

INTRODUCTION

LA MAURITANIE A UN REVENU NATIONAL BRUT (RNB) par habitant de 2 600 USD en parité de pouvoir d'achat (PPA). Quelques 25.9 % d'une population qui compte trois millions d'habitants vivent au-dessous du seuil international de pauvreté fixé à 1 USD par jour, et 63 % de la population vit au-dessous du seuil de 2 USD. Son taux de croissance démographique a été en moyenne de 2.9 % par an entre 2000 et 2006, ce qui est très supérieur à la moyenne des pays à bas revenu (1.8 %). Du point de vue des objectifs du Millénaire pour le développement, la Mauritanie est en bonne voie pour les objectifs 2 (assurer l'éducation pour tous) et 3 (promouvoir l'égalité et l'autonomie des femmes) et serait en mesure de réduire l'extrême pauvreté et la faim (objectif 1), si quelques changements étaient opérés. Selon les dernières données de l'enquête MICS réalisée en 2007, l'objectif 5 sur la réduction de la mortalité maternelle à l'horizon 2015 (avec une étape intermédiaire de réduction de 50 % à l'horizon 2010) serait difficile à atteindre pour la Mauritanie.

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen	Augmenter les ressources et les capacités affectées à la réalisation du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.	Poursuivre la réorientation des dépenses publiques vers les secteurs prioritaires.
Alignement	Moyen	Aligner les apports d'aide sur les priorités nationales. Favoriser l'utilisation des systèmes nationaux.	Améliorer la communication entre les donateurs et le gouvernement. Élaborer un système de suivi des flux financiers de l'aide.
Harmonisation	Moyen	Favoriser la coordination des actions des donateurs.	Multiplier les approches-programmes. Mettre en place de stratégies sectorielles.
Gestion axée sur les résultats	Faible	Augmenter la qualité des informations disponibles. Diffuser les informations disponibles.	Renforcer les capacités de production et d'analyse statistique.
Responsabilité mutuelle	Faible	Créer des mécanismes communs de suivi de l'efficacité de l'aide.	Mettre en place une coordination nationale des opérations de contrôle et d'évaluation.

VUE D'ENSEMBLE

ENCADRÉ 33.1 :
Défis et actions
prioritaires

La Mauritanie a souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La question de l'efficacité de l'aide dans ce pays préoccupe vivement la communauté internationale. En 2008, l'aide publique au développement (APD) représente encore plus de 68 % du budget d'investissement de l'État, ce qui montre que l'appui extérieur est encore indispensable pour le développement du pays. Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement de la Mauritanie et dix donateurs, qui sont à l'origine d'environ 92 % de l'APD octroyée au pays.

APPROPRIATION

INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont imposées.

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs à long terme, globaux et équilibrés. Les actions à moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B).

Pour l'enquête de 2006, la Mauritanie était considérée comme ayant une stratégie nationale de développement qui répondait largement aux bonnes pratiques en la matière, ce qui la plaçait dans la catégorie B. Il faut noter que le cadre de dépense à moyen terme (CDMT) n'a été élaborée en Mauritanie qu'en 2002/03 mais n'a pas été utilisé comme instrument budgétaire. Le première CDMT véritablement lié au budget est celui de 2007. Cependant, le coup d'État d'août 2005 a retardé la mise en place du second Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), ce qui a entraîné une dégradation de l'évaluation du pays. La Mauritanie n'a ainsi été classée qu'en catégorie C pour l'enquête 2008.

Les autorités ont cependant pris depuis des mesures pour de nouveau se doter d'une stratégie de développement opérationnelle. Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté 2 (CSLP-II) de la Mauritanie fournit un cadre de moyen terme pour la période 2006-10, cohérent avec les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté à long terme du pays. Ce cadre prend en compte des analyses actualisées de la pauvreté ainsi que les nouvelles ressources générées par le pétrole. Il est aussi associé à des programmes régionaux de lutte contre la pauvreté. Les priorités sectorielles prennent en compte des facteurs transversaux, des ciblage géographique, la dimension environnementale et un engagement à opérer une mise en œuvre coordonnée. Un Plan d'action prioritaire (PAP) a été développé pour mettre en œuvre les cinq piliers de la stratégie du CSLP, à savoir : accélérer la croissance et maintenir l'équilibre macroéconomique, ancrer la croissance dans l'environnement économique des pauvres, développer les ressources humaines et généraliser l'accès aux services sociaux de base, améliorer la gouvernance et renforcer les capacités nationales ainsi que renforcer les programmes pilotes, le suivi-évaluation et la coordination.

Une des faiblesses soulignée du CSLP précédant tenait au fait qu'il n'était pas relié au budget national. La mise en place des cadres de dépenses à moyen terme sectoriels a permis de remédier à cette faiblesse en contribuant à réorienter les dépenses publiques vers les secteurs prioritaires. Un CDMT global a également permis de mieux lier le budget annuel avec les priorités du CSLP II. Enfin, le CSLP II et les CDMT ont aussi permis d'approfondir les liens avec les engagements des bailleurs de fonds. Le CSLP II a ainsi guidé l'élaboration des stratégies de coopération de nombreux partenaires techniques et financiers (PTF) et a orienté la coordination de l'assistance financière et des programmes d'aide pendant le récent Groupe consultatif tenu en décembre 2007. ■

ALIGNEMENT

POUR QUE L'AIDE SOIT EFFICACE, il est nécessaire qu'elle soit alignée avec les stratégies de développement national. Une aide bien alignée est plus efficace qu'une aide fragmentée et orientée par les donateurs. La Déclaration de Paris incite les donateurs à ajuster leur aide aux institutions, aux procédures et aux stratégies de développement des pays. Les indicateurs de 2 à 8 de la déclaration de Paris visent à mesurer le degré de cet alignement.

En Mauritanie, le respect du principe d'alignement est en progrès depuis 2005. La fiabilité des systèmes nationaux s'est améliorée et l'aide a mieux participé au renforcement des capacités. Enfin la prévisibilité de l'aide s'est nettement améliorée. Cette dernière continue néanmoins à être fortement sous-évaluée dans le budget, et transite encore très faiblement par les systèmes nationaux.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

L'alignement de l'aide sur les politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des

INDICATEUR 2a

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques ?

systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;
- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi point d'ici 2010.

Dans l'EPIN de 2005, la Banque mondiale avait attribué à la Mauritanie la note de 2.0 pour la qualité de ses systèmes nationaux. Cette note est inférieure à celle (3.5), en dessous de laquelle la qualité des systèmes nationaux n'est pas jugée suffisante, dans la Déclaration de Paris, pour que les donateurs puissent se fixer des objectifs chiffrés pour 2010 quant à leur utilisation. En 2007, ce score a cependant augmenté puisqu'il s'est élevé à 2.5.

Une des priorités principales du CSLP II était la modernisation de la GFP afin de rendre la préparation et l'exécution du budget plus transparentes et efficaces. Les mesures déjà entreprises dans ce domaine comportent une nouvelle loi de transparence dans la gestion des ressources publiques et la mise en place d'un système automatique d'exécution du budget (RACHAD). Ce système a été installé dans tous les ministères et son contrôle financier a été déconcentré pour assurer la correspondance entre l'allocation et l'exécution des ressources ainsi qu'un processus de planification durable. Le plan comptable national a été actualisé et un nouveau système comptable est dans la phase de test, pour être mise en œuvre en 2009. Enfin, les recettes tirées du pétrole alimentent un fonds, et une loi régissant les dépenses financées par les recettes pétrolières devrait être soumise au Parlement. La discipline budgétaire assure une bonne crédibilité du budget dans la mesure où les recettes et les dépenses primaires exécutées ont très peu d'écart avec les recettes et les dépenses primaires inscrites dans la loi de finances. L'absence d'arriérés de paiement est un signe supplémentaire positif de cette discipline budgétaire.

INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité
des systèmes nationaux
de passation des marchés ?

La passation des marchés est une source particulière de préoccupation et l'activité conjointe sur la passation des marchés du CAD a mis en place en 2006 une méthodologie particulière pour l'évaluation de cette dimension. Néanmoins l'indicateur 2b n'est pas encore disponible pour la Mauritanie. En 2006, les systèmes de passation des marchés avaient été jugés médiocres par rapport aux normes de bonnes pratiques qui prévalent au niveau international. Depuis lors, un nouveau code de passation des marchés a été élaboré par le gouvernement avec l'appui de la Banque mondiale et est actuellement en cours d'approbation. Le code distingue mieux les fonctions de la Commission centrale de passation des marchés et prévoit une entité indépendante, l'Autorité de régulation des marchés publics, pour conseiller le gouvernement, collecter des statistiques et renforcer les capacités en matière de passation des marchés. Dans cette structure il y aura aussi une commission disciplinaire et une commission de règlement des différends.

De plus, le nouveau code envisage la création d'une Commission nationale de contrôle des marchés publics. Par ailleurs, une stratégie de lutte contre la corruption est actuellement en cours d'élaboration (une version provisoire est disponible depuis novembre 2007). La corruption est en effet un problème important en Mauritanie. En 2007, *Transparency International* lui a attribué une note de 2.6 sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 10, ce qui la classe en 123^{ème} position sur 179 pays. Le Gouvernement a ratifié en 2006 les conventions des Nations Unies et de l'Union africaine contre la corruption et a sollicité l'assistance des partenaires pour développer des stratégies anti-corruption.

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

INDICATEUR 3

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

La Mauritanie et ses partenaires ont mis en place un certain nombre d'éléments nécessaires à l'alignement de l'aide sur les politiques et systèmes nationaux. Il existe des structures de coordination entre les Partenaires techniques et financiers (PTF) et le gouvernement mauritanien, notamment des groupes thématiques et sectoriels ainsi qu'un comité de suivi du CSLP présidé par le ministre de l'Économie et des finances. Néanmoins, ces groupes connaissent des degrés de succès et d'opérationnalité très variables. Un des défis qui subsiste est cependant de faire en sorte que les concours financiers annoncés par les donateurs soient retranscrits dans leur intégralité et avec exactitude dans le budget national. Le tableau 1 présente les estimations budgétaires des apports d'aide établies par les autorités pour l'exercice 2007 avec l'aide versée par les donateurs au secteur public au cours de la même période. Ce rapport renseigne sur l'ampleur du décalage entre les versements attendus et les versements effectifs, lequel peut basculer dans un sens ou dans l'autre.

TABLEAU 33.1 :
Les estimations budgétaires
du gouvernement sont-elles
complètes et réalistes ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD) a	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) b	2005 (référence)		2007*	
					c = a / b	c = b / a
Allemagne	4	6	19%		65%	
Banque africaine de développement	17	11	47%			62%
Banque mondiale	46	63		84%	73%	
Commission européenne	40	62		95%	64%	
Espagne	6	40	16%		15%	
États-Unis	0	5	--		0%	
Fonds mondiaux	0	0	--		--	
Fonds monétaire international	0	6	--		0%	
France	6	19	18%		30%	
Japon	0	23	--		0%	
Nations Unies	16	38	9%		42%	
Ratio moyen / donateurs	--	--	41%		35%	
Total	181	314	65%		57%	

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

De fait, le montant des versements attendus peut être soit supérieur soit inférieur au montant des versements opérés, pour les donateurs individuels ou en totalité. Pour que la valeur de l'écart soit toujours inférieure à 100 %, le ratio est inversé lorsque les estimations budgétaires excèdent le montant effectif des versements. La valeur de 2007 de l'indicateur 3 pour la Mauritanie ressort à 57 % ce qui est très inférieur à l'objectif de 85 % visé par la Déclaration de Paris. C'est nettement moins que ce qui avait été enregistré en 2005 (65 %). En d'autres termes, on constate une sous-évaluation notable de l'aide dans le budget. Lorsque l'on considère non plus le rapport entre le montant total de l'aide enregistrée dans le budget et le montant total de l'aide déboursée par les donateurs mais la moyenne de ces rapports par pays, ce taux apparaît même encore plus faible puisqu'il s'élève à 35 %, en baisse légère par rapport à 2005.

Ce décalage important entre les aides accordées et leur retranscription dans le budget de l'État s'explique par plusieurs facteurs. D'un point de vue technique, le système budgétaire mauritanien n'est pas de nature à fournir un cadre solide dans lequel intégrer facilement l'aide. La Mauritanie utilise en effet deux budgets différents, un qui porte sur le fonctionnement et un autre qui porte sur l'investissement y compris les financements extérieurs. Ce double système rend plus difficile l'intégration des programmes financés par des ressources extérieures dans l'effort de développement du pays. Les donateurs, de leur côté, ne se plient pas souvent aux conventions comptables du pays. Mais ce décalage traduit aussi les défauts de l'alignement. La communication entre les bailleurs et le gouvernement est souvent insuffisante et les donateurs gèrent souvent directement leurs fonds sans en faire part à l'État.

Le processus d'alignement apparaît ainsi encore inachevé et révèle d'importantes lacunes. Des mesures spécifiques et immédiates peuvent être prises pour réduire l'écart, notamment la fusion des deux budgets étatiques et l'amélioration de la communication entre les donateurs et le gouvernement pour ce qui est de la notification des versements d'aide et leur enregistrement. La fusion des anciens ministères des Finances et des affaires économiques a d'ores et déjà facilité le suivi de l'APD. En 2009, les budgets d'investissement et de fonctionnement du gouvernement seront présentés de façon consolidée.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés.

INDICATEUR 4

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2005 (référence) c = a / b	2007
Allemagne	3	7	48%	47%
Banque africaine de développement	0	0	6%	0%
Banque mondiale	7	10	18%	75%
Commission européenne	0	2	0%	18%
Espagne	6	24	0%	26%
États-Unis	0	1	100%	0%
Fonds mondiaux	0	0	--	--
Fonds monétaire international	0	1	--	0%
France	13	15	23%	90%
Japon	1	1	0%	80%
Nations Unies	11	18	37%	58%
Total	42	78	19%	53%

TABLEAU 33.2 :
Quel pourcentage
de la coopération technique
est coordonné avec
des programmes nationaux?

Cet objectif a déjà été atteint par la Mauritanie en 2007 puisqu'il ressort de l'enquête que 53 % des apports notifiés au titre de l'assistance technique servent à financer des programmes coordonnés. De ce point de vue la Mauritanie a donc connu une amélioration sensible puisque ce pourcentage ne s'élevait qu'à 19 % en 2005. L'ampleur de cet écart traduit nécessairement une amélioration du renforcement des capacités par une aide coordonnée. Cependant, en raison des différents critères appliqués par les bailleurs de fonds et les définitions un peu floues fournies par l'OCDE, cette progression doit être en partie nuancée. Ainsi, plusieurs donateurs ont considéré que la plupart de leur coopération technique est coordonnée (au sens d'une coordination avec le gouvernement) tandis que d'autres n'ont considéré que les interventions coordonnées avec d'autres bailleurs..

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

INDICATEUR 5

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier.

En Mauritanie, seulement 8 % en moyenne des apports d'aide notifiés par les partenaires font appel aux procédures nationales, ce qui est cohérent avec l'indicateur 2a de fiabilité de la gestion du budget et des finances publiques. Seul le FMI se conforme à ces trois procédures pour la totalité de son aide.

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs s'engagent aussi à recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées. Compte tenu de l'insuffisante fiabilité des systèmes nationaux (indicateur 2), aucun objectif chiffré ne peut être fixé quant au taux d'utilisation du système national de passation des marchés publics par les bailleurs. Celui-ci n'a de fait été utilisé par les partenaires que pour 22 % du montant de l'aide, essentiellement par les pays européens (indicateur 5b). Le tableau d'ensemble traduit ainsi une utilisation très faible des systèmes nationaux. Néanmoins, cette performance ne cesse de s'améliorer depuis 2005. L'UE a accepté de fournir une partie de son aide au pays au titre du 10^e Fonds européen de développement (FED) sous forme d'appuis budgétaire.

TABLEAU 33.3 :
Quel pourcentage
de l'aide allouée au secteur
public passe par
les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques					Systèmes de passation des marchés		
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	2005 (référence)	2007	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2005 (référence)	2007
Allemagne	6	0	0	0	40%	0%	3	40%	53%
Banque africaine de développement	11	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Banque mondiale	63	0	0	0	0%	0%	13	26%	20%
Commission européenne	62	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Espagne	40	30	0	0	0%	25%	30	0%	76%
États-Unis	5	0	0	0	--	0%	0	--	0%
Fonds mondiaux	0	0	0	0	--	--	0	--	--
Fonds monétaire international	6	6	6	6	--	100%	0	--	0%
France	19	7	0	0	1%	12%	11	27%	57%
Japon	23	5	5	5	--	21%	5	--	21%
Nations Unies	38	8	0	0	0%	7%	7	0%	18%
Total	314	56	11	11	4%	8%	70	20%	22%

Bien qu'en amélioration continue depuis 2005, la faible performance du système national de gestion des finances publiques affecte encore en effet l'utilisation de celui-ci par les donateurs. Les défaillances se situent notamment au niveau des informations insuffisantes contenues dans les documents budgétaires, du nombre limité de stratégies sectorielles assorties d'une évaluation du coût des dépenses nécessaires, de l'absence de consolidation des données budgétaires de l'Administration générale selon les catégories sectorielles, de l'insuffisance des contrôles internes des dépenses non salariales et des retards dans la présentation du budget au Parlement. Il y a néanmoins des mouvements dans la bonne direction qui, à terme, devront permettre une plus grande utilisation des procédures nationales par les bailleurs de fonds. Comme mentionné pour l'indicateur 2a, le gouvernement a entrepris des réformes pour remettre ces systèmes au niveau des standards internationaux. Une évaluation de *Public Expenditures and Financial Accountability* (PEFA) est en cours de finalisation, ce qui permettra d'identifier avec plus de précision les faiblesses dans la gestion des finances publiques et de faire des recommandations pour y remédier.

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donneurs. Une meilleure utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés se heurte à un certain nombre d'obstacles tels que le manque de clarté de certaines dispositions du code actuel, la faiblesse de l'expertise et l'insuffisance de capacités des commissions. Cependant, des progrès dans ce domaine ont été réalisés, notamment la création d'un Comité de pilotage pour les réformes, l'élaboration d'un nouveau code ou le recrutement d'un centre spécialisé pour le renforcement et la construction des capacités en matière de passation des marchés. Notons par ailleurs que le cas de la Commission européenne est particulier, puisque ses fonds passent par une Commission spéciale de passation des marchés, qui est une institution mauritanienne mais qui utilise les procédures du FED. C'est pourquoi il a été considéré que cette procédure spécifique ne correspondait pas réellement à une utilisation des systèmes nationaux.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

Dans la Déclaration de Paris, les donneurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611.

Entre 2005 et 2007, le nombre d'unités parallèles a légèrement augmenté en Mauritanie. Néanmoins, du fait de l'application plus stricte des critères dans l'enquête 2008, les deux chiffres apparaissent difficiles à comparer.

D'une façon générale, les partenaires techniques et financiers jugent que les unités parallèles à l'administration sont plus efficaces et plus faciles à maîtriser par les bailleurs. Ils émettent parfois des doutes sur la capacité de mise en œuvre des projets par certains ministères malgré le fait que les unités parallèles sont le plus souvent gérées par des cadres qui sont détachés de l'administration (ce qui ne contribue pas à renforcer les capacités de celle-ci). Parfois c'est le gouvernement même qui suggère la mise en place des unités parallèles. Néanmoins, ce dernier et les donneurs travaillent pour réduire le nombre d'unités parallèles et les intégrer dans les ministères techniques. Ainsi, pour plusieurs des derniers projets de la Banque mondiale, les unités de gestion ont été intégrées dans l'institution responsable.

	2005 (référence)	2007 (en nombre)
Allemagne	0	0
Banque africaine de développement	3	1
Banque mondiale	8	8
Commission européenne	1	1
Espagne	8	10
États-Unis	3	0
Fonds mondiaux	1	0
Fonds monétaire international	--	--
France	0	0
Japon	0	0
Nations Unies	0	7
Total	23	27

INDICATEUR 6

TABLEAU 33.4 :
Combien y a-t-il d'unités
parallèles de mise en œuvre
des projets en dehors
des structures existant
dans le pays ?

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

INDICATEUR 7

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donateurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donateurs.

TABLEAU 33.5 :
Quel est le rapport
entre les versements
programmés et les
versements comptabilisés
par l'administration ?

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %.

	Versements enregistrés par l'administration en 2007	Versements programmés par les donateurs en 2007	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) (référence)	2005 (référence)	2007*
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) (référence)		c = a / b c = b / a
Allemagne	0	4	6	--	0%
Banque africaine de développement	7	43	11	--	17%
Banque mondiale	67	67	63	--	99%
Commission européenne	37	65	62	--	56%
Espagne	0	23	40	--	0%
États-Unis	0	0	5	--	--
Fonds mondiaux	0	2	0	--	0%
Fonds monétaire international	0	6	6	--	0%
France	0	6	19	--	0%
Japon	0	23	23	--	0%
Nations Unies	7	55	38	--	12%
Ratio moyen / donateurs	--	--	--	--	19%
Total	154	295	314	39%	52%

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

En Mauritanie, les donateurs avaient programmé de verser 295 millions USD en 2007, mais seuls 52 % de cette somme, soit 154 millions USD ont été enregistrés comme déboursement par le gouvernement. Même si cet écart reste encore très important, on peut noter une amélioration de la prévisibilité de l'aide depuis 2005 où la part des engagements enregistrés par le gouvernement n'était que de 39 %. Cependant, cette progression s'explique essentiellement par la parfaite concordance entre les aides importantes programmées par la Banque mondiale et leur enregistrement dans le budget. Pour tous les autres donateurs l'écart entre les deux données est en revanche très important. Ainsi, en moyenne par donneur, seuls 19 % de l'aide programmée sont enregistrés dans les comptes publics.

L'écart entre les engagements des donateurs et les décaissements enregistrés par le gouvernement relève cependant de deux problèmes très différents. Pour une part, il relève d'un problème technique. Les données du gouvernement sont basées sur les ordonnancements de dépenses enregistrées par le ministère de l'Économie et des finances.

Or, non seulement ces données ne représentent pas des décaissements réels, mais encore plusieurs PTF ne passent encore pas par ce système d'ordonnancement dans leurs appuis au gouvernement. Le bilan annuel du budget consolidé d'investissement, qui permettrait de mieux mesurer cet indicateur, ne sera disponible qu'en mai ou juin 2008. Cependant, il existe aussi des problèmes réels liés d'une part au gouvernement et de l'autre à certains partenaires. Du côté des autorités, le retard dans le décaissement et l'exécution des ressources programmées s'explique en partie par le manque de capacité d'absorption et de mise en œuvre des projets par l'administration et les opérateurs mauritaniens et par des retards dans les processus de passation de marchés. Du côté des donateurs, des variations inattendues des ressources peuvent expliquer que les engagements n'aient pas été honorés. C'est le cas par exemple pour les Nations Unies, qui dépendent souvent des financements d'autres bailleurs.

DÉLIEMENT DE L'AIDE

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine.

Selon les données de l'OCDE, 73 % des apports d'aide dont bénéficiait la Mauritanie en 2005 et 67 % en 2006, les dernières données disponibles, relèvent de l'aide non liée. ■

INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide non liée ?

HARMONISATION

LES DONNEURS ET LES AUTORITÉS PARTENAIRES ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes.

En Mauritanie, un certain nombre d'approches-programmes reflètent clairement ces principes. C'est par exemple le cas de l'éducation (PNDSE), où un mémorandum a été signé afin de coordonner les interventions des bailleurs de fonds dans ce secteur. Sur cette base, des indicateurs de performance communs ont été mis en place et des revues conjointes ont lieu régulièrement. Dans le secteur des transports, les interventions des bailleurs sont aussi clairement intégrées dans une approche-programme. Afin d'appuyer les réformes en matière de décentralisation, la Commission européenne et les coopérations allemande, espagnole et française présentes en Mauritanie ont réuni leurs contributions dans un programme intitulé « Programme européen de renforcement des institutions des collectivités locales et de leurs services » (PERICLES).

INDICATEUR 9

TABLEAU 33.6 :
Quel est le montant
des apports d'aide versés
dans le cadre d'approches
fondées sur des programmes ?

En dépit de ces résultats, la part de l'aide publique au développement allouée dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, et transitant à ce titre par des dispositifs communs, n'a sensiblement pas varié depuis 2005, puisqu'elle ressort à 35 % contre 37 % précédemment. Canaliser plus d'APD à travers des approches-programmes nécessite donc d'intensifier les efforts en matière d'harmonisation des procédures des bailleurs et en terme de mise en place de stratégies sectorielles. Par exemple, une politique sectorielle de la décentralisation mérite d'être mise en place pour coordonner effectivement les nombreuses interventions des bailleurs dans ce domaine.

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés (en millions USD) d	2005 (référence)	2007
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total			
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c = a + b			
Allemagne	0	2	2	10	40%	15%
Banque africaine de développement	0	0	0	11	7%	0%
Banque mondiale	0	37	37	63	51%	58%
Commission européenne	0	39	39	66	100%	60%
Espagne	0	0	0	55	23%	0%
États-Unis	0	0	0	6	0%	0%
Fonds mondiaux	0	0	0	0	--	--
Fonds monétaire international	0	6	6	6	--	100%
France	6	0	6	30	12%	18%
Japon	0	23	23	23	78%	98%
Nations Unies	0	16	16	53	13%	29%
Total	6	122	127	363	37%	35%

RÉALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Les indicateurs 10a et 10b mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints.

INDICATEUR 10a

Lors de l'enquête de 2008, le niveau établi pour la Mauritanie relatif à la coordination des missions effectuées par des partenaires est de 11 %.

TABLEAU 33.7 :
Combien de missions
de donneurs
sont coordonnées ?

	Missions coordonnées *	Total missions	2005 (référence)	2007
	(en nombre) a	(en nombre) b		
Allemagne	1	12	20%	8%
Banque africaine de développement	1	15	7%	7%
Banque mondiale	12	37	29%	32%
Commission européenne	4	6	50%	67%
Espagne	1	1	--	100%
États-Unis	0	0	35%	--
Fonds mondiaux	0	2	0%	0%
Fonds monétaire international	3	7	--	43%
France	3	23	11%	13%
Japon	0	4	0%	0%
Nations Unies	8	44	18%	18%
Total	19	143	14%	13%

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

Des efforts ont été entrepris pour organiser davantage de missions coordonnées entre les donateurs. Ces efforts incluent la détermination de termes de référence communs pour les études des secteurs spécifiques, l'identification des avantages comparatifs entre les agences de développement et des missions conjointes de revue et d'élaboration de nouveaux projets. Par exemple, dans le secteur de l'éducation, toutes les missions sont organisées de façon coordonnée par le Gouvernement. D'autres domaines où les missions conjointes deviennent plus fréquentes sont la santé et l'agriculture. Ces efforts ne se sont cependant pas encore traduits par une augmentation sensible de l'indicateur qui reste par ailleurs fragile du fait des risques de double comptabilisation.

La réalisation conjointe de travaux d'analyse est plus courante que la réalisation conjointe de mission, mais le niveau de 25 % enregistré pour cet indicateur en 2007 représente environ la moitié de l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010 (66 %). Il est également très inférieur à celui constaté en 2005. Cet indicateur est néanmoins difficile à interpréter dans la mesure où les divers bailleurs ont eu parfois des compréhensions différentes des critères qui définissent un travail analytique coordonné. ■

INDICATEUR 10b

TABLEAU 33.8 :
Combien d'analyses par pays
sont coordonnées ?

	Travaux coordonnés* (en nombre) a	Total travaux d'analyse (en nombre) b	2005 (référence)	2007 c = a / b
Allemagne	2	4	--	50%
Banque africaine de développement	0	0	100%	--
Banque mondiale	5	11	100%	45%
Commission européenne	8	10	100%	80%
Espagne	1	1	0%	100%
États-Unis	0	0	100%	--
Fonds mondiaux	0	0	--	--
Fonds monétaire international	3	7	--	43%
France	0	3	--	0%
Japon	0	0	--	--
Nations Unies	13	37	79%	35%
Total	16	62	59%	25%

* Note : le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donateurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en œuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques). La Mauritanie a obtenu la note de C en 2007 comme en 2005.

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés
de cadres d'évaluation
des performances se prêtant
à un suivi ?

L'intégration des divers mécanismes de collecte des données dans un système coordonné de suivi-évaluation est faible en Mauritanie. Les données statistiques sur les conditions sociales ainsi que sur les dépenses publiques et leur impact restent largement inadéquates. Néanmoins, le gouvernement a pris des mesures pour améliorer substantiellement la qualité de l'information et la diffuser au public. Ces efforts sont ancrés dans le cinquième pilier du CSLP-II qui vise notamment à affiner les indicateurs du CSLP pour faire le suivi de sa mise en œuvre d'une façon adéquate et efficiente et à créer un système coordonné de suivi-évaluation. L'élaboration du CDMT doit renforcer la gestion axée sur les résultats par l'intermédiaire d'indicateurs de performance quantitatifs. Au niveau sectoriel, des efforts sont en cours pour améliorer la collecte et l'analyse périodique des données et renforcer les capacités de suivi. Dans les secteurs de l'éducation et la santé en particulier, des outils tels que le Système d'information et de gestion de l'éducation (SIGE) et le Système national d'information santé (SNIS) sont en cours de mise en œuvre. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donateurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Les évaluations mutuelles de progrès en Mauritanie prennent la forme de mécanismes de revue conjointe dans le cadre des approches-programmes de plusieurs secteurs. De plus, lors de la préparation du CSLP II, un travail intense d'évaluation mutuelle a eu lieu pour déterminer les priorités et avantages comparatifs des acteurs. En 2006, les Nations Unies, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ont appuyé le gouvernement pour élaborer un cadre de mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau national. Ce cadre fournit la base pour créer des mécanismes communs de suivi de l'efficacité de l'aide. Un plan d'action lié au dit cadre a aussi été élaboré. La mise en œuvre de ce plan d'action permettra l'évaluation mutuelle des engagements pris. Des consultations récentes ont permis d'envisager également la possibilité d'élargir le système de suivi de la performance du portefeuille local de la Banque mondiale à d'autres bailleurs de fonds. Il n'existe cependant pas encore de mécanisme spécialement consacré au contrôle de l'efficacité de l'aide ou au suivi des engagements pris lors de la Déclaration de Paris. ■

PROGRÈS DEPUIS 2005 ET PRIORITÉS POUR 2010

DES PROGRÈS NOTABLES ONT ÉTÉ ENREGISTRÉS DEPUIS 2005. Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) sectoriels ont permis de mieux relier les objectifs du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au budget de l'État et des éléments de modernisation de la gestion des finances publiques ont été introduits tels que l'établissement d'un nouveau code de passation des marchés ou la mise en place d'un système automatique d'exécution du budget. Sur le front de la corruption, la ratification par le gouvernement des conventions des Nations Unies et de l'Union africaine est également un signe fort.

Pour mieux répondre aux engagements de la Déclaration de Paris, le gouvernement mauritanien et les partenaires doivent cependant encore résoudre un certain nombre de points qui limitent les performances en matière d'efficacité de l'aide. Il s'agit notamment de permettre le renforcement des capacités de la Mauritanie à mettre en œuvre les programmes de développement, de rendre compatibles les conventions comptables des partenaires et celles du gouvernement, de faciliter la réalisation d'un cadre intégré pour gérer les ressources disponibles et les orienter en vue de produire les résultats escomptés. À cet égard, il manque encore une véritable coordination nationale des opérations de contrôle et d'évaluation.

RESUMÉ

TABLEAU 33.9

INDICATEUR		RÉFÉRENCE 2005	2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	B	C	A
2a	Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	2,0	2,5	2,5
2b	Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Pas disponible	Pas disponible	Non applicable
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	65%	57%	85%
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	19%	53%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	4%	8%	Pas d'objectif
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	20%	22%	Non applicable
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	23	27	8
7	L'aide est davantage prévisible	39%	52%	70%
8	L'aide est non liée	73%	67%	Plus de 73%
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	37%	35%	66%
10a	Missions sur le terrain.	14%	13%	40%
10b	Travaux analytiques par pays	59%	25%	66%
11	Cadres axés sur les résultats	C	C	B ou A
12	Responsabilité mutuelle	Non	Non	Oui

CONTRIBUTEURS

Coordinateur national : Mohyedine Ould Sidi-Baba

Correspondant donneur : Jorge Valiente (Nations Unies)

SIGLES

APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
FED	Fonds européen de développement
PAP	Plan d'action prioritaire
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PTF	Partenaire technique et financier
RNB	Revenu national brut