

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Ministère des Affaires Economiques et du Développement

Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques



**DOCUMENT D'ORIENTATION DE LA STRATEGIE
DE RENFORCEMENT DES CAPACITES**

****DRAFT****

I. Contexte

1. Depuis 1985, la Mauritanie est engagée dans un vaste programme de réformes qui ont touché l'ensemble des aspects de la vie politique, économique et sociale du pays et se sont traduites par des mutations profondes du rôle de l'Etat dans l'économie et la société.

2. Au plan politique, le processus de démocratisation amorcé en 1986 par la décentralisation administrative, a atteint son point culminant avec l'adoption, par voie référendaire en 1991, d'une constitution garantissant les droits fondamentaux des citoyens et jetant les bases d'un régime démocratique pluraliste. Il s'en est suivi notamment la formation d'une trentaine de partis politiques, l'organisation régulière d'élections présidentielles, législatives et sénatoriales, le développement de la presse indépendante (environ 400 titres), le pluralisme syndical (3 grandes centrales et plusieurs syndicats professionnels) et l'émergence de la société civile.

3. Au plan économique, les réformes ont visé l'assainissement du cadre macro-économique à travers la mise en œuvre de politiques budgétaires et monétaires rigoureuses, la libéralisation des marchés et des prix, le désengagement de l'Etat des activités marchandes et le recentrage de son rôle sur la régulation de l'économie et le développement des infrastructures économiques et sociales, la promotion de l'investissement privé par l'amélioration de l'environnement institutionnel, juridique et judiciaire des affaires et la conduite de politiques visant la renforcement de la compétitivité de l'économie et son intégration au commerce mondial.

4. Ces réformes ont permis d'enregistrer des résultats importants : (i) l'accélération de la croissance dont le taux se situe autour de 4,4% en moyenne sur la dernière décennie ; (ii) la maîtrise de l'inflation ; (iii) la restauration des équilibres budgétaires et extérieurs favorisant l'accumulation des avoirs intérieurs de l'Etat et des réserves de change, (iv) l'amélioration des indicateurs sociaux et (v) la réduction de la pauvreté dont l'incidence est passée de 56,5% à 46,3% durant la décennie 90.

5. Cependant, en dépit de ces progrès, la prévalence de la pauvreté reste préoccupante puisqu'elle touchait en 2000, 46,3% de la population. L'accès et la qualité des services sociaux de base (éducation, santé, eau potable etc.) restent insuffisants.

6. Cette situation a amené les pouvoirs publics à élaborer le Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) qui présente une vision intégrée de développement et ambitionne d'atteindre, à l'horizon 2015, tous les objectifs internationaux en la matière. La stratégie se décline sous quatre axes : (i) l'accélération et la redistribution de la croissance, (ii) l'ancrage de la croissance dans la sphère économique des pauvres, (iii) le développement des ressources humaines et l'expansion des services sociaux de base, et (iv) **le renforcement des capacités institutionnelles et de la gouvernance.**

7. Cette stratégie a reçu l'appui de la communauté internationale qui s'est traduit par l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE renforcée (juin 2002) et l'engagement des partenaires au développement, lors du dernier groupe consultatif (décembre 2001) de financer le programme d'investissement public à moyen terme.

8. Toutefois, comme souligné dans le CSLP, l'une des contraintes majeures à la mise en œuvre des programmes réside dans *l'insuffisance des capacités institutionnelles et humaines*. Ainsi, en vue de mieux instruire, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer les

politiques et programmes de réduction de la pauvreté, il devient impératif d'élaborer une stratégie cohérente de renforcement des capacités.

9. Le présent document d'orientation intervient dans ce cadre et vise à dégager les lignes directrices d'une stratégie de renforcement des capacités qui sera élaborée de façon participative en impliquant tous les acteurs concernés.

10. Cette stratégie s'articulera principalement autour des volets identifiés dans le CSLP et par les différents programmes nationaux de développement, notamment le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG), le Programme National de Développement du Secteur Educatif (PNDSE), le Programme d'Appui Institutionnel Multi-sectoriel (PAIM) et le Programme National de Renforcement des Capacités/Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques (PNRC/CMAP). Les domaines retenus sont les suivants :

- ❑ **Le renforcement des institutions législatives et judiciaires ;**
- ❑ **La modernisation de l'administration publique ;**
- ❑ **La rationalisation de la gestion des ressources publiques ;**
- ❑ **L'approfondissement de la décentralisation ;**
- ❑ **La promotion du secteur privé ;**
- ❑ **Le renforcement des capacités de la société civile ;**
- ❑ **Le développement de l'éducation et de la formation.**

11. Compte tenu de l'examen en cours dans le cadre du PNBG du premier domaine, la problématique de renforcement des capacités des institutions législatives et judiciaires n'est pas abordée dans ce document d'orientation. Toutefois, la préparation de la stratégie nationale sera enrichie par les conclusions et les recommandations des travaux en cours sur ce domaine.

II. Diagnostic des capacités dans les domaines identifiés¹ :

II.1. L'Administration publique

12. L'administration publique a fait l'objet d'une série de réformes qui ont permis d'aboutir notamment à :

- l'élaboration d'un nouveau statut de la Fonction Publique;
- le recensement des personnels civils de l'Etat contribuant à l'apurement du fichier de la Fonction publique et celui de la solde;
- La mise en place d'un système informatisé de la gestion administrative des personnels de l'Etat ;
- La création d'une cellule de formation et de perfectionnement des fonctionnaires au sein de l'ENA;
- La parution régulière du Journal Officiel.
- La réorganisation des principales administrations économiques en charge: des Affaires Economiques et du Développement (MAED), des Finances (MF), des Pêches et de l'Economie maritime (MPEM), des Mines et de l'Industrie (MMI) et du Commerce (MCAT).

¹ Ce diagnostic sera affiné lors de la préparation de la stratégie. Le présent document d'orientation met davantage l'accent sur les faiblesses plutôt que sur les acquis.

13. Toutefois l'administration publique souffre de faiblesses structurelles qui pénalisent lourdement l'efficacité de l'action publique et qui ont été clairement identifiées lors de la table ronde sur la rénovation de la Fonction Publique organisée en 1999, et citées dans le CSLP.

14. Les principales insuffisances soulevées sont :

- Des relations difficiles avec les usagers : l'administration est peu accessible et peu communicative ;
- Un service public non satisfaisant : les procédures sont lourdes ; la lenteur est de mise. Les trois principes classiques du fonctionnement du service public: équité, efficacité et continuité ne sont pas assurés comme il se doit;
- Une administration du quotidien: les tâches répétitives de tous les jours l'emportent largement sur les fonctions de planification et de gestion prospectives. L'administration exécute des missions mais sans objectifs de qualité, et sans obligation de résultats;
- Une administration insuffisamment outillée pour assurer les fonction stratégiques de pilotage de l'économie : gestion économique (politiques macro et sectorielles), programmation budgétaire, coordination de l'aide, régulation des marchés, suivi et évaluation, etc.
- Une administration peu informatisée : l'outil informatique reste globalement peu utilisé au niveau du secteur public. Or, l'informatisation n'est pas seulement nécessaire pour l'efficacité de l'administration mais elle est aussi un puissant vecteur de changement puisqu'elle induit des changements de procédures et de méthodes de travail et, partant, de mentalités.
- Un système de motivation non incitatif : (i) le système de rémunération est sans doute l'une des questions les plus lancinantes de la fonction Publique mauritanienne. La grille indiciaire est quasiment figée. Les rémunérations sont restées largement en décalage par rapport au coût de la vie et totalement déconnectées des performances; (ii) la gestion de la carrière est peu motivante.
- Une gestion des ressources humaines peu rationnelle : il n' y a pas véritablement de gestion prévisionnelle des ressources humaines; d'où l'inadéquation entre la formation et le poste occupé mais aussi l'inadéquation entre les effectifs et les besoins.
- Des structures peu adaptées : les structures prolifèrent sans qu'elles ne s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble; d'où parfois une lourdeur voire une redondance des organigrammes génératrice de chevauchements et parfois des conflits de compétences. Aussi, le manque de coordination limite les synergies entre les différents organes de l'administration. En outre, les services de l'Etat restent très largement concentrés à Nouakchott et leurs rapports avec les services extérieurs sont mal définis. La *déconcentration administrative* est faible et les délégations de pouvoirs restent en conséquence limitées. De plus la circulation de l'information est insuffisante entre les différents rouages de l'administration;
- Une formation continue insuffisante: les plans de formation continue ne sont pas toujours élaborés par les ministères et s'ils le sont ne sont pas exécutés faute de moyens et de suivi. Il y a lieu de relever également l'absence d'un plan directeur de formation de la Fonction Publique. L'identification des besoins en formation n'est pas rigoureuse. Il en découle que la Fonction Publique est parfois réduite à subir simplement, les effets d'une formation mal coordonnée et non planifiée.

Bref, l'administration mauritanienne ne dispose pas de capacités suffisantes qui lui permettent de faire face aux missions que lui impose le nouvel environnement économique, social et technologique.

II.2. La gestion des ressources publiques

15. L'assainissement des finances publiques, amorcé dans les années 80 a permis à la Mauritanie de réaliser des progrès importants en matière de stabilité macro-économique et de constitution d'une épargne budgétaire substantielle permettant le financement d'une part importante des investissements publics et, ce faisant, de mieux maîtriser son endettement extérieur.

16. Dans le domaine de la gestion des ressources publiques, les efforts ont porté sur: (i) la conduite d'une multitude de réformes fiscales (tarifaire, directe et indirecte) et de programmes de renforcement institutionnel des administrations en charge de l'administration du système, (ii) la mise en place d'actions visant à accroître l'efficacité de la dépense publique telles : le renforcement des fonctions de programmation budgétaire (SYPSIM, CDMT sectoriels, formation), l'adoption d'une nomenclature budgétaire, l'adoption d'une loi d'apurement et la préparation d'une loi de règlement, l'allocation et le suivi des dépenses financées sur ressources PPTE, la réforme des marchés publics, l'évaluation de la gestion des finances publiques etc., et (iii) le renforcement des fonctions de contrôle notamment par la mise en place effective de la cour des comptes.

17. Toutefois, l'analyse de la gestion des finances publiques permet d'identifier de nombreuses faiblesses² :

En matière de recettes :

- La fonction de pilotage (prospective, suivi et évaluation) de la mobilisation des ressources n'est pas entièrement remplie. Il en résulte des faiblesses dans : i) le rendement des administrations fiscales, ii) l'existence de secteurs non fiscalisés, et iii) l'insuffisance dans la coordination avec les départements en charge de la mobilisation des recettes non fiscales (redevances minières, droits d'accès à la ressource halieutique, dividendes etc.).
- La Direction Générale des Impôts (DGI) ne dispose pas de système de gestion informatique, le Programme intégré des applications financières (PIAF) n'ayant pas abouti aux résultats escomptés. Le système d'information sur les contribuables est donc insuffisant. En outre, l'administration fiscale souffre de l'insuffisance des capacités institutionnelles et humaines, de l'absence d'identification unique des contribuables, de la responsabilité limitée en matière de recouvrement, et de la difficulté de suivi des entreprises non soumises au régime du réel.
- Le rendement de l'impôt foncier est faible compte tenu des insuffisances du système cadastral et de la tenue des conservations foncières liées notamment à la faiblesse des moyens humains et logistiques de la Direction des Domaines.
- Au niveau de la douane, l'on relève : (i) le cadre législatif et réglementaire n'est pas actualisé et adapté au cadre juridique multilatéral, (ii) l'insuffisance des capacités du personnel en matière de contrôle et d'investigation dans un contexte marqué par l'application des accords de l'OMC sur la nouvelle valeur en douane, (iii) le déficit d'informatisation limitée au port de Nouakchott et à la Direction Générale, (iv) la

² On peut se référer notamment au rapport provisoire d'évaluation des finances publiques réalisé par la CFAA (Country Financial Accountability Assessment) Septembre 2002

complexité des procédures qui renchérit les coûts de transactions pour le secteur privé, (v) l'absence de gestion prévisionnelle et de système d'incitations du personnel, et (iv) l'insuffisance des moyens de lutte contre la fraude.

En matière de dépenses :

- L'organisation institutionnelle de l'allocation et de l'exécution des dépenses a de multiples faiblesses : l'ancienneté de la réglementation, la centralisation au niveau de la Direction du Budget et de Comptes de l'engagement et de l'ordonnancement, la complexité du circuit de la dépense publique et l'existence d'un circuit spécifique pour l'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures, la composition et les procédures des commissions des marchés publics, la centralisation de la comptabilité publique, et l'absence de structure spécifique chargée du suivi et de l'évaluation de l'impact des programmes de dépenses. Ces faiblesses constituent des contraintes majeures à l'efficacité de la dépense publique.
- Le système d'information sur la dépense publique souffre de nombreuses insuffisances : (i) le système informatique de la dépense est compartimenté, chaque acteur ayant ses propres outils sans cohérence d'ensemble et sans interconnexion des applications (DBC et DTCP non reliés, le contrôle financier travaille manuellement, les ministères sectoriels n'ont pas accès à l'application de la DBC etc.), (ii) l'absence d'intégration de la comptabilité matière et du bordereau des prix dans le système d'information, (iii) l'inexistence d'un système de suivi des dépenses permettant de remonter sur une base régulière l'information sur l'exécution des dépenses et sa cohérence avec les priorités fixées lors de l'allocation.
- Les faiblesses des capacités humaines pénalisent la qualité de la dépense. Elles se situent notamment dans les domaines de i) la programmation budgétaire, tant aux niveaux sectoriel que central, ii) la passation des marchés, iii) la gestion financière et comptable, iv) l'utilisation de l'informatique et de l'Internet et iii) le suivi et l'évaluation.

Globalement la gestion des ressources souffre de l'insuffisance des capacités nationales de programmation, de suivi et d'évaluation de l'utilisation des ressources budgétaires et des financements extérieurs.

18. L'exécution du budget de l'Etat et les opérations qui en découlent sont soumises aux contrôles de la cour des comptes, du contrôle financier, de l'inspection générale des finances (IGF) et du parlement.

19. Opérationnelle depuis 1996, **la cour des comptes**, qui est une institution constitutionnelle, a à son actif plusieurs actions telles que la production de textes, l'organisation de séminaires, la réforme du statut des comptables publics, mais force est de constater que, par rapport aux moyens dont elle dispose, son impact sur la gestion des fonds publics reste dans l'ensemble modeste : pas de contrôle de l'exécution de la loi de finances en l'absence de projet de loi de règlement adopté par le Gouvernement, ni de contrôle juridictionnel des comptes. Sur le plan institutionnel, les principales contraintes demeurent : i) la faiblesse des capacités humaines en matière d'évaluation économique et ii) l'insuffisance de l'infrastructure ainsi que de la couverture géographique.

20. Le **contrôle financier** intervient principalement au niveau de l'engagement et de la liquidation de la dépense et donne son avis sur les projets de textes soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des finances ainsi que sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels de toute nature. Le contrôle financier souffre de : i) une forte

centralisation liée sans doute à celle de l'engagement, ii) la redondance de ses tâches avec le contrôle effectué par l'Ordonnateur Délégué Unique, et iii) l'insuffisance de capacités institutionnelles et humaines pour accorder davantage d'attention, a priori ou a posteriori, à l'efficacité de la dépense.

21. Relevant de l'autorité directe du Ministre des finances et devant accomplir le contrôle sur toutes les structures qui reçoivent, détiennent ou gèrent des deniers publics, l'IGF se heurte à d'importantes difficultés qui influent largement sur son efficacité: i) l'inexistence de manuel de procédures et de « feed-back » sur les rapports qu'elle émet; ii) l'inexistence de personnel cadre d'appui aux inspecteurs et l'insuffisance des moyens logistiques et financiers permettant à ces derniers de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour mener à bien leur mission de contrôle, et iii) l'absence de coordination entre l'IGF et les autres autorités de contrôle, en particulier, les cellules de contrôle des ministères sectoriels.

II.3. La décentralisation

22. Parmi les atouts à mettre à l'actif du processus de décentralisation administrative engagé à partir de 1986, on cite souvent : (i) l'effet formateur de la démocratie municipale qui crée l'élite locale et entraîne par voie de conséquence le recul des forces traditionnelles ; (ii) l'implication accrue des populations dans la gestion de leurs affaires par l'élection de plus de 3400 conseillers municipaux répartis à travers les 208³ communes disséminées sur le territoire national ; (iii) une meilleure proximité des services publics des administrés ; (iv) la création d'une certaine infrastructure au niveau des capitales régionales ; et (v) une certaine mobilisation de l'aide extérieure.

23. Pour autant les communes sont bien loin de prendre en charge les compétences dévolues et ce en raison des faiblesses qui soutendent le dispositif :

➤ Un transfert de compétences inachevé : les communes ont été investies de compétences sans avoir eu les moyens financiers de pouvoir les assumer et sans que les conventions de transfert prévues par les textes n'aient été conclues, sauf cas rarissime ; d'où une dilution de compétence entre l'Etat et les communes, ce qui affecte considérablement l'autonomie de ces dernières qui ressentent déjà fortement la tutelle de l'Etat ;

➤ Une intercommunalité inexistante : à l'exception de quelques collectifs régionaux des maires qui sont plus une association de maires que de communes, il n'y a pas à proprement parler d'intercommunalité, ce qui s'explique à la fois par l'absence d'un texte réglementaire⁴ et par le manque de traditions associatives. Or, compte tenu de l'immensité du territoire, des ressources limitées de la plupart des entités communales⁵, l'intercommunalité pourrait constituer une solution aux problèmes posés pour le développement des communes.

➤ Une insuffisance du niveau de formation des élus locaux et du personnel communal : les élus locaux ont souvent peu d'expérience dans la gestion municipale et leur personnel d'appui n'a pas de statut particulier. Il continue d'être régi par des textes datant d'avant la décentralisation ; le système de rémunération est très peu motivant. Il en résulte que les

³ Initialement de 208, les communes ont été portées à 216 suite à la réforme opérée à Nouakchott en 2001

⁴ La loi 2001- 027 a introduit l'intercommunalité dans la législation mauritanienne, mais le décret qui devait en fixer les modalités n'est pas encore pris.

⁵ Le découpage territorial des communes n'a pas été, à l'origine, nécessairement pertinent du point de vue économique ni même géographique de telle sorte que certaines entités communales paraissent peu viables.

communes sont particulièrement mal loties en personnel qualifié surtout que la formation continue fait défaut;

➤ Une faible fonctionnalité de l'institution communale : les communes connaissent de nombreux problèmes de fonctionnement liés à : (i) l'absence d'une véritable capacité de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre communale; (ii) une perception limitée des politiques de développement du pays notamment dans le domaine de la lutte contre la pauvreté entraînant, du coup, une faible capacité en matière d'identification et de gestion de l'indigence ; (iii) des difficultés majeures dans la gestion du personnel résultant du sous effectif des cadres qualifiés, du sureffectif du personnel d'exécution et, de manière générale, d'une inadéquation profils/emplois;

➤ Une faible mobilisation des recettes : le poids des finances locales reste extrêmement faible ; les recettes générées par les communes mauritaniennes ne représentent guère plus de 3% de celles de l'Etat et sont, de surcroît dominées par les deux grandes villes du pays (Nouakchott et Nouadhibou) qui représentent à elles seules plus de 80% de la recette totale. La faiblesse des moyens financiers des communes est en fait, due à l'inadaptation de la fiscalité, particulièrement pour les communes rurales où les taxes sont assises sur une réalité économique inexistante et à la modestie des transferts financiers de l'Etat en dépit des dernières améliorations⁶.

II.4. Le secteur privé

24. Le développement du secteur privé a été au centre des réformes structurelles engagées depuis 1985. Les efforts ont porté notamment sur : (i) la libéralisation de l'économie, (ii) le désengagement de l'Etat des secteurs marchands au profit du secteur privé, (iii) l'amélioration de l'environnement institutionnel, juridique et judiciaire des affaires, et (iv) la concertation continue entre l'Etat et le secteur privé.

25. Pour autant, des goulots d'étranglements subsistent notamment au niveau institutionnel empêchant le secteur privé de jouer pleinement son rôle en tant que créateur de richesses et locomotive de l'économie : i) la complexité et parfois l'ancienneté de la réglementation économique qui a été peu ou prou adaptée aux réformes, ii) le dispositif institutionnel de régulation de l'économie permettant de s'assurer d'un fonctionnement efficient des marchés notamment des facteurs, iii) l'insuffisance de l'accès à l'information commerciale, iv) les faiblesses des institutions du secteur privé (Chambre du commerce, d'industrie et d'agriculture et des organisations patronales), v) la qualité de l'offre en matière d'expertises dans l'audit et l'analyse financière, et vi) l'absence de formation à l'esprit d'entreprise notamment pour les nouveaux investisseurs.

II.5. La société civile

26. Naguère embryonnaire, la société civile, a connu un développement marqué depuis l'avènement du pluralisme. Ainsi sur l'effectif actuel de plus de près d'un millier

⁶ La loi de finances 2002 prévoit une augmentation du Fonds régional de développement (FRD) de 265 initialement à 600 millions d'UM, quoique celui-ci est perçu par les communes comme une subvention gérée par les autorités administratives et non comme un fonds à la disposition des communes. Le FRD a été porté à 1 milliard en 2003.

d'associations, nonobstant les regroupements coopératifs qui connaissent déjà une réelle expansion et les formations syndicales⁷, seules 3,12% étaient opérationnelles avant 1990.⁸

27. De plus, la société civile est désormais considérée comme un acteur majeur des politiques nationales de développement. Cette option est affirmée avec force dans le CSLP et dans le Programme national de Bonne Gouvernance (PNBG). Un cadre juridique d'intervention pour les associations de développement a été élaboré; celles-ci sous certaines conditions, peuvent être reconnues d'utilité publique.

28. Ces avancées restent toutefois de portée limitée. La société civile achoppe, en effet, sur d'innombrables difficultés: faible structuration, atomisation à l'extrême, absence de moyens financiers et logistiques, insuffisance ou absence de personnel qualifié, absence de stratégie globale et adaptée de renforcement des capacités, concentration à Nouakchott, manque de professionnalisme, tendance vers une logique de marché détournant parfois du projet social etc.

29. Un cyberforum des ONG a été créé dans le cadre d'un partenariat entre le CDHLCPI et le PNUD qui regroupe actuellement près de 300 ONG ainsi que des communes et des journaux de la presse indépendante. Le cyberforum est organisé en plusieurs groupes thématiques regroupant les ONG ayant des intérêts communs. Cet espace d'échange et de communication qui a rendu de services multiples aux ONG: création de site, page web, navigation, apprentissage suivant un processus de recherche-action formation. Toutefois, son apport reste limité par l'absence de cadre réglementaire, la faiblesse des capacités humaines ainsi que de l'autofinancement de la structure.

30. La presse indépendante a elle aussi connu une expansion remarquable à la faveur du nouveau contexte institutionnel. Ainsi, près de 400 titres sont reconnus par le Ministère chargé de l'intérieur dont seulement une vingtaine de parution plus ou mois régulière. Cette presse véhicule un message pluraliste et jouit d'une liberté réel mais se heurte à de réelles difficultés liées notamment (i) au manque de professionnalisme, (ii) au coût élevé de production des journaux, (iii) aux difficultés d'accès à l'information, (iv) à l'insuffisance des échanges et de coopération avec la presse internationale, et (v) au faible niveau de formation des journalistes.

II.6. La qualité de l'éducation et de la formation

31. Le renforcement des capacités est une action de long terme dont les résultats dépendent de la qualité de la production du système d'éducation et de formation. Or les évaluations récentes montrent: i) une dégradation importante de la qualité du système d'éducatif s'expliquant notamment par la priorité accordée initialement au développement quantitatif financé au détriment de la disponibilité des intrants, ii) une faible adéquation entre l'offre de formation et la demande de l'économie. Ces constats ont été pris en considération dans le nouveau programme décennal pour le secteur éducatif. De plus, l'apprentissage des langues étrangères et l'utilisation des NTIC au sein des établissements scolaires, introduits dans la récente réforme du système éducatif, devraient avoir une contribution positive au renforcement des capacités humaines.

⁷ Celles-ci relèvent respectivement pour leur reconnaissance du Ministère du Développement rural et du parquet

⁸ Idrissa Danka Maiga, Mohamed Lemine, Evaluation des capacités des ONG nationales, Juin 2000

32. Le développement quantitatif de l'enseignement fondamental s'est traduit par un explosion des effectifs de l'enseignement supérieur qui n'a pas été accompagné par la mise à disposition des moyens permettant de : i) piloter ce niveau d'enseignement en adaptant la formation aux besoins de l'économie, ii) renforcer l'encadrement et mettre à la disposition des étudiants les moyens nécessaires (bibliothèques, informatique, laboratoires, télécommunications etc.), iii) développer la recherche appliquée aux besoins prioritaires du pays, iv) et promouvoir les partenariats avec les institutions extérieures similaires pour transférer les connaissances au pays.

33. L'offre de formation continue reste très limitée dans le pays ce qui constitue une contrainte à la levée des insuffisances soulignées ci-dessus. La décision du Gouvernement de mettre en place le Centre de Formation et d'Echanges à Distance ainsi que le Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques procède de cette préoccupation de renforcement des capacités.

III. Les composantes du Programme National de Renforcement des Capacités

34. Comme signalé plus haut, le présent document d'orientation constitue simplement un cadre de référence pour l'élaboration participative du PNRG qui devrait permettre le développement des capacités institutionnelles et humaines qui sont essentielles pour une bonne mise en œuvre du CSLP et donc pour l'atteinte de ses objectifs ambitieux.

35. Suite aux éléments du diagnostic soulevés et qui ont axé sur les sept domaines considérés comme prioritaires en matière de renforcement des capacités, les activités à mener dans le cadre des composantes retenues pourraient être envisagées comme suit.

Composante I : Modernisation de l'Administration publique

36. L'efficacité de l'administration publique est essentielle à l'efficience des interventions de l'Etat et des agents économiques et donc son renforcement est un préalable à la réussite de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

37. La stratégie dans ce domaine se présente autour des principaux axes qui suivent :

➤ La réorganisation de l'administration :

- Procéder à une analyse globale du système administratif (structures, mode de fonctionnement, finalité de l'action administrative) pour l'adapter à ses nouvelles missions. Cette activité permettra de faire des propositions pour restructurer l'administration en vue de mieux distribuer les tâches, de corriger les incohérences et de mettre fin aux redondances et aux superflus, de répondre aux exigences d'efficacité;
- Réhabiliter le service public par l'introduction de nouvelles valeurs telles que : la transparence, l'accessibilité, l'efficacité et la qualité etc. ; ce qui supposerait : (i) la mise en place d'un cadre méthodologique de simplification des formalités et des procédures administratives, (ii) l'élaboration et la publication des guides pour faire connaître les différentes prestations qui relèvent de chaque administration et (iii) l'actualisation des textes législatifs et réglementaires afin de les adapter à l'évolution de la société ;

➤ La réforme de la Fonction publique :

- Le renouveau de l'administration devra entraîner une profonde réorganisation de la Fonction publique pour répondre au mieux aux exigences de ce renouveau. La réorganisation devra embrasser tous les aspects classiques qui caractérisent la Fonction publique: conditions de recrutement et d'avancement, grille de rémunération, notation, mobilité, répartition des fonctions, hiérarchie, formation, etc. Il s'agirait en particulier, à la base de la restructuration de l'administration et des choix budgétaires, de revoir le système de motivation dans son ensemble y compris les modalités de promotion, de telle sorte que la carrière obéisse à des critères préalablement définis de mérite et de performance;
- Réviser le dispositif législatif et réglementaire qui soutend la Fonction publique y compris le statut adopté en 1993 pour prendre en compte les normes exigées par la nouvelle réorganisation afin de bâtir une Fonction publique, plus flexible, plus dynamique et plus motivante;
- Procéder à une évaluation des ressources humaines et mettre en place un système de gestion prévisionnelle du personnel basé sur l'adéquation des effectifs aux besoins et des profils aux postes;
- Arrêter une stratégie globale de formation continue associant étroitement recherches et actions sur le terrain et permettant une meilleure coordination dans ce domaine;
- Re-dynamiser le Conseil supérieur de la Fonction publique pour mieux accompagner ces réformes .

➤ Développement des fonctions stratégiques

- Développer les fonctions d'analyse en renforçant les capacités institutionnelles et humaines des institutions clés ce domaine, notamment le Centre Mauritanien d'Analyse de Politiques qui est appelé à produire et à diffuser les analyses et leurs outils auprès de l'ensemble des intervenants nationaux. Une attention particulièrement devra être accordée à la gestion macroéconomique et au développement d'instruments d'aide à la décision (modélisation, analyse conjoncturelle) ;
- Renforcer les capacités de programmation, notamment par l'appropriation de l'élaboration des CDMT et la mise en œuvre du programme d'appui institutionnel (PAIM) dans ce domaine ;
- Appuyer les capacités de coordination de l'aide extérieure et de la gestion de la dette par : i) l'interface des systèmes d'information des acteurs nationaux impliqués, ii) la collecte régulière et la diffusion de l'information, iii) l'utilisation du comité de donateurs du dispositif du CSLP pour assurer la coordination de l'aide, et iv) la généralisation de l'élaboration des stratégies d'aide par partenaire et de l'organisation de revues de portefeuille ;
- Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation du CSLP par la mise en place d'un dispositif institutionnel regroupant les producteurs et les utilisateurs du système ainsi que par le développement de l'expertise technique.
- Améliorer le système statistique à travers:

- ✓ La mise en oeuvre du schéma directeur de la statistique ;
- ✓ le renforcement des capacités techniques et opérationnelles des structures statistiques;
- ✓ L'adhésion au système général de diffusion des données.

➤ Déconcentration sur la base:

- Réduire les structures de l'administration centrale et réorganiser les services territoriaux en fonction de pôles de compétences bien définis;
- Redéfinir les rapports hiérarchiques entre l'administration centrale et les services extérieurs;
- Redéployer les ressources humaines qui permettrait une présence plus importante du personnel de conception au niveau territorial.

➤ Informatisation⁹:

Il s'agira de moderniser l'administration par l'outil informatique et numérique à travers :

- Le renforcement de l'informatisation de l'administration ;
- L'automatisation et la rationalisation des procédures administratives ;
- La mise en place d'un système d'information de gestion et de partage des données autour d'intranets ;
- La mise en place d'une infrastructure réseau commune ;
- l'extension progressive du réseau de l'administration centrale aux chef-lieux des wilaya, des moughataa et des communes ;
- L'accroissement du niveau de compétences et la formation du personnel de l'Etat ;
- Le développement de sites Internet pour les différentes administrations, l'harmonisation et la cohérence de ces sites ;
- La modernisation des services publics par l'ouverture des services gouvernementaux en ligne au bénéfice des usagers.

➤ Suivi –évaluation de l'administration

- Institutionnaliser l'évaluation de telle sorte que chaque ministère ou structure déconcentrée élabore chaque année en même temps que son budget, un plan d'action adapté à la nature de sa mission, les tâches devant être réparties entre les différentes structures internes par une lettre de mission qui fixerait les objectifs particuliers à chaque responsable de structure invité à définir à son tour son programme d'activités ;
- Sur la base de programmes d'activités de chaque structure dont l'ensemble reproduit le plan d'action du département ministériel, des critères de performances seraient

⁹ Les mesures proposées sont inspirées de la stratégie nationale de développement des technologies nouvelles (2002-2006).

définis et des modalités d'évaluation de telles sorte que les forces et les faiblesses soient mises en évidence et que les ajustements soient opérés en conséquence ;

- Les évaluations pourraient se faire à la base d'un rapport annuel d'activités ou à la base d'un audit de performance. La répétition annuelle de ces rapports mettrait en lumière les ajustements de structures administratives nécessaires pour assurer une meilleure satisfaction des fonctions collectives et faciliterait ainsi l'adaptation permanente de l'organisation des services à l'évolution de leurs tâches. Les critères d'évaluation doivent être réalistes et facilement mesurables.

Composante II : La rationalisation de la gestion des ressources publiques

38. La gestion efficace et efficiente des ressources publiques conditionne de toute évidence la réussite de tous les programmes publics. Le renforcement des capacités dans ce domaine devra viser : (i) une plus grande mobilisation de la recette ; (ii) une amélioration du système d'allocation des ressources; (iii) une rationalisation de la chaîne des dépenses et (iii) un renforcement des systèmes de contrôle, de suivi et d'évaluation d'impact.

39. Ainsi, la stratégie consiste à mettre en œuvre les actions suivantes :

➤ **En matière de mobilisation des recettes**

- Piloter au plus haut niveau la stratégie de mobilisation de ressources en renforçant les capacités de contrôle des administrations et d'analyse prospective fiscale et financière;
- Rénover le système d'informatisation de la DGI par l'introduction d'un logiciel intégré, adapté à la gestion des impôts ;
- Elargir l'assiette fiscale notamment par un meilleur suivi des entreprises soumises au régime du forfait et par la mise en place d'un système incitatif pour l'intégration au régime du réel en accordant des facilités au niveau de la fiscalité, des marchés publics, de la protection sociale¹⁰, etc. ;
- Améliorer le système d'information sur les entreprises internationales ;
- Réorganiser la Direction des Domaines afin de lui donner une véritable fonction domaniale et cadastrale ;
- Conduire une réforme de modernisation de la douane à travers : (i) le renforcement du système de pilotage par la mise en place d'un comité paritaire Etat-secteur privé, (ii) la simplification des formalités administratives pour réduire le coût de transactions, (iii) l'adaptation de la réglementation au cadre juridique multilatéral, (iv) l'amélioration du système d'information et de gestion (saisie des transitaires, collecte des statistiques...); (v) le renforcement de la surveillance douanière et de la lutte contre la fraude; (vi) l'amélioration du système de motivation du personnel de la douane; (vii) la réorganisation des services douaniers et (viii) la mise en place d'un code de déontologie.

➤ **En matière de dépenses**

¹⁰ L'Etude sur la réforme réglementaire déjà citée propose un « régime de transition » des entreprises informelles vers les entreprises formelles.

- Systématiser l'élaboration de CDMT sectoriels et mettre en place un CDMT global pour assurer une meilleure programmation budgétaire tout en renforçant l'expertise nationale dans ce domaine et en engageant un dialogue avec le parlement à ce sujet;
- Réviser le système d'exécution budgétaire dans le sens d'une décentralisation de l'engagement et de l'ordonnancement budgétaires, d'un allègement et d'une uniformisation des procédures ;
- Automatiser toute la chaîne de dépenses publique depuis l'engagement jusqu'au paiement;
- Renforcer la capacité d'absorption par : i) la poursuite de la réforme de passation des marchés, ii) le renforcement des capacités des commissions, iii) la mise en place de banques de données des documents des marchés (DAO, offres, évaluation etc.), iv) le renforcement des capacités des structures d'exécution (programme technique et financier, expertise dans la préparation des dossiers, maîtrise des procédures), et v) le développement d'un système d'information pour identifier sur une base régulière l'état d'exécution, les goulots d'étranglement et donc les mesures prioritaires à prendre ;
- Produire et publier les comptes administratifs et de gestion de façon régulière ;
- Réformer le système comptable et améliorer la gestion de la trésorerie;
- Etablir une mercuriale des produits principaux et une comptabilité matière ;
- Développer les capacités des différents acteurs (Ministère des Finances, Ministère des affaires économiques et du développement, Banque centrale) impliqués dans la programmation des dépenses, de leur suivi et de leur évaluation et dans la coordination de l'aide extérieure.

➤ **En matière de contrôle**

- Réorganiser les structures du contrôle financier et de l'inspection générale des finances dans le sens de leur déconcentration auprès des ministères sectoriels et des régions ;
- Doter ces structures de moyens humains et les former aux techniques d'audit ;
- Assurer une large diffusion des travaux de la cour des comptes (publication du rapport annuel, diffusion des arrêts.....) ;
- Créer une antenne régionale de la cour des comptes au niveau de Nouadhibou ;
- Déterminer les modalités d'assistance de la cour des comptes au Parlement.

Composante III: Approfondissement de décentralisation

40. L'objectif est d'asseoir la décentralisation pour enclencher une dynamique endogène de développement durable au niveau de tout le pays. Cette vision instrumentale de la décentralisation repose sur le fait que celle-ci pourrait constituer une solution institutionnelle au développement puisqu'elle favorise la participation des populations à la base.

41. La montée en puissance de la décentralisation, suppose :

- **Le renforcement du dispositif juridique et institutionnel :**

- Le renforcement de la Direction des collectivités locales (DCL) en moyens financiers, techniques et humains pour lui permettre de mieux piloter le processus de décentralisation ;
 - La mise en œuvre des modalités réglementaires prévues pour le transfert effectif, mais réaliste, des compétences et par l'application, autant que possible, du principe de subsidiarité¹¹ ;
 - L'allègement et la déconcentration du système de contrôle de tutelle sur les communes. Il s'agit de mieux rapprocher la tutelle des communes et de tendre progressivement vers un contrôle juridictionnel a posteriori ;
 - La mise en place d'un cadre réglementaire pour l'intercommunalité (mode de regroupement éventuel, système de financement...) ;
 - L'étude de faisabilité d'un élargissement du champ territorial de la décentralisation par l'érection de la wilaya (région) en personne morale dotée de l'autonomie financière¹².
- La mobilisation des ressources :
- Procéder à une réforme profonde de la fiscalité dans le sens d'une rationalisation de l'assiette des impôts, d'une maîtrise de la matière imposable et d'une adaptation de la fiscalité aux différentes catégories des communes ;
 - Le parachèvement de la réforme du Fonds Régional de Développement et sa transformation pure et simple en dotation de développement communal (DDC) en fixant des critères d'attribution objectifs qui tiendraient compte de la démographie, de la péréquation financière et de l'effort d'autofinancement de chaque commune ;
 - La mise en place d'un mécanisme préexistant de financement des collectivités locales (Fonds de Développement Local, crédit communal etc.).
- Le renforcement des capacités de gestion municipale
- La mise en place d'un système d'information communale (base de données, système d'information géographique...) ;
 - Le renforcement des capacités conceptuelles et méthodologiques des communes en matière de lutte contre la pauvreté et d'identification des indigents ;
 - La mise en place d'un cadre adéquat pour la formation initiale et continue au profit des élus locaux et du personnel des collectivités territoriales ;
 - L'élaboration d'un statut incitatif pour le personnel des collectivités territoriales ;
 - L'élaboration et la généralisation des plans communaux de développement (PCD).

¹¹ Principe selon lequel les compétences sont attribuées à l'instance administrative la plus proche de ceux que ces compétences concernent.

¹² Les exigences d'une décentralisation et d'une déconcentration en vue de favoriser le développement, accréditent l'idée de plus en plus admise d'un échelon infra-étatique plus large que les communes et suffisamment pertinent pour engager une action de planification de développement. Néanmoins le financement de cette structure reste à rechercher et ne peut l'être en tout cas par la seule fiscalité compte-tenu de la pression fiscale et du faible potentiel économique existant ...

Composante IV : La promotion du secteur privé

42. En tant que créateur de revenus et d'emplois et donc levier de l'économie, le secteur privé joue un rôle clé dans le développement du pays. Les actions qu'il conviendrait d'entreprendre en vue de renforcer ses capacités pourraient s'articuler autour des axes suivants :

- La formation : élaboration d'un programme de formation adapté aux besoins des promoteurs privés en mettant l'accent sur la formation et la gestion des entreprises, l'utilisation des NTIC, la gestion de l'assurance qualité, l'incubation des jeunes entrepreneurs ;
- Le développement institutionnel : mise en œuvre de la réforme de la réglementation, renforcement des mécanismes de concertation, ainsi que la réorganisation des professions d'audit et d'analyse financière ;
- Appui au secteur informel : élaboration d'une étude sur le secteur informel qui devrait déboucher sur un plan d'actions pour le renforcement de ce secteur en vue d'accroître sa contribution au PIB tout en proposant un régime incitatif pour l'intégration des entreprises informelles au secteur formel;
- Appui aux principaux organes chargés de la promotion du secteur privé :
 - Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture (CCIA) : restructuration, dotation en personnel technique, mise en place d'instances électives, régionalisation, création d'une base de données sur les entreprises, mise en place d'une cellule d'arbitrage, équipement adéquat, etc.
 - Comité national de concertation Etat-secteur privé : formation du personnel, renforcement de la coordination en matière d'élaboration des textes, réorganisation, etc.
 - Renforcement des capacités institutionnelles et humaines des organisations patronales, notamment la Confédération Nationale du Patronat Mauritanien (CNPM) à travers l'appui à la cellule de formation.
- Mise en place d'un centre d'information commerciale (CIC) au sein du Centre d'Information Mauritanien pour le Développement Economique et Technique (CIMDT).

Composante V : Appui à la société civile

64. Il est clair aujourd'hui que la société civile qui couvre les formes d'organisation de la société en dehors de la sphère étatique et du secteur privé est un facteur de changement social à travers les dynamismes qu'elles créent, les actions de civisme envers les citoyens et les initiatives locales. C'est pourquoi elle a été identifiée comme un acteur essentiel de développement.

65. Compte tenu de sa jeunesse et de son inexpérience en Mauritanie, la société civile a cependant fortement besoin d'être mieux structurée, mieux professionnalisée et financièrement mieux appuyée. Les actions dans ce domaine devraient être orientées vers :

- L'élaboration d'un plan directeur de renforcement des capacités de la société civile.
Ce Plan devrait définir :
 - Les dispositions juridiques et institutionnelles à prendre éventuellement en vue d'une meilleure implication de la société civile dans les stratégies de développement ;

- Les modalités d'un plan de formation : thèmes, organisation, approche méthodologique de la formation, public cible, etc. ;
 - Les critères d'« habilitation » des organisations de la société civile (OSC), c'est à dire les conditions techniques et éventuellement financières, au-delà de l'agrément octroyé pour les associations de développement, qu'il conviendrait de remplir pour prétendre au statut d'association de plein exercice et être qualifié pour jouer pleinement le rôle dévolu à cet effet.
 - Les mécanismes de participation et les structures partenariales : comment institutionnaliser et pérenniser la participation et le partenariat, d'une part entre l'Etat, le secteur privé et la société civile et d'autre part entre cette dernière et les instances électives (parlement, communes etc.);
 - Le dispositif institutionnel d'opérationnalisation du Plan directeur : mécanismes de validation, structures de coordination et de suivi, la politique de communication, etc.
 - Un chronogramme des activités à mener pour la mise en oeuvre du Plan.
- L'appui au cyberforum de la société civile pour lui donner plus d'autonomie notamment par l'élaboration des statuts, la constitution des groupes thématiques, l'organisation d'actions de formation, etc.
- Création d'un fonds d'appui aux OSC: ce fonds pourrait être alimenté à partir des contributions de l'Etat, des bailleurs de fonds extérieurs et des OSC elles mêmes. Les mécanismes de gestion du fonds seraient définis d'un commun accord entre les parties prenantes.
- L'appui à la presse indépendante à travers :
- La réalisation d'une étude sur la presse indépendante qui devrait aboutir à un plan d'action intégré pour le renforcement des capacités de cette presse à moyen et long terme et éventuellement à l'ouverture à d'autres médias ;
 - La formation qui devrait porter aussi bien sur les principes de base de la profession (missions, déontologie, éthique) que sur les techniques journalistiques (reportage, rédaction, synthèse etc.) ou encore sur la formation en Publication Assisté par ordinateur (PAO);
 - La mise en place d'un système de messagerie et de distribution capable d'assurer une diffusion nationale puis internationale des journaux nationaux;
 - Le développement du partenariat avec la presse internationale (échanges de personnels, stages, etc.) et l'accès à l'information.

Composante VI: Renforcement de la qualité de l'éducation et de la formation

43. L'appui au système éducatif en tant que premier formateur des ressources humaines est essentiel pour le développement des capacités nationales. Les axes identifiés et qui restent à consolider, s'articulent autour de :

- La mise en oeuvre des mesures d'amélioration de la qualité prévues dans le PNDSE pour tous les niveaux du système éducatif ;
- Généralisation de l'utilisation progressive des NTIC et développement de bibliothèques dans le cadre de l'initiative de promotion du livre et de la lecture;
- Le développement de l'interface entre les établissements d'éducation, de formation et de recherche d'une part, et les acteurs nationaux de développement

(administration, secteur privé et société civile) pour que la formation et la recherche soient adaptées aux besoins de ces acteurs ;

- L'établissement de partenariats entre les établissements d'enseignement supérieur, les institutions de recherche, et les institutions similaires étrangères pour assurer un transfert des connaissances ;
- La réorganisation de l'offre de formation continue ;
- La mise en place du CFED et le renforcement du CMAP pour le développement des capacités humaines.

IV. Processus d'élaboration de la Stratégie Nationale de Renforcement des Capacités (SNRC)

Ce document d'orientation servira de cadre d'élaboration de la SNRC ;

- A l'issue d'un cycle itératif de discussions et d'échanges entre le CMAP et les différents partenaires concernés par les volets d'intervention, le document d'orientation sera affiné, complété et validé ;
- Chaque composante fera l'objet d'un diagnostic approfondi assorti d'une stratégie à long terme et d'un plan d'actions prioritaire triennal avec une estimation chiffrée des coûts et un calendrier d'exécution précis. Les documents ainsi élaborés seront validés dans le cadre d'ateliers thématiques ;
- A l'issue de cette phase, le document de la SNRC est élaboré y compris les modalités de suivi-évaluation. Il sera alors soumis à un atelier national de validation auquel seront conviés l'ensemble des parties prenantes.

Chronogramme d'élaboration de la SNRC

- 1^{ère} phase : document d'orientation discuté et finalisé (mi-décembre 02)
- 2^{ème} phase : élaboration de documents sur les axes de la stratégie (Février 03)
- 3^{ème} phase : ateliers thématiques de validation des stratégies (mars 03)
- 4^{ème} phase : organisation d'un atelier national de validation (avril 03);
- 5^{ème} phase : finalisation de la stratégie nationale de renforcement des capacités (juin 03).