composante formation confiée à une Ong Locale Teranga est conçue comme un outil d'appui aux différents besoins qui émergent : formation dans le secteur de la construction, formation aux petites activités économiques.

#### III. OBJET DU PRÉSENT PROTOCOLE

Pour assurer la démarche de plan de développement de quartier envers les Mairies.

Il est établi que l'initiative et la validation de la demande incombent à la mairie qui par la signature du présent protocole mandate le GRET pour réaliser selon la méthodologie le PDQ objet du présent protocole.

Ce présent protocole entre dans le cadre des initiatives collectives appuyées par le CDHLCPI par le biais du programme Twize et la composante activités communautaires en particulier.

#### IV. MISSIONS DES ACTEURS

##### IV- 1 Participation à la Définition de la Methodologie

###### La Mairie s'engage à :

- Transmettre à l'équipe Twize tous les documents de programmation disponibles et en cours de validation dans la Moughataa dans un souci d'intégration du PDQ.
- Etre disponible en la personne du Maire pour des opérations formelles, décisions et par délégation d'un conseiller pour le suivi courant en conformité avec le programme.
- Respecter le plan développement de quartier, veiller à intégrer ses actions en conformité au plan défini et validé par la Mairie.
- Présider et participer activement à l'atelier participatif (étape n°1) : élaborer avec l'appui de Twize le symbole de l'atelier.
- Etudier et valider les conclusions (étape n°2)
- Présider et participer activement à la séance de restitution et de validation officielle (étape n°3) : signature publique du PDQ.

###### Twize s'engage à :

- Assurer le suivi de la démarche. Il intervient en qualité de facilitateur auprès des maires, des services déconcentrés de l'Etat et des habitants (association, groupes).
- Mettre à disposition des Mairies les moyens humains et matériels utiles au travail, dans la limite des ressources dont il dispose.
- Informer le personnel de la Mairie de l'état du programme Twize.
- Organiser des réunions de concertation préalables.
- Définir avec la Mairie la méthodologie appropriée.
- Accompagner la Mairie dans le processus d'élaboration du PDQ.
- Appuyer l'actualisation du PDQ une fois par an, à la demande de la mairie.

##### IV - 2 Suivi des investissements

###### Twize s'engage à :

- Transmettre à la Mairie Les avants projets (fiches) pour contrôle de conformité au PDQ. Le cas échéant, la Mairie notifie son intervention pour le projet et son niveau d'implication éventuelle.

- Appuyer le montage des projets pré validé par la Mairie en conformité avec les procédures Twize dans un souci de transparence et d'équité.
- Organiser les comités d'attribution des projets sous la présidence de la Mairie : présentation des projets - débats.
- Les actions à caractère Services Publics Marchands seront référencées à des procédures définies avec l'appui du programme Twize, les procédures seront identiques quel que soit le lieu pour assurer la cohérence nécessaire.
- Assurer le suivi de la mise en œuvre des projets en conformité avec les activités programmées, il informe la mairie de l'évolution des projets en cours.

Le cas échéant, proposition à la Mairie d'un document officiel de transfert de responsabilité du programme Twize à travers la Mairie une fois les investissements réalisés et le suivi accompagnement jugé suffisant et conforme au dossier initial.

###### La Mairie s'engage à :

- Participer à la validation des choix méthodologiques.
- Vérifier le bien fondé des documents (authenticité, bénéfice).
- Appuyer les projets qu'elle juge intéressant, cet appui fait l'objet d'un engagement formel (exemple apport des charnières ou autres).
- Suivre et à gérer les projets pour lesquels elle a accepté le transfert à son niveau.
- Présider les comités d'attribution à l'occasion desquels, les projets sont attribués ; Le CDH/CPJ est présent à cette élection (la DLCP) et a un droit de veto en qualité de financer des opérations.
- Déléguer un technicien chargé d'assurer le contrôle de l'exécution des travaux.
- Procéder aux inaugurations en fin des travaux.

#### V. DUREE DU PRESENT PROTOCOLE.

Ce protocole est valable pour une durée d'une année renouvelable par tacite reconduction.

Fait à Nouakchott le 03/02/04

La Mairie de Sebha

Le Maire  
TOURE Marnadou Doudou

Le GRET/programme Twize



<sup>1</sup> Plan de Développement de Quartier