

Lettre de Marché N°2010/241906

Contrat Cadre EuropeAid: 127054/C/SER/multi - Lot 11
Macroéconomie, Statistiques et Gestion des Finances
publiques

Mission d'assistance technique
pour l'élaboration d'un Schéma
Directeur des réformes de la
Gestion des Finances Publiques
en République Islamique de
Mauritanie

Décembre 2010

Version 4

Assistance technique réalisée par ADE

"Ce rapport a été préparé par Giovanni Caprio et Sofiène Fakhfakh et a été réalisé avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de ADE et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne."

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS

PRÉFACE

CONTEXTE

1.	DIAGNOSTIC DE LA GFP EN RIM	1
1.1	CREDIBILITE DU BUDGET	1
1.2	EXHAUSTIVITE ET TRANSPARENCE	1
1.3	BUDGÉTISATION BASÉE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	5
1.4	PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	9
1.5	COMPTABILITE ET REPORTING FINANCIER	12
1.6	SURVEILLANCE ET VERIFICATION EXTERNES	13
2.	STRATÉGIE DES RÉFORMES DE LA GFP EN RIM	15
2.1	ENJEUX ET DEFIS	15
2.2	OBJECTIF GLOBAL.....	16
2.3	OBJECTIFS SPECIFIQUES	16
2.4	RESULTATS ATTENDUS	16
2.5	CHAMP DE COUVERTURE	17
2.6	HORIZON DE MISE EN ŒUVRE	17
2.7	PRINCIPES DIRECTEURS.....	17
2.7.1	Appropriation politique au plus haut niveau	17
2.7.2	Responsabilisation	18
2.7.3	Priorités	18
2.7.4	Financement des réformes et partenariat	18
2.7.5	Unicité du pilotage de mise en œuvre	18
2.8	CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE	19
2.9	LE CADRE INSTITUTIONNEL	20
3.	AXES ET COMPOSANTES DES RÉFORMES	23
3.1	UNE BUDGÉTISATION PLURIANNUELLE CAPABLE DE LIER OBJECTIFS DE POLITIQUES PUBLIQUES ET POSSIBILITES FINANCIERES DE L'ÉTAT	23
3.2	UNE BUDGÉTISATION PAR PROGRAMMES POUR UN MEILLEURE AFFICHAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET UNE AMELIORATION DE LA PERFORMANCE OPERATIONNELLE.....	26
3.2.1	Le programme	26
3.2.2	La gestion du budget du programme	27
3.2.3	La budgétisation et la performance de l'action publique	27
3.2.4	Les documents budgétaires	28
3.3	UN DISPOSITIF DE MOBILISATION DES RESSOURCES EFFICACE QUI CONTRIBUE A OBTENIR LES RESSOURCES NECESSAIRES AU FINANCEMENT DES DEPENSES ET DANS LE CADRE DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE.....	29
3.3.1	Mobilisation des ressources intérieures	31

3.3.2	La Mobilisation des ressources extérieures	34
3.4	UNE CLASSIFICATION DES DEPENSES QUI REpond AUX BESOINS DE GESTION ET D'ANALYSE.....	34
3.5	DES PROCEDURES D'EXECUTION DU BUDGET DESTINEES A TRAITER LES RISQUES ET A FOURNIR UNE ASSURANCE RAISONNABLE QUANT A LA REALISATION DES OBJECTIFS DE L'ADMINISTRATION	35
3.6	UN PROCESSUS DE DECENTRALISATION RENFORCE A TRAVERS UNE MEILLEURE AUTONOMIE DES COLLECTIVITES LOCALES	37
3.7	UNE MEILLEURE TUTELLE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS CONFORMEMENT AUX PRINCIPES DE TRANSPARENCE, DE GOUVERNANCE ET DE RESPONSABILITE	38
3.8	UN SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE DE L'ÉTAT FIABLE ET SECURISE	39
3.9	UN SYSTEME COMPTABLE PERMETTANT LE REPORTING FINANCIER REGULIER ET FIDELE DE L'ACTIVITE DE L'ADMINISTRATION	41
3.10	UNE SURVEILLANCE ET UNE VERIFICATION EXTERNES EFFICACES ET RENFORCEES	43
3.10.1	Surveillance et vérification juridictionnelles par la Cour des Comptes.....	43
3.10.2	Surveillance et vérification parlementaires	44
4.	GESTION ET CONDUITE DES RÉFORMES DE LA GFP.....	47
4.1	PILOTAGE ET GESTION DES REFORMES	47
4.2	SUIVI & EVALUATION	48
4.3	CHANGEMENTS ET ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT	48
4.3.1	Formation et communication	48
4.3.2	Appui et assistance.....	50
4.3.3	Appui institutionnel.....	51
4.4	HYPOTHESES ET RISQUES	52
	ANNEXES.....	55
ANNEXE 1:	CADRE LOGIQUE.....	57
ANNEXE 2:	CADRE JURIDIQUE	63
ANNEXE 3:	CADRE INSTITUTIONNEL DE LA GFP ET DES RÉFORMES.....	65
ANNEXE 4:	CALENDRIER DE PRÉPARATION DU BUDGET	67
ANNEXE 5:	LIEN ENTRE LA PERFORMANCE ET LA BUDGÉTISATION	69
ANNEXE 6:	MOBILISATION DES RESSOURCES.....	71
ANNEXE 7:	CLASSIFICATION DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	75
ANNEXE 8:	LE CONTRÔLE FINANCIER INTERNE PUBLIC	77
ANNEXE 9:	GLOSSAIRE.....	79
ANNEXE 10:	NOTE D'ORIENTATION MÉTHODOLOGIQUE POUR L'ÉLABORATION D'UN PLAN OPÉRATIONNEL POUR LE RENFORCEMENT DES SYSTÈMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES EN RIM.....	85

Liste des abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AO	Appel d'offres
APD	Aide Publique au Développement
AVD	Analyse de la Viabilité de la Dette Publique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCI	Budget Consolidé d'Investissement
BCM	Banque Centrale de Mauritanie
Beit El Mal	Expression de la langue arabe qui signifie Trésor
BGF	Budget général de fonctionnement
BID	Banque Islamique de développement
BM	Banque Mondiale
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen- Terme
CCMP	Commission Centrale des Marchés Publics
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen -Terme
CDSMT	Cadre des Dépenses Sectoriels à Moyen terme
CE	Commission Européenne
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CF	Contrôle Financier
CFC	Contrôle Financier Central ¹
CFM	Contrôleur financier ministériel
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CMP	Code des marchés Publics
CNDP	Comité National de la Dette Publique
CNSS	Caisse Nationale de la Sécurité Sociale
COF	Contrôle des Opérations Financières
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DAPBI	Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DCEF	Direction de la Coopération Économique et Financière
DDE	Direction de la Dette Externe
DGB	Direction Générale du Budget
DGDPE	Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'État
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DI	Direction de l'informatique (absorbée par la DGB en 2007)
DRI	Dépenses à Règlement Immédiat
EP	Entreprises Publiques
EPA	Établissement Public à Caractère Administratif
EPIC	Entreprises Publiques à Caractère Industriel et Commercial

¹ Rattaché au Secrétariat général du gouvernement pour contrôler les dépenses du MEF

FAD	Fonds Africain de Développement
FEC	Facilité Élargie de Crédit
FMA	Fonds Monétaire Arabe
FMI	Fonds Monétaire International
FNRH	Fonds National de Revenu des Hydrocarbures
FRD	Fond Régional de Développement
GTZ	<i>Gesellschaft für technische Zusammenarbeit</i>
GFP	Gestion des Finances Publiques
GFS	Statistiques des Finances Publiques
IDA	Investment Development Agency (BM)
IGE	Inspection Générale d'État
IGF	Inspection Générale des Finances
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
LF	Loi de Finances
LFR	Loi de Finances Rectificative
LR	Loi de Règlement
MDRI	<i>Multilateral Debt Relief Initiative</i> (Annulation dette multilatérale)
MDTF	<i>Multi Donor Trust Fund</i>
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
MFPMA	Ministère de la Fonction Publique et de Modernisation de l'Administration
MIDEC	Ministère de l'intérieur et de la Décentralisation
MS	Ministère de la Santé
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisme non Gouvernemental
ONS	Office National de la Statistique
PAFIEM	Programme d'appui aux administrations financières et économiques en Mauritanie (coopération française)
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'investissement public
PFM-PR	Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques
PLF	Projet de loi de finances
PNUD	Programme des Nations- Unies pour el Développement
PRECASP	Projet de Renforcement des Capacités du Secteur Public ²
RACHAD	Réseau Automatisé de Chaîne de la Dépense
RDP	Revue des Dépenses Publiques
REF	Rapport Économique et Financier
RGCP	Règlement général de la Comptabilité Publique
RIM	République Islamique de Mauritanie
ROFE	Rapport sur les Opérations Financières de l'État
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle (France)
SEM	Société d'Économie Mixte

² Remplace le PRCSP depuis 2006

SIGADE	Système Intégré de Gestion Automatisée de la Dette Externe
SN	Société Nationale
SNDE	Société Nationale de l'Eau
SNIM	Société Nationale Industrielle et Minière
SOMELEC	Société Mauritanienne d'Électricité
SYSCOA	Système Comptable Ouest- Africain
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'État
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest –Africaine
UM/MRO	Unité monétaire nationale (Ouguiya)
USAID	Agence Américaine pour le Développement International

Préface

*Une mission d'assistance technique composée de **Giovanni Caprio** et **Sofiène Fakhfakh**, financée par l'Union Européenne, a séjourné à Nouakchott du 16 septembre au 14 octobre 2010 pour appuyer le Ministère des Finances de la République Islamique de Mauritanie dans l'élaboration d'un Schéma Directeur des réformes de la Gestion des Finances Publiques. Cette mission fait suite à une première mission préparatoire réalisée par **Giovanni Caprio** en juillet 2010.*

*Durant la présente mission en accord avec **Monsieur Mohamed Khalifa Ould Biyah**, Secrétaire Général du Ministère des Finances, avec **Monsieur Geza Strammer**, Conseiller à la Délégation de l'Union Européenne et **Madame Cristina Mateu Gallego**, Chargée de Programmes à la même Délégation, il a été décidé que les experts procéderaient à l'élaboration d'une proposition de Schéma Directeur des réformes de la gestion des finances publiques avec l'assistance de points focaux créés dans les diverses entités concernées par les réformes. Cette décision est liée à l'absence d'un avant-projet de schéma directeur qui aurait dû être préparé par les autorités mauritaniennes et disponible avant la seconde mission.*

Lors de la mission, des séances de travail ont eu lieu de façon régulière entre les experts et les points focaux du Ministère des Finances (à la DGB, à la DGTCP, à la DGI, à la DGD à la DGDPE), et du Ministère des Affaires Économiques et du Développement. Les experts ont également rencontré le Secrétaire Général de la Cour des Comptes et les présidents des 2 chambres de la Cour, de même que des représentants des Partenaires Techniques et Financiers de la Mauritanie. Une séance de travail a également eu lieu avec des représentants du Ministère de la Fonction Publique³.

La présente mission a bénéficié d'un accueil courtois et d'une très bonne collaboration de la part des autorités et fonctionnaires Mauritaniens à qui, elle adresse ses sincères remerciements pour la qualité, la transparence des échanges ainsi que l'appropriation du travail.

La présente version préliminaire du Schéma Directeur inclut les divers commentaires reçus de la part de l'administration mauritanienne, de la Délégation de l'Union Européenne et d'autres parties prenantes. Elle comprend une partie introductive sur le contexte des réformes et quatre parties principales : La première partie (1) décrit le diagnostic de la gestion des finances publiques ; la deuxième partie (2) présente la stratégie globale des réformes et les objectifs de cette dernière ; la troisième partie (3) analyse les 10 composantes de la réforme ; la quatrième partie (4) présente les éléments essentiels de la gestion et de la conduite des réformes dont le pilotage, les aspects de priorisation, le phasage, la formation, la communication, les hypothèses et les risques. Le rapport contient également plusieurs annexes avec des données complémentaires sur le rapport. Et enfin, la mission a rédigé une note d'orientation méthodologique pour l'élaboration d'un Plan Opérationnel pour le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques en RIM à la demande de la Délégation de l'Union Européenne. Cette note d'orientation se trouvera en annexe 10.

Le 21 décembre 2010

³ Une séance de travail avait eu lieu avec l'Assemblée Nationale Durant la mission de juillet.

Contexte

La République Islamique de Mauritanie s'est engagée depuis 2005, avec l'appui de ses partenaires au développement, dans un programme de réformes de son système de gestion des finances publiques. Un plan d'actions des réformes prioritaires a été élaboré (2005) afin de mettre en œuvre les recommandations issues des évaluations des systèmes de gestion des finances publiques⁴ et de l'observation des normes sur la transparence fiscale⁵. Plusieurs domaines ont été couverts dont la fiscalité, l'ordonnancement de la dépense publique, le contrôle financier, la programmation et l'exécution budgétaire, la comptabilité publique, le développement d'outils de cadrage et d'analyse macroéconomiques, et la gestion des finances publiques.

Suite au rétablissement de l'ordre Constitutionnel en juillet 2009, les autorités mauritaniennes ont réaffirmé leur volonté de poursuivre la dynamique des réformes engagées, notamment dans le cadre de son Programme triennal (2010-2012) de la Facilité Élargie de Crédit conclue avec le FMI en février 2010.

Cette volonté s'est également exprimée par nombre d'initiatives en matière d'élaboration de plans d'actions de réformes de la gestion des finances publiques dès fin 2008 mais surtout depuis fin 2009. Ces plans d'actions ont été essentiellement des plans d'actions élaborées par les quatre grandes directions générales du ministère des finances (MF)⁶. D'autres plans d'actions ont été également élaborés par le Ministère des Affaires Économiques et du Développement (MAED) et par la Cour des Comptes.

Un manque de coordination caractérise le travail d'élaboration des divers plans d'actions mentionnés au sein même du ministère des finances, entre le MF et le MAED, et entre les ministères concernés et la Cour des Comptes. Ceci fait que ces initiatives, tout en étant très positives, sont restées des initiatives isolées renforçant ainsi le besoin d'une approche globale en matière de réformes de la gestion des finances publiques.

L'expression gestion des finances publiques (GFP) sert depuis quelques années de cadre à un débat animé sur les capacités et les réformes dans les pays en développement. L'importance de la GFP découle du rôle central que jouent les finances publiques dans un État démocratique désireux de développer une politique budgétaire axée sur des objectifs et une gestion budgétaire transparente.

L'élaboration des réformes de la GFP répond aux enjeux et aux défis liés à l'effort de mise en place des conditions de bonne gouvernance d'une part et aux exigences internationales d'autre part. Ces exigences se mesurent par rapport aux normes et aux codes de bonnes

⁴ Rapport « Évaluation de la Gestion des Finances Publiques et des pratiques comptables du secteur privé » (CFAA) de la Banque Mondiale de novembre 2002.

⁵ « Rapport sur l'observation des normes et des codes de transparence fiscale en Mauritanie » (ROSC) du FMI de décembre 2002.

⁶ La Direction Générale du Budget (DGB), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Direction Générale des Douanes (DGD).

pratiques en matière de transparence⁷ permettant des comparaisons internationales et sous régionales et introduisant la notion de performance appliquée aux objectifs assignés à l'action publique.

S'inscrivant dans ce cadre, le gouvernement mauritanien a jugé nécessaire de disposer d'une feuille de route afin de coordonner, d'harmoniser et de compléter les réformes en cours.

A ce titre le présent Schéma Directeur (SD) vise à tracer les grandes orientations de la réforme de la GFP en RIM et propose les actions à développer dans une perspective pluriannuelle. Il vise également à fournir à tous les responsables des administrations impliquées dans la GFP un cadre de référence pour la mise en œuvre des réformes et coordonner les diverses mesures qui en découlent.

Le schéma directeur (SD) est structuré de la façon suivante :

- Partie 1 : Un diagnostic de la gestion des finances publiques en RIM qui met en exergue les insuffisances en matière de GFP et les causes sous-jacentes de ces insuffisances ;
- Partie 2 : Les stratégies, objectifs et résultats de réformes à adopter afin de pallier les insuffisances constatées. Cette section inclut également le cadre législatif et institutionnel des réformes;
- Partie 3 : Les composantes de la réforme des finances publiques en RIM;
- Partie 4 : Un dispositif de pilotage, de gestion et de suivi évaluation des réformes, les besoins potentiels en formation et communication, l'appui et l'assistance ;
- Les hypothèses et les risques ;
- Et en annexe une matrice de cadre logique ainsi que plusieurs compléments d'information sont également présentés de même qu'un glossaire qui définit les termes utiles liés à la GFP et ceux utilisés dans ce schéma directeur. Et enfin, une note d'orientation.

⁷ Voir Code de bonnes pratiques en matière de transparence des Finances Publiques : <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/codef.pdf>

1. Diagnostic de la GFP en RIM

Le diagnostic de la GFP en RIM met en exergue les insuffisances et le cas échéant les causes sous-jacentes de ces insuffisances. La référence de base pour l'élaboration de ce diagnostic est le rapport PEFA de 2008⁸. Il a été complété par des contributions plus récentes qui ont été mentionné pour chaque domaine.

1.1 Crédibilité du budget

La capacité limitée des dépenses primaires totales inscrites au budget se traduit par un manque de crédibilité du budget dans son ensemble. Le manque de données fiables pour le suivi des stocks d'arriérés de paiement nuit également à la crédibilité du budget. Cette situation est due en grande partie par l'absence d'un Système d'Information Financière (SIF) qui permette de fédérer les grandes fonctions financières, de simplifier et renforcer les processus financiers.

Le paysage du « SIF » de l'État de la Mauritanie se compose essentiellement des applications informatiques déployées au niveau du budget⁹, au niveau du Trésor¹⁰, au niveau des douanes¹¹ et au niveau des impôts¹², non intégrées ce qui réduit leur portée¹³. Les applications existantes ont un caractère parcellaire et il n'y a aucune instance en charge de l'informatisation au MEF.

1.2 Exhaustivité et transparence

a) Nomenclature budgétaire

Le système de classification des dépenses budgétaires fournit un cadre normatif pour la formulation des politiques publiques, l'analyse du budget et la gestion budgétaire courante. Les standards internationaux (voir encadré 1) pour la production des rapports analytiques ont pour objectifs d'analyser les effets macroéconomiques du budget et la préparation du TOFE (Manuel SFP 2001) et d'effectuer des comparaisons internationales et historiques, analyser et formuler les politiques budgétaires et préparer les comptes nationaux (CFAP)

Plusieurs tentatives de réformes ont été initiées en Mauritanie dont la classification des dépenses publiques. Durant l'année 2006, une opération a été engagée et elle a permis de dissocier la nomenclature administrative de la nomenclature économique. Cette opération a permis de pallier certaines insuffisances constatées à l'occasion de la présentation du PLF à

⁸ Rapport sur la performance de la Gestion des Finances Publiques (version définitive), 24 juin 2008.

⁹ RACHAD, DAPBI, MAACH, RATEB, SYPSIM, TAHDIR, SYGAD

¹⁰ BEIT EL MAL

¹¹ SYDONIA ++

¹² WINDEY, DBASE5, AL MOUHASSIL

¹³ Un projet d'interopérabilité des différents logiciels soutenu par la Banque Mondiale est en cours. Il est à noter que ce système d'information constitue un puissant outil de fourniture de données pour la comptabilité patrimoniale de l'État

l'Assemblée Nationale ; d'ailleurs, la commission « Finances » de l'Assemblée Nationale a recommandé au gouvernement « *d'œuvrer à une plus grande lisibilité de la nomenclature budgétaire à travers une meilleure précision de la nature des dépenses et, partant, de faciliter le suivi* »¹⁴

Par ailleurs, des travaux techniques ont été engagés afin de rendre la nomenclature budgétaire plus lisible et plus adaptée à l'adoption des budgets-programmes¹⁵. La nomenclature budgétaire en vigueur est composée pour l'essentiel de deux parties : l'une administrative adaptée dans la plus part des cas aux ministères et l'autre par nature (économique), en grande partie, en ligne avec le plan comptable de l'État du 31 décembre 2007¹⁶.

Les insuffisances inhérentes aux nomenclatures actuelles sont les suivantes :

- La composante administrative de la nomenclature budgétaire est assez rigide ; elle s'adapte mal aux changements fréquents des organigrammes de l'administration et ne permet pas une articulation efficace et lisible avec les politiques publiques.
- La nomenclature économique (par nature de dépense) n'est pas exhaustive et ne permet pas d'éviter, malgré les efforts accomplis, d'assurer la fongibilité entre les dépenses d'investissement et celles de fonctionnement au détriment de l'exhaustivité et la transparence du budget.

Afin que la nomenclature puisse permettre la production de rapports analytiques conformes aux normes internationales, celle-ci doit être homogène et harmonisée.

Les mesures de réformes à engager au niveau de la nomenclature doivent capitaliser sur les réformes engagées récemment et toucher particulièrement ces deux segments de la nomenclature.

b) La décentralisation

La Mauritanie compte actuellement, 13 régions dont la région de Nouakchott et 54 départements. N'ayant pas d'assemblées élues, ces entités ne sont pas considérées comme des collectivités locales¹⁷. Par contre les 216 communes, qu'on dénombre actuellement, s'administrent librement à travers des assemblées (ou conseils) élues.

Les communes disposent d'une fiscalité propre. Elle est très peu exploitée dans la plupart des cas ce qui limite les ressources indispensables à la modernisation et aux réformes. La plupart des ressources dont disposent les communes sont les transferts de l'Administration Centrale (dotation de fonctionnement et d'investissement) qui se canalisent à travers le Fonds Régional de Développement (FRD). Le FRD, créé en 1980, a été indexé en 2002 sur l'évolution des recettes du Budget de l'État mais pour l'instant cette indexation demeure théorique. Il convient également de signaler que les communes souffrent fondamentalement d'une pénurie en ressources humaines qualifiées ; ce manque de compétence fait que plusieurs activités comme l'établissement des rapports financiers ne

¹⁴ Rapport sur la LFI pour 2010

¹⁵ Lettre circulaire du MF n° 11 du 21 Juin 2010

¹⁶ Modification de la nomenclature opérée par l'arrêté du 10 janvier 2008

¹⁷ Constitution (2006), Titre X, article 98

sont pas réalisées ou le sont de façon partielle. Cette situation ne permet pas à l'administration centrale de procéder à la consolidation des données budgétaires du Gouvernement Général.

c) Tutelle des établissements publics

La qualité de la fonction de surveillance de l'administration centrale vis à vis des agences publiques autonomes et des entreprises publiques et la façon à laquelle les risques budgétaires de portée nationale découlant des activités de ces entités influencent la performance dans la gestion des finances publiques en général. Les risques budgétaires existent bel et bien et trouvent leur origine dans les activités des agences publiques autonomes et des entreprises publiques. Ces risques peuvent se traduire, entre autres, par des difficultés de trésorerie et/ou des cessations de paiement, des arriérés de paiement sur les dépenses et des obligations envers l'administration centrale.

Les établissements publics en Mauritanie sont nombreux (plus de 100). On distingue les Établissements Publics à caractère administratif (EPA) qui sont en fait des agences publiques autonomes et les Établissements Publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

Encadré 1: Présentation sommaire des entités du secteur public par catégorie

1. Établissements Publics à Caractère Administratif (EPA)

Le secteur comprend actuellement 85 établissements publics à caractère administratif ou organismes assimilés à des EPA, classés en neuf branches sectorielles (formation supérieure, formation professionnelle, recherche, santé, communication, art, culture et sport, affaires sociales, environnement divers). Ils assurent la gestion d'un service public, doté d'une subvention de l'État et réalisent, dans certains cas, des recettes propres. Le nombre des EPA est passé de 72 à 85 entre 2007 et 2009 respectivement.

Créé par décret n° 90.026/P/CMSN en date du 4 février 1990, l'Office National de la Statistique (ONS) est un EPA. Il est placé sous la tutelle du Ministère des Affaires Économiques et du Développement (MAED) et il est administré par un conseil d'administration composé d'un président et de représentants de onze départements ministériels.

2. Établissements Publics Industriels et Commerciaux et Sociétés à Capitaux Publics (EPIC)

Cet ensemble est composé de 45 établissements qui se répartissent comme suit : 25 établissements publics à caractère industriel et commercial dont 8 agences ; 9 sociétés nationales ; 11 sociétés d'économie mixte hors SNIM. La BCM est également exclue de ce groupe.

Source : Direction de la Tutelle, DGDPE

Les établissements publics sont très dépendants de l'aide de l'administration Centrale. Pour les EPA¹⁸ entre 2007 et 2009, la subvention accordée par l'administration centrale s'est chiffrée en moyenne à environ 12 milliards UM par année :

ANNÉES	MONTANT DE LA SUBVENTION TOTALE AUX EPA (En UM)
2007	12 643 805 341
2008	13 271 970 000
2009	11 252 913 014
2010 (Budget)	15 301 314 096

Source : *Direction de la Tutelle, DGDPE*

L'évolution des subventions accordées aux EPA depuis 2007 montre des variations importantes : alors que l'apport financier de l'État a légèrement baissé, le nombre des établissements a sensiblement augmenté au cours des trois dernières années, passant de 72 en 2007 à 85 en 2009.

La Loi de Finances 2010 prévoit une allocation de 15,3 milliards d'UM pour les EPA.

Quant aux EPIC et aux sociétés à capitaux publics (SACP), la subvention de l'Administration Centrale a été de 7,9 milliards d'UM en 2009. Ce montant devrait passer à 8,9 milliards en 2010¹⁹.

La Direction de la Tutelle de la DGDPE a souligné que plusieurs Établissements Publics font face à une situation comptable et financière très difficile et ne sont pas en mesure de s'acquitter convenablement de la mission qui leur est confiée. De plus, au terme de la réglementation, plusieurs entreprises seraient, de fait, en faillite.

Cette situation est la conséquence, dans plusieurs des cas, d'une mauvaise gestion et en particulier d'un manque de rigueur dans la gestion des ressources mises à disposition par l'administration centrale. A cela, il convient d'ajouter un niveau insatisfaisant de l'entretien de l'équipement et une mauvaise gestion des ressources humaines (pour plusieurs EPA, les masses salariales et les frais de fonctionnement ont considérablement augmentés entre 2007 et 2009). Les besoins des EPA, pour faire face aux seuls déficits cumulés de leurs budgets de fonctionnement, se chiffrent à environ 2,5 milliards d'UM. Ces besoins se concentrent essentiellement dans le secteur de l'enseignement.

Pour les EPIC et les SACP, le total des découverts de l'ensemble de ces entités auprès des banques commerciales mauritaniennes était, de 40 milliards d'UM au 31 décembre 2009²⁰ avec de lourdes conséquences au niveau des frais financiers et une remise en question de

¹⁸ Les opérations des EPA ne sont pas consolidées avec les données du budget de l'administration central. Toutefois leurs opérations budgétaires consolidées sont publiées dans le Budget Consolidé d'Investissement comme requis par l'article 12 de la Loi No.787-011 du 19 janvier 1978.

¹⁹ Plusieurs sociétés dont la SNIM ne sont pas concernées par cette situation.

²⁰ Communication de la Direction de la Tutelle, DGDPE

leur viabilité. Plusieurs entreprises bénéficient de régimes dérogatoires (exonérations fiscale, incitations fiscales, etc.).

Les EPIC et les SACP connaissent des difficultés récurrentes depuis quelques années, dues en partie à un manque de transparence dans la gestion de leurs ressources et à de mauvais choix stratégiques. Ces entreprises sont souvent dans l'obligation de solliciter les concours financiers du Budget de l'État pour se maintenir en activité. Ainsi un montant total de 48 milliards d'UM a été mobilisé par le Budget pour soutenir ces entreprises en activité soit à l'aide d'un appui direct, soit par le biais de l'octroi de garanties auprès du système bancaire). 25 des 48 milliards ont été payés en 2009.

Cette situation affecte considérablement la discipline budgétaire et constitue un risque significatif pour la stabilité de la gestion des finances publiques et de plus, l'absence d'un cadre réglementaire et organisationnel ne permet pas au MEF de suivre, de contrôler et de prévoir les risques de dérapages éventuels des EPA et des EPIC.

1.3 Budgétisation basée sur les politiques publiques

Dans le domaine de la préparation budgétaire, les instruments disponibles pour la programmation comme les Cadres des Dépenses à Moyen Terme globaux (appelés aussi Cadre Budgétaire à Moyen Terme) et les budgets programmes sont incontournables.

L'objectif de la réforme, à ce niveau, est de renforcer le cadrage macro-économique, en particulier budgétaire, par la mise en place d'outils de programmation pluriannuelle (CDMT) et de programmation adaptés (Budget-programme).

a) Budgétisation pluriannuelle : Cadre des Dépenses à Moyen-Terme

La budgétisation pluriannuelle constitue un mode de programmation indispensable pour mettre en œuvre les réformes structurelles permettant de dégager les ressources nécessaires au financement des actions prioritaires des politiques de développement de l'État. Elle permet également la hiérarchisation de ces priorités en fonction des disponibilités financières de l'État.

Le premier CDMT global, élaboré par le CEMAP²¹ couvrait la période 2003-2005 et le deuxième, établi en 2007, couvrait la période 2008-2010 et a été validé sur le plan technique et adopté par le gouvernement. A l'examen du CDMT global 2008-2010, on constate, que ce document :

- a été finalisé en Octobre 2007 ; il n'a pas servi à l'encadrement de la préparation du budget de 2008, alors que c'est l'une des principales finalités du CDMT global²². a bien été préparé sur la base d'un cadrage macro-économique couvrant l'ensemble des secteurs (secteur primaire, secteur secondaire, secteur des services) et activités économiques, et les principaux agrégats macro-économiques (Administration

²¹ Centre Mauritanien d'analyse des politiques

²² Le CDMT global devrait servir à concrétiser les orientations de la période qu'il couvre dont notamment la première année du CDMT global (année N+1).

publique, système bancaire, marché de l'emploi, ...) et macro-budgétaires (recettes fiscales et non fiscales, dons, pression fiscale, dépenses de fonctionnement et d'investissement, et solde budgétaire).

- a été préparé sur la base d'un TOFE couvrant la période 2006-2010 qui reprend de manière synthétique les projections du cadrage macro-économique global mais avec des estimations optimistes du solde budgétaire hors pétrole en pourcentage du PIB hors pétrole (-4,3 en 2006, -2,9 en 2007, -1,9 en 2008, et -1,4 en 2009 et 2010).
- opère une allocation interministérielle des ressources sur trois ans selon la nature économique de la dépense (Biens et services, transferts, investissement, et réserves générales) hors salaires, principal poste budgétaire.
- a été élaboré selon une démarche descendante « Top-Down » qui consiste à établir le cadrage macro-économique et le TOFE pour définir le CDMT global à partir d'un tableau de bord synthétisant les données et les informations ministérielles.

Le développement du CDMT global a favorisé le développement d'outils de programmation (santé) tels que les plans d'action triennaux et d'outils de modélisation et/ou de simulation de besoins de financement (éducation, santé)²³.

Le MAED a entamé l'élaboration un CDMT global et couvrant la période 2011-2013 qui servira de base à la préparation des budgets annuels de 2011, 2012 et 2013²⁴. L'élaboration du CDMT global 2011-2013 n'a pas encore été finalisée²⁵ et intervient tardivement pour cadrer le projet de budget 2011.

La note²⁶ relative à la présentation de la méthodologie de travail pour élaborer le CDMT global (2011-2013) décrit les phases d'élaboration du CDMT global, ces différentes phases sont :

- Phase préparatoire de :
 - » Diagnostic, de recommandations pour améliorer l'efficacité de la dépense publique ;
 - » Revue des CSLP et plans d'actions sectoriels
- Une phase stratégique de :
 - » Cadrage macro-économique ;
 - » Évaluation des dépenses et des contraintes macro-économiques ;
 - » Détermination prudente des enveloppes sectorielles ;
 - » Préparation des budgets sectoriels par les ministères ;
 - » Discussions sur les programmes/conciliation/arbitrage/finalisation ;
 - » Définition des critères de performance ;
 - » Détermination des contraintes macro-économiques à prendre en considération.

La note relative à la présentation de la méthodologie de travail pour élaborer le CDMT global (2011-2013) prévoit un calendrier de déploiement des différentes phases et étapes d'élaboration du CDMT global. Ces phases et étapes :

²³ Voir compte rendu de la mission d'AT Gestion des dépenses publiques, Benoît Taiclet, décembre 2009, p.11

²⁴ Note relative au renforcement du MAED dans sa capacité à élaborer un CDMT global 2010-2012 en date du 02 Août 2010

²⁵ Octobre 2010

²⁶ MAED mars 2010

- consacrent la procédure « Top-Down » et ne prévoit pas une procédure « Bottom-Up »
- n'intègrent pas les mécanismes d'élaboration des CDMT sectoriels.
- ne prévoient pas une étape pour l'actualisation des CDMT (global et sectoriels) en vitesse de croisière
- prévoient la mise à disposition des départements techniques d'enveloppes budgétaires relativement tard (première semaine du mois de Mai)
- définissent l'étape de détermination des contraintes après la phase de préparation des budgets, or cette étapes devrait intervenir avant la préparation des budgets.

Le CDMT global doit encadrer l'élaboration des CDMT sectoriels afin de jouer son véritable rôle d'instrument de planification financière, budgétaire, d'arbitrage et de concertation sur les choix et les priorités des politiques publiques. Les phases et étapes d'élaboration des CDMT global et sectoriels doivent être bien ancrées dans le processus de préparation du budget annuel et de la loi des finances.

Par ailleurs, afin d'élaborer le CDMT global 2011-2013, un comité de pilotage a été créé dans le but d'associer l'ensemble des structures concernées par le processus d'élaboration du CDMT global ; ce comité est composé de quatre (4) groupes thématiques responsables respectivement i) du cadrage macro-économique ; ii) de la revue des dépenses publiques ; iii) de l'actualisation du programme d'investissement publique ; et enfin iv) de l'alignement des plans d'actions sectoriels sur le CSLP et les OMD.

A la différence des autres pays de la sous région²⁷, le décret portant organisation du MAED²⁸ confie à la Direction de la Programmation des investissements Publics, la responsabilité d'élaboration du CDMT global en étroite collaboration avec le Ministère des Finances (Direction Générale du Budget, Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique).

b) Budgétisation basée sur les politiques

La programmation budgétaire a connu des évolutions importantes au courant de la dernière moitié du 20^{ème} siècle sous plusieurs formes et appellations. Dans leur globalité, ces évolutions ont convergé, pour l'essentiel, vers l'atteinte des objectifs de rationalité et d'efficacité de l'allocation des ressources publiques et une programmation pluriannuelle.

Au fur et à mesure des expérimentations effectués par certains pays pionniers²⁹, et celles d'autres pays qui se sont appropriés ce processus, les formes, les concepts et les techniques de mise en œuvre des programmations budgétaires axées sur les politiques publiques se sont beaucoup affinées et se sont arrogés une place de choix au sein des normes internationales en matière d'évaluation des finances publiques³⁰.

²⁷ Dans les pays de la sous région, le CDMT global est de la responsabilité du ministère des finances, qui l'élabore en étroite collaboration avec le ministère chargé des affaires économiques et la banque centrale

²⁸ Article 2 du Décret n° 126-2010/PM fixant les attributions du Ministère des Affaires Economiques et du Développement et l'organisation de l'administration centrale et son Département

²⁹ Etats Unis d'Amérique (PPBS), Nouvelle Zélande, Australie, France (RCB)

³⁰ Dimension 3 du PEFA « budgétisation fondée sur les politiques publiques »

Le développement des budgets-programmes en Mauritanie n'est pas encore effectif. Le document budgétaire présenté à l'Assemblée Nationale, pour approbation et vote, ne traduit pas les objectifs et les politiques publiques.

Une tentative d'amélioration est retracée dans le plan d'action de la Direction Générale de Budget 2010-2012. Le plan d'action mentionné comporte plusieurs actions qui ont pour objectif global de moderniser les outils de la DGB dans le domaine de la programmation et le pilotage du budget de l'État. Ce plan comporte plusieurs axes de travail dont deux axes traduisent la volonté de passer aux budgets-programmes. Il s'agit notamment des axes ci-après:

- l'axe « L » : « Baser la budgétisation sur les politiques publiques, avec une vision pluriannuelle et consolidée » à travers la mise en œuvre de la réforme budgétaire et du processus d'élaboration et de présentation de la loi de finances.
- l'axe « P » : « Rendre la programmation budgétaire plus performante et son suivi plus rapproché » en améliorant le processus d'élaboration et de présentation de la loi de finances.

Par ailleurs, un avant-projet de note conceptuelle pour le passage à la budgétisation par programme a été élaboré durant l'année 2009 (octobre) dont l'objectif est « de fixer, de normaliser et d'unifier les concepts qui pourrait servir comme document de base aidant à relancer les débats pour arrêter rapidement les choix définitifs et de fixer les orientations définitives qui devraient guider la réforme budgétaire vers l'instauration progressive des budgets-programmes... »

Le processus budgétaire en Mauritanie n'est pas axé sur les résultats. En effet, il lui est difficile de prendre en charge les priorités dégagées dans le CSLP en termes d'allocation optimale des dépenses et d'efficacité opérationnelle, dans un contexte où le CBMT ne joue pas son rôle de courroie de transmission entre la programmation stratégique et la programmation opérationnelle.

Le budget de la Mauritanie comporte deux parties distinctes l'une de fonctionnement et l'autre d'investissement. A cela s'ajoute un second document non soumis au vote du parlement qui porte sur le Budget Consolidé d'Investissement intégrant les financements extérieurs. Ce double système rend plus difficile la lisibilité des politiques publiques et l'effort budgétaire réel déployé dans chaque secteur.

Le budget de la Mauritanie³¹ (partie II de la loi de finance) est un budget de moyen qui présente sous forme de tableaux globaux l'ensemble des ressources budgétaires (recettes fiscales et non fiscales, dettes, ...) et l'ensemble des dépenses budgétaires par nature économique (y compris les comptes spéciaux du trésor).

Dans des tableaux détaillés, le budget présente les dépenses par titres (ministères) par chapitres et sous chapitre (structures et subdivisions des structures administratives ou projet) et par nature économique de la dépense au niveau le plus fin de la nomenclature (partie, article, paragraphe).

³¹ Analyse sur la base de la LdF initiale pour le budget de l'Etat pour l'année 2010 (janvier 2010)

Le cadre législatif et réglementaire³² est peu adapté à l'instauration d'une gestion axée sur les résultats et la performance et ne permet pas d'élaborer le budget de l'État en tenant compte des politiques publiques. A ce titre, il est nécessaire, lors de la préparation de la nouvelle LOLF et ses textes d'application, d'introduire de nouveaux concepts et principes permettant la mise en place d'une gestion axées sur les résultats et la performance à savoir les principes de budget programme, des objectifs et indicateurs de performance, de spécialisation et/ou de la globalisation des crédits au niveau du programme.

1.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire

a) Mobilisation des ressources

Diverses études récentes ont analysées la performance de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale des Douanes³³. Plusieurs domaines, pouvant être améliorés, ont été mis en évidence tels qu'au niveau de la gestion des ressources humaines, de l'organisation et des moyens opérationnels des services, au niveau de l'informatisation de la faiblesse de l'assiette fiscale pour la DGI et du système d'information pour la DGD, du recouvrement, au niveau du système d'imposition non adapté au monde des affaires, au niveau du contrôle interne des directions centrales de la DGI, au niveau des contrôles douaniers (qui facilitent la fraude) et de la gestion des régimes économiques, au niveau de l'harmonisation des procédures douanières et de leur alignement aux normes internationales, au niveau de la législation (en partie désuète) et de la gestion de l'institution.

Au niveau du foncier (Direction des Domaines), la falsification des titres entraîne une insécurité totale du secteur qui n'est pas informatisé et peu structure.

b) Procédures d'exécution budgétaire et contrôles internes

Dans un contexte d'allocation des ressources basée sur les politiques publiques, et compte tenu des contraintes financières et budgétaires, l'exécution budgétaire consiste à exécuter les lois de finances (en recettes et en dépenses) dans des conditions optimales pour parvenir à des services publics efficaces, dans le respects de la réglementation en vigueur et des règles de probité qui s'imposent à tous les gestionnaires.

Lorsque le budget est conforme aux politiques publiques et respecte les contraintes financières, la tâche principale de l'exécution budgétaire consiste à s'assurer que les ressources soient utilisées conformément aux inscriptions budgétaires et mises à disposition des gestionnaires à temps, en veillant à garantir une prestation efficace des services publics, à assurer la probité et le respect de la réglementation.

³² Notamment la loi n° 78-011 du 19 janvier 1978 portant loi organique relative aux lois de finances

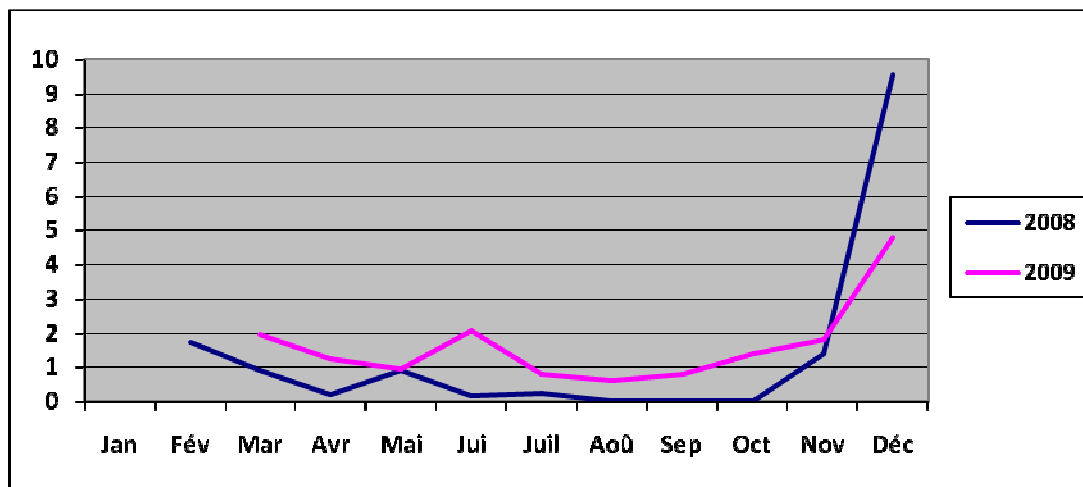
³³ FMI (2008), La réforme des Impôts sur le Revenu et des Incitations à l'Investissement par Bertrand Laporte et Grégoire Graziosi ; Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques (PEFA), version définitive du 24 juin 2008. Une étude sur la modernisation de l'administration fiscale et douanière est en voie de finalisation par des experts du Département des finances Publiques du FMI (septembre 2010). Cette étude n'a pas encore été approuvée par les autorités et les experts n'ont pas pu y avoir accès. Néanmoins, les experts ont pu rencontrer des membres de l'équipe du FMI et d'AFRITAC qui ont travaillé sur le rapport. Ces derniers ont partagé avec les experts les conclusions et recommandations principales de l'étude.

Dans le système budgétaire en Mauritanie, comme dans tout système de budgétaire axé sur les moyens, le contrôle des dépenses publiques est principalement un contrôle a priori, qui a pour objet de vérifier, dépense par dépense, que l'emploi des moyens s'inscrit en parfaite cohérence réglementaire avec les crédits votés selon la nomenclature budgétaire par nature.

Une des caractéristiques importantes des systèmes budgétaires axés sur la performance réside dans le fait que ces derniers s'accompagnent d'un allègement des contrôles a priori (et donc d'une simplification du circuit de la dépense) au profit d'un renforcement des contrôles a posteriori, qui comportent non seulement un examen de la régularité des opérations de dépenses, mais aussi une analyse critique des résultats obtenus.

Le système d'exécution budgétaire en Mauritanie présente certaines insuffisances. Ces insuffisances ont été largement exposées lors des missions de diagnostic effectuées jusque là. Parmi les dysfonctionnements identifiés, figurent les difficultés inhérentes à la gestion de l'annualité budgétaire basée sur le principe fixé dans la loi organique relative aux lois de finances. En effet, il est constaté une planification inadéquate des dépenses qui conduit à une accumulation des ordonnancements en fin d'année, ce qui entraîne une course à la dépense pour consommer des crédits non encore utilisés.

Graphique 1: Exécution budgétaire (Milliards UM)³⁴



Ce phénomène est aggravé par l'absence de possibilité de report des crédits, le recours aux procédures de règlements dérogatoires et aux dépenses sur « charges communes ».

La gestion de la pluriannualité des engagements et l'absence de possibilité de report des crédits constituent l'une des défaillances majeures du processus d'exécution budgétaire en Mauritanie. Même si la loi organique relative aux lois de finances prévoit les autorisations de programme comme « plafonds supérieur, des dépenses en capital dont l'engagement est autorisé par la loi de finances » la présentation du budget en Mauritanie ne fait de distinctions entre les crédits d'engagement (CE) et les crédits de paiements (CP).

³⁴ Voir compte rendu de la mission d'AT Gestion des dépenses publiques, Benoît Taiclet, décembre 2009, p.12

Lors du vote de la LFI les CE et les CP sont fusionnés en un seul montant ignorant ainsi la pluri annualité des opérations menées par l'État³⁵ notamment celles relatives aux projets d'investissement de nature pluri annuelle.

Par ailleurs, les documents annuels de programmation budgétaire initiale (DAPBI) instrument de prévision infra annuel des dépenses n'a pas été opérationnalisé et n'a pas encore joué son rôle d'instrument de projection des dépenses dans le cadre du plan de trésorerie.

En Mauritanie, l'essentiel du contrôle « interne », dit a priori, repose sur les contrôles financiers placés auprès des ministères et les contrôles exercés par les comptables du ministère des finances.

Le contrôle a posteriori est exercé par l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Général d'État dont la mission est de contrôler la régularité et de détecter les irrégularités en vérifiant les opérations individuellement.

Sur un autre plan, le rôle de l'Assemblée Nationale dans le processus budgétaire est l'un des signes particuliers de tout système de GFP, ce rôle traduit l'intensité de la capacité budgétaire législative. Cette intensité ne devrait en aucun cas exercer une contrainte sur l'exécution du budget. En Mauritanie, la LFI est votée à niveau de détail trop contraignant³⁶ et cela réduit considérablement le degré de flexibilité dont dispose l'exécutif au cours de l'exécution du budget.

Le principal défi lors de l'exécution du budget est la concordance entre les dépenses planifiées (votées) et les dépenses exécutées de manière ordonnée et prévisible afin d'éviter des dérives dans l'exécution du budget³⁷ notamment sur niveau de la masse salariale. Dans ce contexte le recensement complet des agents de l'État effectué en 2007 sera validé et mis à jour et un exercice de réconciliation des bases de données de la solde et de la fonction publique aura lieu (voir encadré 2). La mise en place d'un système intégré de gestion du personnel de l'État est en voie de réalisation.

³⁵ P. Didier, J. Sarreo, Ch. Reilhac, rapport de la mission sur le renforcement du CFM en Mauritanie, Avril 2010, p.9

³⁶ Philippe Didier, Jean Sarreo, Christophe Reilhac, Rapport de la mission sur le renforcement du contrôle financier ministériel en Mauritanie, Avril, 2010, p.8

³⁷ Op.cit

Encadré 2: Système d'information de la solde

Pour l'instant au niveau de la solde, le système d'information utilisé pour les états de paie est un ancien système COBOL migré sur ORACLE. Depuis février 2010 une passerelle a été établie entre le système d'information de la solde et RACHAD. Le système d'informations utilisé pour les pensions est un bon système intégré meilleur que le système de la solde. Pour l'instant, dans le système général la base de données de la fonction publique et celle de la solde ne sont pas directement reliées et la concordance des données et les rapprochements mensuels ne peuvent pas être assurés au moyen des systèmes de base de données existants.

Source : Direction de la Solde et des Pensions (DSP), DGB, MF

1.5 Comptabilité et reporting financier

Les pays qui opèrent des réformes de la GFP œuvrent à déployer des moyens importants pour améliorer la gouvernance, notamment à travers le renforcement du contrôle interne qui est destiné à maîtriser les risques, notamment ceux qui peuvent avoir un impact significatif sur la qualité comptable. Afin de consacrer cette démarche, ces pays se sont dotés d'outils de contrôle interne inspirés du référentiel COSO³⁸ (guides et manuels comptables).

Quant aux Cours des comptes, elles déploient une méthodologie d'audit fondée sur les risques, accordent aussi une grande importance au contrôle interne dans le cadre de la certification des comptes.

Par ailleurs, et pour des fins de reddition de comptes et de redevabilité, il est nécessaire de disposer de d'un feed-back de l'exécution du budget. Pour ce faire les rapports financiers s'avèrent d'une utilité majeure et permettent d'apporter un éclairage sur le pilotage des activités budgétaires

La RIM a connu une avancée sur la voie de mise en place de la comptabilité patrimoniale à travers notamment la réorganisation entamée du réseau comptable et l'élaboration d'un manuel de normes comptables (en cours de validation par les corps de contrôle et l'élaboration et le paramétrage du plan comptable de l'État dans l'application informatique « Beit El Mal »³⁹

Une deuxième phase de déploiement de la comptabilité patrimoniale a été entamée, en vue de sa généralisation aux autres directions du Ministère des Finances et à d'autres ministères. Une phase qui s'avère difficile étant donné le degré de cloisonnement des structures administratives et qui doit être soutenue par une forte volonté politique.

Pour l'instant il n'y a toujours pas d'inventaire géo référencié du parc immobilier et un recensement du parc mobilier de l'État n'est pas prévu. Il convient également de signaler l'absence de la prise en compte des immobilisations acquises sur les financements

³⁸ COSO : The Committee of Sponsoring Organizations

³⁹ Voir compte rendu de la mission d'AT Gestion des dépenses publiques, Benoît Taiclet, décembre 2009, p.13

extérieurs (deux budgets, absence de comptabilisation) et l'absence d'une comptabilité des droits constatés en recette et en dépenses.

1.6 Surveillance et vérification externes

a) La Cour des Comptes

La Cour des Comptes assume l'ensemble de ses compétences à la fois régaliennes et administratives dont le contrôle de la gestion, l'assistance au Parlement, le jugement des comptes des comptables publics et la sanction des fautes de gestion.

Le contrôle de la gestion : Ce contrôle de type administratif qui vise à s'assurer de la régularité de la gestion et du bon emploi des ressources publiques est exercé par la Cour des Comptes depuis sa création. L'introduction du contrôle de performance est en cours actuellement. Cette mission partagée avec les autres organes de contrôle relevant du pouvoir exécutif.

L'assistance au Parlement : Cette mission est traduite notamment dans le rapport critique établi par la Cour des Comptes au profit du parlement sur l'exécution des lois de finances. Le dernier rapport établi est relatif au projet de loi de règlement de l'exercice 2006 est encore pendant devant l'Assemblée Nationale.

Les deux autres missions ne sont pas encore exercées malgré les tentatives de l'institution, elle reste tributaires de la production des comptes publics par la Direction Générale du Trésor ainsi que des départements ministériels où sont commises des fautes de gestion. Pour l'instant les comptes publics ne sont pas produits dans les délais.

En ce qui concerne la sanction des fautes de gestion, la loi n'a pas prévu d'auto-saisine de la Cour des Comptes que dans de très rares cas. Les fautes de gestion sont relevées par les organes de contrôle et les Ministères gestionnaires portent plainte devant la Cour des Comptes. Ce qui n'est pas encore réalisé.

Actuellement, et comme présenté ci-dessus, la Cour n'est pas en mesure d'utiliser toutes ses prérogatives comme elle le souhaiterait. Ces prérogatives, nous l'avons vu, sont en fait très étendues. Dans l'ensemble le travail de contrôle de la Cour qui se fait a posteriori (sur pièces et sur place) souffre d'un manque de capacité. Il convient également de souligner qu'une partie du personnel de l'institution n'est pas suffisamment qualifiée pour réaliser les missions qui lui sont confiées.

b) Le Parlement

La fonction de contrôle externe au niveau du Parlement comme elle est exercée actuellement affecte le caractère stratégique de l'allocation de ressources de même que l'efficacité dans la prestation des services publics.

Le contrôle parlementaire⁴⁰ inclut l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement. Ce contrôle demeure encore très limité pour le projet de loi de finances et ne couvrent que les recettes et les dépenses (et de façon très générale) sans aucune possibilité pour l'Assemblée de pouvoir susciter d'éventuelles modifications car les projections budgétaires sont déjà finalisées. Plusieurs problèmes sont liés à cet exercice. Au niveau de la Commission des Finances de l'Assemblée elle-même, responsable directe pour le travail technique, les capacités sont insuffisantes. Le document budgétaire est considéré par les membres de la commission comme difficilement lisible à cause d'une nomenclature où la nature des dépenses n'est pas suffisamment précisée. En outre le temps dédié à l'examen du projet de loi de financé ne se limite qu'à 30 jours ce qui est nettement insuffisant. Ce délai est en fait dicté par l'article 68 de la Constitution (1991) et constitue une obligation légale peu compatible avec les bonnes pratiques en matière de contrôle parlementaire⁴¹. L'article 68 de la Constitution souligne également que «*Le Parlement est saisi du projet de loi de finances dès l'ouverture de la session de novembre*».

Par ailleurs, une disposition de l'article 68 de la Constitution spécifie : «*qu'un état des dépenses sera fourni au Parlement à la fin de chaque semestre pour le semestre précédent*» Actuellement, le Parlement ne reçoit pas cet état de dépenses ce qui limite son contrôle sur l'exécution du budget de l'État.

⁴⁰ Le Parlement en Mauritanie est composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Les députés (de l'Assemblée Nationale) sont élus pour 5 ans au suffrage direct. Les sénateurs sont élus pour 6 ans et assurent la représentation des collectivités territoriales.

⁴¹ Au moins 60 jours sont considérés comme une durée acceptable pour la revue parlementaire.

2. Stratégie des réformes de la GFP en RIM

2.1 Enjeux et défis

La stratégie de réformes élaborée dans le SD prend en compte les priorités dégagées dans le CSLP III pour la période 2011-2015. De façon générale, elle répond par conséquent aux enjeux et aux défis liés au développement économique et à la lutte contre la pauvreté et ce dans un environnement macroéconomique stable. De façon spécifique, cette stratégie répond au souci de mettre en place un système de GFP moderne et conforme aux standards et normes internationaux. Elle se traduira de façon globale en une diminution du risque fiduciaire.

Les objectifs quantitatifs majeurs poursuivis par le gouvernement dans le cadre du CSLP III au cours de la période 2011-2015 sont :

- (i) Porter le PIB par tête d'habitant à plus de 1260 dollars, le taux de croissance du PIB par an à 5,6% et le taux d'investissement (en % du PIB) à 24,5%),
- (ii) Ramener l'incidence de la pauvreté à 25% et celle de la pauvreté en milieu rural à 35%,
- (iii) Maintenir le taux d'inflation à 5% ;
- (iv) Assurer un accès universel à une éducation de base de qualité d'une durée minimale de 9 ans et ramener le taux d'analphabétisme chez les adultes âgés de plus de quinze ans à moins de 5%.

Ces objectifs s'inscrivent dans la perspective de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD)

D'autres part, la stratégie des réformes répond également aux exigences internationales et régionales, exigences se mesurant par rapport aux normes et des codes de bonnes pratiques en matière de transparence et introduisant la notion de performance appliquée aux objectifs assignés à l'action publique. Dans ce contexte, la capacité de la Mauritanie à gérer durablement et efficacement les ressources matérielles et humaines en réponse aux besoins essentiels exprimés par la population est primordiale et la gouvernance économique mesure cette capacité. Le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques est donc un volet essentiel en matière de gouvernance économique.

2.2 Objectif global

L'objectif global des réformes est d'édifier les bases de la bonne gouvernance en République Islamique de Mauritanie de manière à contribuer activement à la concrétisation des objectifs de croissance soutenue et durable qui permettent de progresser vers l'atteinte des OMD et de faire reculer sensiblement et durablement les frontières de la pauvreté.

2.3 Objectifs spécifiques

Plus spécifiquement les réformes visent à construire un système transparent et organisé de gestion des finances publiques qui favorise la discipline budgétaire, l'allocation stratégique de ressources et la prestation efficace des services publics.

2.4 Résultats attendus

A terme, les réformes formulées dans le présent Schéma Directeur doivent aboutir à la concrétisation des résultats suivants⁴² :

Résultat 1 : Une budgétisation pluriannuelle capable de lier objectifs de politiques publiques et possibilités financières de l'État ;

Résultat 2 : Une budgétisation par programmes pour un meilleur affichage des politiques publiques et une amélioration de la performance opérationnelle ;

Résultat 3 : Un dispositif de mobilisation des ressources efficace qui contribue à obtenir les ressources nécessaires au financement des dépenses et dans le cadre de l'équilibre budgétaire ;

Résultat 4 : Une classification des dépenses qui répond aux besoins de gestion et d'analyse ;

Résultat 5 : Des procédures d'exécution du budget destinées à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'administration ;

Résultat 6 : Un processus de décentralisation renforcé à travers une meilleure autonomie des collectivités locales ;

Résultat 7 : Une meilleure tutelle des établissements publics conformément aux principes de transparence, de gouvernance et de responsabilité ;

Résultat 8 : Un système d'information financière de l'État fiable et sécurisé ;

Résultat 9 : Un système comptable permettant le « reporting » financier régulier et fidèle de l'activité de l'administration ;

Résultat 10 : Une surveillance et une vérification externes efficaces et renforcées

⁴² Voir Cadre Logique (Annexe 1)

2.5 Champ de couverture

Le périmètre couvert par le Schéma Directeur englobe la totalité des systèmes, processus et institutions de gestion des finances publiques et n'est en aucun cas limité au périmètre institutionnel défini par le ministère des finances (MF) bien que ce ministère inclut cinq (5) directions générales impliquées dans bon nombre de réformes. D'autres entités sont parties intégrantes du Schéma Directeur étant donné le caractère transversal de certaines réformes et de leur spécificité. Ainsi, sont également impliquées dans le Schéma Directeur outre le MF, la Primature, le Ministère des Affaires Économiques et du Développement, le Ministère de la Fonction Publique et de Modernisation de l'Administration (MFPMA), le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC), la Cour des Comptes, l'Assemblée Nationale, les Établissements Publics et les Collectivités Territoriales.

2.6 Horizon de mise en œuvre

L'horizon stratégique du Schéma Directeur est fixé à 10 ans (2011-2020). Il s'agit d'une période, relativement longue de mise en œuvre qui ne concerne que certaines réformes et qui se base sur les expériences (en matière de réformes) relatives à d'autres pays et aux capacités à absorber les réformes et à les financer.

2.7 Principes directeurs

La stratégie d'amélioration de la gestion des finances publiques est définie et sera mise en œuvre par référence à certains principes directeurs incontournables. L'appropriation politique au plus haut niveau, la responsabilisation des acteurs en réponse à cette appropriation, la définition de priorités claires pour les interventions préconisées, le financement des interventions à travers un partenariat efficace et l'unicité du dispositif de pilotage de mise en œuvre des réformes.

2.7.1 Appropriation politique au plus haut niveau

Cette appropriation représente une condition majeure de succès dans la mise en œuvre des réformes et implique une validation du document de Schéma Directeur en Conseil des Ministres. Cette validation pourra intervenir après une validation technique au niveau des entités (et points focaux) ayant participé à l'élaboration du Schéma Directeur.

L'appropriation politique implique un engagement (politique) de longue durée. En abordant les changements préconisés par cette réforme, il convient pour l'autorité politique d'envisager l'avenir dans un contexte empreint de réalités et pratiques différentes de celles d'aujourd'hui. L'efficacité des mesures mises en avant dans le cadre du Schéma Directeur implique une transformation structurelle majeure des systèmes, processus et institutions de gestion des finances publiques. Cette entreprise doit s'inscrire dans la continuité, mais il n'est pas à exclure qu'elle puisse comporter également quelques ruptures.

2.7.2 Responsabilisation

L'appropriation politique au plus haut niveau est indispensable pour une appropriation des réformes par les entités responsables de la mise en œuvre. Cette appropriation au niveau technique se traduira par une responsabilisation des entités concernées qui devront préparer et conduire la mise en œuvre des actions de changement. Des actions de sensibilisations telles que des séminaires de lancement officiel du processus de mise en œuvre des réformes à travers le plan opérationnel, des séances d'information, des ateliers de programmation des activités, des revues annuelles, devront contribuer à renforcer cette responsabilisation.

2.7.3 Priorités

En s'inscrivant dans le cadre du CSLP III le Schéma Directeur s'inscrit également dans le cadre des grandes priorités élaborées pour le CSLP. D'autres priorités dont les obligations du gouvernement dans le cadre de la Facilitation Élargie de Crédit (FEC) avec le FMI ont été établies pour la démarche de mise en œuvre des réformes en concertation avec les points focaux. Ces priorités et leur prise en compte sont un facteur important de succès pour la mise en œuvre de la stratégie au niveau du plan opérationnel.

2.7.4 Financement des réformes et partenariat

La mise en œuvre de la stratégie implique la disponibilité d'un financement et par conséquent la nécessité d'associer les partenaires techniques et financiers au processus de mise en œuvre des réformes. Dans ce contexte, un cadre unique de concertation et de dialogue sera envisagé et intégrera toutes les discussions relatives aux programmes d'appui à la GFP (tels que les appuis budgétaires), financés par les partenaires techniques et financiers

2.7.5 Unicité du pilotage de mise en œuvre

L'unicité du pilotage est un principe incontournable de la mise en œuvre du SD. Par conséquent, l'utilisation d'un dispositif unique est retenue ici et il assurera une bonne coordination entre les entités concernées contrairement à la pratique de pilotage au niveau ministériel et directionnel de ces dernières années, qui s'est révélée inefficace. L'unicité de pilotage est un facteur essentiel pour le séquençage d'un programme de réforme à forte complexité tel que l'amélioration de la GFP et pour la gestion des goulots d'étranglement.

2.8 Cadre législatif et réglementaire

A part la Constitution⁴³, le cadre juridique inclut une Loi Organique relative aux lois de Finances (Loi no. 78-011 du 19 janvier 1978), une loi relative à la Cour des Comptes (Loi no. 93-19 du 26 janvier 1993), un Code des marchés publics (2002/08) et de nombreux décrets, arrêtés, ordonnance sur les contrôles, la comptabilité publique, le Plan comptable de l'État, les systèmes intégrés de gestion des dépenses publiques, les communes, les hydrocarbures, etc.⁴⁴

Ce cadre est considéré comme désuet dans certaines de ces parties et ne répond plus actuellement aux critères de bonne gestion d'un système de finances publiques transparent et ordonné. En particulier la Loi Organique de Finances sus mentionnée ne permet pas la budgétisation pluriannuelle et les budgets programmes. Elle nécessite en conséquence d'être renouvelée.

La nouvelle LOLF⁴⁵ devra rappeler les principes classiques et modernes de GFP, définir clairement les règles et les procédures en matière de production des documents budgétaires et des rapports financiers, énoncer les principes de la programmation pluriannuelle et de la budgétisation axée sur les politiques publiques, et les principes en matière de gestion budgétaire et de contrôle interne, décrire les principes en matière de classification des dépenses publiques, ...

La nouvelles LOLF à voter, ne devra pas entrer dans les détails afin de laisser de la marge de manœuvre pour des amendements postérieurs qui doivent intervenir par voie réglementaire. A ce titre, les travaux sur la nouvelle LOLF doivent être complétés par des travaux pour expliquer et préciser la teneur des principes énoncés dans la nouvelle LOLF.

La réforme du cadre législatif et réglementaire implique également une mise en œuvre graduelle du nouveau Code des Marchés Publics (adopté en 2010).

Le nouveau Code préconise la mise en œuvre de procédures transparentes et efficaces dans le cadre d'un système bien régulé par la révision du contexte juridique et institutionnel. L'adoption du nouveau code devrait s'accompagner par le renforcement des capacités des structures de passation des marchés en place.

Alors que le Code des Marchés de 2002 prévoyait une Commission Centrale des Marchés, organe de régulation et de contrôle, le nouveau Code des Marchés différencie ces deux fonctions en prévoyant d'une part la création d'une Commission Nationale de Contrôle des Marchés Publics, placée sous la tutelle du Premier Ministre qui est l'organe de contrôle des marchés publics (art. 11) ; d'autre part, une Autorité de Régulation des Marchés Publics constituée sous la forme d'une Autorité Administrative Indépendante et tripartite (Secteur

⁴³ Voir également Annexe 2

⁴⁴ La liste détaillée des textes législatifs et réglementaires en vigueur est également présentée en annexe 1

⁴⁵ Il s'agit effectivement d'une réforme d'envergure. Elle ne figure pas dans le chapitre 3 comme une des composantes car ceci n'a pas été le vœu du MEF qui considère ne pas pouvoir gérer une telle réforme actuellement. Elle ne sera à l'ordre du jour que dans 3 ou 4 ans si les conditions sont assez mûres et elle nécessitera un mini SD pour elle uniquement.

Public, Secteur Privé, Société Civile), dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion administrative et financière (art.13 1.). Le statut de cette autorité tripartite doit lui permettre de garantir une régulation indépendante du système des marchés publics.

Pour le règlement des différends le nouveau Code prévoit la création, au sein de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, une Commission de règlement (des différends) qui a pour mission de statuer, au terme d'une procédure équitable et contradictoire, sur les litiges opposant soit une autorité contractante et la Commission de Contrôle des Marchés Publics compétente, soit des candidats et des soumissionnaires, soit une autorité contractante ou la Commission de Contrôle des Marchés Publics compétente et un candidat ou un soumissionnaire (art. 13.3). La composition de cette Commission est tripartite ; ses membres sont désignés sur proposition respectivement de l'Administration, du secteur privé et de la société civile. Ce mécanisme constitue en quelque sorte une innovation car le système précédent (art. 135, 136 et 137 du Code des Marchés de 2002) prévoyait une procédure des différends et litiges d'abord à l'amiable, puis par arbitrage. En cas de refus, la procédure de recours pouvait à la limite toucher la chambre administrative de la Cour Suprême. Dans la réalité ce système n'a jamais fonctionné de façon satisfaisante. La résolution des recours a été très longue et de ces derniers peu ont abouti.

Le nouveau Code prévoit également la préparation de plans annuels prévisionnels de passation des marchés. Ces plans sont révisibles mais ils doivent au préalable être cohérents avec les crédits qui leur sont alloués. Ils doivent être communiqués aux Commissions de Contrôle des Marchés Publics qui sont associées à leur processus d'approbation (art. 15). Les marchés passés par les autorités contractantes doivent avoir été préalablement inscrits dans ces plans prévisionnels ou révisés et soumis à l'appréciation de la Commission de Contrôle des Marchés Publics compétente. Le morcellement de commandes, qu'il soit ou non la conséquence d'une violation du plan annuel de passation des marchés publics, n'est pas autorisé (idem).

Pour ce qui est du code des collectivités territoriales, les travaux préparatoires ont été finalisés et le nouveau Code devrait être adopté (avec ses décrets d'application).

2.9 Le Cadre Institutionnel⁴⁶

Le processus de préparation et d'exécution budgétaire en RIM est un processus centralisé qui fait intervenir en premier lieu le Ministère des Finances (MF) pour sa préparation, son exécution de même que pour les activités de contrôle interne. C'est pour cela que le Ministère des Finances peut être considéré comme l'élément moteur de ce processus. Il couvre essentiellement le budget des ministères, département et des établissements publics à caractère administratif (EPA) qui reçoivent une subvention. Il. Les ministères sectoriels interviennent au moment des conférences budgétaires et représentent des acteurs de premier plan pour l'exécution budgétaire. Il convient de rappeler que le Ministère des Finances à travers le Ministre gère le patrimoine, les ressources et la dette de l'État.

⁴⁶ Voir Annexe 3

Le Ministère des Affaires Économiques et du Développement (MAED) est de création récente (octobre 2008). Sa mission est de concevoir, coordonner et assurer le suivi de l'exécution de la politique économique et sociale du Gouvernement. A ce titre il est un acteur incontournable de la gestion des finances publiques car il prépare, en collaboration avec les institutions concernées les plans pluriannuels de mise en œuvre du CSLP et assure le suivi de leur exécution. Il participe à l'élaboration des stratégies sectorielles et s'assure qu'elles sont compatibles avec les orientations du CSLP.

Le MAED a également la responsabilité d'élaborer les Programmes pluriannuels d'investissements publics (PIP) et le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) (en collaboration avec le MF). Il est chargé, également, de la mobilisation des financements extérieurs nécessaires à la réalisation des projets inscrits au PIP, et du suivi de leur mise en œuvre.

Un décret récent (No. 126-2010 du 8 juillet 2010) a fixé les attributions du Ministre des affaires Économiques et du Développement et la nouvelle organisation de son département. Trois nouvelles directions centrales dont deux directions générales relèvent désormais de ce ministère :

- La Direction Générale de la Politique Économique et des Stratégies de Développement (DGPESD) avec deux directions, la Direction de la Prévision et de l'Analyse Économique (DPAE) et la Direction des Stratégie et des Politiques ;
- La Direction Générale des Projets et programmes d'Investissements (DGPIP) ;
- La Direction des Affaires Administratives et Financières (DAAF).

Le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Fonction Publique ont la responsabilité des collectivités territoriales et de la gestion du fichier nominatif des fonctionnaires de l'État.

Le Parlement intervient en aval du processus avec l'adoption du projet de Loi de Finances après avis favorable du Conseil des Ministres (art. 57 de la Constitution) et suit l'exécution budgétaire à travers l'adoption des lois de Règlement (après le contrôle de la Cour des Comptes) (art.68 de la Constitution).

Le cadre institutionnel de la gestion des dépenses publiques inclut également les entreprises publiques⁴⁷, les Agences Publiques Autonomes (Établissements Publics à Caractère Administratif/EPA) dont l'Office National de la Statistique (ONS) et les collectivités territoriales.

⁴⁷ Les EP incluent trois catégories : a) les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) ; b) les sociétés nationales (SN) et c) les sociétés d'économie mixte (SEM).

3. Axes et composantes des réformes

La stratégie de renforcement de la gestion des finances publiques fixe dix résultats⁴⁸ à chaque résultat est associée une composante (et sous composantes) qui sont présentées et analysées ci-après :

3.1 Une budgétisation pluriannuelle capable de lier objectifs de politiques publiques et possibilités financières de l'État

La budgétisation pluriannuelle constitue le cadre indispensable pour mettre en œuvre les réformes structurelles permettant de dégager les ressources nécessaires au financement des priorités de l'action de l'État. La budgétisation pluriannuelle est également un moyen de hiérarchisation des priorités en fonction des possibilités financières de l'État.

L'objectif de la mise en œuvre du processus CDMT est d'offrir au gouvernement mauritanien un cadre commun de définitions des politiques publiques, de planification et de budgétisation aux niveaux central et sectoriel. Ceci permet de décloisonner le processus de décision en permettant des échanges itératifs entre niveaux global et sectoriels et entre perspectives stratégiques et les possibilités financières.

Le processus CDMT doit s'insérer dans le cycle d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques. Il est constitué de procédures intégrées à ce processus, il met en jeu des processus parallèles aux niveaux central et sectoriels, qui font que sa mise en place entraîne en général un allongement de la période de préparation budgétaire⁴⁹.

Les CDMT (global et sectoriels) ne se substituent ni aux documents de planification à moyen et long terme (CSLP) ni au budget annuel. Ils visent à établir le lien entre, d'une part, les objectifs stratégiques et le budget annuel en définissant le cheminement vers l'atteinte de ces objectifs et en encadrant les adaptations du budget requises pour la mise en œuvre des actions retenues et cela, dans une perspective pluriannuelle.

Afin de développer une approche "stratégique" lors de la programmation des dépenses, il convient d'adopter une procédure de préparation du budget et du CDMT en deux temps.

Une phase stratégique de cadrage qui permet de formuler les choix stratégiques du gouvernement et de fixer les objectifs budgétaires globaux notamment les différentes ressources dont peut-il disposer pendant la période couverte par le CDMT. La phase stratégique débouche sur la préparation d'un CDMT global qui permet d'opérer une répartition intersectorielle des ressources et qui encadre la préparation du budget annuel et des CDMT sectoriels documents de répartition intra sectorielle des dépenses.

Une phase de préparation des enveloppes budgétaires au niveau de chaque ministère qui permet d'opérer des arbitrages intra-sectoriels (par programme) et se traduit par la

⁴⁸ Voir Cadre Logique annexe 1

⁴⁹ Voir annexe 4

présentation des projets de budgets ministériels et des CDMT sectoriels. Les CDMT sectoriels présentés en même temps que les projets de budgets doivent respecter les plafonds de crédits arrêtés dans le CDMT global.

Avant d'exposer les mesures de réformes au niveau des CDMT, il est primordial de noter que :

1. Pour redonner au budget son véritable rôle d'instrument de politique économique, il est nécessaire d'adopter en parallèle la démarche du budget-programme comme méthodologie d'élaboration et d'exécution du budget de l'État étant donné que les CDMT sectoriels devront être déclinés par programmes.
2. Le CDMT doit s'inscrire dans un projet d'amélioration globale de la fonction budgétaire et d'assainissement des bases du système de GFP et de respect des règles fondamentales. Le processus CDMT symbolise à la fois une volonté politique, un état d'esprit et un processus dont la réussite dépend de la façon de mettre en œuvre les mécanismes décrits plus haut.
3. Les aspects politiques et institutionnels sont aussi importants que les aspects techniques. En effet, il faut redéfinir les rôles du Ministère des Finances, du Ministère des Affaires Économique et de Développement et des ministères sectoriels pour aboutir à une division du travail convenable⁵⁰.
4. Le CDMT doit faire partie intégrante du cycle budgétaire (parfois en l'allongeant) notamment durant la phase préparatoire. Le CDMT est un instrument de pilotage qui renforce le cycle budgétaire et lui donne plus de crédibilité et d'efficacité.
5. Dans le but de donner plus de crédibilité et d'efficacité aux documents CDMT (global et sectoriels) il est indispensable que ces documents soient rendus publics. Les CDMT doivent être soumis à la discussion des ministres pour être adoptés, et doivent faire partie des documents de la loi de finances soumis à l'Assemblée Nationale et au Sénat pour approbation.

Afin de développer le processus CDMT, les éléments suivants⁵¹ sont à observer:

Cadrage macro-économique à moyen terme

Afin de garantir une démarche logique dans le développement il est nécessaire d'entamer le processus par un exercice de préparation et de cadrage macro-économique à moyen terme. Le cadre macro-économique global, à préparer par le MAED, doit comprendre notamment une prévision des principaux agrégats des finances publiques et une définition des objectifs budgétaires à moyen terme.

⁵⁰ Dans certains pays, la réforme a échoué en raison du peu d'avantages que les ministères sectoriels pensent en retirer, dans d'autres c'est le Ministère des Finances (notamment la direction du budget) qui y est peu favorable en y voyant un travail supplémentaire ou un risque de perte d'influence sur les allocations intra sectorielles et micro budgétaire.

⁵¹ Les différentes étapes et phases d'élaboration des CDMT global et sectoriels doivent être explicitées dans un guide méthodologique.

Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE)

L'étape précédente doit déboucher sur l'élaboration d'un Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) qui détaille les projections des opérations de l'agent économique « État » et présente les grandes masses budgétaires. Le TOFE donne un éclairage sur l'évolution de la structure du budget de l'État en recettes et en dépenses et comprendra notamment une prévision des recettes fiscales et non fiscales, des dons, de la masse salariale, des dépenses de fonctionnement et d'investissement, des prévisions de financements, etc.

CDMT

Le Ministère des Finances (en collaboration avec notamment le MAED et la BCM) prépare CDMT global qui opère une allocation intersectorielle des ressources et qui définit les enveloppes de ressources par ministère et par nature économique de dépense (3 ou 4 grandes natures économiques de la dépense). Le CDMT global, une fois élaboré doit être soumis et discuté entre les décideurs politiques (en conseil des ministres) afin de permettre aux ministères sectoriels de préparer leurs CDMT respectifs en ligne avec les plafonds décidés dans le CDMT global et les soumettre au ministère des finances avec leurs projets de budget.

Les ministères sectoriels opèrent, à travers l'élaboration des CDMT sectoriels, une allocation intra-sectorielle des dépenses et définissent les plafonds de dépenses par programmes. En effet, une fois les plafonds de dépenses du CDMT global fixés par les décideurs, les ministères opèrent une ventilation de ces plafonds entre les programmes et par nature économique de dépense à l'intérieur du programme. Les CDMT sectoriels ainsi élaborés seront soumis au ministère des finances avec leurs projets de budgets qui devraient être conformes à la première année du CDMT

Actualisation et finalisation

Après les discussions budgétaires et arbitrages, le ministère des finances et les ministères sectoriels procéderont à l'actualisation et à la finalisation de ces documents à la lumière des résultats des discussions budgétaires et arbitrages lors de la phase de préparation de l'avant projet de loi des finances.

Approbation et intégration dans la loi de finances

Les CDMT (global et sectoriels) doivent ensuite être soumis au gouvernement pour approbation au même titre que le budget et intégrés dans la loi de finances afin d'être soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat pour vote (qui porte sur la première année du CDMT).

3.2 Une budgétisation par programmes pour un meilleur affichage des politiques publiques et une amélioration de la performance opérationnelle

Afin d'organiser le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, il est nécessaire de recentrer l'action administrative et budgétaire autour de « programmes » auxquels seront associés des objectifs et des indicateurs de mesure de la performance qui doivent être commentés et analysés dans le cadre des documents budgétaires.

Les mesures de réformes distinguent deux catégories de programmes : les programmes de politiques publiques (d'action ou d'intervention) et les programmes dits support.

- Les programmes de politiques publiques correspondent à une prise en charge d'une action directe ou à une situation dans laquelle l'État est en retrait par rapport au travail du terrain et intervient en déléguant l'action à des institutions.
- Les programmes supports, comme leurs noms l'indiquent, servent essentiellement à mettre en place les dispositifs, les moyens, les règlements, les études, ... nécessaires à l'activité et à l'action des programmes de politiques publiques. Ces programmes rassemblent les fonctions horizontales du ministère et sont orientés vers l'appui des autres programmes de politiques publiques.

Au sein des ministères, qui forment l'unité de vote du budget, les programmes constituent le second degré de regroupement des crédits. Le programme est l'unité de spécialisation des crédits, l'unité qui détermine le niveau limitatif des crédits. A l'intérieur de chaque programme les crédits sont fongibles sous réserve d'un plafond limitatif au niveau de certaines catégories de dépenses qui seront définies par voie réglementaire.

La mise en œuvre du budget-programme repose sur une personne-clé, le responsable de programme. Placé sous l'autorité du ministre, le responsable de programme est tenu d'élaborer la stratégie et le budget du programme, de piloter son programme et de rendre compte sur les résultats.

3.2.1 Le programme

Le budget programme, partie intégrante de la loi de finances, précise (par programme) les objectifs du ministère et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Afin de mettre en œuvre les budgets-programmes, il est nécessaire de procéder à une identification :

Des programmes

L'opération d'identification des programmes commence par un examen et une analyse de la mission de chaque ministère, de ses attributions et des structures qui sont chargées de mettre en œuvre la mission du ministère. La structuration des budgets-programmes reflète largement de la structure des ministères⁵². Cette structuration permet de faciliter

⁵² Exemple. Programme Pêche, Programme Formation et Enseignement Maritime, Programme Infrastructure des Transports, Programme Aménagement Rural, ...

l'identification des responsables de programmes, l'affectation des crédits aux programmes et les objectifs qui lui sont propres soient aisément assignés.

Du périmètre du programme

Afin de bien identifier le périmètre des programmes, il faut s'assurer que le périmètre du programme identifié soit clair et lisible et qu'il intègre bien les moyens et activités qui contribuent à la politique publique qui la sous tend. Il est indispensable d'identifier de manière exhaustive les sous programmes⁵³ qui sont chargés de mettre en œuvre la politique du programme, et de mettre en évidence les perspectives d'articulation et de restructuration possibles dans le cadre d'un processus de contractualisation.

3.2.2 La gestion du budget du programme

Les responsables de programmes participent à l'élaboration des objectifs du programme, sous l'autorité du ministre. Chaque responsable de programme est le garant de la déclinaison des objectifs du programme et par conséquent, il anime les méthodes de gestion au sein des services. Le responsable de programme alloue les crédits entre les sous programmes qui contribuent à sa mise en œuvre. Il délègue la gestion de parties du programme aux responsables des unités opérationnelles.

Sur le plan des crédits alloués au programme, le programme constitue le niveau de spécialisation et de globalisation des crédits, comme base du dispositif d'affichage des politiques publiques et comme unité d'exécution du budget.

3.2.3 La budgétisation et la performance de l'action publique⁵⁴

La mise en œuvre d'une gestion axée sur la performance est une démarche progressive qui nécessite des travaux de réflexion sur les priorités, sur les objectifs, et sur les méthodes de réalisation.

Chaque ministère sectoriel doit examiner ses missions et attributions qui sont listées dans le texte de création et/ou d'organisation⁵⁵. Dans ce cadre, les missions et attributions des différents Ministères devront être réexaminées pour la détermination de leur périmètre d'intervention sectoriel respectif, conformément aux orientations stratégique de l'État, notamment celles du CSLP⁵⁶.

Sur la base des objectifs stratégiques nationaux, chaque ministère doit déterminer ses propres objectifs sectoriels. Ces objectifs doivent être libellés en termes d'impacts et se traduire par un certain nombre de cibles à des horizons temporels donnés.

⁵³ DDirections centrales ou régionales, les services, et les établissements publics, et/ou entreprises publiques, ...

⁵⁴ Lire également annexe 5

⁵⁵ Ex. Ministère de l'équipement et des transports : voir site web

<http://www.mauritania.mr/fr/index.php?niveau=6&coderub=4&codsoussous=124&codesousrub=9&codsoussous1=141>

⁵⁶ Voir pour le même ministère CSLP 2010-2015, Volume II, axe I, p. 22 et suivants

Une fois les objectifs de chaque ministère fixés et que la cartographie des programmes est arrêtée, ces objectifs doivent être déclinés par programme⁵⁷. En effet, au niveau de chaque programme, les responsables de programmes (une fois nommés) doivent procéder à l'élaboration de stratégies pour atteindre les objectifs retenus.

Une fois les objectifs fixés, intervient alors la phase d'élaboration des indicateurs de mesure de la performance afin de suivre et évaluer les actions menées et voir dans quelle mesure les objectifs sectoriels retenus sont atteints. Pour suivre et évaluer les actions il faut des indicateurs clés, simples, pertinents objectivement vérifiables en termes de résultats d'activités et de moyens⁵⁸.

Les objectifs et indicateurs de performance qui sont discutés et arrêtés au niveau de chaque ministère sectoriel doivent être intégrés dans les documents budgétaires et, ainsi, servir de base pour la justification des crédits demandés et renseigner sur le programme d'action du ministère.

3.2.4 Les documents budgétaires

Le passage d'un budget de moyens à un budget de résultats a pour finalité de renseigner sur la performance de l'action gouvernementale. En effet, la démarche de la performance une fois adoptée, doit être consignée dans les documents budgétaires qui seront soumis au gouvernement à l'Assemblée Nationale et au Sénat.

L'option retenue pour le gouvernement de la Mauritanie est de concevoir un document budgétaire unique comportant pour chaque ministère une présentation des objectifs sectoriels, par programme les objectifs avec les indicateurs de mesure de la performance, le budget par nature économique de la dépense et par programme et le CDMT sectoriel.

Le budget-programme de chaque ministère à soumettre au gouvernement pour approbation et à l'Assemblée Nationale et au Sénat pour vote, sera annexé par des tableaux détaillés des dépenses au niveau le plus fin de la nomenclature.

A travers le budget-programme, la gestion budgétaire va être définie comme un processus formalisé visant à délimiter chaque année, mais dans le cadre d'un programme triennal, avec une budgétisation annuelle, les responsabilités respectives des directions de l'administration centrale et des services déconcentrés des ministères.

Les nouveaux documents budgétaires donneront l'occasion au gouvernement de formuler ses choix politiques à moyen terme, de présenter ses programmes d'action pour l'année à venir, d'exprimer les objectifs qui soutiennent les crédits demandés, et de rendre compte des résultats de ses activités lors de la présentation du PLF. Ceci constitue l'une des finalités de ce mode de gestion, à savoir engager le dialogue sur les plans et priorités.

⁵⁷ Option retenue lors des discussions avec les points focaux

⁵⁸ La démarche de la démarche doit être explicitée de manière détaillée dans un guide méthodologique qui détaille la méthodologie d'élaboration des objectifs et indicateurs de performance et les documents de la performance

3.3 Un dispositif de mobilisation des ressources efficace qui contribue à obtenir les ressources nécessaires au financement des dépenses et dans le cadre de l'équilibre budgétaire

Cette partie sur la mobilisation des ressources reflète la politique budgétaire du Gouvernement en matière de recettes. Les réformes structurelles pour lesquelles les autorités se sont engagées dans le cadre du programme de FEC avec le FMI prévoient un renforcement de l'administration fiscale (la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Douanes du MF) et l'augmentation de recettes pour réduire le déficit. Le renforcement des capacités de la Direction des Domaines de la DGDPE (MF) qui est une direction de recettes est, à juste titre, préconisé dans le CSLP III⁵⁹. La mobilisation des ressources couvre également la stratégie générale de financement du gouvernement.

Par conséquent cette partie fait intervenir la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Douanes (DGD) du MF, la Direction des Domaines de la DGDPE (MF) et la Direction de la Dette Externe (DDE).

La politique budgétaire de mobilisation des ressources en cours appuyée par le FMI (FEC 2010-2012) vise essentiellement un rééquilibrage budgétaire viable. Dans ce contexte l'objectif de diminuer et de contrôler le déficit budgétaire explique que la mobilisation des recettes fiscales soient une priorité⁶⁰. Elle est soulignée dans le CSLP⁶¹. Les recettes fiscales ont diminué de 15.8% à 14.1% du PIB non pétrolier entre 2007 et 2009 respectivement. Les projections pour 2010-2012 sont plutôt favorables et les recettes fiscales devraient repartir à la hausse et attendre 15.3% et 15.5% du PIB non pétrolier respectivement⁶². Il est attendu que la modernisation de l'administration fiscale et douanière de même que les réformes au niveau des domaines contribuent à ces résultats.

La réforme à moyen terme vise à simplifier le régime fiscal, à rendre son application plus facile et à alléger la fiscalité des entreprises. Au niveau de la DGI il sera procédé à un nouveau recensement des contribuables et à l'achèvement de l'informatisation des organismes de recouvrement des recettes fiscales. Cette démarche est orientée également vers l'élargissement de l'assiette fiscale et le renforcement du recouvrement de l'impôt, le renforcement des ressources humaines et matérielles, le renforcement de l'encadrement des services et du contrôle interne et le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale.

Pour ce qui concerne la DGD, l'objectif est de réduire davantage les exonérations discrétionnaires, de renforcer les procédures d'évaluation et d'inspection et d'améliorer le niveau des recettes par le renforcement de la lutte contre la fraude. Dans ce contexte la priorité demeure la migration à la version SYDONIA ++ dans tous les bureaux et la gestion du Programme de Vérification des importations. La facilitation des échanges et la

⁵⁹ CSLP III, septembre 2010, para 222

⁶⁰ Le déficit global (dons inclus) de l'administration centrale a représenté 7.0% et 5.4% du PIB non pétrolier en 2008 et 2009 respectivement. Il est prévu que ce déficit soit de 5.0% en 2010 et baisse à 3.3% du PIB non pétrolier en 2012 (Source : FMI, art. IV 2009 et Facilité Élargie de Crédit, p. 32, 2010).

⁶¹ CSLP III (septembre 2010, para 67)

⁶² Idem

sécurisation de la chaîne logistique pour le développement économique est également partie intégrante de cette démarche et la priorité sera dans ce cas la simplification, l'harmonisation et l'alignement des procédures aux normes internationales. La mise à niveau de la législation douanière et l'amélioration de la gestion des ressources, tout deux prioritaires compléteront cette démarche.

La démarche gouvernementale de mobilisation des ressources inclut les domaines et le renforcement des capacités de la direction générale des domaines à travers la mise en place d'un système d'information foncière et d'un cadastre national. La réforme du foncier s'articule autour de mesures, au niveau interne (organisationnel) de même qu'au niveau national, c'est à dire en collaboration avec d'autres départements ministériels concernés. L'objectif à long terme est d'exploiter au maximum le potentiel fiscal du secteur foncier.

Au niveau interne c'est la réorganisation, l'harmonisation et le renforcement des compétences de la DGDPE qui sont préconisés de même que la confection des titres fonciers mère et l'élaboration d'un nouveau barème des valeurs foncières.

Au niveau national, c'est un cadre législatif complet du foncier qui est prévu. La création d'un cadre juridique et réglementaire compatible avec l'environnement permettra de garantir la pérennité d'une organisation efficace qui assure un fonctionnement optimal du marché immobilier. Un inventaire des dossiers fonciers existant dans l'administration à Nouakchott et Nouadhibou est également prévu. Au niveau national une première phase d'un processus d'élaboration d'un cadastre foncier est également prévue⁶³. Il s'agit d'une mesure prioritaire qui requiert au préalable la création d'un environnement administratif, juridique et organisationnel adéquat.

La création d'un cadre juridique et réglementaire national compatible avec l'environnement qui facilitera une organisation efficace et un fonctionnement optimal du marché immobilier est également prévue. Il est attendu qu'une meilleure organisation du marché immobilier ait un impact positif à très court terme sur la situation économique et sociale du pays en matière : a) fiscale (multiplication des recettes actuelles du secteur suite a à la formalisation et structuration du secteur) ; b) d'emploi ; c) d'activités immobilières (éclosion du marché hypothécaire).

Les mesures de réformes destinées à mobiliser les ressources incluent des mesures pour les trois structures. Cette approche mettant en relief les diverses structures reflète le degré limité de transversalité dans les mesures. Elle prévoit dans un premier temps la continuation simultanée des mesures déjà entamées et programmées à la DGI et à la DGD avec une transversalité renforcée. Les diverses priorités ont été identifiées. Dans un deuxième temps les mesures de la Direction des Domaines rentreront en ligne de compte.

⁶³ Le registre foncier, moins onéreux, constitue une solution limitée et provisoire tandis que le cadastre foncier est la solution définitive de la rationalisation de la gestion foncière.

3.3.1 Mobilisation des ressources intérieures

3.3.1.1 Mobilisation des recettes fiscales

Pour la mobilisation des recettes fiscales, l'ensemble des mesures a été classé en 5 grands groupes :

- I. *Les mesures concernant la rationalisation de l'organisation de la DGI et le renforcement des ressources humaines et matérielles*⁶⁴. Elles sont prioritaires avec comme premier objectif le réaménagement de l'organisation de la DGI en fonction de ses missions afin de renforcer son efficacité en matière de gestion, contrôle et recouvrement. Elles ont commencé dans le cadre d'une assistance du Département des Finances Publiques du FMI. Elles incluent l'informatique⁶⁵ à la DGI et doivent contribuer à la rationalisation des services locaux et à l'amélioration de la gestion et du contrôle des grandes entreprises. La gestion du personnel sera améliorée et les moyens matériels seront renforcés ;
- II. *L'encadrement et le renforcement du contrôle interne*. L'encadrement et le renforcement du contrôle interne s'inscrivent dans le cadre de réaménagement de l'organisation de la DGI. Dans ce contexte ils sont prioritaires. Ils incluent des mesures ayant pour objectif de responsabiliser davantage les cadres supérieurs à travers la délégation de pouvoir et/ou de simplifier certaines procédures. L'objectif est également la mise en place d'instruments d'évaluation de l'activité des services et de redynamiser le contrôle interne ;
- III. *Le contrôle fiscal et l'assiette fiscale*. Dans ce volet prioritaire, l'élaboration d'une « stratégie » pour le renforcement de l'efficacité du contrôle fiscal est prévue. Dans ce contexte, la couverture du contrôle fiscal devrait être élargie avec un contrôle fiscal se basant sur des critères de risques (les plus grands risques). L'élargissement de l'assiette fiscale est en cours et implique une amélioration de la programmation du contrôle fiscal, un renforcement de la lutte contre la fraude et la fiscalisation graduelle des petites entreprises du secteur informel. Le recensement des entreprises et des contribuables fait partie intégrante de cette mesure⁶⁶ ;
- IV. *Le recouvrement de l'impôt*. L'objectif de ce volet est d'améliorer graduellement le recouvrement de l'impôt de façon qualitative et quantitative. Ce travail passe en premier lieu par la formation du personnel des recettes afin d'améliorer la gestion des restes à recouvrer de supprimer la retenue à la source de la TVA et de procéder à la révision de l'impôt minimum forfaitaire. L'élaboration d'un plan d'actions pour la suppression progressive de la TVA et d'un autre plan d'actions pour la révision de l'impôt minimum forfaitaire est prévue⁶⁷.

⁶⁴ Pour la situation des ressources humaines à la DGI voir Annexe 6, 1.

⁶⁵ Pour la situation de l'informatique à la DGI voir Annexe 6, 2

⁶⁶ Pour la problématique du recensement voir Annexe 6, 3

⁶⁷ La mission du FMI (groupe de travail à la DGI et à la DGD du Département des Finances Publiques) a indiqué travailler sur ces plans d'actions qui prévoient une démarche graduelle avec des actions spécifiques pour la période 2010-2012.

- V. *Une administration de service à l'utilisateur.* L'amélioration du service rendu à l'utilisateur demeure un objectif essentiel de la réforme à la DGI. Dans ce contexte, la simplification des démarches administratives et la généralisation des bonnes pratiques au sein de l'Administration Fiscale sont prévues pour 2011.

3.3.1.2 Mobilisation des recettes douanières

Pour la mobilisation des recettes douanières, l'ensemble des mesures a été classé en 5 grands groupes⁶⁸.

- I. *L'amélioration du niveau des recettes à travers le renforcement de la lutte contre la fraude.* Pour ce premier objectif général. Le système d'information des douanes sera mis à niveau. Il s'agit d'une mesure prioritaire. La migration à la version SYDONIA ++ dans tous les bureaux sera complétée⁶⁹. La Gestion du Programme de Vérifications des Importations sera en outre améliorée et la lutte contre la fraude par la refonte et la réorganisation des contrôles au sein de la DGD sera renforcée. La surveillance douanière mobile sera également renforcée et la gestion des régimes économiques et des exonérations sera maîtrisée;
- II. *La facilitation des échanges et la sécurisation de la chaîne logistique.* En premier lieu la simplification, l'harmonisation et l'alignement des procédures aux standards internationaux seront accompagnés d'une compilation de textes réglementaires composant la législation douanière de même que de la revue des procédures existantes en vue d'optimiser leur utilisation (mesure prioritaire). La promotion de l'éthique et de la qualité de service public sera renforcée. L'institution produira de façon régulière des statistiques fiables sur les échanges extérieurs et la chaîne logistique sera sécurisée ;
- III. *Mise à niveau de la législation douanière.* La refonte systématique des textes douaniers dont la révision du Code des Douanes⁷⁰ sera réalisée. Cette mesure, initiée en octobre 2010, sont considérées comme prioritaires ;
- IV. *Mise en place d'une gestion stratégique de l'Administration Douanière.* Une structure interne de haut niveau, auprès de la DGD, chargé du développement organisationnel, de la modernisation douanière et du renforcement des capacités en définissant clairement les attributions sera mise sur place ;
- V. *Modernisation de la gestion des ressources humaines et matérielles.* Les outils de la gestion des ressources humaines seront modernisés et un centre de formation sera créé.

⁶⁸ Chaque objectif stratégique inclut plusieurs objectifs opérationnels (qui à leur tour sont déclinés en actions spécifiques). Seuls les aspects stratégiques (dont les objectifs opérationnels) seront traités dans le Schéma Directeur, les actions proprement dites relevant du Plan Opérationnel.

⁶⁹ Pour plus de détails sur SYDONIA ++ voir Annexe 6, 4

⁷⁰ Pour plus de détails sur le Code des Douanes voir Annexe 6, 5

3.3.1.3 Mobilisation des recettes domaniales

La mobilisation des recettes domaniales inclura la mise en œuvre des mesures de la Direction des Domaines. Le premier objectif cette réforme consiste à exploiter au maximum le potentiel fiscal de cette direction qui a la responsabilité de la perception des droits d'enregistrements, des droits de timbres, des revenus des domaines et de recettes diverses (conservation foncière, taxe sur assurance, ventes de terrain, etc.)⁷¹. Elle démarrera à une phase postérieure à la mise en œuvre des mesures concernant la DGI et la DGD⁷². Elle sera scindée en 2 parties de façon à permettre à l'administration en général de se préparer à l'exécution des mesures de réformes préconisées (la mise sur pied d'un cadastre notamment).

3.3.1.3.1 (1ère partie pour la Direction des Domaines)

- I. Dans un premier temps (internes à la DD), les champs de compétence dans le nouveau contexte, (procédure, formation ou perfectionnement, confirmation du personnel dans le cadre de l'organigramme en cours) devront être redéfinis. Il s'agit de mesures immédiates et prioritaires.
- II. En outre les titres fonciers mère en vue de réduire les délais d'établissement des titres de propriété parcellaire seront confectionnés et un nouveau barème ou grille des valeurs foncières référentielles servant de base pour les droits de perception (et compatibles avec les valeurs foncières raisonnables des différentes zones des principales villes du pays) sera élaboré. Ces mesures sont également immédiates et prioritaires. La remise à jour de ce barème plus réaliste et sa mise en œuvre obligatoire et immédiate pour les opérations foncières et domaniales (vente, achat, location, mutation, morcellement, confection enregistrement etc.) est considérée comme une mesure ayant pour but d'améliorer à très court termes le rendement fiscal de la DGDPE (en attendant la mise en place d'un cadastre foncier). Les archives foncières seront mises dans des conditions de sécurité et de conditionnement admissible (avec l'aide d'outils informatiques).
- III. Au niveau national les textes fonciers déjà élaborés à la DGDPE depuis quelques temps dont les textes sur la conservation foncière, l'expropriation pour utilité publique seront mis à jour adoptés et promulgués. Une commission *ad-hoc* conjointe (Ministère des finances, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Ministère de Habitat et de l'Urbanisme) chargée de faire un inventaire exhaustif dans un délai imparti des dossiers existants dans les deux Wilaya de Nouakchott et de Nouadhibou sera mise sur pieds au plus tard durant le deuxième trimestre de 2011. Sur la base des données de cet inventaire, les dossiers seront classés en 3 catégories suivant a) leur conformité aux plans de lotissement approuvé, aux procédures d'attribution et sans litige, ni réclamation déclarée ; b) leur conformité aux plans mais qui n'a pas suivi les procédures normales avec ou sans litige ni réclamation ; c) leur non conformité aux plans mais conforme aux procédures d'attribution qui peut être avec ou sans litige ni réclamation.

⁷¹ Pour plus de détails sur les recettes de la DD Annexe 6, 6

⁷² Voir section hypothèse et risques

3.3.1.3.2 (2^{ème} partie pour la Direction des Domaines)

Les travaux de cadastre sont prioritaires⁷³. Ils pourront commencer dès qu'un financement sera disponible. Il s'agit de travaux s'étalant sur plusieurs années.

3.3.2 La Mobilisation des ressources extérieures

La mobilisation des ressources, en général, passe par une mobilisation efficace des ressources externes. Dans ce contexte, les renégociations avec certains créanciers dont le Fonds Arabes⁷⁴, se poursuivront afin que ces derniers reprennent leurs activités de coopération avec la Mauritanie. Le Comité National de la Dette Publique (CNDP) se redynamisera, les arrêtés créant cette entité seront révisés et une analyse de viabilité de la dette publique sera élaborée⁷⁵ par ce comité. Ce dernier élaborera également une stratégie nationale de financement basée sur une politique d'allègement de la dette qui sera mise en œuvre.

Sur le plan de l'informatisation la réhabilitation de SIGADE qui ne fonctionne pas depuis 2006 sera réalisée. Cette réhabilitation inclura la création d'une passerelle entre SIGADE et RACHAD (de façon à ce que les dépenses de la dette soient prises en compte par RACHAD via SIGADE). SIGADE s'élargira également aux autres intervenants dont la BCM, la DGTCP et le MAED.

3.4 Une classification des dépenses qui répond aux besoins de gestion et d'analyse

Le système de classification des dépenses budgétaires de la Mauritanie doit fournir un cadre normatif pour la formulation des politiques publiques, l'analyse du budget et la gestion budgétaire courante. En effet, compte tenu des réformes déjà engagées et l'objectif de mise en place des budgets-programmes, les segments de nomenclatures (classifications) des dépenses publiques à développer répondent chacun à un besoin particulier, ainsi :

- La classification administrative servira à la gestion courante et permet d'identifier les responsabilités dans la gestion budgétaire et les services destinataires des crédits.
- La classification par nature (économique) sera utilisées à des fins de contrôles courants et d'analyse économique du budget.
- La classification programmatique servira à la formulation des politiques publiques et budgétaires et au suivi de la performance et à la redevabilité⁷⁶.

⁷³ Pour la définition et la fonction du cadastre voir Annexe 6, 7
Les représentants de la DGB, de la DGTCP, de la BCM et du MAED qui constituent le CNDP ne se sont pas rencontrés depuis 2008.

⁷⁴ Actuellement c'est avec les créanciers et Fonds arabes qu'il y a plus de problèmes. Les négociations devraient aboutir à des accords d'allègement et à l'augmentation de la capacité d'endettement.

⁷⁶ D'autres classifications telles que la classification par type de source de financement et de fonds ou la CFAP ont d'autres finalités et peuvent être développées progressivement

Chacune de ces classifications doit couvrir l'ensemble des dépenses budgétaires, sans exception, ne doivent pas être redondantes ni homogènes.

Les segments de nomenclature à adopter permettent d'aligner la nomenclature aux standards internationaux⁷⁷. Le processus de réforme des nomenclatures doit s'opérer simultanément et se matérialise par la réadaptation de :

- La classification administrative qui identifiera plusieurs niveaux : Ministère / Direction Générale / Direction / Service / ... Cette classification doit évoluer vers une distinction entre la structure administrative (Ministère) et le titre budgétaire et recourir à des transferts de crédits en cas de réorganisation des directions ce qui permettrait de stabiliser cette classification.
- La classification par nature qui doit être conforme à la nomenclature des comptes du plan comptable de l'État couvrant les opérations budgétaires, au moins à son niveau de détail le plus élevé (le compte). A ce titre, il faut que cette nomenclature soit la plus exhaustive possible, et il est fondamental qu'elle soit transversale, unique et commune à tous les ministères.

Et la mise en place de:

- La classification programmatique à introduire lors de l'introduction des budgets-programmes et qui comprend deux niveaux : le programme et le sous programme. Le programme regroupe les dépenses ayant les mêmes finalités indépendamment de leur nature économique ou de leur source de financement. Le programme et fonctions sont des concepts voisins mais, à la différence de la CFAP qui est universelle, la classification programmatique doit tenir compte des politiques publiques et contexte administratif propres à la Mauritanie.

3.5 Des procédures d'exécution du budget destinées à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'administration

Dans un contexte d'allocation des ressources basée sur les politiques publiques, et compte tenu des contraintes financières et budgétaires, l'exécution budgétaire consiste à exécuter les lois de finances (en recettes et en dépenses) dans des conditions optimales pour parvenir à des services publics efficaces, dans le respect de la réglementation en vigueur et des règles de probité qui s'imposent à tous les gestionnaires.

Lorsque le budget est conforme aux politiques publiques et respecte les contraintes financières, la tâche principale de l'exécution budgétaire consiste à s'assurer que les ressources soient utilisées conformément aux inscriptions budgétaires et mises à disposition des gestionnaires à temps, en veillant à garantir une prestation efficace des services publics, à assurer la probité et le respect de la réglementation.

⁷⁷ Voir annexe 7

L'objectif est de mettre en place un système de contrôle interne qui comprenne "à la fois les contrôles de régularité, la prévention des risques fiduciaires et la recherche de l'économie, l'efficacité et l'efficacités, c'est-à-dire de la performance, dans la conduite des opérations »⁷⁸

Le contrôle interne⁷⁹ s'inscrit logiquement dans un système budgétaire déconcentré, une notion d'autocontrôle du ministère sectoriel. Il s'agit d'une approche très largement adoptée en France et dans certains pays francophones⁸⁰ intrinsèquement liée à l'idée de responsabiliser les gestionnaires, impliquant la levée des contrôles a priori comme modalité privilégiée du contrôle.

Parallèlement, le développement de l'audit interne, comme activité indépendante et objective pour s'assurer de la bonne prise en compte de la maîtrise des risques est à opérer. L'audit interne aura comme mission, entre autres, d'examiner les systèmes de contrôle interne afin de déceler les faiblesses éventuelles, d'en informer la direction et de lui soumettre des recommandations pour améliorer la situation.

Les mesures de réformes⁸¹ visent à soutenir le passage à un budget-programme axé sur les résultats et la performance. Ces mesures tendront à procurer aux responsables de programmes une plus grande liberté dans la gestion des moyens en contrepartie d'une responsabilisation sur les résultats et la performance⁸².

Les mesures d'assouplissements⁸³ à introduire sur le plan du contrôle a priori consacrent :

- Le principe de spécialisation des crédits au niveau du programme et son corolaire de la responsabilisation des responsables de programmes pour effectuer les mouvements de crédits (transferts et virements) au sein du programme.
- Le principe de la fongibilité asymétrique des crédits qui a pour finalité de garantir une souplesse dans le transfert et le virement des crédits tout en limitant les mouvements de crédits sur quelques postes budgétaires jugés sensibles (traitements et salaires, frais de missions, ...).

Le développement du contrôle de gestion et de l'audit interne requiert beaucoup de temps pour sa mise en place. Leur développement est relativement aisé dans un système budgétaire déconcentré mais beaucoup plus complexe dans un système centralisé où la responsabilisation du gestionnaire n'est pas encore la norme. Une étude est à lancer afin de

⁷⁸ Selon les définitions du COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, qui réunit des associations professionnelles de comptables et auditeurs privés présentes aux États Unis) et de l'INTOSAI (L'INTOSAI est l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, c'est-à-dire des Cours/chambres des comptes et auditeurs nationaux).

⁷⁹ Lire également annexe 5

⁸⁰ Maroc, Tunisie

⁸¹ Le degré, l'intensité et la temporalité des réformes au niveau du contrôle interne sont à identifier ultérieurement selon les objectifs que l'on souhaite atteindre.

⁸² Les références aux dates pour les CDMT et les budgets programmes ont été éliminées. Le plan opérationnel fournira ces références étant donné que ce sont deux réformes intimement liées et que leur mise en œuvre dépendra du rythme décidé par le gouvernement pour l'expérimentation, l'élargissement de l'expérimentation et la généralisation de ces deux mécanismes

⁸³ Ces mesures d'assouplissements nécessiteront une révision du cadre législatif et réglementaire

définir les contours de déploiement d'un contrôle interne harmonisé et compatible avec le contexte de la Mauritanie.

Une telle évolution doit être entamée avec extrêmement de prudence parce que un risque est à souligner et qui concerne notamment la perte de la discipline financière et la perte du contrôle de la gestion budgétaire et comptable. Les conditions préalables sont le développement de la discipline budgétaire, le respect des règles de droit, un système d'information fiable, et une clarté des objectifs de politiques publiques.

3.6 Un processus de décentralisation renforcé à travers une meilleure autonomie des collectivités locales

L'approfondissement de la décentralisation constituait une orientation majeure du CSLP II étant donné le rôle essentiel que jouent les acteurs décentralisés dans le processus de développement économique et social. Cette orientation a été réitérée dans le CSLP III⁸⁴. Il convient également de faire référence à l'adoption récente (avril 2010) d'une «*Déclaration de Politique de Décentralisation et de Développement Local*»⁸⁵. La volonté politique des pouvoirs publics de faire de la décentralisation une priorité a été officiellement réaffirmée.

Sur le long terme, les réformes en matière de décentralisation passent par l'adoption et la mise en œuvre du *Code des Collectivités Territoriales* dont le projet initié depuis 2006 a été finalisé. Ce dernier intègre en effet la réforme de la fiscalité locale, pierre angulaire de la décentralisation, et qui, s'inscrit également dans le cadre des réformes concernant la mobilisation des ressources. Le projet de code prévoit en outre une réforme du FRD, dont le projet de décret a été approuvé en Conseil des Ministres dans sa session du 30 septembre 2010 (Cf. : extrait N° 293 des décisions prises en conseil des Ministre du 30/09/2010). Cette réforme permettra de renforcer et de consolider le processus de décentralisation, et de renforcer les capacités techniques et financières des collectivités locales.

Les mesures de réformes de la décentralisation relèvent de la responsabilité du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MIDEC). Ces réformes s'étalent sur une période de long terme (2011-2016) ; le plan opérationnel de la mise en œuvre du SD hiérarchisera les priorités au niveau des activités et définira le séquençage dans le temps. Les réformes comprennent les éléments suivants:

- Dans un premier temps le nouveau Code des Collectivités Territoriales sera adopté. Cette adoption devra être accompagnée par l'élaboration et l'adoption de textes d'application. Cette mesure est prioritaire et sera finalisée au plus tard en décembre 2011.
- Dans un second temps et à compter de la préparation de la Loi de Finances de 2012, les transferts aux communes à travers le FRD tiendront compte de l'évolution des recettes et seront indexés sur ces dernières. Il s'agit d'une mesure prioritaire.

⁸⁴ CSLP III, septembre 2010, para 237 et 238

⁸⁵ Cette déclaration a été adoptée lors de la séance du 22 avril 2010 du Conseil des Ministres

- La mise en œuvre graduelle des nouvelles dispositions législatives du code (notamment en matière de fiscalité locale) commencera au plus tard en 2012 et s'étalera sur une période de 5 ans au moins (2012-2016). Cette mesure est également prioritaire.
- Le processus d'indexation des transferts (à travers le FRD) à l'évolution des recettes devra se consolider et continuer jusqu'à une période indéterminée. Il s'agit d'une mesure prioritaire.

3.7 Une meilleure tutelle des établissements publics conformément aux principes de transparence, de gouvernance et de responsabilité

Les autorités sont conscientes de la nécessité d'améliorer en général la gestion des entreprises d'État et de réduire graduellement la charge qu'elles représentent pour le budget de l'État⁸⁶. Elles se sont engagées dans ce sens dans le cadre du programme triennal (FEC) avec le FMI (2010-2013). En outre l'assainissement des entreprises publiques est bien mis en évidence dans le CSLP III⁸⁷.

Les réformes gouvernementales prévoient un contrôle strict des risques budgétaires par l'administration centrale. Ce contrôle permettra de prendre des mesures correctives afin de gérer les risques découlant de l'action des Établissements Publics à caractère Administratif (EPA) et des Entreprises Publiques à caractère Industriel et Commercial (EPIC). Ceci sera mené à termes conformément aux principes de transparence, de gouvernance et de responsabilité, et de manière conforme aux responsabilités de l'administration centrale et des autres institutions du secteur public.

Pour la mise en œuvre des réformes, les éléments suivants seront pris en considération :

- Dans un premier temps certaines décisions déjà prises comme l'encadrement de la rémunération des membres du Conseil d'Administration des entreprises seront appuyées et un suivi systématique sera fait. En outre des audits de certaines entreprises seront immédiatement réalisés comme prévu. Le concours du Commissariat à la promotion de l'Investissement privé sera réévalué dans ce contexte. La mise en œuvre de ces interventions est considérée comme prioritaire ;
- Dans le cas de l'Office National de Statistique (ONS), l'objectif de la réforme est de renforcer la coordination statistique dans son ensemble. Dans ce contexte, la mise en œuvre des recommandations de l'audit organisationnel sera poursuivie. La réforme inclut également l'opérationnalisation du Conseil national de la Statistique et de ses commissions spécialisées ;

⁸⁶ Pour la différenciation des entités du secteur public et les subventions de l'Administration Centrale voir annexe 3

⁸⁷ Para 220

- Ces mesures déjà prévues seront accompagnées dans un deuxième temps par d'autres mesures prioritaires destinées à faire un inventaire des établissements en difficulté et/ou qui ne sont plus en mesure d'accomplir leur mission officielle dans des conditions financièrement acceptables⁸⁸. Cet inventaire inclura une revue critique de la pertinence de chaque entité. Cet exercice aura pour objectif de s'assurer que la mission de l'entité comme définie au moment de sa création est toujours d'actualité. Dans ce même contexte, les dispositions réglementaires relatives aux entreprises publiques seront revues et il sera procédé à une mise en cohérence des divers textes⁸⁹.
- Successivement des plans d'assainissement de certaines entités seront préparés, validés et mis en œuvre. Ils devront prendre en considération les cas relatif à la constitution du capital, proposer une recapitalisation⁹⁰ et/ou une prise en charge par l'État de certaines charges non récurrentes. Cette mesure est considérée comme prioritaire et s'étalera sur une période de 3 à 5 ans (2011-2013/15).

Sur le moyen terme, d'autres mesures sont prévues. L'existence ou non de conflit de compétences entre les différentes entités du secteur sera établie. Cette mesure va de pair avec le développement des synergies et devra déboucher sur des processus de fusion entre établissements.

3.8 Un système d'information financière de l'État fiable et sécurisé

L'un des objectifs majeurs des réformes entreprises en matière de GFP est de satisfaire l'obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques à travers la production régulière de données exhaustives et fiables. Pour répondre à de tels besoins, il est primordial de disposer d'un Système d'Information Financière qui permet de fédérer les grandes fonctions financières et de simplifier et moderniser les processus financiers.

Le S.I.F de l'État est constitué de l'ensemble des instruments qui permettent de fournir de l'information que ce soit des applications informatiques, les systèmes statistiques, le système administratif ou autres, Mais quelque soit la source d'information, il faut que le SIF de l'État soit capable de fournir de l'information compte tenu des délais réglementaires pour l'exécution et la clôture du budget de l'État, et ceci afin de permettre le pilotage, la prise de décision et de reporting financier.

Le SIF de l'État doit contribuer à l'instauration d'une plus grande transparence dans la Gestion des Finances Publiques et ainsi garantir la fiabilité, la disponibilité, la fluidité et la sécurité de l'information aux niveaux opérationnel et organisationnel, et apporter des solutions informatiques dans des domaines prioritaires en optimisant le rapport coût/performance.

⁸⁸ Ce travail devra bénéficier des rapports du Commissaire au Compte. Ce dernier est désigné par le MF et doit assister le Conseil d'Administration de chaque entité en certifiant les comptes des entités.

⁸⁹ L'ordonnance 90-09 et le décret 90-118 par exemple.

⁹⁰ En conformité avec l'article 571 de la loi 05-2005 portant Code de Commerce.

Afin de jouer pleinement son rôle et servir les objectifs cités plus haut, le SIF doit remplir un certain nombre de caractéristiques de confidentialité, d'intégrité, de disponibilité, d'authentification, et de non répudiation. Ces caractéristiques permettent d'atteindre les objectifs de sécurité, caractéristique de base du SIF, et qu'il est nécessaire de respecter aux fins de protéger les ressources et les informations contre tout préjudice ou faillite de la protection.

Le SIF de l'État doit au moins contenir les six modules (applications) suivants :

- Le module de comptabilité patrimoniale, qui est le noyau central des systèmes de gestion financière. Ce module doit gérer toutes les transactions de recettes, paiement, ordonnancement, etc., qu'elles soient budgétaires ou hors budget ;
- Les modules de gestion de l'exécution du budget, qui permettent le suivi et le contrôle des opérations budgétaires, en comparant un engagement au montant des CE non engagé, l'ordonnancement à l'engagement et au disponible sur CP et les paiements à l'ordonnancement ;
- Les modules de gestion des recettes ;
- Les modules de planification de la trésorerie ;
- Les modules de programmation budgétaire ; divers modules auxiliaires comme les systèmes de gestion du personnel et de la paie, et les systèmes de gestion des comptes fournisseurs et des marchés publics.

Le SIF doit permettre la liaison les systèmes (applications) existants les uns aux autres, de manière à ce qu'une donnée ne soit saisie qu'une seule fois et puisse être suivie d'un système à l'autre, à travers la centralisation des données dans une base de données unique et/ou l'interfaçage de bases de données ayant des standards communs.

Afin de limiter les risques de duplications et d'incohérences entre données, il est nécessaire que les modules budgétaires et comptables aient une base de données commune, ce qui permet de garantir qu'une opération et toutes ses références soient suivies de l'engagement au paiement. En revanche, pour des raisons pratiques, compte tenu de leur spécificité, les modules de gestion de la paie et de gestion des recettes sont généralement seulement interfacés avec les modules budgétaire et comptable. Le plan comptable et la classification budgétaire fixent les principes d'échange des données entre systèmes.

Afin de mettre en place un SIF, compatible avec les besoins de fourniture d'information de gestion et de pilotage et de reddition des comptes, il est primordial de procéder à :

Une étude sur les modalités de développements, d'améliorations, de mises à jour, d'adaptation, ... des applications existantes afin de définir l'opportunité et la faisabilité du projet, les enjeux et risques du scénario retenu. Cette étape est cruciale étant donné qu'elle doit déboucher sur l'établissement des fonctionnalités, le paramétrage, l'interopérabilité et/ou l'intégration.

Une estimation des coûts d'interopérabilité et/ou d'intégration des applications existantes avec éventuellement la possibilité de mettre en place de nouvelles applications. Cette phase doit également déboucher sur une estimation du coût des équipements et réseaux.

Une planification et mise en place des actions planifiées par domaines d'activité (trésor, comptabilité, Budget, ...).

Le SIF devrait viser à donner aux gestionnaires des éléments nécessaires pour appuyer les décisions dans un environnement où un grand nombre d'informations doivent être consolidées puis analysées dans les meilleurs délais. Ils contribuent, en principe, à diminuer la paperasserie et les erreurs administratives⁹¹.

3.9 Un système comptable permettant le reporting financier régulier et fidèle de l'activité de l'administration

Le développement du contrôle interne est intimement lié au passage à une comptabilité de patrimoniale, à savoir une comptabilité d'exercice ou une comptabilité de droits constatés. La comptabilité patrimoniale permettra de suivre l'ensemble des actifs et des passifs (dont la dette) et les coûts directs complets.

La finalité de la réforme comptable de l'État est le développement de la transparence en appliquant de nouvelles normes comptables pour fournir une information comptable plus riche et plus lisible, et la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes.

La mise en place d'une comptabilité patrimoniale est un processus qui s'étale sur plusieurs années vu le périmètre de la réforme et les spécificités nationales. A terme, l'un des facteurs clés de succès du processus est le développement du contrôle interne, du contrôle de gestion et de l'audit interne.

Par ailleurs, ce processus est également fortement lié au processus de mise en place du budget-programme et de la budgétisation axée sur les politiques publiques. En effet, le rapport coût/résultat constitue un des aspects essentiels de la performance et à ce titre il est nécessaire afin d'appréhender l'analyse des coûts complets de relier cette analyse à la comptabilité, ce qui permettrait de faire fédérer comptables et gestionnaires afin de mesurer les résultats.

Les mesures de réformes ont pour finalités de :

- Retracer d'une manière fidèle et exhaustive l'intégralité des opérations de l'État, malgré leur complexité et l'importance de leur volume
- Produire une information comptable et financière fiable, pertinente et rapide
- Faciliter le contrôle des finances de l'État
- Rationaliser la gestion de la trésorerie publique.

⁹¹ Les priorités seront mises en évidence dans le Plan Opérationnel en tenant compte notamment du financement

Les choix sont guidés par la volonté de se conformer aux normes internationales notamment celles de l'IPSAS⁹² elles mêmes inspirées des normes IFRS⁹³ du secteur privé tout en tenant compte de certaines particularités du secteur public, notamment l'interprétation particulière de la notion de résultat.

Les réformes se traduisent par la mise en place de deux types de comptabilités, qui peuvent être complétés par une comptabilité des coûts⁹⁴ :

- Une comptabilité patrimoniale qui s'exerce pour l'essentiel à partir du service fait
- Une comptabilité budgétaire qui couvre l'amont de la chaîne pour s'exercer sur la programmation et l'engagement de la dépense.

Le déploiement de la comptabilité patrimoniale et de la comptabilité budgétaire (et éventuellement de la comptabilité des coûts) doit s'inscrire dans un processus d'amélioration continue avec des étapes et des paliers bien définis. Au vu de la situation actuelle, il s'agit :

D'entamer un exercice de réflexion afin de définir le cadre conceptuel qui dessine les contours de la réforme comptable de l'État. Ce cadre doit prévoir, en plus du recueil des normes comptables (déjà élaboré) une comptabilité à trois dimensions (patrimoniale, budgétaire et d'analyse des coûts) et le lien entre elles.

De procéder à l'élaboration et le déploiement de la comptabilité budgétaire qui servira à suivre l'utilisation des autorisations budgétaires et qui portera sur les engagements comptables et les ordonnancements. La comptabilité des engagements sera tenue par les CFM (et en principe par l'ordonnateur) et la comptabilité des ordonnancements sera tenue par les ordonnateurs. La comptabilité budgétaire doit suivre toutes les modifications des crédits d'engagements et des crédits de paiements en cours d'exécution budgétaire.

D'enrichir la comptabilité patrimoniale avec notamment l'identification et la valorisation des immobilisations, la prise en compte des stocks, la comptabilisation des risques potentiels et la vision des charges futures. Cette étape demeure la plus complexe dans la dans le processus de mise en œuvre⁹⁵ et devrait favoriser une meilleure connaissance de la situation financière de l'État et la soutenabilité des finances publiques.

De concevoir le contenu et le format d'un « Reporting » adapté aux enjeux sur la base d'une gamme de restitutions formalisées quant à leur contenu et leur périodicité en fonction du public destinataire. Ainsi la comptabilité patrimoniale remplit pleinement son rôle de contrôle budgétaire global (à travers les états financiers), de pilotage et d'assistance aux

⁹² International Public Sector Accounting Standards

⁹³ International Financial Reporting Standards

⁹⁴ La comptabilité d'analyse des coûts ne doit pas être confondue avec la comptabilité analytique, elle est destinée à renseigner sur les coûts des actions publiques et des programmes

⁹⁵ «Comme l'indique les institutions chargées de l'harmonisation comptable au niveau international, comme dans les International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), le recensement des différents éléments patrimoniaux de l'État constitue la phase la plus délicate du processus car ne constituant pas uniquement un travail comptable. Pour mémoire, il est rappelé que la France a mis trois ans pour finaliser son premier bilan d'ouverture (2003-2005) et le processus se poursuit aujourd'hui. Il s'agit donc d'un processus de longue haleine, mais la simplicité des structures administratives en RIM constitue sans doute un atout» Note sur les réalisations et perspectives du projet Comptabilité patrimoniale de la DGTCP

gestionnaires (grâce à une meilleure connaissance des coûts), de sécurisation des opérations et de préventions contre les risques fiduciaires et de reddition des comptes pour des besoins de surveillance et de contrôle externe.

La réforme comptable doit, à terme, redéfinir le rôle non seulement des gestionnaires mais aussi des comptables publics. Le rôle des comptables publics doit évoluer vers le contrôle de la fidélité et de la sincérité des comptes. A ce titre il est primordial d'engager une réflexion sur l'évolution des attributions des comptables et de les préparer à leur confier de telles missions.

Par ailleurs, l'articulation entre comptabilité patrimoniale et comptabilité budgétaire est à la fois conceptuelle et technique, cette articulation doit se faire à travers un système d'information budgétaire et comptable intégré et à travers une saisie unique multidimensionnelle des événements.

Le processus de mise en œuvre des réformes comptable doit tenir compte des capacités techniques et humaines et de chaque structure administrative. Ainsi, la séquence dans le planning doit laisser le temps pour l'adaptation des capacités (matériels, logiciels, réseau, ...) et humaines (formation) et être en ligne (de point de vue de la temporalité) avec les réformes engagées dans ces structures (notamment la réforme du système d'information financier et la réforme sur la nomenclature).

3.10 Une surveillance et une vérification externes efficaces et renforcées

3.10.1 Surveillance et vérification juridictionnelles par la Cour des Comptes

Dans son ensemble à travers les réformes envisagées, la Cour des Comptes vise à conforter la prestation efficace des services publics. Plusieurs éléments dont l'étendue de la vérification, la conformité aux normes de vérification satisfaisantes, la couverture des aspects systémiques, la réalisation d'audits de performance et bien entendu l'indépendance de l'institution sont pris en compte. Une interaction positive entre l'Institut Supérieur de Contrôle et le pouvoir exécutif est également envisagée. En fait c'est à ce dernier (à travers les entités objet de la vérification et/ou le ministère des finances) qu'il appartient de donner suite aux conclusions des rapports de vérification, en éliminant les erreurs et les insuffisances du système identifiées par les vérificateurs. Dans ce contexte le suivi efficace des rapports de vérification qui inclut la préparation de réponses formelles aux conclusions indiquant les suites à donner revêt toute son importance.

Les objectifs consistent par conséquent pour l'institution à exercer toutes ces compétences pleinement au niveau du contrôle juridictionnel et des sanctions des fautes de gestion. Dans ce contexte l'amélioration du rendement de la Cour est préconisée et en particulier le rattrapage du retard de publication des comptes publics. La mise sur pieds d'une organisation adéquate de même que l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de communication efficace complètent le cadre stratégique de l'institution.

Pour la mise en œuvre des diverses réformes au niveau de la Cour les éléments suivants sont pris en ligne de compte :

- Dans un premier temps les réformes préconisées pour la Cour des Comptes permettront à la Cour d'exercer graduellement toutes ces compétences jusqu'à les exercer pleinement au niveau du contrôle juridictionnel et des sanctions des fautes de gestion. Pour atteindre cet objectif un effort soutenu de renforcement (sur les 3 prochaines années) au niveau des ressources humaines (augmentation des effectifs et formation) est requis (en cours et programmé). Cet aspect est considéré comme très prioritaire. Cet effort sera déployé graduellement (par phase annuelle en commençant et en progressant sur une période de trois années. Les mesures pour le renforcement des ressources humaines incluent outre le recrutement de nouveaux magistrats, du personnel d'appui, des formations spécifiques et continues en audit de performance notamment (et en cohérence avec l'introduction des budgets programmes), l'amélioration de la planification, du suivi de l'exécution et de l'évaluation des missions de contrôles. Les résultats attendus sont le rattrapage du retard de publication des comptes publics;
- Des mesures générales concernant le jugement des comptes, la mise en place d'un guide de contrôle en matière de faute de gestion et l'amélioration des conditions d'exercice du contrôle de la gestion seront également exécutées durant les deux premières années de cette première étape;
- L'élaboration d'une nouvelle politique de communication sera élaborée. Un chargé de relations publiques devra être désigné. Le site web de la Cour sera modernisé à partir de cette période également.

Dans un deuxième temps les mesures pour la mise en place d'une organisation adéquate pour compléter le cadre juridique organisationnel de la Cour notamment et la mise en place des chambres sectorielles (y compris l'introduction d'une chambre de discipline budgétaire) seront couvertes.

Compte tenu des problèmes de capacité dont fait face la Cour actuellement, la création de nouvelles chambres sectorielles ne devra pas démarrer avant 2011 et sera un processus graduel consistant à créer une chambre par année. Cette démarche s'étalera sur au moins 3 ans).

3.10.2 Surveillance et vérification parlementaires

Les réformes au niveau de la fonction du contrôle externe parlementaire ont comme objectif à travers le renforcement de ce contrôle de conforter le caractère stratégique de l'allocation des ressources et de contribuer à une prestation plus efficace de services publics.

L'examen et le débat associé au projet de loi de finances par les autorités législatives prendra en compte plusieurs éléments d'appréciation, notamment la portée de l'examen, la

nature des procédures parlementaires et le temps imparti pour ce processus D'autres éléments seront également envisagés :

- L'examen satisfaisant du projet de Loi de Finances passe avant tout par un renforcement des capacités au niveau de la Commission des Finances⁹⁶ et ceci se réalisera dans une première étape à partir de 2011 (et pour 2012 et 2013).
- Pour le contrôle parlementaire prévu par la Constitution (art. 68). La soumission de l'état d'exécution semestriel du budget au Parlement par le MF devra débiter dès cette première étape (dès juin 2011).
- L'examen plus approfondi du projet de loi de finances (pour 2012) suite à l'introduction du nouveau calendrier budgétaire commencera dans un deuxième temps. Ceci évitera en premier lieu une révision constitutionnelle (procédure lourde et longue) et permettra à la Commission d'acquiescer une vision du projet de loi suffisamment tôt pour anticiper d'éventuels problèmes.

⁹⁶ Actuellement la Commission des Finances reçoit un appui financier de la coopération allemande (GTZ)

4. Gestion et conduite des réformes de la GFP

La force de « l'habitude » constitue l'obstacle principal au changement. Toute décision de changement bouleverse les habitudes de travail des agents, sans qu'ils en perçoivent nécessairement d'emblée l'intérêt pour eux et pour l'administration. La réforme de la GFP doit être basée sur l'adhésion de toutes les parties prenantes afin de garantir la réussite de la mise en œuvre et le suivi de ce processus de modernisation des finances publiques.

4.1 Pilotage et gestion des réformes

Le pilotage d'une réforme, s'il n'est pas une condition suffisante, est néanmoins une condition nécessaire à la réussite d'une réforme. Les expériences internationales montrent que même si les dispositifs institutionnels sont différents d'un pays à un autre, une réforme pilotée par un seul organe présente un danger très fort que cet organe soit juge et partie.

En RIM, le dispositif de pilotage et de gestion des réformes de la GFP comprendra deux niveaux, un premier niveau politique représenté par un :

- **Comité Interministériel de pilotage** qui représente l'organe à caractère politique chargé de définir les grandes orientations, les options, d'évaluer et d'approuver les études. Le cas échéant, le comité en principe doit également jouer un rôle d'arbitrage entre les diverses entités impliquées dans la réforme. Il réalise le suivi global de la réforme sur la base d'information fournie par la structure de coordination.

Et un deuxième niveau technique comprenant :

- **Une structure de coordination**, placée au ministère des finances, chargé de suivre au jour le jour la mise en œuvre des réformes et assurer la synchronisation, la planification, l'organisation des activités, et la coordination des actions transversales contenues dans le plan opérationnel du Schéma Directeur (et assurer le respect du calendrier de ce plan). La structure de coordination doit également préparer les séances annuelles du Comité Interministériel de pilotage et doit régulièrement tenir informé ce comité à travers des comptes rendus sur les progrès de la réforme. La structure de coordination sera la structure qui gèrera également les relations avec partenaires techniques et financiers.
- **Des structures à caractère technique** (points focaux) chargé de la réalisation des analyses diagnostic, de la formulation des alternatives techniques et de l'appui à la mise en œuvre des activités (au niveau du plan opérationnel) placées sous leur responsabilité directe. Ces structures devront également élaborer de brefs compte rendus sur l'exécution des programmes qui seront destinés à la structure de coordination.

Étant donné le caractère interministériel de la réforme, il serait essentiel que ces structures soient placées sous la plus haute responsabilité de l'État, afin que l'information soit disponible à ce niveau de la décision et que ces structures bénéficient de l'autorité et de l'influence institutionnelle nécessaire.

La composition, les missions et les attributions des organes seront définies par décrets ou arrêtés définissant clairement la composition et les attributions de ces différentes structures et les relations entre elles.

4.2 Suivi & évaluation

Les mécanismes de suivi - évaluation incluent le suivi global de la mise en œuvre de la réforme sur la base des résultats obtenus et sur le suivi détaillé de réalisation des activités au niveau du plan opérationnel.

Le pilotage des réformes de la GFP relève de la responsabilité du Comité Interministériel de Pilotage qui est tenu informé par la structure de coordination de cette mise en œuvre. La structure de Coordination devra préparer des rapports d'avancement au moins une fois par année sur la base des données fournies par les structures à caractère technique. Ce rapport devra mettre en évidence d'éventuels blocages et proposer des recommandations.

Au niveau opérationnel, la gestion des réformes sera réalisée par les structures à caractère technique avec l'appui de la structure de coordination. Ce suivi devra identifier d'éventuels blocages qui devront d'abord être traités au niveau de la structure technique. En cas de blocage plus important, la structure technique s'adressera à la structure de coordination et en cas de blocage persistant, au Comité Interministériel de Pilotage durant sa session annuelle ou en session extraordinaire).

Le suivi et l'évaluation sera confiée à une entité extérieure à l'administration (qui mène la réforme ou le changement) en l'occurrence le Comité Technique de Suivi (CTS) sous l'égide de la Banque Centrale, favorisant ainsi l'objectivité des analyses, en termes d'efficacité de la réforme ou du changement, d'atteinte des objectifs et d'éventuelles recommandations.

Le CTS contribue, au même titre que le CIP, à l'amélioration continue du processus de changement mis en place. Il suffit d'assurer la communication entre les deux processus et d'inclure, dans le tableau de bord du pilotage, les retours d'alerte éventuels venant de l'évaluation.

4.3 Changements et accompagnement du changement

4.3.1 Formation et communication

Les réformes de la GFP impliquent des changements d'organisation et de procédures, de l'adoption de nouveaux outils de pilotage et de gestion et de la rénovation des documents budgétaires et comptables, c'est un changement de culture et de système managérial. Les

aspects RH des réformes - management, conduite du changement, communication, formation – sont ainsi considérés comme un facteur clé de la réussite effective et durable.

L'objectif d'une communication efficace (interne et externe) est de s'assurer une bonne compréhension de la réforme, de renforcer l'adhésion à cette dernière et/ou d'atténuer les résistances à son égard. Pour les structures responsables de la mise en œuvre, une bonne communication devra renforcer l'appropriation aux réformes.

Une bonne communication permet également d'informer les bénéficiaires de façon régulière sur les progrès réalisés. Ces bénéficiaires et/ou parties prenantes sont les structures directement impliquées dans la mise en œuvre des réformes, les partenaires techniques et financiers, les responsables de la Cour des Comptes, les parlementaires, les collectivités locales et la société civile en général.

La structure de coordination du dispositif de pilotage a un rôle de premier plan à jouer dans des activités de communication (interne et externe). Dans ce contexte, un atelier de lancement du SD validé (début 2011) devra constituer une initiative majeure regroupant toutes les parties prenantes à la réforme.

Par la suite les activités de communication comprendront des ateliers ciblés sur un ou plusieurs bénéficiaires et/ou parties prenantes. Une publication régulière (trimestrielle) adressée à ces dernières sur les avancements de la réforme devra être envisagée (de même que des brochures explicatives de sensibilisation mises à jour chaque année).

Les activités de sensibilisation sont particulièrement importantes pour les structures impliquées dans la réforme et ayant des contacts réguliers avec le public (DGI, DGD, DD)

Il est également important de documenter les réformes à travers la constitution dans chaque département ministériel d'un fond documentaire, si possible disponible en ligne, afin que toute personne (députés, organisations professionnelles, étudiants, journalistes, ...) désirant s'informer ou se documenter sur les réformes puisse y accéder. Cet effort peut être soutenu par la publication d'articles dans la presse spécialisée sur les réformes au profit du grand public.

Dans le cas spécifique de la Mauritanie, la formation continue et à grande échelle est indispensable pour renforcer les capacités au sein de l'administration en matière de programmation budgétaire, nomenclature budgétaire, de budgétisation pluriannuelle, de comptabilité, de contrôles, d'audits (y compris les audits de performance), de reporting ainsi qu'assurer le suivi et l'évaluation des divers programmes de réformes.

Les activités de formation incluent, l'organisation de séminaires et ateliers de formations, l'échange d'expérience avec d'autres pays de la sous-région engagés dans des réformes de gestion des finances publiques, et la sensibilisation de la société civile sur les réformes engagées dans l'administration, ...

Par ailleurs, il est nécessaire de développer des plans et modules de formation sur les principaux thèmes dans le cadre de l'assistance technique. Ces plans et modules serviront à

professionnaliser un noyau de cadres mauritanien qui seront chargés de disséminer les réformes au sein de l'administration au niveau central et déconcentré, et ainsi garantir une certaine autonomie dans ce domaine.

Les éventuelles activités de formation seront préparées et animées par les structures à caractère technique.

4.3.2 Appui et assistance

Les différents axes des réformes de la GFP dont le coût et le détail des activités et les actions sont décrites dans le plan opérationnel, doivent être soutenus par un effort d'appui et d'assistance matérialisé par la mobilisation de l'expertise (pour le développement d'outils méthodologiques, la formation, études, ...) et par un appui logistique et financier. A ce stade, sont identifiés quelques aspects de cet appui et cette assistance.

Le développement des nouvelles techniques de programmation, de budgétisation, de comptabilisation, d'exécution du budget, de contrôle, ... nécessitera l'élaboration d'un certain nombre de supports afin d'aider les gestionnaires à les maîtriser. Ces supports sont des guides méthodologiques et pratiques, de manuels de procédures, Parmi ces outils on citera à titre **indicatif et non limitatif** :

- Guide CDMT
- Guide méthodologique Budget-programme
- Guide méthodologique du pilotage et de suivi de la performance
- Manuel des procédures d'exécution du budget
- Manuel des procédures de contrôle interne et externe
- Manuels de procédures comptables

Ces outils sont autant nécessaires qu'utiles, et permettent de détailler les procédures, la méthodologie, de proposer des modèles, canevas et format détaillés des nouveaux instruments (CDMT, Budget-programmes, états financiers, modèles de reporting, ...).

L'engagement des travaux sur la nomenclature, les procédures d'exécution du budget et le contrôle interne, la réforme comptable et reporting financier, le système d'information financier de l'État, nécessitera des interventions d'expertise pour, appuyer ces groupes, élaborer les termes de références des études, et/ou superviser et examiner des résultats, ... La mobilisation d'une expertise afin d'appuyer directement ces groupes de travail dans des domaines aussi pointus serait d'un grand apport.

Par ailleurs, il est nécessaire de mobiliser une expertise afin d'élaborer une stratégie et un plan de communication, et une stratégie et plan de formation. Les stratégies et plans de communication et de formation doivent couvrir toute la durée de mise en œuvre des réformes.

4.3.3 Appui institutionnel⁹⁷

L'appui institutionnel doit bénéficier, entre autres, aux structures qui seront chargées de la gestion, de la coordination et du déploiement des réformes en l'occurrence la structure de coordination, les structures à caractère technique, aux ministères sectoriels, ...

Un appui aux institutions de surveillance et de vérification externes est à prévoir. Ces institutions doivent s'adapter du point de vue des compétences, de l'organisation, des capacités, ... à la nouvelle GFP. Un appui particulier est à mobiliser pour l'Assemblée Nationale et la Cour des comptes sur la base de l'identification de leurs besoins.

⁹⁷ Seuls les domaines prioritaires ont été mentionnés ici. Ne relèvent pas du SD. La cartographie des appuis institutionnels doit être traitée dans le Plan Opérationnel.

4.4 Hypothèses et risques

Objet	Hypothèses & Risques
<p>Mise en œuvre des réformes de la GFP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Validation du Schéma Directeur des réformes de la GFP au niveau politique • Conformité du Schéma Directeur aux documents stratégiques • Engagement et volonté sur le plan politique et technique. • Acceptation des évolutions institutionnelles. • Disponibilité et continuité du financement : Il faut réformer pour économiser mais il faut dépenser pour réformer • Opérationnalisation du dispositif de pilotage. • Coordination et dynamique dans la mise en œuvre vu le nombre de structures concernées. • Une bonne architecture du dispositif de suivi-évaluation. • Définition et mise en œuvre d'une stratégie claire de communication et de formation • Adoption d'une démarche progressive • Mobilisation de moyens humains et matériels spécifiques et dédiés aux réformes • Gestion de la temporalité • Synchronisation des composantes interdépendantes • Continuité administrative et continuité dans la volonté • Mise à jour des Plans d'actions et concordance avec le Plan opérationnel du Schéma Directeur • Faible longévité et faible disponibilité des titulaires en charge de la réforme • Expertise d'accompagnement • Actualisation glissante du plan opérationnel

Composantes de la réforme	Hypothèses & Risques
Cadres des dépenses à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités du ministère des finances et des ministères sectoriels • Procédure concertée (MF, MAED, BCT) • Considérer les CDMT un exercice purement technique • Ancrage dans le processus budgétaire • Format du CDMT sectoriel conforme à une nomenclature programmatique • Projection macroéconomique et macro-budgétaire crédibles • Cadrage avec un TOFE basé sur des prévisions de ressources réalistes
Budget programme	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptation de la loi organique du budget • Risque de bureaucratisation • Stabilisation des structures administratives • Abandon du budget bicéphale • Bonne appropriation de la démarche
Budgétisation et performance de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> • L'institution et la consécration de la place du responsable de programme • Adoption de l'approche budgets-programmes • Contrôle globalisé sur les moyens • Assouplissement du contrôle à-priori et mise en place du contrôle de gestion et l'audit interne
Calendrier budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> • Synchronisation de toutes les étapes, phases et les éléments du calendrier
Mobilisation et gestion des ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité d'un financement complet pour la mise en œuvre des mesures. Pour les entités concernées, pour la DGI, la DGD et la DD le financement n'est pas acquis. Cette situation est très accentuée pour la DD, moins pour la DGI et encore moins pour la DGD. • Renforcement des structures existantes (en ressources humaines et matérielles) pour la mise en œuvre des mesures de la réforme pour la DGI et la DGD. Donner à ces structures un caractère officiel. • Mise sur pied d'une structure de mise en œuvre de la réforme à la DGD. La rendre officielle.
Nomenclature budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> • Homogénéité des nomenclatures
Procédures d'exécution budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> • Dégradation de la discipline budgétaire et financière

Composantes de la réforme	Hypothèses & Risques
et contrôle interne	<ul style="list-style-type: none"> • Perte de contrôle de la gestion budgétaire et comptable • Risque de duplication de certains contrôles
Décentralisation financière et réforme des finances locales	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption et mise en œuvre du Code des Collectivités Territoriales (et décrets d'application). • Indexation des transferts à l'évolution des recettes
Tutelle des établissements et entreprises publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'une commission à haut niveau (avec l'appui officiel du Cabinet) préalable à la mise en œuvre des mesures de réformes. • (La mission de cette commission sera d'identifier les synergies à développer et les fusions à proposer entre les établissements publics. Devra également régler les problèmes de chevauchement et de conflits de compétences des entités publiques tout en validant et en suivant la mise en œuvre de leurs plans d'assainissement. • Les risques liés à la mise en œuvre des mesures de réformes du secteur des EPA et des EPIC sont liés de façon particulière à la volonté politique et au financement. La mise en œuvre des mesures de réformes doivent être appuyées au plus haut niveau politique. Les besoins en financement qui doivent encore être définis s'ils ne sont pas suffisamment couverts représentent un risque de mise en œuvre non négligeable (pour l'instant très peu de financement est disponible).
Système d'information financière de l'État	<ul style="list-style-type: none"> • Repli sur des actions ponctuelles et fragmentaires, dispersées en fonction des urgences ou en raison de la difficulté de contraintes à surmonter
Comptabilité et Reporting financier	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination avec la réforme du Système d'Information Financière de l'État.
Surveillance et vérification externe	<ul style="list-style-type: none"> • Probité et respect de la loi et des règlements • Transparence et redevabilité • Bonne définition des responsabilités des acteurs • Bonne coordination avec les services de la DGTCP en ce qui concerne les comptes publics (comptes de gestion et projets de loi de règlements) pour contrôle juridictionnel. • Réponses formelles des entités auditées aux recommandations de la Cour des comptes • Meilleure interaction entre l'Assemblée Nationale et le MF
Cadre législatif et réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du cadre législatif et réglementaire (nouvelle législation) et mise en œuvre de la législation existante.

Annexes

Annexe 1: Cadre logique

REFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES			
A LA REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE			
MATRICE DU CADRE LOGIQUE			
OBJECTIF GLOBAL	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	SOURCE DE VERIFICATION	HYPOTHESES & RISQUES
Edifier les bases de la bonne gouvernance de manière à contribuer à la concrétisation des objectifs de croissance soutenue et durable qui permettent de progresser vers l'atteinte des OMD et de faire reculer sensiblement les frontières de la pauvreté	Evolution des Indices de bonne gouvernance, des indicateurs des OMD et de pauvreté	Rapports des institutions internationales	
OBJECTIFS SPECIFIQUES	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	SOURCE DE VERIFICATION	HYPOTHESES ET/OU RISQUES
Construire un système transparent et organisé de gestion des finances publiques qui favorise la discipline budgétaire, l'allocation stratégique de ressources et la prestation efficace des services publics	Indicateurs macro-budgétaires	Rapports PEFA et RONC du FMI	H: Schéma Directeur des réformes de la GFP validé par le gouvernement et réformes mise en œuvres

RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	SOURCE DE VERIFICATION	HYPOTHESES ET/OU RISQUES
Une budgétisation pluriannuelle capable de lier objectifs de politiques publiques et possibilités financières de l'Etat	CDMT global et CDMT's sectoriels élaborés annuellement et transmis pour vote	Documents budgétaires soumis à l'Assemblée Nationale	R: Considérer les CDMT's comme des instruments purement techniques
Une budgétisation par programmes pour un meilleur affichage des politiques publiques et une amélioration de la performance opérationnelle	Budgets des ministères transmis pour vote en format budget-programme avec objectifs et indicateurs de performance	Lois de finances initiales et lois de règlements	R: la bureaucratisation empêcherait la mise en place de l'approche budget-programme
Un dispositif de mobilisation des ressources efficace qui contribue à obtenir les ressources nécessaires au financement des dépenses (et dans le cadre de l'équilibre budgétaire)	Augmentation des ressources et réduction du déficit budgétaire global hors pétrole en pourcentage du PIB.	Données sur les ressources et sur le déficit (en pourcentage du PIB) fournies par la BCM, le MAED et le FMI.	H: Disponibilité du financement pour les diverses mesures destinées à mobiliser l'ensemble des ressources.
Une classification des dépenses qui répond aux besoins de gestion et d'analyse	Nouvelles nomenclatures adoptées	Etats d'exécution du budget édités selon les nouvelles nomenclatures	H: Homogénéisation et harmonisation des nomenclatures
Des procédures d'exécution du budget destinées à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'administration	Fonctions de contrôle de gestion et audit interne mises en place dans les ministères sectoriels	Nomination de contrôleurs de gestion et d'auditeurs internes dans les ministères	R: duplication de certains contrôles

RESULTATS ATTENDUS	INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES	SOURCE DE VERIFICATION	HYPOTHESES ET/OU RISQUES
Un processus de décentralisation renforcé à travers une meilleure autonomie des collectivités locales	Transferts du Gouvernement Central aux Collectivités Locales à travers Fonds Régional de Développement réalisés sur base montant des recettes	Budgets des collectivités locales et du FRD	H. Capacité suffisante au niveau des Collectivités Locales.
Une meilleure tutelle des établissements publics conformément aux principes de transparence, de gouvernance et de responsabilité	Comptes des entreprises publiques consolidés annuellement. Plans d'assainissements préparés, validés et mis en oeuvre.	Comptes consolidés au niveau du Ministère des Finances. Préparation. Validation et mise en œuvre effective des plans d'assainissement.	H. Suivi des entreprises publiques réalisé de façon efficace par la Tutelle (DGDPE), MF.
Un système d'information financière de l'Etat fiable et sécurisé	Modules et applications informatiques fonctionnelles et intégrées	Etats et situations informatiques	H: Repli des actions ponctuelles et fragmentaires dispersées en fonction des urgences
Un système comptable permettant le reporting financier régulier et fidèle de l'activité de l'administration	Comptabilité patrimoniale et comptabilité budgétaire déployées	Etats et rapports comptables et financiers	R. Les comptes public ne sont pas fournis régulièrement par le Trésor
Une surveillance et une vérification externes efficaces et renforcées	Contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes renforcé. Rôle plus actif de l'Assemblée Nationale dans le processus Budgétaire.	Fonction de certification des comptes exercée par la cour. Projet de Loi de Finances et Projet de Loi de Règlement soumis à l'Assemblée Nationale dans les délais prévus.	R. Comptes publics fournis de façon irrégulière par la DGTCP. R. Capacité insuffisante pour mener correctement activités contrôle externe.

Annexe 2: Cadre juridique

1. Constitution

La constitution met en évidence l'égalité des citoyens devant l'impôt et leur obligation de participer aux charges publiques en fonction de leur capacité contributive (art. 20). Elle souligne en outre que le régime douanier, l'organisation générale de l'administration, la libre administration des collectivités locales (de leurs compétences et de leurs ressources), l'assiette, les modalités et le taux de recouvrement des impôts de toutes natures et la création de catégories d'établissements publics sont du domaine de la loi (art. 57). Le même article indique clairement que les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique

Le Parlement a l'obligation de contrôler l'exécution du budget de l'État et des budgets annexes. Dans ce contexte la Constitution spécifie qu'un état des dépenses sera fourni au Parlement à la fin de chaque semestre pour le semestre précédent. Les comptes définitifs d'un exercice devront également être déposés au cours de la session budgétaire de l'année suivante et approuvés par une loi. Pour ce travail, il est prévu qu'une Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (art.68). Pour les traités qui engagent les finances de l'État ils ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi (art.78). Enfin en matière de décentralisation les communes ainsi que les entités auxquelles la loi confère cette qualité sont considérées comme des collectivités territoriales qui sont administrées par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi (art.98).

2. Textes juridiques adoptés et mis en application

- _ Constitution de la République Islamique de Mauritanie 1991 (avec amendements 2006)
- _ Loi No. 78-011 du 19 janvier 1978 portant loi organique relative aux lois de finances
- _ Décret 091-2007/PM fixant les attributions du ministre de l'économie et des finances et l'organisation de l'administration centrale de son département
- _ Décret 62-43 du 22 janvier 1962 portant organisation du contrôle financier
- _ Décret 2005-23 du 13 mars 2005 instituant un contrôle financier auprès des départements ministériels
- _ Décret 135-2005/PM/MF du 2 décembre 2005 portant modification du Décret 137-2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de l'IGF
- _ Arrêté 204/MF/IGF du 8 février 2005 portant Instruction sur les travaux de l'IGF
- _ Décret 2005-122 du 19 septembre 2005 portant Institution d'une Inspection Générale d'État modifié par le Décret 2005-129 du 1 novembre 2005
- _ Décret 2002/08 Portant Code des Marchés Publics
- _ Loi No. De 2010 Portant Code des Marchés publics
- _ Ordonnance No 87-289 du 20 octobre 1987 abrogeant et remplaçant l'Ordonnance No 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes, modifiée par l'Ordonnance 90-025 du 29 octobre 1990, la Loi 93-31 du 18 juillet 1993, la Loi no 98-020 du 14 décembre

1998 et la Loi No. 2001-27 du 7 février 2001

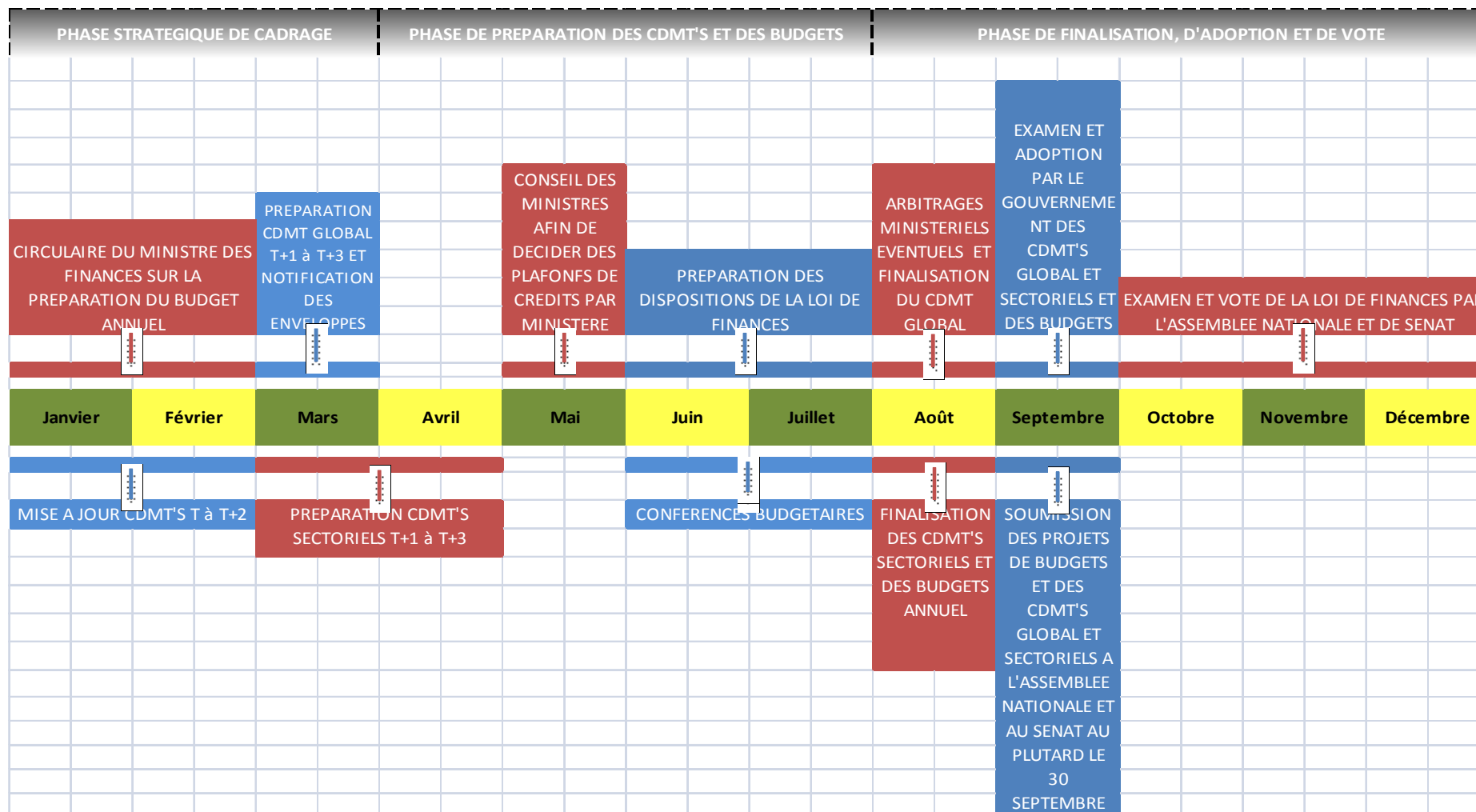
- _ Ordonnance No 90-09 du 4 avril 1990 portant statut des établissements publics et les sociétés à capitaux publics, et régissant les relations de ces entités avec l'état
- _ Ordonnance 89-012 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique, modifiée 2006
- _ Ordonnance 2006-008 du 4 avril 2006 portant création d'un Fonds National des revenus des Hydrocarbures (FNRH)
- _ Arrêté N° 560/ MF / 98 du 30 août 1998 portant nomenclature détaillée des recettes et dépenses du budget de l'État, des budgets annexes, des comptes de prêts, des comptes d'avances, des comptes de participations et des comptes d'affectations spéciales (modifié en 2007/prise en compte du Plan Comptable de l'État)
- _ Loi 2001-039 du 19 Juillet 2001 sur l'apurement des comptes de la comptabilité générale de l'État
- _ Arrêté 3303 MEF/DGTCP/2007 portant approbation du Plan Comptable de l'État conforme au comptable général et adapté aux spécificités de l'État
- _ Loi 93-19 du 26 janvier 1993 relative a la Cour de Comptes
- _ Décret No. 2006-95 PM/2006 du 25 août 2006 portant mise en place d'un système intégré de gestion des dépenses publiques.
- _ Arrêté R-2294 du 11 septembre 2006 fixant la chaîne des opérations de dépenses publiques avec l'application de RACHAD.

Annexe 3: Cadre Institutionnel de la GFP et des Réformes

Entités	Rôle en matière de réformes
PRIMATURE <ul style="list-style-type: none"> - Inspection Générale d'État - Commission nationale de Contrôle des Marchés 	Renforcement des systèmes de contrôle Mise en œuvre du nouveau Code des Marchés
Ministère des Finances (MF) <ul style="list-style-type: none"> - <i>Direction Générale du Budget (DGB)</i> <ul style="list-style-type: none"> - Direction de la Solde - Direction de la Dette externe - Direction de l'Informatique - <i>Direction Générale du Trésor et de la CP (DGTCP)</i> - <i>Direction Générale des Impôts (DGI)</i> - <i>Direction Générale des Douanes (DGD)</i> - <i>Direction Générale des Domaines et du Patrimoine de l'État (DGDPE)</i> - <i>L'inspection Générale des Finances</i> 	Le MF joue un rôle <u>central</u> et un rôle <u>moteur</u> aux niveaux des réformes à travers ses cinq directions générales. Ces réformes impliquent également les trois directions de la DGB mentionnées ici. Elles couvrent la programmation budgétaire, la budgétisation pluriannuelle (avec le MAED) la nomenclature budgétaire, la décentralisation financière, le cadre législatif, les systèmes de contrôle, les entreprises publiques, les réformes fiscales de la DGI, DGD et des Domaines, l'information et le suivi de l'exécution budgétaire (incluant le <i>reporting</i> financier), la mise en place d'une comptabilité patrimoniale.
Ministère des affaires Économiques et du Développement (MAED) <ul style="list-style-type: none"> - <i>Direction Générale de la Politique Économique et des Stratégies de Développement (DGPESD)</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Direction de la Prévision et Analyse Économique (DPAE)</i> - <i>Direction des Stratégies et Politiques (DSP)</i> - <i>Office National de la Statistique (ONS)</i> 	Les réformes au niveau du MAED incluent la budgétisation pluriannuelle (avec la DB), La programmation budgétaire (du budget d'investissement notamment) à travers une meilleure modélisation macro économique.
Ministère de la Fonction Publique	Amélioration de la gestion du fichier des fonctionnaires

Ministère de l'Intérieur	Réformes concernant la décentralisation
Autre ministères sectoriels	CDMT (appui au MF et MAED pour le CDMT)
Cour des Comptes	Amélioration du contrôle externe (comptes annuels et audit des entités du secteur public)
Assemblée et le Sénat?	Amélioration du contrôle externe (revue parlementaire du projet de la Loi de Finances et de la Loi de Règlement)
Collectivités territoriales	Développement de la fiscalité locale avec l'appui du gouvernement

Annexe 4: Calendrier de préparation du budget



Annexe 5: Lien entre la performance et la budgétisation

Une enquête de l'OCDE⁹⁸ distingue trois types d'utilisation de l'information sur la performance dans la gestion budgétaire

- A titre de présentation. L'information sur la performance est incluse dans les documents budgétaires, ou d'autres types de documents, sans jouer de rôle particulier dans la procédure budgétaire. Il s'agit souvent, mais pas toujours, de pays à un stade initial du développement de l'information sur la performance
- Budgétisation indirecte sur la base de la performance. Il s'agit de l'utilisation la plus fréquente de l'information sur la base de la performance. L'information sur la performance est utilisée conjointement avec l'examen des priorités des politiques publiques, de la politique budgétaire globale et macro-économique et des facteurs politiques lors du processus de préparation budgétaire.
- Budgétisation directe sur la base de la performance. Cette forme de budgétisation lie les dotations budgétaires à la performance. Elle n'est utilisée que dans quelques pays, et seulement certains secteurs (l'enseignement supérieur et la santé principalement). La performance (par exemple le nombre d'étudiants diplômés) est un des éléments d'une formule déterminant les dotations budgétaires.

Une note du ministère des finances français précise⁹⁹ :

" La budgétisation par les objectifs, c'est-à-dire une procédure de construction du budget de l'État qui consisterait à discuter d'abord les objectifs et les valeurs cibles souhaités puis à déterminer les enveloppes de crédits nécessaires, n'est pas possible pour deux raisons :

- Le budget de l'État se construit sous contrainte d'enveloppe globale. La répartition des enveloppes entre programmes se fait donc au sein d'un montant global prédéterminé en fonction de la situation globale des finances publiques et du contexte macro-économique.
- Le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas mécanique : une amélioration des résultats socio-économiques ou de la qualité de service peut se faire à moyens constants grâce à une amélioration des modalités de mise en œuvre des crédits ou une meilleure allocation des moyens."

⁹⁸ Teresa Curristine. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 Questionnaire. OECD Journal on Budgeting, Volume 5 No2. 2005.

⁹⁹ http://www.finances.gouv.fr/lof/15_1_5.htm

Annexe 6: Mobilisation des ressources

La Direction Générale des Impôts (DGI) a pour mission principale la mobilisation des ressources et doit en outre mettre en application la politique fiscale de l'État. Elle assure cette mission à travers les fonctions d'assiette, de contrôle et du recouvrement des différents impôts et taxes (y compris les taxes affectées au budget des collectivités locales).

1. L'effectif de la DGI et les déséquilibres existants

L'effectif permanent de la DGI est de 270 agents ayant un statut de la fonction publique. Ces agents permanents sont appuyés par une centaine (100) d'agents contractuels. La DGI a signalé que cet effectif est insuffisant car beaucoup de postes ne sont pas pourvus. En outre la composition des agents permanents souffre d'un déséquilibre structurel car les cadres supérieurs (environ 40%) et les cadres moyens (environ 40%) représentent plus de 80% des effectifs alors que les agents d'exécution représentent moins de 20%. La DGI a également signalé que l'ensemble du personnel n'était pas assez formée aux techniques modernes de perception et que la formation existante était insuffisante.

Source : DGI, point focal élaboration Schéma Directeur (septembre 2010)

2. L'état de l'informatisation à DGI et le besoin d'un logiciel intégré

La DGI dispose en septembre 2010 de plusieurs applications informatiques au niveau de la Direction des Grandes Entreprises, de la Direction des Petites et Moyennes Entreprise, de la Direction du Contrôle Fiscal, de la Direction Régionale des Impôts et des Centres des Impôts de Nouakchott. Ces applications se basent essentiellement sur les logiciels Access (2003), Dbase 5 et Windev. Ces diverses applications sont fort utiles mais elles ne sont pas reliées entre elles.

La modernisation de l'administration fiscale requiert par conséquent l'installation d'un logiciel intégré des impôts et taxes. Cette informatisation a comme objectif de permettre le traitement des informations à temps réel, d'analyser le comportement des recettes par nature d'impôt et taxes, de procéder à des projections des recettes et d'effectuer des simulations. Il est prévu que le projet PRECASP de la Banque Mondiale fournisse un système intégré qui couvrira toutes les fonctions nécessaires à la DGI. Il est prévu que ce logiciel soit opérationnel pour début 2012.

Il est prévu que les différentes structures soient informatisées et en connexion permanente pour une bonne circulation et un bon traitement de l'information. Cette informatisation s'étendra aux structures externes de la DGI.

L'informatisation est un premier pas qui sera complétée par des mesures d'accompagnement et de formation nécessaire à la sécurité des systèmes (sécurité des serveurs, et des données). Il conviendra également d'assurer la pérennité du système dès sa mise en œuvre.

Sources : Plan d'Actions de la DGI, octobre 2009, Plan d'Actions du PRECASP 2010-2011, octobre 2009

3. Recensement des contribuables

L'objectif premier du recensement fiscal est de mieux appréhender le potentiel fiscal. Actuellement la Mauritanie dispose d'un répertoire national des contribuables (RNC) ou un identifiant fiscal unique pour chaque contribuable. Au 30 septembre 2010 le nombre de RNC s'élevait à environ 3050. Il semblerait que la totalité ou presque des grandes et moyennes entreprises soient enregistrées. Ce ne serait pas le cas pour la majorité des petites entreprises. Dans ce contexte le recensement programmé dans le cadre du projet PRECASP (financement Banque Mondiale) pour le courant de l'année 2011 facilitera l'identification de ces entreprises. Le recensement et le contrôle fiscal (voir III ci-dessus) représentent des moyens qui contribueront à l'élargissement de l'assiette fiscale.

Source : DGI, point focal élaboration Schéma Directeur (septembre 2010)

4. SYDONIA ++

SYDONIA ++ doit assurer le traitement informatique des opérations douanière et constitue un système extrêmement efficace, reposant sur un nombre important de modules dont chacun assure la gestion des tâches relative à l'une des phases de la procédure de dédouanement dont les différents aspects de la comptabilité des recettes. Ce dernier module n'est pas encore à 100% opérationnel et actuellement la comptabilité est gérée par des agents de la DGTGP. Dans ce contexte l'utilisation intégrale du module comptable de SYDONIA demeure une priorité. La fonction de recouvrement des recettes doit être transférée à la DGD (qui doit effectivement recouvrer les recettes).

Globalement SYDONIA++ doit sous-tendre une nouvelle procédure informatisée de dédouanement et l'organisation des bureaux des douanes mais au 30 septembre 2010 cette nouvelle procédure n'avait toujours pas été mise en place.

Sources : DGD

5. Code des douanes

Le Code des Douanes date de 1966. Il a été mis à jour en 1991 avec de nombreuses modifications parues notamment dans les Lois de Finances. Ce code est en partie désuet et ne prend pas en compte certaines évolutions en matière de déclaration et des manifestes. En outre le mécanisme actuel de recours prévu dans le Code ne garantit pas l'équité et l'efficacité. Quant aux régimes économiques douaniers les procédures actuelles d'utilisation les rend peut attractifs.

La révision du Code devrait en principe tenir compte des insuffisances mentionnées ci-dessus. Le nouveau Code devrait reconnaître la validité légale des déclarations électroniques. Un nouveau dispositif de recours devrait être consacré dans le Code révisé. Il devrait être à 2 niveaux dont le premier devrait être interne à la DGD. En outre les procédures d'utilisation des régimes économiques douaniers devraient être facilitées.

Source : DGD

La Direction des Domaines de la DGDPE est une direction de recettes. Elle est chargée de la gestion du domaine foncier non bâti de l'État, de l'administration du cadastre, de l'application des droits d'enregistrement et du timbre, ainsi que de l'encaissement des produits et revenus des concessions et cessions du domaine de l'État, des droits d'enregistrement et du timbre. En outre elle est chargée de la conservation des propriétés foncières et des hypothèques.

6. État récapitulatif des recettes perçues par la direction des domaines

La direction des domaines perçoit des droits d'enregistrements sur : les baux et les locations verbales ; les actes extrajudiciaires, les marchés administratifs, les sociétés et les ventes d'immeubles ;

La direction des domaines perçoit des droits de timbres : timbres mobiles et timbres sur état ;

La direction des domaines perçoit des revenus du domaine : Domaine maritime, domaine forestier, domaine minier domaine mobilier, concessions rurales, location d'immeubles ;

La direction des domaines perçoit des recettes diverses : recettes de la conservation foncière, taxe sur assurances, ventes de terrain.

En 2007 et 2008 les recettes totales perçues par la Direction des Domaines se sont élevées à 3.8 milliards d'UM et à 4.6 milliards d'UM respectivement. Ces recettes sont relativement peu importantes – elles ne représentent que 4%-5% des recettes fiscale totales. Néanmoins elles représentent un potentiel beaucoup plus important car elles ne sont pas perçues dans leur intégralité. De ce fait elles constituent un manque à gagner important pour les finances de l'état.

Source : Direction des Domaines, DGDPE.

7. Le cadastre : Définition et fonctions

Le Cadastre est défini comme un registre public définissant, dans une zone donnée l'emplacement, la surface et la valeur foncière de la propriété et servant de base à l'assiette de l'impôt foncier. Il s'agit donc d'un registre public qui rassemble les documents administratifs qui sont utilisés pour identifier l'état de la propriété foncière et des propriétaires se trouvant dans une même zone d'un territoire donné ainsi que ses modalités d'occupation.

Il s'agit, en fait de l'État civil de la propriété foncière bâtie et non bâtie. Il est aussi important que le système d'identification des citoyens.

Le cadastre à trois fonctions principales :

- Fiscale : évaluation des biens fonciers, détermination des bases des taxes foncières ;
- Foncière : identification et description des propriétés, recherche de leurs propriétaires ;
- Technique : établissement et mise à jour du plan cadastral, appui direct et indispensable à l'identification et à la description physique de ces mêmes propriétés.

Aux 3 fonctions mentionnées ci-dessus, il convient d'ajouter, *une fonction économique, statistique et documentaire très importante* qui tient au fait que d'une part, les données incluses dans la documentation cadastrale intéressent un très grand nombre d'utilisateurs publics ou privés concernant les propriétés, tant bâties que non bâties. D'autre part, qu'étant le seul plan parcellaire à grande échelle couvrant la totalité d'un territoire, tenu à jour au surplus d'une façon permanente, le plan cadastral est un document indispensable à tout projet d'aménagement foncier, à toute procédure d'expropriation, à toute étude devant prendre en compte l'implantation ou l'affectation des propriétés. La connaissance des renseignements contenus dans ces documents est indispensable en cas de vente, succession, location, remembrement, expropriation.

L'établissement d'un cadastre s'inscrit, parfaitement, dans le cadre des actions tendant à améliorer la capacité et la gestion des finances publiques. Elles sont clairement indiquées dans le CSLP III para 222 (septembre 2010)

Source : Direction des Domaines, DGDPE

Annexe 7: Classification des dépenses publiques¹⁰⁰

Une nomenclature budgétaire est la combinaison de classifications élémentaires, ou segments de la nomenclature budgétaire.

Les classifications utilisées dans la gestion budgétaire courante peuvent comprendre:

- Une classification administrative pour l'identification des responsabilités et des bénéficiaires de la dépense (ministère, direction, service, établissement, etc.).
- Une classification par nature pour les contrôles et l'analyse économique (dépenses de personnel, dépenses d'électricité, transferts, etc.). Les niveaux inférieurs de cette classification doivent être identiques aux comptes de charges et immobilisations du plan comptable, ou à la rigueur compatibles avec ces comptes.
- Une classification programmatique pour l'analyse et la formulation de la politique budgétaire et le suivi de la performance. Cette classification peut comprendre différents niveaux: programme, sous-programme ou action, activités. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis. Les missions sont des regroupements de programme relevant des mêmes politiques publiques.
- Et toute autre classification jugée nécessaire pour la gestion ou l'analyse (classification des sources de financement, classification des bénéficiaires des transferts, classification régionale, etc.).

Les standards internationaux pour la production de rapports analytiques comprennent:

- La classification économique présentée dans le manuel de statistiques de finances publiques (SFP) du FMI, pour les analyses macro-économiques et budgétaires globales.
- La classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) pour analyser les politiques publiques, les comparaisons internationales et historiques, et l'estimation des consommations finales individuelle et collective dans les comptes nationaux. Une fonction correspond à un objectif socio-économique (par exemple, l'enseignement primaire). Les concepts de programme et fonction sont relativement proches, mais à la différence des fonctions le programme doit prendre en compte les besoins spécifiques du pays pour la gestion budgétaire.

Afin de permettre la production de rapports selon ces standards il est nécessaire de pouvoir établir:

- Une table de passage entre la classification économique et la classification par nature
- Une table de passage entre la CFAP et la classification administrative, éventuellement complétée par l'analyse de certaines lignes budgétaires particulières, ou entre la CFAP et la classification programmatique.

Chacun de ces segments comprend différents niveaux. Par exemple, une classification administrative peut avoir les trois niveaux suivants: (1) le ministère ; (2) la direction ; (3) le service.

¹⁰⁰ Daniel Tommasi, Schéma Directeur pour le développement d'une gestion budgétaire par objectifs en Tunisie, 2009, p.53

Annexe 8: Le contrôle financier interne public¹⁰¹

Le concept de Contrôle Financier Interne Public est en cours de mise en place dans plusieurs pays de l'Europe de l'Est

- **Principes**
 - » Responsabilisation des gestionnaires
 - » Audit interne indépendant
 - » Unité centrale d'harmonisation
- **Organisation**
 - » Les systèmes de contrôle interne sont placés sous la responsabilité des ministères sectoriels. Ces systèmes comprennent une identification des risques, les contrôles stricto sensu (comme le contrôle financier ex-ante et les inspections) et l'ensemble des procédures de gestion interne (par exemple, assurer une "piste d'audit" suffisante permettant de suivre le déroulement d'une opération).
 - » Des unités d'audit indépendantes des gestionnaires et des inspections sont établies dans les ministères sectoriels.
 - » L'unité centrale d'harmonisation située au sein du ministère des Finances, coordonne et harmonise le système du PIFC. Elle établit les réglementations, assure un suivi central et une assurance qualité et organise la formation.

L'International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) en donne la définition¹⁰² suivante en 2004 : « Le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants :

- exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces
- respect des obligations de rendre compte
- conformité aux lois et réglementations en vigueur
- protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages. »

Par ailleurs, l'audit interne, selon les normes internationales : « est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. »

¹⁰¹ Robert de Koning, PIFC- Public Internal Financial Control. 2007 & Alain-Gerard Cohen. Contrôle interne et audits publics. ADETEF-LGDJ. 2005

¹⁰² Source : IFACI, 2009

Annexe 9: Glossaire

Acteur du programme	L'ensemble des parties prenantes à la mise en œuvre d'un programme, il s'agit soit des services de l'État soit d'opérateurs externes (par exemple, les établissements publics).
Activité	Opération ou démarche exécutée par une organisation et destinée à produire des extrants précis (p. ex., des produits ou services). Les activités font parties du premier chaînon de la progression vers l'atteinte des résultats
Audit interne	Selon la définition de l'institut des auditeurs internes, l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs, en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise et en faisant des propositions pour renforcer son efficacité.
Budget opérationnel de programme (BOP)	Regroupe la part des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour la mise en œuvre d'une ou plusieurs sous programmes dont il a la charge. L'ensemble de la dotation budgétaire du programme est ventilé en BOP.
Cadre macro-économique à moyen terme	Projection des comptes des agents économiques et des équilibres sur les marchés. Les cadres macro-économiques les plus simples comportent les projections du secteur réel (équilibre entre les emplois et ressources des biens et services), du secteur monétaire, de la balance des paiements et du TOFE
Cadre des dépenses à moyen terme.	Les cadres de dépense à moyen terme sont des programmes de dépenses, couvrant une période de 3 ans, glissant, préparés annuellement. Ils détaillent les dépenses totales du TOFE selon leur destination ou leur fonction. Ils couvrent toutes les dépenses quelque soit leur nature économique
CDMT global	Appelé aussi cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), qui sert à l'allocation intersectorielle des ressources et au cadrage du budget et des CDMT sectoriels. Il présente les dépenses par ministère ou fonction.

CDMT sectoriels	Les CDMT's sectoriels servent à l'allocation intra-sectorielle des ressources. Dans plusieurs pays de l'OCDE (Australie, Danemark, Turquie, etc.) et quelques pays en voie de développement (par exemple, l'Afrique du Sud) les projections pluriannuelles de dépense sont présentées dans le budget sous le même format et avec le même degré de détail que les crédits de paiement du budget. Par contre, dans beaucoup de pays en voie de développement, les CDMT sectoriels sont des documents distincts du budget
Certification	la certification a pour objet du contrôle de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État
Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP)	En anglais <i>classification of functions of government (COFOG)</i> . Système international de classification des dépenses selon leurs objectifs socio-économiques (exemple, défense, enseignement primaire, etc.).
Comptabilité budgétaire	La comptabilité budgétaire retrace la mise en œuvre et l'utilisation des crédits, elle permet le suivi de l'exécution des lois de finances
Comptabilité patrimoniale (d'exercice ou de droits constatés).	Méthode de comptabilité qui prévoit la comptabilisation d'opérations et d'autres événements au moment où ils se produisent (et non pas lors de l'entrée ou de la sortie de trésorerie ou d'équivalents de trésorerie). En conséquence, les opérations et les événements sont enregistrés dans les livres comptables et comptabilisés dans les états financiers des exercices auxquels ils se rapportent. Les éléments comptabilisés selon la comptabilité d'exercice sont les actifs, les passifs, l'actif net/situation nette, les produits et les charges. La comptabilité de l'entreprise est une comptabilité d'exercice.
Comptabilité d'analyse des coûts	La comptabilité d'analyse des coûts n'est pas la comptabilité analytique, elle permet d'analyser les coûts des activités et des actions au sein d'un programme donné
Contrôle de gestion	Processus de pilotage qui s'inscrit dans un contexte stratégique plus général et préalablement défini, et qui permet à un responsable de prévoir, suivre, analyser les réalisations d'un programme, et de prendre les mesures correctives éventuellement nécessaires. Les méthodes et outils du contrôle de gestion recouvrent principalement l'analyse des coûts, les techniques de planification et les outils budgétaires, les indicateurs et les tableaux de bord, l'analyse comparative.

Contrôle interne	<p>Selon la définition de l'INTOSAI, le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux de (d) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces; ▪ Respect des obligations de rendre compte; ▪ Conformité aux lois et réglementations en vigueur; ▪ Protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.
Crédits d'engagement	<p>Les crédits d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour les dépenses d'investissement, le crédit d'engagement est la limite supérieure annuelle des crédits de paiement sur un projet. Pour les dépenses de fonctionnement, le montant des crédits d'engagement ouverts est égal au montant des crédits de paiement ouverts</p>
Crédits de paiement	<p>Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année sous réserve de la couverture par les crédits d'engagement</p>
Efficacité	<p>Mesure dans laquelle une organisation, une politique, un programme ou une initiative produit les résultats prévus. Terme connexe : efficacité en fonction du coût - Mesure dans laquelle une organisation, une politique, un programme ou une initiative produit les résultats prévus par rapport à la dépense en ressources</p>
Efficiences	<p>Mesure dans laquelle une organisation, une politique, un programme ou une initiative produit les extrants prévus par rapport à la dépense en ressources</p>
Finances Publiques	<p>Les finances publiques (FP) désignent l'étude des règles et des opérations relatives aux ressources publiques</p>

Fongibilité des crédits	<p>La fongibilité des crédits budgétaires est dans le cadre d'un programme, elle précise que les crédits sont spécialisés par programme.</p> <p>Le plafond de l'autorisation de dépense donnée par le Parlement s'entend ainsi pour un programme ou une dotation tout entière.</p> <p>Le responsable de programme a autorité pour l'affectation des crédits votés à l'intérieur de cette enveloppe globale, il est libre de les redéployer, leur ventilation par nature (par titre) votée n'étant que prévisionnelle.</p> <p>La limite au principe de fongibilité des crédits peut intervenir pour des catégories de dépenses particuliers (ex. des dépenses de personnel : les crédits ouverts au niveau des traitements et salaires de chaque programme constituent le plafond des dépenses). Ainsi, dans un programme, les crédits prévisionnels destinés aux traitements et salaires ne peuvent être majorés par d'autres crédits, mais peuvent en sens inverse abonder d'autres catégories de dépenses : la fongibilité des dépenses de personnel est donc appelée asymétrique.</p>
Gestion Axée sur les Résultats	<p>Une approche à la gestion qui est à la fois globale et basée sur le cycle de vie d'une politique, d'un programme ou d'une initiative.</p> <p>Cette approche intègre la stratégie d'ensemble, les gens, les processus et les mesures pour améliorer la prise de décision ainsi que pour influencer le changement. Elle se concentre sur l'acquisition d'un bon plan (tôt dans le processus), la mise en œuvre des mesures de rendement, l'apprentissage et l'adaptation ainsi que le rapport sur le rendement</p>
Gestion des finances publiques (GFP)	<p>La Gestion des Finances Publiques (GFP) est la perception ou collecte de ressources suffisantes (de l'économie) de façon appropriée et leur allocation et utilisation de façon efficace et responsable (et de façon stratégique également).</p>
Impact	<p>tout comme <i>effet</i>, est un synonyme de <i>résultat</i>, bien que les impacts présupposent habituellement une relation plus directe. Les deux termes sont couramment utilisés, mais aucun d'eux n'a de caractère technique. Par souci de précision technique, le Secrétariat du Conseil du Trésor recommande d'utiliser <i>résultat</i> plutôt que <i>impact</i></p>
Indicateur	<p>Représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance. Le tableau chronologique relatif à un indicateur permet de représenter les réalisations des années passées et les cibles que le responsable de programme vise pour l'année en cours et pour les années de projection.</p>
Mission (Ministère)	<p>Une mission (en Mauritanie la mission est le ministère) comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.</p>

Objectif	Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire. Par exemple, « améliorer les conditions matérielles du personnel de santé ». A chaque programme sont associés un ou plusieurs objectifs stratégiques, qui doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du gouvernement. A chaque programme, action ou service peuvent être associés un ou plusieurs objectifs opérationnels. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs.
Plan comptable.	Un plan comptable classe les opérations financières et événements en fonction de la nature économique, juridique et comptable. Il comprend des comptes d'actifs, passifs, d'opérations de dépenses budgétaires, de recettes, etc.
Programme	Un programme est un ensemble cohérent d'activités d'un ministère poursuivant une finalité générale commune. D'un point de vue budgétaire, un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus. Les programmes constituent le cadre de spécialisation des crédits et donc de la gestion des dépenses
Responsabilisation	Obligation de démontrer et d'assumer ses responsabilités de rendement en fonction d'attentes convenues. Ce concept diffère de la responsabilité, qui est l'obligation d'agir, alors que la responsabilisation est l'obligation de répondre d'une action
Responsable de programme	Le responsable de programme est désigné par le ministre compétent pour assurer le pilotage du programme. Il participe à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun de ces services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services.
Résultat	Conséquences attribuables aux activités d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative. Ce terme général peut inclure à la fois les extrants produits et les résultats atteints par l'organisation, la politique, le programme ou l'initiative. Les résultats peuvent alors être décrits comme immédiats, intermédiaires ou finaux, directs ou indirects, voulus ou fortuits
Stratégie.	La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les fiches de programme. Elle décrit également comment les moyens seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général.

Sous programme	Structure administrative (direction, service, établissement public, direction régionale, ...) chargée de mettre en œuvre la politique du programme
Spécialisation des crédits	Principe selon lequel les crédits budgétaires votés par l'Assemblée nationale dans la loi de finances doivent y être indiqués de façon suffisamment précise. La spécialisation des crédits doit être respectée par le Gouvernement pour l'exécution du budget, sous réserve de quelques exceptions. La spécialisation des crédits s'opère au niveau du programme. Un assouplissement important lui est apporté en matière de gestion des crédits, du fait de leur fongibilité dans le cadre des programmes
Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE).	Le TOFE est un instrument pour la discipline budgétaire globale. Il présente les agrégats globaux des finances publiques (dépenses totales, recettes totales, déficit, etc.). Il couvre les comptes de toutes ou d'une partie des administrations publiques, mais au minimum le TOFE a la couverture du budget de l'État.

Annexe 10: Note d'orientation méthodologique pour l'élaboration d'un Plan Opérationnel pour le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques en RIM

Schéma Directeur (SD) et Plan Opérationnel (PO)

L'opérationnalisation du SD se concrétisera par l'élaboration d'un PO une fois le SD validé par le gouvernement.

Le PO est le cadre opérationnel du SD et son complément indispensable car il doit permettre d'atteindre les résultats attendus à travers des interventions spécifiques. Il doit être en parfaite cohérence avec le SD.

Éléments de base du Plan Opérationnel

Ces éléments sont les suivants :

- Horizon temporel : Le PO devra être élaboré pour une période de trois années au maximum dont le premier s'étalera la période 2011-2013. Il devra être glissant. La détermination de l'horizon temporel des réformes tient compte des capacités institutionnelles, et des contraintes d'ordre techniques;
- Champ d'Application : Le PO couvrira toutes les composantes (10) qui ont été analysées dans le SD ;
- Activités, sous-activités et tâches : L'opérationnalisation du SD nécessite que pour chaque composante des activités, sous-activités et tâches spécifiques soient élaborées. Elles seront identifiées par un code dont le numéro initial sera celui de la composante jusqu'au numéro de la tâche (1 par exemple pour la composante, puis 1.1, 1.2,...1.n pour l'activité, 1.1.1, 1.1.2...1.1.n, pour la sous activité etc.) ;
- Hierarchisation des activités : Les activités doivent être regroupées en 2 sous-groupes : les activités prioritaires et celles qui ne le sont pas. Les activités prioritaires reflètent les grandes priorités stratégiques du CSLP (2011-2015) de même que les engagements du Gouvernement dans le cadre du Programme de Facilité Elargie de Crédit (FEC) avec le FMI (2010-2012/13) ;
- Chronogramme : Un chronogramme précis (indiquant le début, la fin et/ou la durée) de chaque activité, sous activité devra être préparé ;

- Coût et source de financement : Les coûts détaillés de chaque activité (sous activité et tâches) devront figurer dans le PO de même que la source de financement s'il est acquis (budget de l'Etat ou partenaire technique et financier). Si la source de financement n'est pas ceci devra être signalé dans le PO ;
- Indicateurs : Des indicateurs de résultats devront permettre de faire le suivi de la mise en œuvre ;
- Entités responsables ; Les entités responsables pour la réalisation de chaque activité, sous activités et tâches doivent être clairement identifiées.

Séquençage des interventions

Le séquençage consiste à établir les modalités de déploiement de l'opérationnalisation du SD au niveau des composantes dans leur globalité : Le PO sera-t-il déployé pour toutes les composantes en même temps ou pour quelques composantes seulement et pour quelles raisons ? Le séquençage consiste également à établir les modalités de déploiement de l'opérationnalisation de chaque composante dans le PO (par exemple une date de démarrage et une date de conclusion de l'intervention et le rythme de progression des activités de chaque composante).

Pilotage, gestion des réformes, suivi et évaluation

La structure globale du pilotage des réformes (deux niveaux : un niveau politique et un niveau technique) a été présentée et analysée dans le SD (4.1) dans ses. Le PO doit présenter de façon impérative la structure détaillée des instances et des modes de fonctionnement à mettre en place pour assurer une mise en œuvre efficace des diverses activités prévues.

La structure du pilotage doit refléter les principes directeurs du SD à savoir : L'appropriation politique au plus haut niveau, la responsabilisation des acteurs en réponse à cette appropriation, la définition de priorités claires pour les activités préconisées, le financement des interventions à travers un partenariat efficace et l'unicité du dispositif de pilotage de mise en œuvre des réformes.

La composition et le mode de fonctionnement des instances aux deux niveaux respectifs préconisés (Comité Interministériel, structure de coordination et structures techniques/points focaux) doivent être arrêtés dans les moindres détails et avec le plus de précision possible. Les rôles des acteurs au sein de chaque structure doivent être clairement précisés.

Le point d'ancrage des réformes est la mise sur pieds d'un dispositif de pilotage avec la création et la première réunion du Comité Interministériel de Pilotage, la création au sein du MF et la nomination des membres de la Direction Générale de la Réforme. La composition des structures à caractère technique et/ou des points focaux doit être

confirmée, et les chefs d'équipe doivent être nommés pour chaque entité concernée par la réforme.