



## **République Islamique de Mauritanie (RIM)**

# **Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques** (Version définitive)

24 juin 2008

## Table des matières

<b>EQUIVALENCE MONETAIRE .....</b>	<b>3</b>
<b>POIDS ET MESURES .....</b>	<b>3</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS.....</b>	<b>4</b>
<b>AVANT - PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>RESUME DE L'EVALUATION.....</b>	<b>8</b>
<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>13</b>
<b>2. DONNEES GENERALES SUR LE PAYS.....</b>	<b>17</b>
2.1 DESCRIPTION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DU PAYS.....	17
2.2 DESCRIPTION DES OBJECTIFS BUDGETAIRES.....	19
2.3 DESCRIPTION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES .....	21
<b>3. ÉVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DES SYSTEMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>27</b>
3.1 CREDIBILITE DU BUDGET .....	27
3.2 EXHAUSTIVITE ET TRANSPARENCE .....	33
3.3 BUDGETISATION FONDEE SUR LES POLITIQUES NATIONALES.....	44
3.4 PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET .....	50
<b>PI-19 MISE EN CONCURRENCE, UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES ET CONTROLES DE LA PASSATION DE MARCHES PUBLICS.....</b>	<b>70</b>
3.5 COMPTABILITE, ENREGISTREMENT DES INFORMATIONS ET RAPPORTS FINANCIERS.....	81
3.6 SURVEILLANCE ET VERIFICATION EXTERNES .....	88
3.7 PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS .....	96
<b>4. LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE REFORME .....</b>	<b>102</b>
4.1 DESCRIPTION DES RÉFORMES RÉCENTES ET EN COURS .....	102
4.2 FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT A LA PLANIFICATION, À L'EXÉCUTION ET AU SUIVI DES RÉFORMES .....	107
<b>ANNEXES.....</b>	<b>109</b>
ANNEXE 1 : LIENS ENTRE LES 6 DIMENSIONS D'UN SYSTEME DE GFP TRANSPARENT ET ORGANISE ET LES 3 OBJECTIFS BUDGETAIRES .....	111
ANNEXE 2 : CATEGORIES D'ENTREPRISES PUBLIQUES (EP) ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTERE ADMINISTRATIF (EPA) .....	114
SOURCE : DIRECTION DE LA TUTELLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES, .....	115
ANNEXE 3 : DONNEES POUR CALCULS P-1& P-2 .....	116
ANNEXE 4 : NOTE SUR LES RECETTES FISCALES EN MAURITANIE.....	120
ANNEXE 5 : DONNEES POUR LE CALCUL DE P-15 (I) .....	121
ANNEXE 6 : NOTE SUR LA COUR DE COMPTES.....	122
ANNEXE 7 : RESUME DES NOTES PAR INDICATEURS &PAR COMPOSANTE .....	123
ANNEXE 8 : RESUME DES INDICATEURS AVEC NOTES ET JUSTIFICATION .....	124
ANNEXE 9 : SOURCES PRINCIPALES UTILISEES PAR INDICATEUR.....	128
ANNEXE 10 : SOURCE D'INFORMATION .....	133

## **Equivalence Monétaire<sup>1</sup>**

Unité monétaire : Ouguiya

1 Euro = 366,76 Ouguiya (20 juin 2008-vente)

1 US \$ = 236,96 Ouguiya (20 juin 2008-vente)

## **Exercice financier du Gouvernement**

1 janvier - 31 décembre

## **Poids et mesures**

Système métrique

---

<sup>1</sup> Source : BCM [www.bcm.mr](http://www.bcm.mr)

## Liste des abréviations

ACDI	Agence Canadienne de Développement Internationale
AECID	<i>Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo</i>
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
C2D	Contrat désendettement - développement
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen- Terme
CCMP	Commission Centrale des Marchés Publics
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen -Terme
CE	Commission Européenne
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CF	Contrôle Financier
CFC	Contrôle Financier Central <sup>2</sup>
CFM	Contrôleur financier ministériel
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CMJD	Conseil Militaire pour la Justice et le Développement
CMP	Code des marchés Publics
CNSS	Caisse Nationale de la Sécurité Sociale
COF	Contrôle des Opérations Financières
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
CSM	Circonscription Sanitaire de Moughata
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DAPBI	Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale
DBC	Direction du Budget et des Comptes (remplacée par la DGB en 2007)
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DCEF	Direction de la Coopération Economique et Financière
DCI	Direction du Contrôle Interne
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DGB	Direction Générale du Budget
DGPE	Direction Générale du Patrimoine de l'Etat
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DGD	Direction Générale des Douanes
DGDCE	Direction Générale du Développement et de la Coopération Economique
DGI	Direction Générale des Impôts
DGF	Direction Générale des Finances

---

<sup>2</sup> Rattaché au Secrétariat général du gouvernement pour contrôler les dépenses du MEF

DI	Direction de l'informatique (absorbée par la DGB en 2007)
DPAE	Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique
DRASS	Direction Régionale de l'Action Sanitaire et Sociale
DREN	Direction Régionale de l'Education Nationale
DRI	Dépenses à Règlement Immédiat
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DTCP	Direction du Trésor et de la comptabilité Publique <sup>3</sup>
EP	Entreprises Publiques
EPA	Etablissement Public à Caractère Administratif
EPIC	Entreprises Publiques à Caractère Industriel et Commercial
FAD	Fonds Africain de Développement
FADES	Fonds Arabe de Développement Economique et Social.
FED	Fond Européen de Développement
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FKDEA	Fonds Koweïtien pour le Développement Economique Arabe
FMI	Fonds Monétaire International
FNRH	Fonds National de Revenu des Hydrocarbures
FRD	Fond Régional de Développement
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
FSD	Fonds Saoudien de Développement
GTZ	<i>Gesellschaft fuer technische Zusammenarbeit</i>
GFP	Gestion des Finances Publiques
GFS	Statistiques des Finances Publiques
IDA	Investment Development Agency (BM)
IDEN	Inspection Départementale de l'Education Nationale
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
IRDM	Initiative pour la Réduction de la Dette Multi-latérale
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
LF	Loi de Finances
LFR	Loi de Finances Rectificative
LR	Loi de Règlement
MDA	Ministères, départements et agences
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
MDRI	<i>Multilateral Debt Relief Initiative</i> (Annulation dette multilatérale)
MDF	<i>Multi Donor Trust Fund</i>
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEN	Ministère de l'Education Nationale
MFPMA	Ministère de la Fonction Publique et de Modernisation de l'Administration
MCJS	Ministère de la culture, jeunesse et sport
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)
PARPEF	Projet d'appui au renforcement de la programmation économique et

---

<sup>3</sup> Devenue la DGTCP en 2007

	financière
PAS	Programme d'Appui à l'Ajustement Structurel
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
PNG	Position Nette du Gouvernement
PNP	Personnel non permanent
PNUD	Programme des Nations- Unies pour el Développement
PPTÉ	Pays Pauvres Très Endettés
PRCSP	Projet de Renforcement des Capacités du Secteur Public
PRECASP	Projet de Renforcement des Capacités du Secteur Public <sup>4</sup>
RACHAD	Réseau Automatisé de Chaîne de la Dépense
RDP	Revue des Dépenses Publiques
REF	Rapport Economique et Financier
RGCP	Règlement général de la Comptabilité Publique
RIM	République Islamique de Mauritanie
ROFE	Rapport sur les Opérations Financières de l'Etat
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle (France)
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
SEM	Société d'Economie Mixte
SN	Société Nationale
SNDE	Société Nationale de l'Eau
SNIM	Société Nationale Industrielle et Minière
SOMELEC	Société Mauritanienne d'Electricité
SYSCOA	Système Comptable Ouest- Africain
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TPO	Transfert du pouvoir d'ordonnancement
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UAEL	Union des Associations des Elus Locaux
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest –Africaine
UM/MRO :	Unité monétaire nationale (Ouguiya)
USAID	Agence Américaine pour le Développement International

---

<sup>4</sup> Remplace le PRCSP depuis 2006

## Avant - Propos

Ce rapport sur la performance de la gestion des finances publiques a été financé par la Commission Européenne. Il a été rédigé par une équipe conjointe de DFC SA de Barcelone<sup>5</sup>, Espagne et d'ATC- Consultants de Vienne, Autriche. L'équipe était composée de Giovanni Caprio, chef d'équipe, d'Esther Palacio, experte en finances publiques, d'Alain Kerrec, économiste et expert de la Mauritanie et de Mohammed Moulaye, expert local<sup>6</sup>.

Les membres de l'équipe remercient de façon particulière l'Ordonnateur National Suppléant, point focal du gouvernement pour l'exercice PEFA et son équipe pour l'excellente qualité de l'accueil, pour la très grande disponibilité et pour l'appui logistique constant fourni pendant la mission de terrain. Les membres de l'équipe remercient également leurs interlocuteurs de l'Administration Centrale, de l'Assemblée Nationale, du Sénat et de la Cour des Comptes ainsi que ceux de la Commission Européenne, Chef de File des bailleurs de fonds associés à l'exercice, du Fonds Monétaire International, de la Banque Mondiale, de la GTZ (*Gesellschaft fuer technische Zusammenarbeit*), du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France et de l'Agence Française de Développement. Le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) et l'AECID (*Agencia Espanola de Cooperación Internacional al Desarrollo*) font aussi parti des bailleurs de fonds qui ont soutenu l'exercice.

Le contenu de la version finale de cette évaluation n'engage que les membres de l'équipe. Il n'engage ni le Gouvernement mauritanien, ni la Commission Européenne, ni le Secrétariat PEFA à Washington DC, ni DFC SA et ni ATC -Consultants.

---

<sup>5</sup> Leader du Consortium pour le Lot 11 des Contrats Cadres

<sup>6</sup> Giovanni Caprio et Esther Palacio ont déjà réalisé plusieurs évaluations de la performance de la GFP en utilisant le cadre PEFA (dans d'autres pays). M. Kerrec est économiste de formation et a travaillé sept ans en Mauritanie (dont cinq en tant que conseiller du Directeur du Budget). M. Moulaye est spécialiste des finances publiques et ancien ministre des finances de la Mauritanie.

## Résumé de l'évaluation

### ***i) Évaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques***

1. *La crédibilité du budget s'est améliorée mais elle reste encore limitée.* Même si des progrès sont visibles quant au processus d'exécution budgétaire durant la période 2005-2007, celui-ci reste partiellement crédible du fait de la capacité limitée d'exécution des dépenses primaires totales inscrites au budget. Si des données relatives au stock d'arriérés sur les dépenses ont été générées au cours des trois dernières années et si ce stock a été considérablement réduit, l'absence d'information exhaustive sur le stock récent des arriérés et le manque de données fiables pour le suivi de ce stock nuisent également à la crédibilité du budget.

2. *La couverture et la transparence du budget ne sont pas adéquates.* Si l'élaboration du budget selon la loi organique relative aux lois de finances présente les recettes selon une classification acceptable et si le public peut accéder aux informations budgétaires de base, la documentation budgétaire soumise au Parlement demeure très incomplète. En outre, le budget ne couvre pas la totalité des dépenses et le montant des dépenses extra –budgétaires des EPIC est encore élevé. Dans la pratique ceci signifie qu'un pourcentage significatif de la dépense échappe à la chaîne de la dépense. Par ailleurs, il n'y a pas de publication spécifique (rapports budgétaires) sur les recettes et dépenses liées aux projets financés sur ressources externes. Les relations budgétaires entre l'administration centrale et les communes sont limitées dans la mesure où les rapports budgétaires de ces dernières ne remontent pas tous au niveau central. En outre, il n'y a aucune consolidation des données budgétaires et du risque budgétaire respective des établissements publics, des entreprises d'état et des communes.

3. *La budgétisation se fonde graduellement sur des politiques nationales.* Un effort notable a été réalisé depuis 2006-2007 en matière de processus budgétaire. En outre, des stratégies sectorielles assorties d'état de coûts ont été élaborées et les dépenses d'investissements tiennent compte de ces dernières. Des prévisions budgétaires globales glissantes ont été préparées pour la première fois en 2007 (pour 2008-2010).

4. *Le budget est exécuté de façon partiellement prévisible et les systèmes de passation de marchés n'utilisent pas les ressources publiques de façon optimale. Les mécanismes pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics pour les dépenses salariales et non salariales sont peu efficaces.* S'il y a un bon degré des flux de trésorerie et si les entités budgétaires disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagements à l'avance, les ajustements budgétaires sont trop fréquents. En outre le fonctionnement des systèmes de passation des marchés souffre de la pratique courante de fractionnement qui enlève beaucoup d'efficacité au rôle de régulation et de contrôle. En outre, les contrôles internes des états de paie sont



insuffisants et inefficaces et les activités de contrôle et d'inspection internes des dépenses non salariales consistent essentiellement en un contrôle de la viabilité budgétaire des dépenses des ministères. Elles sont associées au contrôle plus traditionnel de la régularité des pièces justificatives et sont peu efficaces dans l'ensemble même si le système de contrôle interne a été récemment déconcentré (et bénéficie de l'introduction du système intégré de gestion des dépenses). En outre, si diverses mesures sont prévues pour le contrôle des engagements des dépenses, elles sont souvent contournées dans la pratique par l'utilisation massive de procédures simplifiées ou d'urgence. Quant aux activités de vérification interne, elles sont simultanément assumées par plusieurs corps d'inspection qui disposent de moyens limités. En outre elles sont caractérisées par un niveau insuffisant de coordination et des chevauchements dans leurs attributions.

*5. Il y a une nette amélioration dans la production de données et rapport d'exécution budgétaire produits en cours d'année de même que dans l'élaboration des états financiers annuels. Toutefois, les rapports d'exécution budgétaire sont émis avec retard tandis que les états financiers sont incomplets.* Depuis 2007 un TOFE mensuel d'exécution budgétaire est disponible sur le site web du Trésor mauritanien ainsi qu'un rapport trimestriel d'exécution budgétaire. Ces deux rapports sont émis avec retard par rapport à la période couverte. Quant aux préoccupations éventuelles concernant la fiabilité des données, elles ne sont pas mentionnées dans ces deux rapports ce qui ne remet point en cause leur utilité primaire. A partir de 2006, le retard accumulé dans la production des lois de règlement a été rattrapé (pour 2003, 2004 et 2005 ; pour 2006 le projet existe mais il n'a pas encore été présenté en Conseil des Ministres, à la Cour des Comptes et au Parlement). Ces derniers sont toutefois incomplets car ils n'incluent pas l'actif/passif financier et les soldes bancaires. En outre les normes comptables utilisées dans ces lois de règlement ne sont pas mentionnées.

*6. Les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés ne sont que partiellement opérationnelles.* Les vérifications externes réalisées par la Cour des Comptes restent limitées dans la pratique et ne mettent pas l'accent sur les aspects systémiques. Elles exercent essentiellement un contrôle de régularité conforme aux normes internationales et sont assorties de rapports de vérification intégrant les réponses des entités auditées aux recommandations formulées. Le Parlement en prends connaissance depuis 2007 mais le fait avec un retard considérable et ne les examine pas. L'absence de contrôle des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif constitue une insuffisance au niveau de la gestion des finances publiques. Néanmoins, le Parlement examine et adopte la Loi de Règlement s'appuyant sur les vérifications accomplies par la Cour des Comptes. Toutefois, l'examen du budget par le pouvoir législatif n'est pas approfondi et n'engage pas des débats étendus même si des recommandations sont formulées à l'endroit de l'exécutif qui met en œuvre certaines d'entre elles.

## **ii) Évaluation de l'incidence des insuffisances de la gestion des finances publiques<sup>7</sup>**

L'évaluation de la gestion des finances publiques (GFP) en RIM analyse également dans quelle mesure la performance du système conforte ou affecte les trois objectifs budgétaires c'est-à-dire la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficace des services publics.

Concernant le premier objectif, il convient de souligner que la discipline budgétaire est assurée par une bonne prévision des recettes. Il conviendrait également de mentionner dans cette optique l'analyse de viabilité de la dette externe et interne et les relations satisfaisantes entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme. Elle est toutefois fragilisée par l'absence de données définitives sur le stock des arriérés de paiement de même que par des dépenses extra –budgétaires relativement importantes. L'insuffisance du contrôle de l'Administration Centrale sur la situation budgétaire des communes et le non respect des délais des rapports d'exécution budgétaires produits en cour d'année agissent de façon négative sur la discipline budgétaire.

L'allocation stratégique des ressources bénéficie d'une bonne composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé et du caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget. Toutefois, le système de classification budgétaire actuel, l'insuffisance des informations contenues dans la documentation budgétaire de même que le nombre limité de stratégies sectorielles assorties d'état de coût influent de façon négative sur cette allocation. En plus, l'absence de consolidation des données budgétaires de l'Administration générale selon les catégories sectorielles, le rôle insuffisant du pouvoir législatif dans l'examen de la Loi de Finances et le manque d'information fournis au gouvernement par les bailleurs sur l'aide projet et l'aide programme fragilisent ultérieurement l'allocation stratégique des ressources.

La prestation efficace des services publics bénéficie d'un bon suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties. Toutefois la prestation des services publics souffre de l'insuffisance des contrôles des états de paie, du fonctionnement inefficace des systèmes actuels de passation de marché publics et des insuffisances au niveau des systèmes de contrôle interne des dépenses non salariales. L'inefficacité des systèmes de vérifications interne et externe ainsi que de la très faible proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales ont également un effet négatif sur cette prestation.

En conclusion, on peut noter que de nombreuses insuffisances ont été identifiées par l'évaluation PEFA en RIM au niveau des six dimensions d'un système de GFP. Certaines de ces insuffisances sont déjà connues et des mesures de correction sont en

---

<sup>7</sup> Le lien plus détaillé entre la gestion des finances publiques en RIM et les trois objectifs budgétaires est établi dans les deux tableaux de l'Annexe 1.

cours. Plusieurs ont été réalisées depuis 2005 et d'autres sont en cour de réalisation. Afin d'éviter que ces insuffisances ne portent atteinte au développement du pays et au programme de réduction de la pauvreté, l'application de ces mesures devra continuer. Des mesures additionnelles et/ou nouvelles pourront également être considérées sur la base de l'exercice PEFA. Dans ce contexte, le *leadership* du gouvernement qui n'a pas fait défaut depuis 2005 demeure incontournable pour le succès des réformes de GFP.

### ***iii) Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes***

La transition démocratique intervenue récemment a introduit de nombreuses réformes visant notamment l'amélioration du système des finances publiques. Certaines de ces mesures sont en cours et d'autres sont sur le point de commencer. Parmi d'autres, on peut citer la mise en place effective d'un système intégré de gestion des dépenses publiques, la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses, du contrôle financier et du recouvrement des recettes, l'adaptation de la nomenclature budgétaire, la limitation des recettes et dépenses extrabudgétaires, la reddition de comptes au Parlement, l'adoption des nouveaux textes législatifs et réglementaires, l'introduction d'un identifiant unique de contribuable ou la mise en place d'une comptabilité patrimoniale.

Ces actions ne figurent pas dans d'un programme national de réforme des finances publiques proprement dit mais sont intégrées dans le CSLP, dans le Programme d'équipement, de modernisation, d'informatisation et de renforcement des capacités des services (PREMIER) du MEF et dans les programmes d'appui des partenaires au développement (notamment le programme PRECASP de la BM et les assistances techniques fournies par les coopérations bilatérales française et allemande). Le pilotage et le suivi des réformes par l'Administration Centrale se fait notamment autour des plans d'action des départements ministériels concernés (essentiellement celui du MEF), mais aussi de la matrice des engagements pris avec le FMI qui est entièrement intégrée dans le plan d'action du Gouvernement et constitue une sorte de pierre angulaire de ces initiatives de réforme. Le dispositif institutionnel mis en place contribue au processus de planification, d'exécution et d'appropriation des réformes par l'Administration Centrale mais ne favorise pas la coordination avec les partenaires techniques et financiers voulant soutenir ces efforts. Des pistes de solution ont été identifiées à l'occasion du groupe consultatif et un dialogue s'initie depuis lors autour des questions majeures de finances publiques.

**TABLEAU 1 : LA SÉRIE D'INDICATEURS DE HAUT NIVEAU SUR LA GFP EN RIM**

<b>A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :</b>		Notation
<b>Crédibilité du budget</b>		
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	<b>C</b>
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	<b>B</b>
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	<b>A</b>
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	<b>B+</b>
<b>B. SPECIFICITES TRANSVERSALES:</b>		
<b>Couverture et transparence</b>		
PI-5	Classification du budget	<b>C</b>
PI -6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	<b>C</b>
PI -7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	<b>C</b>
PI -8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	<b>D+</b>
PI -9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	<b>D+</b>
PI -10	Accès du public aux principales informations budgétaires	<b>B</b>
<b>C. CYCLE BUDGÉTAIRE</b>		
<b>C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques</b>		
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	<b>A</b>
PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	<b>B</b>
<b>C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>		
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	<b>B</b>
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	<b>C+</b>
PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	<b>D+</b>
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	<b>C+</b>
PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	<b>B</b>
PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	<b>D+</b>
PI -19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	<b>C</b>
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	<b>D+</b>
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	<b>D+</b>
<b>C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>		
PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	<b>C+</b>
PI -23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	<b>D</b>
PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	<b>C+</b>
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	<b>D+</b>
<b>C(iv) Surveillance et vérification externes</b>		
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	<b>D+</b>
PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	<b>C+</b>
PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	<b>C+</b>
<b>D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS</b>		
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	<b>Pas noté</b>
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide - projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents	<b>D+</b>
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	<b>D</b>

# 1. Introduction

Le Gouvernement de la RIM a réalisé en 2002 avec l'appui des partenaires au développement et de la société civile, un exercice d'évaluation et de diagnostic du système de gestion des finances publiques<sup>8</sup> qui a servi de base à toute une série d'actions d'urgence et de réformes de plus longue haleine. Ces programmes de réforme sont soutenus au plan technique notamment par le FMI, la Banque mondiale (PRECASP) et les coopérations française et allemande. Dans le cadre de la mise en oeuvre du 10ème FED, la Commission Européenne (CE) examine actuellement pour sa part la faisabilité d'appuis budgétaires conséquents tant général que sectoriels et soutiendra ces appuis par un important programme de renforcement institutionnel et des capacités, destiné pour une large part à la Modernisation de l'Etat. Cet appui visera à consolider les appuis actuels et à les amplifier, en liaison avec les instances de coordination, globale et sectorielles qui seront mises en place et développées, dans la lettre et l'esprit de la *Déclaration de Paris* de 2005.

**L'objectif du PFM-PR.** Dans ce contexte, afin de disposer d'une évaluation commune et partagée par le Gouvernement mauritanien et par la communauté des bailleurs de fonds, il a été convenu que la performance de la gestion des finances publiques fasse à présent l'objet d'une analyse basée sur le Cadre PEFA<sup>9</sup>. Il convient de souligner que le but de l'exercice n'était pas d'évaluer ou de noter les différentes entités de l'Administration Centrale ou leurs responsables, mais plutôt de situer le système de gestion des finances publiques mauritanienne par rapport aux meilleures pratiques internationales.

**Le processus de préparation de l'exercice.** L'exercice PEFA a officiellement démarré avec un atelier à Nouakchott le 13 janvier auquel ont participé plus d'une quarantaine de représentants des ministères, départements, représentants des bailleurs des fonds et agences. Le Chef de Délégation de la CE en fonctions, (la CE finance l'exercice), M. Géza Strammer et le Secrétaire Général du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), M. Diagana Youssouf ont ouvert l'atelier en tenant respectivement un discours d'appui à l'exercice. Le représentant résident du FMI, M. Marc Carré, les directeurs

---

<sup>8</sup> REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, *Evaluation de la Gestion de Finances Publiques et des Pratiques Comptables du Secteur Privé*, 2 volumes, Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement, Nouakchott, RIM, novembre 2002.

<sup>9</sup> PEFA- *Public Expenditure and Financial Accountability* (Dépense Publiques et Responsabilité Financière). Le PEFA est un programme de partenariat entre plusieurs institutions parrainé par la BM, la CE, le FMI, le Département du Royaume-Uni pour le Développement International (DFID), le Ministère Français des Affaires Etrangères, le Secrétariat d'Etat Suisse pour les Affaires Economiques, le Ministère Norvégien des Affaires Etrangères et le Partenariat Stratégique pour l'Afrique. Le cadre PEFA été développé en accord avec les divers partenaires par le Secrétariat PEFA basé dans les locaux de la Banque Mondiale à Washington DC USA. Le Cadre est le résultat d'un effort de collaboration internationale et a fait l'objet de larges consultations et d'application dans 24 pays. Il a été finalisé en juin 2005 et en février 2006 il a fait l'objet d'un agrément de la part de la communauté des bailleurs de fonds par le Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et Développement Economique (CAD-OCDE). Voir également [www.pefa.org](http://www.pefa.org) et [www.oecd.org/cad](http://www.oecd.org/cad).

respectifs de l'Agence Française de Développement, M. Didier Grébert, Mme Françoise Gianviti du SCAC et M. Rainer Geppert de la GTZ (Allemagne), Mme. Narjess Saidane Représentant Résident adjoint du PNUD, ainsi que des représentants de la CE, de la GTZ, de la coopération française, et de la Banque Mondiale, étaient également présents à l'atelier.

L'équipe PEFA composée de quatre experts a réalisé une mission de terrain à Nouakchott du 8 au 31 janvier. L'Ordonnateur National Suppléant et son équipe ont été le point focal de la part du gouvernement pour l'exercice et ont assuré de façon efficace toute la logistique de l'organisation des séances de travail avec les structures concernées. Tout au long du processus, les représentants des divers services ont consacré beaucoup de temps et d'efforts pour s'approprier l'évaluation et faciliter la recherche de documents et justifications des mesures des indicateurs.

La CE, point focal du côté des bailleurs des fonds associés à l'exercice a bien préparé la mission de terrain en organisant un atelier de sensibilisation à l'exercice PEFA et sa méthodologie de travail<sup>10</sup>, participant à la préparation des rendez-vous avec le bureau de l'Ordonnateur National et en mettant à la disposition de l'équipe une documentation exhaustive ainsi qu'une liste des contacts. Des représentants de la CE ont souvent participé aux réunions de l'équipe avec les services de l'Administration Centrale.

Le Secrétariat PEFA à Washington DC a été informé de l'exercice et de son déroulement progressif<sup>11</sup>. Il a procédé à une revue rigoureuse du rapport et de sa conformité méthodologique, et a formulé des commentaires fort utiles pour en améliorer la qualité.

Un atelier de restitution des résultats préliminaires de l'exercice auquel ont participé outre S.E. le Ministre de l'Economie et des Finances, Ould Hamma Vezaz, nombre de directeurs du MEF et des représentants des PTF a eu lieu à Nouakchott le 29 janvier 2008. Un atelier de restitution de l'exercice qui a rassemblé les représentants du gouvernement et de plusieurs bailleurs a eu lieu à Nouakchott le 16 juin 2008. Cet atelier a été suivi le 17 juin par une dernière séance de travail entre plusieurs membres du gouvernement, Mme Cristina Mateu de la DCE et le chef d'équipe, séance pendant laquelle les tous derniers points du rapport ont été éclaircis. A la suite de ces deux rencontres, l'équipe a élaboré cette version du rapport datée du 24 juin 2008 que les autorités ont qualifié de rapport définitif.

***La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport.*** Pour la préparation du rapport, les membres de l'équipe se sont basés sur la dernière version disponible des *Lignes directrices*<sup>12</sup>. La version préliminaire (disponible uniquement en anglais au moment de la présente évaluation) de la série de questions par indicateur préparé par le Secrétariat a également été utilisée pour la collecte des données quantitatives et

---

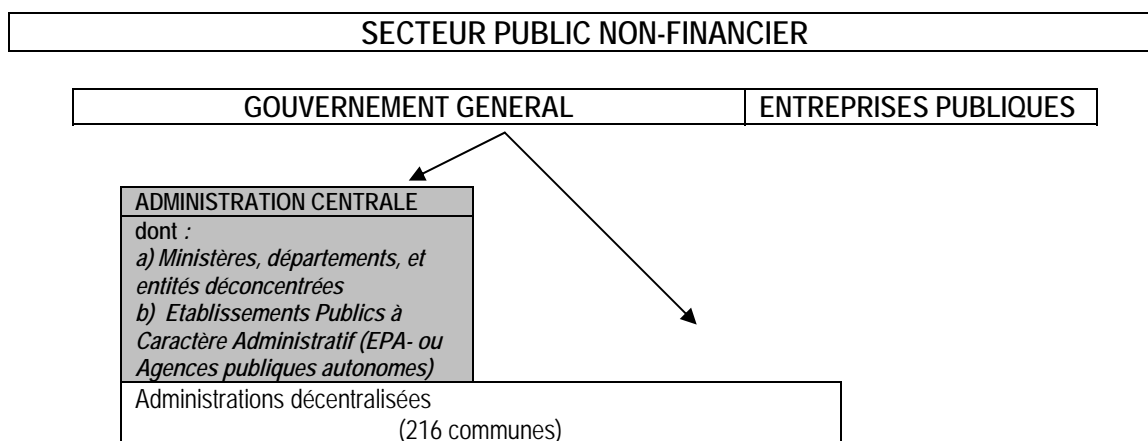
<sup>10</sup> M. Olivier Sherpereel, expert en planification et appui budgétaire à la DCE, a animé cet atelier.

<sup>11</sup> Frans Ronsholt et Franck Bessette sont les principaux contacts au Secrétariat.

<sup>12</sup> PEFA Secrétariat, *Lignes directrices et sources d'information pour faciliter la notation des indicateurs*, Dernière version de février 2007, [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

qualitatives et de toute l'information requise pour la notation. En fait, ces questions ont d'abord été introduites dans le cadre des exercices de l'atelier. Elles ont été bien reçues par les participants qui ont fourni bon nombre d'informations utiles durant les séances de travaux pratiques de ce dernier. Par la suite ces questions ont été utilisées de façon systématique pour chaque indicateur durant les diverses séances de travail et les entretiens réalisés avec les structures concernées<sup>13</sup>. Les informations ainsi recueillies ont été complétées par la revue des sources primaires (documents du budget, rapport d'exécutions, TOFE, etc.) et par la revue des sources secondaires (diverses évaluations et études dans le domaine de la gestion des finances publiques, les revues des dépenses publiques et autres textes disponibles)<sup>14</sup>. Les communications spécifiques des structures ont été utilisées et citées comme sources dans le rapport uniquement quand celles-ci n'étaient pas disponibles au niveau des sources primaires et secondaires. Dans ce cas et dans la mesure du possible, elles ont été corroborées par une communication d'une autre structure ou d'un bailleur.

**Le champ de l'évaluation tel qu'il ressort du rapport** En conformité au Système de statistiques des finances publiques du FMI<sup>15</sup>, le secteur public non financier en Mauritanie se compose de l'ensemble du Gouvernement (Gouvernement Général) et des entreprises publiques (EP). L'ensemble du Gouvernement inclut à son tour, l'Administration Centrale et les agences publiques autonomes d'un côté, les administrations décentralisées de l'autre :



Actuellement le processus budgétaire proprement dit en Mauritanie demeure extrêmement centralisé dans la mesure où un pourcentage important des dépenses du Gouvernement Général concerne les ministères, les départements et les entités déconcentrées de l'Administration Centrale (91,5%).

<sup>13</sup> Dans l'ensemble l'équipe est de l'opinion que l'utilisation des *Guidances* (ou *Lignes directrices* de 2007) et de la série de questions a sans aucun doute facilité l'exercice et contribué à une plus grande efficacité de ce dernier

<sup>14</sup> Voir la bibliographie en annexe

<sup>15</sup> IMF, GFS Manuel, Chapitre 2, 2001

Les opérations des EPA (établissements publics à caractère administratif) qui sont des agences publiques autonomes ne sont pas consolidées avec les données du budget de l'Administration Centrale. Toutefois, leurs opérations budgétaires consolidées sont publiées dans le budget annexe du Budget Consolidé d'Investissement comme requis par la loi<sup>16</sup>. Les EPA reçoivent des transferts de l'Administration Centrale qui ont représenté environ 16.6 milliards d'Ouguiya en 2007<sup>17</sup>. Ils ont également leurs ressources propres<sup>18</sup>. Les 216 communes mauritaniennes ont reçu des transferts de l'Administration Centrale qui ont représenté moins de 1% du budget total du gouvernement général en 2007. En fait, les collectivités locales n'ont été intégrées dans l'exercice que sous l'angle des transferts financiers de l'Administration Centrale dont elles sont bénéficiaires. Dans l'ensemble la situation quant à la répartition des ressources budgétaires du Gouvernement Général entre les diverses entités mentionnées n'a pas beaucoup variée ces dernières années avec l'Administration Centrale absorbant plus de 90% de ces ressources. Le tableau qui suit montre l'importance relative de chacune de ces catégories pour l'exercice 2007 :

**TABLEAU 2 : REPARTITION DES RESSOURCES BUDGETAIRES DU GOUVERNEMENT GENERAL (2007)**

Institutions	Nombre d'entités	En % des dépenses totales du Gouvernement Général (y compris les dépenses sur financement externe)
Entités de l'Administration centrale (Ministères, départements & entités déconcentrées) à l'exception des Agences publiques autonomes)	39	91,65%
Etablissements Publics à Caractère Administratifs (Agences publiques autonomes)	78 (**)	7,41% (**)
Dépenses des collectivités locales (communes) qui incluent les transferts de l'Administration Centrale aux administrations décentralisées	216	0,94% (***)
TOTAL BUDGET GOUVERNEMENT GENERAL	---	100.00%

Sources : Calculs de la mission à partir de la Loi de Finances et du Budget Consolidé d'Investissement (2007)

(\*\*) La plupart de ces entités sont effectivement des EPA bien que la liste comprenne environ une demi-douzaine d'entités qualifiées de Groupement d'Intérêt Public et d'EPIC (Etablissement Publics à Caractère Industriel et Commercial).

(\*\*\*) Ce montant représente en fait le transfert de 2.6 milliards d'Ouguiya au Fonds Régional de Développement et exclut les recettes propres des collectivités territoriales (relativement marginales)

<sup>16</sup> Budget Consolidé d'Investissement, Annexe à la LF – 2007. La Loi No. 78-011 du 19 janvier 1978 portant loi organique relative aux lois de finances prévoit en son article 12 que toutes les opérations financières des EPA doivent faire l'objet d'un budget annexe au budget de l'Etat.

<sup>17</sup> Budget Consolidé d'Investissement (2007), déjà cité, page 73

<sup>18</sup> Ces ressources ont représenté environ 2,96 milliards d'Ouguiya en 2007 (BCI, 2007), *Idem*



## 2. Données générales sur le pays

L'objectif de cette section est de fournir des éléments d'information sur la République Islamique de Mauritanie dont le système de gestion des finances publiques est évalué, afin de permettre une bonne compréhension du contexte plus large dans lequel s'inscrivent les réformes de ce système, ainsi que les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques du pays.

### 2.1 DESCRIPTION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DU PAYS

**Le contexte politique** La Mauritanie devient indépendante en 1960 sous le leadership de son premier président Moktar Ould Daddah renversé par un coup d'état en 1978. Plusieurs années d'instabilité politique s'en suivirent. Maaouiya Ould Sidi Ahmed Taya réussit un coup d'état en 1984 et reste au pouvoir jusqu'en 2005. Sous la présidence d'Ould Sidi Ahmed Taya, le très puissant parti républicain démocratique et social est créé et une nouvelle Constitution basée sur un système présidentiel fort est approuvée par référendum en 1991. Après 21 ans le président Ould Sidi Ahmed Taya est renversé par un coup d'état en août 2005. Un Conseil Militaire pour la justice et la Démocratie est établie sous la direction du Colonel Ely Ould Mohamed Vall. Le Parlement est dissout et un nouveau gouvernement de transition est formé. Avec l'appui de la communauté internationale, le nouveau gouvernement s'engage également à entreprendre un ambitieux programme de réformes incluant le retour à la démocratie, le renforcement du système judiciaire et l'amélioration de la gouvernance. Quelques amendements à la Constitution ont été approuvés par référendum en juin 2006 et des élections présidentielles furent organisées en mars 2007. Sidi Ould Cheikh Abdallahi est élu au second tour. Son gouvernement continue le dialogue avec la communauté des partenaires au développement afin d'aller de l'avant avec les diverses réformes initiées dès 2005 par le gouvernement de transition.

**Le contexte économique** La République Islamique de Mauritanie a une population d'environ 3 millions d'habitants qui croît à un rythme de 2.9% par an. L'économie se caractérise par une structure productive relativement faible et un niveau très faible d'industrialisation. Les exportations consistent essentiellement de produits de la pêche, du minerai de fer et depuis 2006 de produits pétroliers ce qui laisse le pays extrêmement vulnérable aux chocs exogènes telles les variations de prix internationaux et la demande externe.

En 2006 le taux de croissance réel de l'économie atteint les 11.7% grâce à la production pétrolière qui démarre cette même année. Le taux d'inflation est ramené à 6.2% en 2006 suite à l'adoption très stricte de mesures fiscale et monétaire. Les efforts du Gouvernement pour augmenter les recettes et contrôler les dépenses ont eu pour conséquence une bonne performance fiscale, cette dernière ayant également bénéficiées des recettes du pétrole dès 2006 (voir 2.2 ci-dessous). Les réserves internationales se sont également améliorées en 2006 par rapport à 2005 (2.6 mois d'importations au lieu de 0.7 mois)

Ce rétablissement récent des grands équilibres macroéconomiques associé à des recettes pétrolières dès 2006 a créé des perspectives économiques générales plutôt positives sur le moyen terme. Les perspectives sur le moyen terme des recettes budgétaires en particulier sont également encourageantes (CBMT). Toutefois, il conviendrait de nuancer ces perspectives du fait de la surévaluation au départ des prévisions des recettes pétrolières. Il faudrait signaler également dans ce contexte que les effets de la chute de la production pétrolière ont bénéficié d'une conjoncture favorable caractérisée par la hausse des cours du brut et ainsi que par la bonne tenue des exportations de l'or et du fer.

**Le programme de réforme global des autorités nationales.** Un deuxième document de stratégie de réduction de la pauvreté, le DSRP 2 couvrant la période 2006-2010 a été finalisé en octobre 2006<sup>19</sup>. Cette nouvelle stratégie se base sur l'expérience acquise avec l'exécution du DSRP 1 et propose un ambitieux programme de réduction de la pauvreté basé sur un complexe de saines politiques macroéconomiques, structurelles et sectorielles. Les cinq axes stratégiques identifiés dans le cadre de cette stratégie sont : a) l'accélération de la croissance et le maintien de la stabilité macroéconomique ; b) l'ancrage de la croissance dans la sphère économique des pauvres ; c) le développement des ressources humaines et l'expansion des services de base ; et d) l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des capacités. Ces axes seront complétés et appuyés par une nouvelle orientation majeure : e) le renforcement du pilotage, du suivi, de l'évaluation et de la coordination. Les domaines prioritaires prévus dans le cadre de la seconde phase de la stratégie de lutte contre la pauvreté sont : L'éducation, la santé, l'hydraulique, le développement rural et urbain et les infrastructures.

**La logique des réformes du système de gestion des finances publiques.** La réforme du système de gestion des finances publiques en RIM est partie intégrante du programme de réforme gouvernemental. L'amélioration de la gouvernance et le renforcement des capacités (quatrième axe stratégique du CSLP 2) s'articulent entre autre autour de l'objectif de l'amélioration de l'efficacité des ressources publiques (au niveau de la programmation, de la mobilisation des ressources, de l'exécution et du contrôle des dépenses et de l'évaluation) et de l'objectif de l'appui à la décentralisation. Le programme PREMIER du MEF a l'ambition d'être le programme fédérateur des réformes du système des finances publiques. Les réformes de la GFP (y compris l'ambitieuse réforme de la comptabilité patrimoniale lancée par le MEF) sont analysées de façon détaillée dans la section 4.

---

<sup>19</sup> FMI, République Islamique de Mauritanie, *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté*, janvier 2007

## 2.2 DESCRIPTION DES OBJECTIFS BUDGETAIRES

L'information contenue dans cette sous-section analyse brièvement la politique budgétaire et la politique de dépenses. Elle se base sur des études déjà effectuées.

**Performance budgétaire.** Pendant la période 2004-2006 considérée, 2005 est une année de baisse significative des recettes et 2006 de forte hausse. Les recettes totales se sont considérablement accrues pendant cette année suite à l'accroissement des dons externes, des recettes pétrolières et dans une moindre mesure de la troisième licence de téléphonie mobile (Chinguitel) et de la redevance de pêche de l'Union Européenne. Il y a eu également un effort significatif à partir de 2006 de la part du gouvernement pour stimuler les recettes internes (non pétrolières). Les dépenses ont considérablement augmenté durant cette même période en raison essentiellement d'une augmentation significative de la masse salariale qui a plus que doublé en pourcentage des dépenses totales (voir tableau no. 5). Néanmoins, les dépenses ont augmenté moins vite que les recettes totales ce qui a permis de générer un surplus de près de 80% du PIB non pétrolier.

TABLEAU 3 : BUDGET DE L'ADMINISTRATION CENTRALE  
(En % du PIB non pétrolier)

	2004	2005	2006	2007 (*)
<b>Recettes totales</b>	<b>34.4%</b>	<b>27.9%</b>	<b>137.6%</b>	<b>30.75%</b>
- Recettes internes (non pétrolières)	31.1%	25.7%	45.5%	25.3%
- Recettes pétrolières	--	--	17.8%	2.98%
- Dons	3.3%	2.2%	74.3%	2.44%
<b>Dépenses totales</b>	<b>39.5%</b>	<b>35.3%</b>	<b>60.7%</b>	<b>32.55%</b>
- Dépenses hors charges d'intérêt	36.4%	31.9%	56.7%	30.53%
- Charges d'intérêt	3.1%	3.4%	4.0%	2.02%
<b>Déficit global/surplus (dons compris)</b>	<b>-5.1%</b>	<b>-7.4%</b>	<b>76.9%</b>	<b>-1.79%</b>
<b>Déficit primaire/surplus</b>	<b>-1.8%</b>	<b>-4.0%</b>	<b>80.9%</b>	<b>--</b>
<b>Besoin de financement</b>	<b>5.1%</b>	<b>7.4%</b>	<b>-76.9%</b>	<b>1.79%</b>
- extérieur (compte pétrolier inclus)	3.6%	2.4%	-64.9%	2.18%
- intérieur	-1.0%	4.4%	-11.4%	-0.35%

Sources : Direction du Budget, Direction du Trésor et de la Comptabilité publique, ONS, TOFE

(\*) Calculs de la mission sur la base de données préliminaires pour 2007 (non encore Finalisées). Pour le PIB non pétrolier, l'estimation du FMI pour 2007 a été utilisée (Rapport no. 07/375, décembre 2007, tableau 2 révisé, page 65)

Des données encore préliminaires pour 2007 font état d'une situation plus nuancée par rapport à l'année précédente dans la mesure où les dons n'ont pas eu un caractère exceptionnel. Les recettes internes (non pétrolières) sont relativement comparables à celles de 2005 tandis que les recettes pétrolières ont fortement diminuées. Les dépenses totales sont apparemment contrôlées. Néanmoins la masse salariale a encore augmenté en pourcentage des dépenses totales (voir tableau 5).

**Allocation des ressources.** L'éducation, la santé, l'hydraulique, le développement rural et urbain et les infrastructures constituent des domaines prioritaires du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. On remarquera que les dépenses globales liées à ces domaines sont restées plus ou moins stables en pourcentage des dépenses totales entre 2004 et 2006 alors qu'en 2007 on note une légère amélioration par rapport à 2006. Cette évolution globale des secteurs prioritaires s'est accompagnée par une baisse significative des dépenses relatives pour le ministère de l'intérieur surtout à partir de 2006. Les dépenses relatives pour la défense ont elles aussi diminuées dès 2006.

Considéré de façon séparée, les dotations budgétaires pour chaque domaine prioritaire n'ont reflété les priorités du gouvernement que pour l'éducation dans la mesure où elles ont augmenté entre 2004 et 2007. Cette augmentation est même très significative quelle que soit l'année de référence de la période considérée. Les dépenses relatives pour les infrastructures ont varié de façon irrégulière durant la même période. Elles ont certes augmenté par rapport à 2004 et par rapport à 2006 mais elles ont très légèrement diminué par rapport à 2005.

Les dotations budgétaires relatives à la santé ont évolué à la baisse en particulier à partir de 2005 et ne reflètent que de loin les priorités stratégiques du gouvernement. Elles demeurent très insuffisantes par rapport aux besoins du pays de même que par rapport aux montants recommandés pour les pays à faible revenu. Les dépenses pour l'hydraulique et le développement rural ont suivi une évolution semblable pendant la même période mais cette évolution est quand même moins accentuée (les dotations au développement rural sont au retrait à partir de 2007 uniquement).

**TABLEAU 4 : DOTATIONS BUDGÉTAIRES EFFECTIVES DE QUELQUES SECTEURS**  
(En % des dépenses totales de la LF Initiale exclues les dépenses d'intérêt) (\*)

	2004	2005	2006	2007
1. Education	12,0%	14,7%	13,0%	18,3%
2. Santé	6,7%	7,3%	5,6%	2,71%
3. Hydraulique	4,4%	3,8%	3,0%	3,18%
4. Développement rural	1,7%	2,5%	3,2%	0,86%
5. Equipement et transport	5,9%	7,6%	5,6%	7,1%
<i>Sous- total (1-5)</i>	<i>30,7%</i>	<i>35,9%</i>	<i>30,4%</i>	<i>32,15%</i>
6. Défense	4,27%	20,2%	11,0%	5,51%
7. Intérieur	7,9%	12,9%	8,9%	5,89%
TOTAL DEPENSES	100%	100%	100%	100%

Sources : Calculs de la mission à partir des Lois de Finances 2004, 2005, 2006 et 2007

(\*) Il se pourrait que les pourcentages mentionnés soient quelque peu biaisés  
Par l'existence de crédits globaux non encore ventilé au moment de la LF

Dans un contexte macroéconomique plus général, on notera que la diminution relative des dotations budgétaires pour certains secteurs prioritaires s'accompagne d'une diminution significative des recettes pétrolières entre 2006 et 2007 (tableau 3). On notera par contre que la masse salariale a augmenté de façon significative durant la même période (tableau 5). Si cette tendance s'accroît sur le moyen –terme l'atteinte des objectifs et priorités 2006-2010 du CSLP risque d'être en partie compromise.

**TABLEAU 5 : DOTATIONS BUDGÉTAIRES EFFECTIVES PAR CLASSIFICATION ECONOMIQUE**  
(En % des Dépenses Totales)

	2004	2005	2006	2007 (*)
Dépenses de fonctionnement	68.1%	76.2%	76.5%	73.1%
- Traitements et salaires	11.5%	13.5%	25.6%	29.7%
- Biens et services	26.2%	36.5%	34.7%	29.3%
- Charges d'intérêt	8.0%	9.7%	6.6%	6.2%
- Transferts	8.4%	5.2%	7.3%	7.0%
- Autres dépenses	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%
Dépenses d'investissement	31.6%	23.8%	23.5%	26.9%
TOTAL DEPENSES	100%	100%	100%	100%

Sources : Direction du Budget, Direction du Trésor et de la Comptabilité publique, ONS

(\*) Calculs de la mission à partir de données préliminaires du TOFE pour 2007

### **2.3 DESCRIPTION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

**Le cadre juridique** : La gestion des finances publiques en RIM est définie par un cadre juridique et administratif composé d'un nombre abondant de textes législatifs. Ces textes ont été assemblés dans plusieurs recueils que l'équipe a pu consulter.

Les principales références législatives et les plus importantes pour la mission PEFA sont mentionnées ci-dessous :

## **TABLEAU 6 : PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

### **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
  
- \_ 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 a 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
- \_ Arrêté N° 560/ MF / 98 du 30/8/1998 portant nomenclature détaillée des recettes et dépenses du budget de l'Etat, 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'Eta)
- \_ Loi 2001-039 du 19 Juillet 2001 sur l'apurement des comptes de la comptabilité générale de l'Etat
- \_ Arrêté 3303 MEF/DGTCP/2007 portant approbation du Plan Comptable de l'Etat conforme au comptable général et adapté aux spécificités de l'Etat
  
- \_ 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.

### **Nouveaux textes juridiques dont l'adoption est prévue en 2008**

- \_ Nouvelle loi organique du budget

## Le Fonds National des Revenus des Hydrocarbures (FNRH)

L'Ordonnance No 2006-008 du 4 avril 2006 porte création d'un Fonds National des revenus des Hydrocarbures (FNRH) destiné à collecter l'ensemble des revenus de l'Etat provenant de l'exploitation des ressources pétrolières nationales. Ce fonds est un compte ouvert au nom de l'Etat mauritanien dans une banque étrangère et les ressources du FNRH sont ou épargnées ou utilisées pour le financement du budget de l'Etat. La gestion du FNRH est assurée par le ministre de l'économie et des finances assisté par un Comité Consultatif d'Investissement.

Conformément à l'Article 10 de l'Ordonnance sus-mentionnée, la Cour des Comptes est tenue de vérifier chaque année les écritures et la gestion du FNRH. Le FNRH doit également être audité à la fin de chaque année par un cabinet d'audit indépendant.

**Le cadre institutionnel.** Le processus de préparation et d'exécution budgétaire en RIM est un processus centralisé. Il couvre essentiellement le budget des ministères, département et des établissements publics à caractère administratif (EPA) qui reçoivent une subvention. Il fait intervenir en premier lieu le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) pour sa préparation, son exécution de même que pour les activités de contrôle interne. Le MEF peut être considéré comme la force motrice de ce processus. Les ministères sectoriels interviennent au moment des conférences budgétaires.

TABLEAU 7 : PRINCIPALES ENTITÉS CONCERNÉES PAR LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Entités	Préparation projet Loi de Finances	Adoption projet de Loi de Finances	Exécution de la Loi de Finances	Contrôle Interne	Contrôle Externe
1. Primature	X			X	
2. Parlement		X			X
3. Conseil des Ministres		X			
4. MEF	X		X	X	
5. Ministères sectoriels	X		X	X	
6. Cour des Comptes					X

Sources : Direction du budget et Trésor (DGTCP), MEF

Le Parlement<sup>20</sup> intervient en aval du processus avec l'adoption du projet de Loi de Finances après avis favorable du Conseil des Ministres. Le Parlement exerce

<sup>20</sup> Il convient de signaler que suite au coup d'Etat d'août 2005, il n'y a plus eu de Parlement jusqu'aux élections législatives du printemps 2007

également une activité de contrôle de l'exécution budgétaire à travers l'adoption des Lois de Règlement. La Cour des Comptes effectue un contrôle externe du projet de Loi de Règlement. Au niveau de la Primature, le PM peut intervenir en amont de la préparation du projet de LF pour le cadrage puis ensuite pour les arbitrages. En outre, le Contrôle Financier Central (CFC) est rattaché au Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) pour le contrôle du budget du MEF, des dépenses de solde des ministères ainsi que le titre 99 des Charges communes.

Il convient toutefois de voir plus en détail la structure du MEF dans ce processus et la toute dernière organisation de ce ministère en conformité avec le *Décret no. 091-2007/PM*. Ce décret récent (en voie d'application) fixe les attributions du Ministre de l'Economie et des Finances et l'organisation de l'administration centrale de son département. Conformément à l'Article 4 de ce décret la nouvelle administration centrale du Ministère de l'Economie et des Finances comprend outre le Cabinet du Ministre et le Secrétariat général huit (8) Directions Centrales dont le rôle dans le processus budgétaire est résumé dans le tableau ci-dessous :

**TABLEAU 8 : LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE**

Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)	Préparation	Exécution	Contrôle
1) Direction Générale du Développement & la Coopération Economique (DGDCE) - <i>Direction Stratégie et Politique</i> - <i>Direction Financement et Suivi des Projets</i> - <i>Direction de la Dette Extérieure</i>	X X	X X X	
2) Direction Générale du Budget (DGB) - <i>Direction de la Programmation</i>	X	X	
3) Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) - <i>Direction de la Centralisation et de la gestion de la trésorerie ;</i> - <i>Direction de la Comptabilité Publique (qui inclut un service de l'audit interne) ;</i> - <i>Direction des Finances Locales.</i>		X	
4) Direction Générale des Impôts (DGI)	X	X	
5) Direction Générale des Douanes (DGD)	X	X	
6) Direction Générale du Patrimoine de l'Etat (DGPE) - <i>Direction des Domaines ;</i> - <i>Direction des Immeubles et des Moyens Généraux de l'Etat ;</i> - <i>Direction de la Tutelle Financière.</i>	X X	X X	
7) Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique (DPAE) - <i>Service des Modèles et des Prévisions macroéconomiques;</i> - <i>Service des Etudes économiques et sociales;</i> - <i>Service de l'Analyse et du Suivi des Politiques</i>	X	X	
8) Direction des Affaires Administratives et Financières		X	X

Sources : Décret No. 091-2007/PM fixant les attributions du MEF

La première direction générale la DGDCE a pour mission de concevoir les stratégies et politiques de développement, de mobiliser les financements des projets et programmes



d'investissements publics, de suivre l'exécution financière et physique des projets et d'assurer la gestion de la dette extérieure. Elle participe, sous la responsabilité de la Direction Générale du Budget, à la préparation du CDMT et des projets de lois de finances. La DGDCE comprend trois directions : La Direction des Stratégies et des Politiques, la Direction du Financement et du Suivi des Projets et la Direction de la Dette Extérieure.

La DGB est chargée de l'élaboration du CDMT et du PIP, en liaison avec la Direction Générale du Développement et de la Coopération Economique. Elle prépare et établit les projets de lois de finances annuels dont elle suit l'exécution, notamment en dépense. En fin d'année, elle établit le compte administratif.

La DGTCP est chargée de l'exécution en recettes et en dépenses du budget de l'Etat et de la centralisation des comptes. Elle est également responsable de l'élaboration des règles de la Comptabilité Publique, de la recherche et de la gestion des moyens de trésorerie et de la tenue des comptes de la Caisse des Dépôts et Consignations. En plus, elle est chargée de la Caisse des Retraites, des collectivités locales, des établissements publics et des particuliers ainsi que de la gestion du portefeuille de l'Etat.

La DGPE est essentiellement responsable de la gestion du domaine immobilier de l'Etat, de la mise en place et de la gestion du cadastre et de l'application des droits d'enregistrement et du timbre et de l'encaissement des produits et revenus du domaine de l'Etat. Elle est chargée également des droits d'enregistrement et du timbre, de la conservation des propriétés foncières et des hypothèques et de la gestion du portefeuille des participations de l'Etat et du suivi financier des établissements publics, des sociétés à capitaux publics et autres organismes dans lesquels l'Etat détient une participation. La DGPE conduit également le processus de normalisation comptable et financière et assure le secrétariat permanent du Conseil National de la Comptabilité. Elle comprend trois directions: La Direction des Domaines, la Direction des Immeubles et des Moyens Généraux de l'Etat et la Direction de la Tutelle Financière.

Les fonctions de cadrage macro économique, de suivi de la conjoncture, des analyses et des synthèses qui concourent à la réalisation du programme économique relèvent des compétences de la DPAE. Dans ce contexte, cette dernière a notamment pour mission de recueillir les informations pour la conduite de la politique macroéconomique et de conduire les études et analyses économiques. Elle doit également développer les modèles économiques et mener les activités de prévision, formuler les orientations et conseils aux décideurs, et évaluer l'impact économique et social des politiques publiques.

### Entreprises Publiques (EP)

Les EP peuvent globalement se diviser en 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).

Les EPIC sont des entités dont l'activité revêt un caractère industriel ou commercial de par la production ou la vente de biens ou de services et dont l'organisation et le fonctionnement sont analogues à ceux des entreprises privées<sup>21</sup>. Ils sont considérés comme des agences autonomes dans le cadre de cette analyse. Les SN dont la SOMELEC, une société produisant l'électricité et la SNDE, la société nationale de l'eau, sont des sociétés stratégiques du point de vue approvisionnement en service de base à plus d'un titre tandis que les SEM sont les plus représentatives et les plus importantes du point de vue économique pour le pays. Le tableau 1 de l'annexe 2 présente les diverses catégories d'entreprises les plus importantes :

### Agences Publiques Autonomes (EPA)<sup>22</sup>

Les trois dernières années ont vu la création de nombreux EPA, résultant soit de la création d'ancienne direction administrative soit dans une logique d'urgence ou de projet<sup>23</sup>.

On dénombre actuellement 78 entités considérées comme des établissements publics à caractère administratif (EPA). Les EPA dont l'activité, le mode de gestion et les relations avec les tiers sont analogues à ceux des services publics administratifs non personnalisés sont en fait des agences autonomes. Ils sont divisés en six catégories comme présentées dans le tableau 2 de l'annexe 2.

Les EPA reçoivent une subvention de l'Administration Centrale et nombre d'entre eux ont des ressources propres. Le même tableau 2 de l'annexe 2 résume pour les divers types d'EPA le montant des subventions et des recettes propres.

---

<sup>21</sup> Ordonnance No. 90 – 09 du 4 avril 1990 portant statut des établissements publics et des sociétés à capitaux publics, et régissant les relations de ces entités avec l'état.

<sup>22</sup> Ordonnance No. 90-09, *idem*

<sup>23</sup> Une analyse de ces évolutions dans la longue durée serait souhaitable ainsi qu'une réflexion sur leurs motivations. Une réflexion sur la nécessité d'un nouveau type de support, permettant de mener des actions avec des cofinancements et dans une durée déterminée contribuerait de façon positive dans ce sens. D'autres formules comme par exemple le Groupement d'Intérêt Public (GIP) pourraient être examinées dans ce cadre comme alternative à la multiplication d'EPA.

### **3. Évaluation des systèmes, des processus et des institutions des systèmes de gestion des finances publiques**

Cette section a pour objet de présenter une évaluation des éléments clés du système de gestion des finances publiques telle qu'elle ressort des indicateurs, et de rendre compte des progrès faits pour les améliorer.

La structure de la section est la suivante :

#### **3.1 Crédibilité du budget**

##### **PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement**

Une première mesure de la crédibilité du budget consiste à comparer les dépenses réelles exécutées aux prévisions budgétaires initialement approuvées, en termes agrégés dans la Loi de Finances. Le calcul considère uniquement les dépenses primaires et exclut deux catégories de dépenses sur lesquelles l'Administration Centrale n'a qu'un pouvoir limité, à savoir, les paiements au titre du service de la dette publique et les dépenses liées aux projets financés sur concours extérieur (emprunts et dons). Dans le cas de la République Islamique de Mauritanie (RIM), ce calcul a été fait pour les trois dernières gestions budgétaires 2005, 2006 et 2007. Pour ces trois dernières années la base des données prévues dans la Loi de Finances a été la référence. Pour l'exécution budgétaire, les données sur les paiements (Loi de Règlement et Projet de Loi de Règlement) ont été utilisées pour 2005 et 2006. Pour 2007 l'exercice a fait référence sur les données ordonnancées, les données sur l'exécution (paiement) n'étant pas encore disponibles.

- (i) *Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget.* Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année (2005) enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15% des dépenses prévues au budget. Pour 2006 et 2007, l'écart s'est graduellement réduit en passant à 5.3% et 2% respectivement. Ceci étant, l'année 2005 devrait être considérée comme une année particulière avec le coup d'état d'août, la dissolution du Parlement et la formation d'un gouvernement de transition. Ces événements ont entraîné une diminution d'environ 17% des dépenses primaires totales prévues au budget. En fait si les dépenses totales budgétisées n'ont pu être dépensées à cause des événements sus- mentionnés, on notera que ces derniers n'ont eu aucune incidence sur la variation de la composition des dépenses primaires et sur les prévisions des recettes pour 2005 ;

**TABLERAU 9 : ÉCARTS DE L'EXECUTION BUDGETAIRE DE LA DEPENSE PRIMAIRE GLOBALE ET DE SA COMPOSITION EN POURCENTAGE DE LA DEPENSE PREVUE INITIALEMENT AU BUDGET**

	2005	2006	2007
<b>(a) Écart global de la dépense primaire hors financement extérieur</b>	<b>17.7%</b>	<b>5.3%</b>	<b>2.0%</b>
(b) Variation de la composition de la dépense primaire hors financement extérieur : La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement prévues au budget, exprimé en pourcentage des dépenses prévues dans le budget sur la base de la classification administrative, en utilisant la valeur absolue de la déviation (*).	21.6%	9.9%	7.2%
(*) <u>Source</u> : Cadre de mesure de la performance PEFA, juin 2005, page 16			
<b>(b) - (a) : Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires dépasse la déviation globale des dépenses primaires</b>	<b>3.9%</b>	<b>4.5%</b>	<b>5.2%</b>

Sources : Calculs de la mission sur la base des données des Lois de Finances, des Lois de Règlement et projet de Loi de Règlement et de RACHAD (DGB, DGTCP du MEF). Pour les détails des calculs voir Annexe 2

Composante	Critères minima Méthode de notation M1 Note globale : C	Justifications
i) La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget	<b>Note = C</b> : Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15% des dépenses prévues au budget	Durant la période 2005-2007, seul en 2005 l'exécution budgétaire a connu un écart supérieur à 15 % (17.7%) par rapport au budget.

## PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Au delà des écarts constatés précédemment entre les dépenses globales prévues et effectives, il est important d'analyser les variations intervenues dans la composition de ces dépenses avant de déterminer si le budget initial constitue un document d'orientation fiable. Cet indicateur évalue l'importance des écarts enregistrés entre les dépenses primaires prévues et réalisées par rapport aux principales rubriques budgétaires de la classification administrative. Comme le nombre des entités de la classification administrative est très élevé, le calcul se centre sur les vingt entités principales (en termes d'enveloppes budgétaires). Le reste des entités est assimilé à une seule rubrique budgétaire afin de simplifier l'analyse. Les entités correspondent pour la plupart aux ministères. Les données utilisées pour évaluer cet indicateur sont également celles des Lois de Finances (dépenses budgétisées), de la LR (et du projet

de LR) pour 2005 et 2006 (dépenses exécutées) et RACHAD pour 2007 (dépenses ordonnancées), les données pour les dépenses exécutées pour 2007 n'étant pas disponibles au moment de l'évaluation.

- (i) *Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires a dépassé la déviation globale des dépenses primaires (telle que définie à PI-1) au cours des trois derniers exercices.* L'analyse montre que les réaffectations entre les lignes budgétaires d'une section à une autre intervenues au cours des trois exercices 2005, 2006 et 2007 ne sont pas très importantes. En effet, seules pour une année (2007), la variation de la composition des dépenses primaires dépasse la déviation globale des dépenses primaires de plus de 5% (voir tableau 9).

Composante	Critères minima Méthode de notation M1 Note globale : B	Justifications
i) Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires a dépassé la déviation globale des dépenses primaires au cours des trois derniers exercices	<b>Note = B</b> : Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a été qu'une seule année supérieure de 5% à l'écart global des dépenses primaires.	En effet, seules pour l'année 2007, la variation de la composition des dépenses primaires dépasse la déviation globale des dépenses primaires de plus de 5%

### PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

La précision des prévisions de recettes publiques conditionne en première instance l'adéquation de l'allocation des crédits budgétaires. L'analyse comparative des recettes prévues et réelles est centrée sur les recettes internes. Ces dernières sont composées de recettes fiscales, non fiscales y compris les recettes du pétrole dans le cas de la RIM. Les dons, les remises de dettes, les recettes au titre des comptes d'affectation spéciale sont exclues. Les données utilisées proviennent de la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGCPT). Pour 2007, les données (non finalisées) du TOFE fournies par cette dernière ont été utilisées.

- (i) *Recettes intérieures réelles collectées par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé.* Au cours de deux des trois dernières années (2005-2007) les recettes internes réelles collectées ont été supérieures aux prévisions inscrites dans la Loi de Finances initiale. En effet, les recettes internes sont collectées à hauteur de 103%, 107% des prévisions initiales pour 2005 et 2006 respectivement. Pour 2007, des données préliminaires pour les recettes réelles indiquent que ces dernières sont comprises entre 98% et 99% des recettes prévues au budget initial. L'analyse comparative des recettes prévues et réelles permet ainsi d'apprécier la qualité des prévisions de recettes publiques. Cette bonne

performance est visible pour les recettes non- pétrolières et n'est pas due à l'augmentation du prix du pétrole.

**TABLEAU 10 : RECETTES INTERNES RÉELLES EN POURCENTAGE (%)**  
**DES RECETTES INTERNES DE LA LOI DE FINANCES INITIALE (2005-2007)**  
 (Recettes en millions d'Ouguiyas)

	2005	2006	2007
1. RECETTES TOTALES PREVUES (LF)	113 711	181 025	191 170
a. Dont : <i>recettes pétrolières</i>	--	49 140	38 800
2. RECETTES TOTALES RÉELLES	117 369	193 498	188 990 (*)
b. Dont : <i>recettes pétrolières</i>	--	39 045	19 890
3. TAUX DE REALISATION DES RECETTES TOTALES (= 2/1)	103,22 %	106,89 %	98,85%
4. Taux de réalisation des recettes non pétrolières = (2-b)/ (2-a)	--	117,11%	110,97%

(\*) Les données utilisées pour les recettes réelles en 2007 sont préliminaires

Source : Calculs du taux de réalisation par la mission sur la base des données de la DGTCP (MEF).

Composante	Critères minima Méthode M1 Note globale : A	Justifications
i) Recettes intérieures réelles collectées par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé	<b>Note = A</b> : Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 97 % des recettes internes prévues au budget initial	Au cours des trois dernières années, les recettes internes ont été exécutées au taux de : - année 2005 : 103,22% ; - année 2006 : 106,89% ; - année 2007 : 98,85%.

#### PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Les arriérés sont des dépenses ordonnancées donc en principe inscrites au budget et régulièrement exécutées. La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) a reçu les éléments justificatifs du paiement et n'a néanmoins pas procédé à ce paiement à la clôture de l'exercice budgétaire. Le fait d'allonger les délais de paiement en cours d'année ne constitue pas en soi création d'arriérés et l'objectif de cet indicateur n'est pas la mesure des délais de règlement mais la mesure du stock en fin d'exercice. Pour constituer un arriéré de l'année, la dépense doit avoir été liquidée et ordonnancée avant le 15 décembre, les marchés en cours d'exécution pouvant faire l'objet de décomptes intermédiaires. Par contre des arriérés peuvent avoir été reportés d'un exercice antérieur, situation que la Mauritanie a connu jusqu'en 2007. L'analyse des informations relatives aux arrêtés de fin d'exercice doit toujours prendre en considération le *Décret No.84-189 du 21 août 1984* ainsi que d'une manière générale la *loi No.78-011 du 19 janvier 1978 portant Loi organique relative aux lois de finances*. La

pratique consistant à dissimuler des arriérés en bloquant les paiements au niveau de l'ordonnancement, courante lorsque la chaîne de la dépense se caractérisait par le système de l'ordonnateur unique est également rendue difficile depuis la déconcentration de l'ordonnancement et l'installation du système intégré RACHAD.

La situation du stock d'arriérés a connu une évolution spectaculaire au cours des 3 dernières années et se caractérise par un assainissement très net<sup>24</sup>. En 2005 la DGTCP a procédé à la régularisation de 26 milliards d'ouguiyas d'arriérés relevant des exercices 2003 et 2004, et au 31 décembre 2005 il subsistait un stock d'arriérés de 10 milliards. Sur ces 10 milliards d'ouguiyas, 8,5 milliards ont donné lieu à règlement et 1,5 milliards se sont avérés non payables et ont été annulés.

En 2006 la DGTCP s'est vue dans l'obligation de traiter à nouveau 26 milliards de dépenses qualifiées d'arriérés extra comptables et 24 milliards ont été honorés en cours d'année tandis que 2 milliards seront payés en 2007. Ce règlement a été facilité par le fait qu'une partie de ces arriérés générés par des sociétés d'Etat a été régularisée par compensation en soldant des arriérés d'impôts et de charges divers (7 milliards). Au cours de la même année les arriérés reconstitués au 31 décembre 2006 s'élevaient à 12 milliards dont 8,7 milliards seront payés début 2007, le solde en cours d'année.

- (i) *Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock.* Le gouvernement mauritanien s'était engagé auprès du FMI à supprimer intégralement les arriérés de paiement de l'Etat au 31/12/2007, y compris les arriérés hérités des périodes antérieures. L'existence d'un reliquat non significatif de 600 millions d'ouguiyas environ permet de considérer l'objectif comme atteint. A partir de 2008, dont l'exercice sera appuyé sur le système RACHAD intégré de bout en bout l'objectif sera bien entendu de maintenir les instances de fin d'année au niveau zéro. Le montant des arriérés et instances de toute nature au 31 décembre 2007 s'élève donc à 600 millions d'ouguiyas ce qui satisfait les recommandations du FMI et représente un progrès considérable par rapport aux années antérieures. Les données du TOFE non finalisé de 2007 apparaissent totalement compatibles avec les informations reçues de la DGTCP. L'analyse des contributions mensuelles à la couverture du solde par financement intérieur, extérieur et fluctuation des arriérés confirme l'évolution des arriérés en cours d'année 2007. Elle fait apparaître en effet une diminution des arriérés de 9,4 milliards d'ouguiyas en janvier tandis que la séquence ultérieure apparaît également compatible avec un stock de départ de 12 milliards d'ouguiyas et un stock final de 600 millions d'ouguiyas soit moins de 0,3% des dépenses totales de l'année 2007. Il serait toutefois souhaitable de disposer d'une lecture plus directe du stock d'arriérés à travers une procédure et un TOFE normalisés toujours identiques. Ceci permettrait d'établir avec plus de certitude le montant d'arriérés en fin

---

<sup>24</sup> Note relative à l'apurement du budget 2005-DGTCP et TOFE 2005, Note sur l'apurement des arriérés 2006 – DGTCP et TOFE 2006 et Communication de la DGTCP et TOFE 2007

d'années. Si l'impossibilité de les croiser de manière indiscutable ne permet pas de considérer ces montant comme définitif, il n'en demeure pas moins que le stock d'arriérés a considérablement diminués durant ces deux dernières années (c'est-à-dire de bien plus que 25%) ;

- (ii) *Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses* Début 2006 la DGTCP avait mis en place en accord avec le FMI un système de visa pour le paiement dont l'une des sous fonctions qui gère les rejets et non paiements a conduit dans les faits à constituer un compte des rejets et blocages et une définition très pénalisante des instances puisqu'elle prenait en considération des dossiers parfois irréguliers avant de pouvoir les rejeter de manière certaine. L'affinement des moyens au niveau du système des visas a depuis début 2007 permis une sélectivité normale des véritables instances et la prise en compte exclusive des dossiers ayant justifié un ordonnancement dans les règles : mention en particulier de la domiciliation bancaire sur les titres de paiement. Cette procédure devrait être la règle dans la pratique avec le fonctionnement du module paiement de *Beit El Mal* et la suppression des comptes d'attente conduisant à ne plus prendre en compte que des paiements différés véritables.<sup>25</sup> Ces instances présenteraient dès lors toutes les caractéristiques exigées d'un dossier justificatif de la dépense permettant des descriptions et classements et selon les critères voulus.

Le système sus- mentionné est nouveau. L'historique des opérations ordonnancées est fournie par *Beit El Mal* Il est encore trop tôt pour établir si ces données sur le stock d'arriérés sont fiables et complètes pour toutes les catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires<sup>26</sup>.

Composantes	Critères minima Méthode de notation M1 Note globale : B+	Justifications
i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock	<b>Note = A</b> : Le stock d'arriérés est peu important (il est inférieur à 2% des dépenses totales).	Le stock d'arriérés a représenté environ 0.3% des dépenses totales en décembre 2007.
ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	<b>Note = B</b> : Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires.	Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année depuis 2007. Il est encore trop tôt pour établir si elles sont complètes pour toutes les catégories de dépenses identifiées

<sup>25</sup> Note de la DGTCP du MEF "Evolution du suivi des instances du Trésor" (2007)

<sup>26</sup> Communication du Directeur de la DGTCP lors de la session de travail du 17 juin 2008



## Réformes

Si la plupart des réformes urgentes qui s'imposaient à la DGTCP concernant la dépense ont été accomplies avec diligence, plusieurs réformes restent à entreprendre dont certaines sont en préparation :

- Rattachement d'un nouveau fichier de la solde<sup>27</sup> à RACHAD ;
- Mise en place d'une comptabilité patrimoniale, intégrant comptabilité matière et amortissements des équipements. Il s'agit d'un projet « lourd » qui sera programmé sur plusieurs années ;
- Instauration d'un audit interne au sein de l'administration de la DGTCP;
- Conception et exploitation d'un système d'optimisation de gestion de trésorerie et de maîtrise de la PNG ;
- Démarrage d'un programme de déconcentration géographique en installant des ordonnateurs secondaires et une gestion des lignes de crédit au niveau de Nouadhibou et de quelques autres régions.

### 3.2 Exhaustivité et transparence

#### PI-5. Classification du budget

Une nouvelle classification budgétaire compatible avec les normes internationales a été adoptée depuis 1998 en vertu de *l'Arrêté N° 560/ MF / 98 du 30/8/1998 portant nomenclature détaillée des recettes et dépenses du budget de l'Etat, des budgets annexes, des comptes de prêts, des comptes d'avances, des comptes de participations et des comptes d'affectations spéciales (modifié en 2007 avec Prise en compte du Plan Comptable de l'Etat)*. La classification économique a été utilisée pour présenter les dépenses de fonctionnement depuis 1999. Bien qu'une classification fonctionnelle ait été adoptée elle n'a pas été utilisée de façon exhaustive<sup>28</sup>.

- (i) *Le système de classification utilisé actuellement pour la préparation et l'exécution du budget de l'administration centrale* repose sur des classifications économique et administrative. Les imputations budgétaires des recettes et des dépenses sont définies par un code formé de chiffres (chapitres et articles pour les recettes, titres, chapitres, parties, articles et paragraphes pour les dépenses). Ceci permet de classer les dépenses par nature et par destination économique au sein de la classification administrative pour chaque ministère et entité budgétaire de l'Administration Centrale. La Loi de Finances ainsi que les Annexes du Projet de Loi de Règlement se présentent en classification économique et administrative. La classification économique comme utilisée pour la Loi de Finances de l'année

---

<sup>27</sup> Le cahier des charges de ce projet de fichier numérisé unique est actuellement en cours de préparation au sein du Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration Ce projet est évoqué dans le cadre de l'évaluation de l'indicateur PI- 18.

<sup>28</sup> IMF -Fiscal ROSC (2002), page 10.

2008 ainsi que pour les rapports d'exécution budgétaire (voir PI-24) est pour l'essentiel conforme aux normes internationales GFS. Le Budget Consolidé d'Investissement (BCI) se présente sous une classification sectorielle (Développement Rural, Développement Industriel, Aménagement du Territoire, Ressources Humaines, Développement Institutionnel et Projets multisectoriels) et sous -sectorielle. Dans chaque sous-secteur les projets de référence, leur agence d'exécution, leur source et type de financement de même que le coût total du projet sont également présentés. En outre le BIC contient également une présentation des dépenses d'investissements conforme à la nomenclature budgétaire prévue par la loi. Les Budgets Annexes couvrant les EPA utilisent une présentation économique très générale. Le Rapport sur les Opérations Financières de l'Etat (ROFE) présente les dépenses budgétaires en classification fonctionnelle (10 fonctions)<sup>29</sup>. Le CBMT 2008-2010 présente également une classification fonctionnelle du budget en 10 fonctions<sup>30</sup>.

Composante	Critères minima Méthode de notation M1 Note globale C	Justifications
i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale	<b>Note = C</b> : La préparation et l'exécution de budget reposent sur la classification administrative, et économique et s'appuie sur les normes GFS ou sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes	Le système de classification utilisé actuellement pour la préparation et l'exécution du budget de l'administration centrale en RIM repose sur des classifications économique et administrative. La classification économique comme utilisée pour la Loi de Finances de l'année 2008 ainsi que pour les rapports d'exécution budgétaire est pour l'essentiel conforme aux normes internationales GFS

## Réformes

L'application informatique RACHAD est structurée pour l'introduction de la classification budgétaire fonctionnelle. Dans ce contexte, du point de vue technique le système de codification reste à définir. L'utilisation de la classification budgétaire fonctionnelle est prévue pour 2008<sup>31</sup>. Elle requiert également un renforcement des capacités existantes avec des séances de formation et une meilleure organisation<sup>32</sup>.

## PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

La documentation budgétaire (le budget annuel et les documents annexés) soumise au Parlement pour examen et approbation, doit donner une image complète des prévisions

<sup>29</sup> ROFE, mai- octobre 2007, page 17, 5).

<sup>30</sup> Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT), 2007, page 49 et suivantes

<sup>31</sup> Mémoire des Politiques Economiques et Financières du 3 novembre 2007, paragraphe 29 (adressé par Le Gouverneur de la BCM et le Ministre de l'Economie et des Finances au Directeur Général du FMI)

<sup>32</sup> Communication du Service des Opérations Budgétaires du MEF

budgétaires, des budgets proposés et des résultats budgétaires des exercices précédents. L'information contenue dans le "Rapport Economique et Financier" ainsi que dans les commentaires en exergue de la LF 2008 est en fait limitée. Ces documents auraient du être accompagnés d'un CBMT extrêmement détaillé tant en termes d'analyse des années antérieures qu'en éléments prévisionnels qualitatifs et chiffrés. Le CBMT qui aurait dû normalement être transmis au Parlement en annexe au projet de LF comprend cette information ainsi que des réponses exhaustives au point 1. Il intègre un TOFE pluriannuel. Ce document n'a pas été transmis officiellement au Parlement. Outre les informations détaillées sur les recettes et les dépenses les informations de la documentation budgétaire annuelle sont résumées dans le tableau suivant :

**TABLEAU 11 : INFORMATIONS CONTENUES DANS LA DOCUMENTATION BUDGETAIRE**

<b>Aspects</b>	<b>Critère satisfait</b>
1. Hypothèses macroéconomiques comprenant au moins des estimations de croissance totale et de taux d'inflation et de change	<u>OUI</u> : La plupart des informations mentionnées, colonne de gauche figurent dans le rapport économique et financier joint à la Loi de finances 2008. De nombreuses indications relatives au commerce extérieur sont fournies en US\$ et le taux de change utilisé est le taux de change moyen sur la période.
2- Déficit budgétaire défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue.	NON
3- Financement du déficit, y compris la description de la composition prévue.	NON
4- Stock de la dette avec informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours.	NON : Les LF 2007et LFR 2007 ainsi que la LF 2008, donnent seulement au titre 99 01, budget de fonctionnement sans aucun détail la charge de la dette et en 99 02, budget d'investissement, l'amortissement de cette dette sans davantage de détails.
5- Avoirs financiers y compris les informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours.	NON
6- Etat d'exécution du budget de l'exercice précédent présenté sous le même format que la proposition de budget.	NON Le budget présentait jusqu'aux années 90, 2 colonnes permettant de comparer les évolutions dans le détail. Les changements fréquents de géométrie des départements ainsi que de nomenclature sont en partie cause de l'abandon de cette pratique.
7- Budget de l'exercice en cours est présenté sous le même format que la proposition de budget.	<u>OUI</u> : <i>Loi de Finance 2008</i> , page 168 et pages 171 à 174 .
8- Le résumé des données sur le budget pour les recettes et les dépenses publiques selon les principales rubriques des classifications utilisées, y compris les données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent.	<u>OUI</u> : <i>Idem</i>
9- L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assortie des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.	<u>OUI</u> : Ces éléments apparaissent dans l'exposé des motifs de la Loi de Finances signé par le Premier Ministre et soumis au Parlement avec le projet de Loi de Finances.

(i) La documentation budgétaire satisfait 4 des 9 critères d'information

Composante	Critères minima Méthode de notation M1 Note globale : C	Justifications
i) Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale	<b>Note = C</b> : Les documents récents du budget satisfont 3 à 4 des 9 critères d'information	La documentation budgétaire satisfait 4 des 9 critères d'information : 1, 7, 8, 9

## PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'Administration Centrale

Cet indicateur a comme couverture l'Administration Centrale comme défini par le Manuel des Statistiques des Finances Publiques du FMI (2001). Cette définition de l'Administration Centrale exclut les entités décentralisées ainsi que les entreprises publiques qui sont couvertes par les PI-8 et PI-9. Dans la terminologie du FMI sus-mentionnée, l'Administration Centrale comprend toutes les unités au niveau central qui exécutent les politiques publiques du Gouvernement. Elle inclut essentiellement les ministères, départements et agences (MDA) qui fonctionnent comme partie du Gouvernement. Dans le cas de la RIM les établissements publics à caractère administratif (EPA) et les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) en tant qu'agences autonomes sont touchés par cette définition. Toutefois les entreprises publiques et parapubliques en sont exclues.

(i) *Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires:*

1) Les données budgétaires (transferts de l'Administration Centrale, recettes propres et dépenses) des EPA (agences autonomes) sont incluses dans les budgets annexes du BCI, le BCI étant lui-même un annexe à la Loi de Finances. Cette information ne couvre pas les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Par conséquent, les dépenses de ces dernières entités sont considérées comme des dépenses extrabudgétaires (car elles n'apparaissent pas dans les budgets annexes). Le tableau suivant présente les dépenses relatives de ces entités en pourcentage des dépenses totales.

2) Des montants devant être déposés au Fonds National de Revenu des Hydrocarbures (FNRH) et destinés à des activités de formation ont en fait été déposés dans un compte à la Banque Centrale contrôlé par le ministère du pétrole et des mines (ministère de l'énergie et du pétrole jusqu'en avril 2007). Ce compte est différent du compte *offshore* du FNRH et n'a pas été sous le contrôle de la DGTCP. Ces montants s'élèvent à US \$ 2,22 millions et à US \$ 1,87 millions en 2006 et 2007 respectivement. Ils n'apparaissent ni dans le budget ni dans le TOFE ;

Il n'a pas été porté à la connaissance de la mission d'autres dépenses extra-budgétaires. Actuellement les données de 2007 établissent ces dernières à 5.74% des dépenses totales.

**TABLEAU 12 : IMPORTANCE DES OPERATIONS EXTRABUDGÉTAIRES**  
(En % des dépenses totales)

<b>Nature de l'opération</b>	<b>2007</b>
<b>1. EPIC</b>	
Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM)	1,32%
Etablissement National pour l'Entretien Routier (ENER)	1,31%
Port Autonome de Nouakchott dit le Port de l'Amitié (PAN-PA)	1,20%
Caisse Nationale de la Sécurité Sociale (CNSS)	0,88%
Port Autonome de Nouadhibout (PAN)	0,41%
Imprimerie Nationale (IN)	0,24%
Société Mauritanienne de Raffinage (SOMIR)	0,12%
Office National des Owquafs (OQUAFS)	0,09%
<b>2. Autre</b>	
Compte Pétrole (pour la formation)	0,17%
<b>TOTAL DES OPÉRATIONS EXTRABUDGÉTAIRES</b>	<b>5,74%</b>

Sources : Calculs de la mission sur la base des données du MEF (LF et BCI 2007, et Direction de la Tutelle des Entreprises Publiques) et de la Banque Centrale de Mauritanie (BCM).

- (ii) *Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.* Il n'y a pas de publication spécifique (rapports budgétaires) sur les recettes et dépenses liées aux projets financés sur ressources externes. Toutefois le TOFE mensuel d'exécution inclut des informations sur les emprunts extérieurs de même que sur les dépenses de projets financés par ces emprunts. Cette information du TOFE se retrouve également dans le Rapport trimestriel sur les Opérations Financières de l'Etat (ROFE)<sup>33</sup> et reflète l'exécution des projets, elle-même se basant sur les accords de financement entre les autorités et les bailleurs. Le TOFE (et ROFE) contient également des informations sur les dons externes destinés au financement de projets. Cette

<sup>33</sup> TOFE et ROFE (Source: [www.tresor.mr](http://www.tresor.mr))

information est incomplète dans la mesure où les montants de l'aide alimentaire ainsi que l'assistance technique ne sont pas pris en considération. Par contre, il ne fournit pas des informations sur les dépenses des projets financés par ces dons. Il n'est donc pas possible d'évaluer le pourcentage (en valeur) des projets financés grâce à des dons.

Composantes	Critères minima Méthode de notation M1 Note globale : C	Justifications
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires	<b>Note = C</b> : Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue 5 à 10 % des dépenses totales.	Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) sur la base des données disponibles constitue environ 5,74% des dépenses totales
(ii) Les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires	<b>Note = C</b> : Des informations complètes sur les recettes/dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts sont incluses dans les rapports budgétaires	Le TOFE mensuel d'exécution inclut des informations sur les emprunts extérieurs de même que sur les dépenses de projets financés par ces emprunts. Cette information du TOFE se retrouve également dans le Rapport trimestriel sur les Opérations Financières de l'Etat (ROFE)

## Réformes

La situation concernant le compte à la BCM qui reçoit des recettes pétrolières (qui devraient être déposées au FNRH) a été régularisée dans le cadre du budget de 2008. Ce compte est désormais sous le contrôle de la DGTCP et suit la procédure des comptes d'affectation spéciale.

## PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

La Constitution de 1991 avec des amendements approuvés par référendum le 25 juin 2006 (Titre X, article 98), l'Ordonnance 87-289 de 1989 du 20 octobre 1987 *Instituant les Communes* régissent le fonctionnement des collectivités locales. Cette Ordonnance abroge et remplace 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.

En République Islamique de Mauritanie on dénombre actuellement 216 communes qui s'administrent librement à travers des assemblées élues. Elles disposent également d'une fiscalité propre qui est toutefois inopérante dans la plupart des cas. Actuellement, les régions au nombre de 13 (12 + la région de Nouakchott) et les 54 départements n'ont pas d'assemblées élues et ne sont pas considérés comme des collectivités locales en conformité avec le Titre X, article 98 de la Constitution (2006).

La plupart des transferts de l'Administration Centrale vers les communes se canalisent à travers le Fonds Régional de Développement (FRD). Ces ressources se sont élevées à 2.6 milliards d'Ouguiyas en 2007 (environ 1.3% des dépenses totales de

l'Administration Centrale)<sup>34</sup>. Pour 2008, la LF indique que 2.8 milliards d'Ouguiyas sont prévus. Le FRD créé en 1980 a connu une nouvelle évolution en 2002 avec son indexation théorique pour l'instant (à compter de 2005) sur l'évolution des recettes du Budget National. Les modalités de cette indexation et la nature de l'index restent à préciser. Il convient dans ce contexte de mentionner également la transformation du FRD (à partir de 2003) en dotation de fonctionnement et d'investissement. Les communes utilisent prioritairement le FRD pour des dépenses de fonctionnement. Les dotations en investissement sont prioritairement affectées à l'acquisition de matériel et de véhicules. Cette évolution s'est accompagnée d'un débat important sur la définition des critères de répartition à retenir et sur les mesures d'accompagnement conditionnant sa répartition effective<sup>35</sup>.

Au rôle du FRD présenté ci-dessus, il convient de mentionner également plusieurs problèmes inhérents aux communes notamment au niveau institutionnel et administratif. La fiscalité communale demeure inexploitée pour l'instant limitant les ressources disponibles au changement. Au niveau administratif, les communes souffrent en général d'une pénurie en ressources humaines qualifiées ce qui fait que plusieurs activités comme l'établissement des rapports financiers ne sont pas réalisées ou le sont de façon partielle.

- (i) *Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées.* Depuis 2003, la répartition du FRD s'effectue selon les mécanismes suivants<sup>36</sup> : 10% pour couvrir les frais de suivi, évaluation et renforcement des capacités de l'administration, 35% en dotation globale de fonctionnement et le reste (55%) pour l'investissement. Pour la répartition des dotations de fonctionnement et d'investissement aux 216 communes, deux formules respectivement sont utilisées. Pour le fonctionnement chaque commune reçoit un montant forfaitaire (montant total de la dotation pour fonctionnement/216 communes) et un montant en fonction de sa population pauvre. Pour l'investissement, la commune reçoit une dotation en fonction de sa population et une autre dotation en compensation du retard d'équipement. Les règles des mécanismes de transfert sont des règles claires. Il y a toutefois quelques problèmes quant à leur application car certaines données requises pour l'application de la formule ne sont pas toujours disponibles (par exemple, population pauvre de la commune, retard d'équipement). Toutefois le processus demeure transparent pour une majorité des 216 communes considérées<sup>37</sup>;

---

<sup>34</sup> Environ 1.3% des dépenses totales de l'Administration Centrale sous financement ressources propres (1.04% des dépenses totales y compris les dépenses financées sur ressources extérieures) (Sources : LF 2007 et BIC 2007)

<sup>35</sup> Note de Travail sur le FRD, Programme de Développement Urbain (financement IDA), Ministère des Affaires Economiques et du Développement, 5 décembre 2007

<sup>36</sup> Les règles de répartition ont été instituées par voie de circulaire en 2003 (Note de Travail sur le FRD, déjà cité)

<sup>37</sup> *Idem* et séances de travail avec la Direction de la Gouvernance du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire et avec la Sous -Direction des Collectivités Locales de la DGTCP du MEF

- (ii) *Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations.* Les communes ne sont au courant des subventions de l'Administration Centrale qu'en février de l'année budgétaire en cours<sup>38</sup> ;
- (iii) *Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles.* Conformément à l'Arrêté No. R-018 du 26 janvier 1989, art. 35 et 36, l'Administration Centrale (ministère de l'intérieur et ministères de l'économie et des finances) doit approuver le budget de la commune qui est tenue de lui faire parvenir le budget adopté huit jours après son adoption ou au plus tard le 30 novembre de l'année précédant l'année budgétaire. En outre les communes sont tenues à envoyer mensuellement leur budget exécuté au MEF (Service des Collectivités Locales de la DGTCP qui est actuellement une sous- direction) et au ministère de la décentralisation. Cette obligation est remplie de façon très irrégulière. Dans le cas des informations budgétaires (*ex ante* et *ex post*) des communes disponibles au niveau de l'Administration Centrale, aucun exercice de consolidation n'est réalisé de la part de cette dernière.

Composantes	Critères minima Méthode de notation M2 Note globale : D+	Justifications
i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	<b>Note = B</b> : L'affectation horizontale de la plupart des transferts provenant de l'administration centrale (représentant au moins 50% des transferts) est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles	Il y a 2 formules pour les dotations aux communes. Pour le fonctionnement la commune reçoit un montant forfaitaire et un en fonction de sa population pauvre ; pour l'investissement, une dotation en fonction de sa population et une autre en compensation du retard d'équipement. Les règles de transfert sont claires et transparentes pour une majorité des communes.
ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	<b>Note = D</b> : Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés ou les estimations publiées auparavant ne sont pas fiables	Les communes ne sont au courant des subventions de l'Administration Centrale qu'en février de l'année budgétaire en cours
iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	<b>Note = D</b> : Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées et consolidées pour moins de 60 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées OU si ces informations portent sur une proportion plus importante de dépenses, leur consolidation sous forme de rapports annuels est retardée de plus de 24 mois, pour peu qu'elle s'effectue.	Aucune information comptable ne remonte des collectivités décentralisées.

<sup>38</sup> *Idem*



## Réformes

Dans le cadre des réformes, il convient de signaler le nouveau Code des Collectivités Locales, préparé par le MDAT qui introduit notamment la régionalisation et la réforme de la fiscalité locale, et qui devrait être soumis très prochainement au Conseil des Ministres. La réforme de la fiscalité locale s'appuie en partie sur des enquêtes très détaillées financées par la CE. Les résultats de ces enquêtes ont fait l'objet d'un rapport exhaustif (version provisoire mars 2008) remis à la DCE. Des études complémentaires dans le cadre du programme européen d'appui à la décentralisation sont également prévues.

Il convient également de signaler que la réforme du FRD est à l'étude. Les résultats sont attendus pour fin 2008. En outre plusieurs actions à entreprendre dans le cadre de l'exécution du DSRP 2 ont été préconisées pour la décentralisation. Ces actions visent essentiellement à renforcer le cadre institutionnel et les outils et capacité de gestion communale.

### **PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public**

L'Administration Centrale est appelée à assurer les fonctions de surveillance vis-à-vis des autres entités du secteur public (notamment des agences publiques autonomes, des entreprises publiques et des administrations décentralisées) afin de limiter les risques budgétaires pour l'État.

- (i) *Etendue de la surveillance exercée par l'Administration Centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques. L'Ordonnance No 90-09 régit le statut des établissements publics EPA (agences autonomes) et les sociétés à capitaux publics et les relations de ces entités avec l'Etat. Sont toutefois exclues du champ d'application de la présente ordonnance, la Banque Centrale de Mauritanie (BCM) et la Société Nationale Industrielle et Minière (SNIM). Conformément à la législation en vigueur (Ordonnance 90-09), le contrôle de l'Administration Centrale s'exerce sur ces entités par le ministre de tutelle (autorité de tutelle). Les actes ou documents à incidence financière (projets de budget, budgets exécutés vérifiés) doivent également être communiqués au ministre des finances en sa qualité de gestionnaire du portefeuille de l'Etat (Direction de la Tutelle des Entreprises Publiques/). Lesdits documents font l'objet d'une approbation conjointe du ministre de tutelle et du ministre chargé des finances. Le MEF désigne également le commissaire au compte qui assiste le Conseil d'Administration de chaque entité en certifiant les comptes des entités. C'est ce commissaire qui vérifie et valide les rapports budgétaires (comptes de gestion) de l'entité qui sont envoyés annuellement à la Direction de la Tutelle des Entreprises Publiques du MEF. Cette direction reçoit des rapports budgétaires pour l'ensemble de ces entités. Toutefois elle ne procède pas à une situation consolidée des risques budgétaires;*

- (ii) *Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.* L'Administration Centrale exerce un contrôle de légalité des actes des communes à travers la région. Quant à la situation budgétaire des communes elle est susceptible d'être contrôlée à tout moment par l'Administration Centrale à travers le percepteur qui représente le Trésor (et est contrôleur financier) au niveau du département en conformité avec l'Ordonnance No 87-289 du 20 octobre 1987, art. 78. Ce percepteur joue le rôle de contrôleur et comptable principal. Actuellement seulement 22 communes sur 216 (les 13 communes chefs-lieux de région et les 9 communes de Nouakchott) remettent leurs Comptes Administratifs et leurs Comptes de Gestion au MADT. Cette information n'est pas utilisée actuellement pour établir une situation consolidée des risques budgétaires imputables aux communes<sup>39</sup>. De ce fait le suivi des communes de la part de l'Administration Centrale demeure incomplet pour l'instant.

Composantes	Critères minima Méthode de notation M1 Note globale : D+	Justifications
i) Etendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	<b>Note = C</b> : La plupart des principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les ans des rapports budgétaires à l'administration centrale, mais une situation consolidée des risques budgétaires n'existe pas ou est incomplète	Le EPA communiquent au ministre des finances les actes ou documents à incidence financière (projets de budget, budgets exécutés vérifiés). La Direction de la Tutelle des Entreprises Publiques du MEF reçoit des rapports budgétaires pour l'ensemble des entreprises publiques. Dans les deux cas le MEF ne procède pas à une situation consolidée des risques budgétaires
ii) Etendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	<b>Note = D</b> : La situation budgétaire des administrations décentralisées ne fait l'objet d'aucun suivi annuel ou le suivi annuel est largement incomplet	Seulement les 13 communes (chef -lieu de région) et les 9 communes de Nouakchott remettent leurs Comptes Administratifs et leurs Comptes de Gestion au MADT. Cette information n'est pas consolidée et le suivi des communes de la part de l'Administration Centrale demeure incomplet pour l'instant

## Réformes

Plusieurs actions à entreprendre dans le cadre de l'exécution du DSRP 2 ont été préconisées pour les entreprises publiques dont une révision des textes légaux régissant ces dernières de même que l'adoption de codes de bonne conduite. La standardisation des méthodes de collecte d'informations et de prévisions budgétaires est également au programme. Dans le même contexte du CSLP, le gouvernement a décidé d'entreprendre une étude exhaustive sur la bonne gouvernance des entreprises publiques en RIM. L'étude vise à conduire une réflexion approfondie sur la gouvernance des EP qui devrait aboutir à la définition d'un cadre global, cohérent, et coordonné pour la gestion et le contrôle de l'actionnariat de l'Etat dans ces entreprises.

<sup>39</sup> Communications de la DGTCP et du MADT.

Il convient également de signaler que des réflexions sont actuellement en cours pour une extension du contrôle des Contrôleurs Financiers Ministériels sur les EPA et assimilés.

## PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

La transparence en matière budgétaire dépend de la mesure dans laquelle l'information sur les prévisions, la situation et l'exécution du budget du gouvernement sont facilement accessibles au public ou au moins aux groupes concernés. Elle est à la fois fonction de l'étendue, de l'exactitude et du caractère exhaustif de l'information ainsi que des délais nécessaires pour y avoir accès.

Les éléments d'information, les modalités d'accès et les supports utilisables ainsi que les délais d'accès à ces informations sont présentés dans le tableau suivant :

Document /information	Modalités d'accès et supports de l'information	Délais	Critère satisfait?
i) Documents de budget annuel	Conférence de presse après approbation en conseil des ministres. Presse écrite, journal officiel, site web ( <a href="http://www.tresor.mr">www.tresor.mr</a> ou <a href="http://www.tresor.gov.mr">www.tresor.gov.mr</a> ). Communication télévisée et radio de certains débats lors présentation au parlement de la LF.	Certains éléments du projet sont accessibles dès la conférence de presse. La publication de la LF a lieu dès approbation par le Parlement.	OUI
ii) Rapports intra - annuel sur l'exécution du budget	Le tableau des opérations financières (TOFE) est accessible mensuellement, le ROFE est accessible trimestriellement sur le site de la DGTCP ( <a href="http://www.tresor.mr">www.tresor.mr</a> ou <a href="http://www.tresor.gov.mr">www.tresor.gov.mr</a> ) ou directement à la DGTCP. L'ONS publie également des notes de conjoncture trimestrielles. <sup>40</sup>	Dans le mois suivant la fin de la période couverte pour le TOFE mensuel et pour le ROFE trimestriel	OUI
iii) Etats financiers de fin d'exercice	Les comptes de gestion du Trésor et de la Comptabilité publique sont accessibles une fois l'an à l'occasion de la Loi de Règlement (LR).  <i>Note :</i> Il faut savoir que le pays est demeuré une quinzaine d'année sans Loi de règlement ni arrêté de la comptabilité nationale. Plusieurs LFR ont été présentées simultanément en rattrapage dans le courant de l'année 2006. La LFR 2006 est prête mais en attente de visa du Gouvernement avant transmission au Parlement.	Informations sur budget 2007 doivent être soumises au Parlement en Mai 08. Le projet de LR 2006 remis début décembre 07 au MEF sera transmis au Parlement et publié dès son approbation en Conseil des Ministres. Les expériences passées étaient plus tardives et le délai de plus de 6 mois.	NON
iv) Rapports de vérification externe	Rapports de la Cour des Comptes publiés  <i>Note :</i> Le rapport de la Cour des Comptes 2006 a été rendu accessible sur son site internet ( <a href="http://www.cdcmr.mr">www.cdcmr.mr</a> ) moins de 6 mois après son achèvement.	Textes (Loi 06-2007 du 12 janvier 2007) prévoient communication rapports dans délais inférieurs à 6 mois après achèvement, ce n'était pas le cas jusqu'à présent. Cela a été fait pour le rapport de la Cour 2006.	OUI
v) Attribution des marchés	Au dessus du niveau de prix mentionné <sup>41</sup> , seulement certains marchés <sup>42</sup> attribués par la CCM sont publiés sur son site ainsi que	--	

<sup>40</sup> Si le TOFE est effectivement accessible aux personnes initiées ayant accès à internet, il n'existe par contre pas d'information quant à l'exécution des dépenses du budget présentées sous un format facilement compréhensible (fonctionnel ou économique) ou simplement selon la présentation de la LF elle-même, ce que RACHAD permettrait très facilement. D'autre part la volonté de communication du gouvernement se traduit en général par la publication sur le site [www.mauritania.mr](http://www.mauritania.mr) les autres sites étant peu consultés.

<sup>41</sup> 25 millions d'ouguiyas (janvier 2008)

	les marchés ayant obtenu une dérogation. Cette publication a démarré à partir de l'exercice 2007 et beaucoup de commissions spéciales échappent au contrôle de la CCM et à cette publication.		NON
vi) Ressources mises à la disposition des unités de service de base	Ces informations ne sont pas systématiquement collectées ni publiées mais pourraient dans certains cas être obtenues sur demande auprès de la direction régionale du ministère concerné. (cf. PI-23)	--	NON

Sources : DGTCP, DGB, Cour des Comptes, CCM, FMI.

- (i) L'administration mauritanienne met à la disposition du public 3 des 6 éléments d'information analysés.

Composante	Critères minima Méthode de notation M1 Note globale : B	Justification
i) Nombre des critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis	<b>Note = B</b> : L'administration met à la disposition du public 3 des 6 éléments d'information cités.	Pour i) Conférence de presse après approbation en conseil des ministres. Presse écrite, journal officiel, site web. Communication télévisée et radio de certains débats lors présentation au parlement de la LF. Pour ii) le TOFE est accessible mensuellement et trimestriellement sur le site de la DGTCP. L'ONS publie également des notes de conjoncture trimestrielles. Pour iv) <a href="http://www.cdcmr.mr">www.cdcmr.mr</a>

## Réformes

Un nouveau code des marchés publics est en phase d'adoption, une plus grande publicité et un meilleur accès à l'information y sont prévus (voir PI-19).

Le plan d'action du MEF pour 2008 prévoit la publication sur le site du Ministère des principales informations et données concernant l'exécution budgétaire, le suivi des revenus pétroliers, le TOFE, les données ONS et d'autres données économiques utiles.

### 3.3 Budgétisation fondée sur les politiques nationales

#### PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Le budget et sa préparation continuent d'être en partie régis par la *Loi N°78-011 du 19 janvier 1978 portant Loi organique relative aux lois de finances* ainsi que par le décret

<sup>42</sup> Les seuils pour lesquels la CCM est seule compétente dès le stade de l'ouverture des plis, sont respectivement de 100 millions d'ouguiyas pour les travaux, 50 millions pour les marchés de biens et services et 40 millions pour les marchés de prestation intellectuelle.

N°86-178 du 29 octobre 1986 instituant un budget consolidé d'investissement, tous deux modifiés.

Lors de la préparation du budget 2008, dernier budget adopté par le Parlement, pour la première fois, le MF et le MAED sont fusionnés au sein du MEF. Cette démarche bien que le Budget d'Etat et le BCI fassent encore l'objet de 2 documents séparés a grandement facilité la préparation d'un CDMT sur 3 ans, 2008-2010 défini à la fois dans son esprit et dans son organisation par la communication au conseil des ministres d'octobre 2007 portant instauration d'un CBMT 2008-2010. A partir d'un cadrage macro économique global réaliste, hiérarchisant les plafonds ministériels conformément à la stratégie nationale, et au terme d'un processus intégrant le budget d'investissement et le budget de fonctionnement<sup>43</sup>, participatif et interactif en associant les départements sectoriels, le CBMT a permis l'élaboration d'un programme triennal chiffré et doté d'indicateurs ainsi que d'un calendrier permettant d'en évaluer les performances<sup>44</sup>. Le CBMT est à la fois un texte adopté en Conseil des Ministres, une analyse pro-active de la situation économique et un programme d'action détaillé.

S'agissant de la première LF préparée dans le contexte des programmes sectoriels pluri annuels, le processus de préparation du Budget 2008 s'est aligné et a dans le même temps constitué une référence permettant de caler la préparation des années  $n+1$  et  $n+2$  du CDMT.

- (i) *Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.* Il existe un calendrier budgétaire annuel indiqué dans le CBMT (page 91, tableau 44) qui détermine clairement les principales phases de l'exercice de préparation du projet de LF et qui prévoit plus de 6 semaines entre l'envoi de la circulaire budgétaire (début juillet) et les conférences budgétaires et la finalisation du CBMT (septembre).

La préparation du budget 2008 constituait une première expérience et bien qu'ayant démarré avec retard en ce qui concerne la préparation des stratégies budgétaires, l'exercice a été mené à terme conformément à la nouvelle réglementation. Ce respect de la discipline en matière de calendrier budgétaire lors de la phase de préparation s'observe pour la première fois.

- (ii) *Directives concernant la préparation des propositions budgétaires.* Le calendrier du CBMT déjà mentionné prévoit très clairement de premiers arbitrages et la communication aux MDA d'enveloppes sectorielles pluriannuelles préliminaires début juin de l'année  $n-1$ . Ces enveloppes indicatives offrent une ultime possibilité d'ajustement aux MDA. La préparation s'est déroulée comme suit : (1) cadrage macro économique, (2) évaluation des dépenses courantes (salaires, marchés en cours...), (3) détermination d'enveloppes préliminaires, (4) préparation des budgets

---

<sup>43</sup> Des expériences de Budget triennal d'investissement ont eu lieu auparavant mais elles ont toujours été limitées au BCI.

<sup>44</sup> Note technique *Préparation du CDMT 2008-2010* par la Direction de la programmation du MEF.

sectoriels (hiérarchisation des actions prioritaires alternatives, capacités techniques et d'absorption, structure des coûts et classification de la dépense...) , (5) communication des enveloppes (6) plan d'action arbitré et choix d'indicateurs de performance, (7) conciliation, vérification du respect des priorités du CSLP, évaluation des charges récurrentes post projet et des critères de performance. C'est après la soumission d'un CBMT actualisé au Gouvernement et un pré- arbitrage sur les enveloppes globales de la LF à fin juin que la circulaire est envoyée aux MDA début juillet. Cette circulaire budgétaire contraint en principe les MDA à de stricts aménagements de détail à l'intérieur de leur enveloppe<sup>45</sup> ;

- (iii) *Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus.* Après finalisation du CDMT<sup>46</sup> et des conférences budgétaires, il est procédé à la finalisation du projet de LF ainsi qu'à l'arrêté du CDMT et à leur adoption en Conseil des Ministres par le Gouvernement. Ces travaux doivent s'achever à fin octobre et le projet de LF est soumis au Parlement en principe accompagné en annexe du BCI et du CBMT<sup>47</sup>. Le Parlement dispose de 2 mois pour adopter le texte. Le dernier projet de LF pour 2008, n'a pu être adopté par le Parlement que le 11 janvier 2008. Au cours des 2 années précédentes, il n'y avait pas de Parlement et donc pas de vote, le CMJD étant détenteur du pouvoir législatif a néanmoins approuvé le budget à deux reprises en 2005 et 2006 à chaque fois dans les délais. Au cours des années antérieures, le projet de LF n'était jamais voté avant le début de l'exercice concerné.

Composantes	Critères minima de notation Méthode de notation M2 Note globale : A	Justifications
i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	<b>Note = A</b> : Il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini qui est généralement respecté et laisse assez de temps aux MDA (au moins six semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire) pour établir à temps et de façon adéquate leurs estimations détaillées.	La préparation du budget 2008 a été menée à terme conformément à la nouvelle réglementation qui prévoit un calendrier annuel clairement défini et au moins six semaines pour les MDA pour établir leurs estimations adéquates
ii) Directives concernant la préparation des	<b>Note = A</b> : Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise à l'intention des Ministères, départements et agences et intègre les plafonds	Après la soumission d'un CBMT actualisé au Gouvernement et un pré- arbitrage sur les enveloppes

<sup>45</sup> Lors de la préparation du budget 2008, 4 groupes de travail ont été constitués pour mener à bien l'expérience et encadrer les MDA: un groupe chargé du cadrage macro économique, un second chargé de la revue des dépenses publiques, le troisième a travaillé sur l'actualisation du PIP et des financements extérieurs tandis que le dernier groupe était chargé de l'alignement du CBMT et des stratégies sectorielles

<sup>46</sup> CDMT est en principe utilisé dans la rédaction comme le terme générique du processus de budgétisation pluri- annuelle alors que CBMT est le document spécifique de la Mauritanie

<sup>47</sup> Après consultation du Rapporteur Général du Budget à l'Assemblée Nationale et de plusieurs députés, les documents remis au Parlement avant approbation de la LF 2008 n'ont pas intégré le CBMT.

propositions budgétaires	approuvés par le Conseil des ministres (ou tout organe équivalent) avant la distribution de la circulaire aux MDA.	globales de la LF à fin juin e la circulaire est envoyée aux MDA début juillet. Elle contraint les MDA à de stricts aménagements de détail à l'intérieur de leur enveloppe
iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	<b>Note = B</b> : Les autorités législatives approuvent le budget avant le début de l'exercice budgétaire, mais un retard de jusqu'à deux mois a été constaté pendant l'un des trois derniers exercices.	Le budget est approuvé par le CMJD/Parlement aux dates suivantes : 2006 : avant le 31/12/2005 2007 : avant le 31/12/ 2006 2008 : 11 janvier 2008

## Réformes

La première mise en application du CBMT n'a pas permis de respecter intégralement le calendrier indiqué, le budget n'ayant été approuvé par le Parlement que le 10 janvier 2008, mais il faut constater un progrès considérable dans l'adoption, l'appropriation et la mise en œuvre de ce processus nouveau. Les modifications récemment adoptées dans le calendrier des sessions parlementaires doivent également faciliter le respect des délais.

## PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques

- (i) *Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles.* A partir de 2002 les premiers CDMT sectoriels en vue d'une meilleure planification et d'une programmation cohérente des dépenses publiques ont été élaborés. En 2004 et 2005 la généralisation à tous les ministères de CDMT sectoriels permettant de bâtir un CDMT global a constitué un banc d'essai mais l'exécution a souffert des dépenses extra budgétaires et du manque de discipline budgétaire d'une manière générale. En 2006 des stratégies ont à nouveau été élaborées mais sans aucun cadrage. Elles sont basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique. En juin 2007 dans sa déclaration de politique générale énoncée par le PM le Gouvernement s'engage à élaborer un budget 2008 sur la base d'un CBMT<sup>48</sup> global 2008-2010 qui est publié après communication et décision prise en Conseil des Ministres;
- (ii) *Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette.* Depuis l'atteinte du point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTTE renforcée, puis la remise de dette obtenue du groupe IRDM, groupe des bailleurs multilatéraux regroupant en particulier la BM et la BAD, le gouvernement Mauritanien s'est engagé auprès du FMI au respect et au contrôle de la soutenabilité de son niveau d'endettement extérieur. Toutefois les critères fixés par le FMI ont nécessité une dérogation en raison du non respect des plafonds constaté en juin 2007 à l'occasion d'un prêt

<sup>48</sup> Le CBMT comprend à la fois une analyse de la situation économique, une méthodologie et un calendrier d'élaboration du CDMT, l'année 1 (n) du CBMT 2008-2010 et a été adopté en conseil des ministres.

non concessionnel auprès de la BID<sup>49</sup>. Une analyse de viabilité de la dette publique (interne et externe) a été menée en 2006. Le plan d'action du MEF pour 2008 prévoit d'actualiser l'analyse de la viabilité de la dette au vu des résultats du groupe consultatif et des négociations avec le Koweït. Une prochaine analyse de la viabilité de la dette est également prévue, lors de la première revue du FMI en 2008 ;

- (iii) *Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût.* Tous les ministères ont élaboré dans le cadre du CBMT 2008-2010 une stratégie ainsi qu'une matrice identifiant (a) les objectifs – au service du CSLP- (b) les actions, (c) le chiffrage des coûts prévisionnels incluant les charges récurrentes, (d) des indicateurs permettant de mesurer la performance (e) un calendrier d'exécution et (f) des responsables identifiés. Toutes ces stratégies ont été alignées de manière cohérente sur le cadrage et les plafonds sectoriels communiqués à partir du CBMT. La nouveauté du procédé, la fermeté exigée dans la mise en œuvre du calendrier accentuée par un manque de capacité des ministères sectoriels ont conduit à restreindre la participation de certains ministères au processus et à limiter l'ambition de certaines stratégies, les rendant peu conformes aux desseins initiaux. En plus des diverses stratégies sectorielles le BCI décrit, par ministère et dans le détail les différents projets avec leur coût. Le CBMT ne reprend pas le détail des projets mais reprend pour les années 2008 à 2010 les coûts prévisionnels pour le secteur en distinguant financement sur ressources propres et financement extérieur. A titre d'exemple, on retrouve le même chiffre pour les investissements du budget de la Santé dans les 2 documents. Le chiffre est très voisin en ce qui concerne le "Développement rural". Par contre, concernant le secteur "Justice", certaines dépenses prévues dans le CBMT ne se retrouvent pas dans le BCI du ministère. Cela tient au fait que certaines dépenses classées dans le secteur justice comme le retour des immigrés seront gérées par le Ministère de l'Intérieur et non par celui de la Justice. Dans ces conditions, compte tenu d'un non recouvrement total des secteurs par les ministères, le coût chiffré de toutes les stratégies ne se retrouve pas intégralement dans le BCI ni dans l'application annuelle du CBMT. En fait, des stratégies sectorielles incluant des états de coûts complets ont été élaborées pour les secteurs représentant seulement 40% à 70% des dépenses primaires<sup>50</sup>;
- (iv) *Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme* Les stratégies sectorielles cadrées par les prévisions de ressources disponibles sont déclinées par ministère et type de dépense dans le CBMT. Le budget de fonctionnement et le BCI 2008 reprennent les chiffres de la première année du programme glissant triennal 2008-2010. Les charges récurrentes sont associées au coût du projet lui même pendant sa durée de vie et sont programmées dans les dépenses de fonctionnement dès la fin du projet.

---

<sup>49</sup> Lettre d'intention au FMI du 2 novembre 2007 et seconde revue de l'accord triennal de la FCRP. En réalité la convention de prêt avait été signée avant l'engagement pris devant le FMI.

<sup>50</sup> Evaluation conservatrice et approximative de la mission sur la base des données de la LF (2008), du BCI (2008) et du CBMT (2008-2010)



Certains stratégies et programmes, préparés de longue date avant la préparation du CBMT et l'annonce des plafonds sectoriels très contraignants ont été particulièrement pénalisés et devront être revus, c'est le cas de l'Hydraulique<sup>51</sup>.

.. Ce tableau satisfaisant doit donc être en partie nuancé car s'il privilégie le cadrage et la rigueur budgétaire et s'il limite ses ambitions aux ressources acquises il a parfois donné l'impression lors de l'indispensable cadrage des stratégies de faire passer au second plan certains des objectifs à moyen terme et à long terme auxquels le CSLP l'engage<sup>52</sup>. Les ressources ayant fait l'objet de promesses, comme d'engagements en cours de conférences ne sont effectivement inscrites qu'après signature des Conventions. Une mise en garde de même nature était clairement exprimée dans le cadre de la dernière revue des dépenses publiques, antérieure à la publication du CBMT<sup>53</sup>.

Composantes	Critères minima de notation Méthode de notation M2 Note globale : B	Justification
i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	<b>Note = C</b> : Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.	En 2006 des stratégies ont à nouveau été élaborées mais sans aucun cadrage. Elles sont basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique.
ii) Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette	<b>Note = B</b> : Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure a été effectuée au moins une fois ces trois dernières années.	Une analyse de viabilité de la dette publique (interne et externe) a été menée en 2006.
iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	<b>Note = B</b> : Des stratégies sectorielles ont été élaborées pour les secteurs représentant 25% à 75% des dépenses primaires et incluent des états de coûts complets, lesquelles cadrent avec les prévisions budgétaires.	Des stratégies sectorielles incluant des états de coûts complets ont été élaborées pour les secteurs représentant seulement 40% à 70% des dépenses primaires
iv) Relations entre les	<b>Note = B</b> : La majorité des	Les stratégies sectorielles sont déclinées

<sup>51</sup> Communication SCAC. Pour préciser cette information l'AFD fait remarquer qu'elle a entrepris le financement d'un CMDT Hydraulique sensiblement différent de celui adopté dans le cadre du CBMT et qui a été appliqué dans le cadre de la LF 2008.

<sup>52</sup> Il apparaît à la lecture du CBMT et en particulier du budget du MS que certains objectifs des OMD ne seront probablement pas atteints faute d'ambition au niveau des moyens alloués et de l'affirmation suffisante des priorités. Le renoncement à certains programmes d'hydraulique villageoise évoqué plus haut au renvoi n°4 pour privilégier le programme "Aftout Saheli" relève du même ordre d'idées. L'obligation de prévoir une contrepartie sur financement propre à la majorité des financements extérieurs, conjuguée avec le montant plafonné de ces ressources par secteur peut être à l'origine de l'abandon de certains projets.

<sup>53</sup> Banque Mondiale, Rapport No. 36385-MR Mauritanie "Améliorer la Gestion Budgétaire pour Promouvoir une Croissance Durable et Réduire la Pauvreté" Revue des Dépenses Publiques Actualisée Août 2007

budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme	investissements importants sont sélectionnés en tenant compte des stratégies sectorielles et des conséquences qu'ils entraînent sur les charges récurrentes au regards des affectations sectorielles et sont inclus dans les estimations budgétaires pluriannuelles pour le secteur considéré.	par ministère et type de dépense dans le CBMT. Le budget de fonctionnement et le BCI 2008 reprennent les chiffres de la première année du programme glissant triennal 2008-2010. Les charges récurrentes sont associées au coût du projet lui même pendant sa durée de vie.
---	--	---

## Réformes

Pour la première fois, le Budget 2008 s'inscrit dans un CBMT triennal et des prévisions budgétaires globales glissantes sur la période 2008-2010. La classification des dépenses selon la nomenclature administrative et économique est complétée par une classification fonctionnelle qui permettra d'évaluer l'alignement des budgets sectoriels (budget de fonctionnement et BCI) sur les priorités du CSLP II et la lutte contre la pauvreté. Le cadre global pluriannuel est estimé sur base des hypothèses de ressources y compris les appuis extérieurs confirmés. Le cadrage global est ensuite décliné en plafonds sectoriels qui déterminent les budgets annuels des ministères. La préparation de l'exercice est organisée selon une méthodologie<sup>54</sup>, un plan d'action et des groupes de travail organisés et animés par des responsables identifiés

Le plan d'action du MEF prévoit " la mise en œuvre des recommandations de l'étude sur l'adaptation et/ou la refonte du dispositif législatif et réglementaire régissant le budget : loi organique relative aux LF, décret sur le BCI,... etc. Après son adoption en Conseil des Ministres, la communication relative au CBMT 2008-2010 et les modalités de préparation du budget qui y sont décrites sont appelées selon les services du MEF à venir compléter la loi organique.

### 3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

#### PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables<sup>55</sup>

- (i) *Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.* Dans l'ensemble, la législation pour les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane est exhaustive et claire. Elle est constituée essentiellement par le *Code Général des Impôts* de 1982 (mis à jour tous les ans) et par le *Code des Douanes* de 1966 (mis à jour en 1991) avec les nombreuses modifications apparues notamment dans les Lois des Finances. Cette législation se complète par un *Code d'Investissement* de 2002 (actuellement en cours de révision), par des régimes spéciaux pour les hydrocarbures, les mines et la pêche, par les Conventions fiscales

<sup>54</sup> Note méthodologique concernant la « Préparation du CDMT global 2008-2010 »

<sup>55</sup> Les administrations fiscales et douanières et la composition des recettes fiscales en RIM sont présentées dans une note détaillée en annexe 3.

internationales et par plusieurs décrets et arrêtés. Suite aux réformes des dernières années, cette législation a été simplifiée (notamment par la réduction des taux ou tarifs applicables)<sup>56</sup> mais la liste des exonérations est encore importante<sup>57</sup>. La DGI et la DGD disposent chacun d'un manuel de procédures<sup>58</sup> qui précise davantage les procédures déclaratives et d'imposition, les régimes douaniers, les compétences des administrations fiscale ou douanière et les procédures de contrôle, de sanction et de recours. Ces textes donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations fiscale et douanière. Les pouvoirs discrétionnaires se fondent essentiellement sur la marge d'appréciation qui est laissée aux agents lors de la détermination de la base qui sert à l'évaluation des impôts au forfait<sup>59</sup>, la validation de la valeur transactionnelle et des catégories des produits déclarés dans les déclarations douanières<sup>60</sup> et la sélection des critères de vérification des déclarations douanières<sup>61</sup>. Les insuffisances sur le plan informatique et de gestion intégrée pénalisent en quelque sorte la rigueur des procédures mises en place<sup>62</sup>. Toutefois, dans la pratique, ces pouvoirs ne constituent pas des pouvoirs discrétionnaires substantiels<sup>63</sup> ;

- (ii) *Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.* Les administrations fiscale et douanière ont une structure déconcentrée qui favorise et simplifie l'accès des contribuables aux informations<sup>64</sup>. La DGI a

---

<sup>56</sup> Les taux des principales catégories d'impôts, taxes et droits des douanes sont actuellement les suivantes : TVA (0% ou 14%), BIC (25%), DFI (0%, 5%, 13% ou 20%), ITS (15% ou 30%) et TCA (16%).

<sup>57</sup> Les régimes spéciaux représentent presque un tiers du total.

<sup>58</sup> Elle a été élaborée en 1991 et mise à jour en 1997. Elle est actuellement en cours d'actualisation.

<sup>59</sup> Les montants sont fixés de façon forfaitaire par les services des impôts conformément à des barèmes. En l'absence d'une comptabilité (il s'agit de petites et moyennes entreprises qui opèrent dans le secteur informel), le chiffre d'affaires est estimé lors des campagnes de recensement sur la base des critères tels que l'emplacement, la superficie, le loyer et le contenu (marchandise) de l'activité économique.

<sup>60</sup> La liste de variétés de produits différenciées par la douane est très longue et laisse dans certains cas une marge d'interprétation aux douaniers. Par exemple, les catégories des meubles en métal (94031- et 94032-), en bois (94033-, 94034, 94035- et 94036-), en plastique (94037-) et autres matières (94038-00 et 94038-10) sont taxées de 20% pour le DFI. Cependant, pour la catégorie d'autres meubles en autres matières (94038-90) on peut appliquer un tarif de seulement 5% pour calculer le DFI.

<sup>61</sup> La vérification physique des produits n'est pas obligatoire. Le niveau de contrôle exercé peut être approfondi, moyen ou petit en fonction des risques. Cependant, actuellement les critères de sélectivité sont laissés à la discrétion des douaniers (ils ne sont pas encore automatisés dans SYDONIA).

<sup>62</sup> La DGI ne dispose pas encore d'un système de gestion intégré. Au sein de la DGD, certaines procédures de traitement informatique sont opérationnelles grâce à SYDONIA mais la couverture et généralisation de ce système ne sont pas encore complètes.

<sup>63</sup> Les recettes collectées au forfait équivalent à moins de 1% du total des recettes gérées par la DGI. D'autre part, il y a des accords signés avec l'OMC pour déterminer la valeur transactionnelle et la Société Générale de Surveillance intervient en cas de problème. Même si les catégories des biens importés (ou à importer) sont nombreuses, les tarifs se limitent à 4 taux uniquement et les produits qui se ressemblent ont souvent le même taux. Par ailleurs, tout mauvais usage des critères de sélectivité est limité par l'action de la Direction des Enquêtes et des Contrôles de Douane de la DGD.

<sup>64</sup> La DGI a 21 centres d'impôts (CDI) répartis dans l'ensemble du pays (un par région et 9 au niveau de Nouakchott). Chaque centre a un responsable qui accueille les contribuables (notamment ceux qui sont sous le régime forfaitaire) et les oriente vers le service concerné. Parallèlement, la DGD dispose de 13

crée une Direction spécialisée pour les grandes entreprises et une autre pour les petites et moyennes entreprises. Chaque contribuable identifié est rattaché à une division et à un gestionnaire qui devient un interlocuteur privilégié pour satisfaire aux requêtes d'informations. La législation fiscale et douanière est révisée fréquemment lors de l'adoption de la Loi de Finances. Cette législation est intégrée tous les ans dans des versions mises à jour du Code des Impôts et des formulaires de déclarations relatives à tous les revenus catégoriels<sup>65</sup>. Toutefois elle ne se traduit pas régulièrement par une révision du Code des Douanes. La DGI a aussi élaboré un guide pour le contribuable qui rassemble les principales obligations et procédures mais il n'est pas mis à jour régulièrement<sup>66</sup>. L'information fiscale et douanière est accessible aux contribuables (en version papier) sous demande auprès de la DGI et de la DGD<sup>67</sup>.

Des actions de sensibilisation et d'information sont tenues aussi bien par la DGI que par la DGD. De manière générale, l'information fiscale est surtout adressée aux sociétés opérant au réel et l'information douanière est essentiellement adressée aux commissionnaires de douane. Tous les ans, en début d'année, la DGI envoie une circulaire aux contribuables enregistrés<sup>68</sup> où on présente et explique la portée des dispositions nouvelles et où sont rappelées les échéances et autres particularités des obligations fiscales<sup>69</sup>. Des émissions à la TV et à la radio sont organisées aussi bien par la DGI (avec un caractère cyclique qui tient compte des échéances des principaux impôts) que par la DGD (notamment lors de la Fête des Douanes le 26 janvier)<sup>70</sup>. En cas de besoin, les administrations fiscales et douanières organisent des séminaires thématiques avec de la documentation spécifique<sup>71</sup> et tiennent des réunions de sensibilisation avec les différentes fédérations professionnelles de la Confédération Nationale du Patronat Mauritanien. La DGI organise aussi des campagnes de sensibilisation dans toutes les régions pour préparer notamment les recensements des contribuables gérés au forfait (BIC). Ces campagnes sont animées en langue locale par les inspecteurs des impôts et réunissent aussi bien les autorités (représentants de l'État et des élus locaux, police, chefs spirituels, etc.) que

---

bureaux de douanes de plein exercice répartis à Nouakchott, à Nouadhibou, à Rosso, aux ports et aéroports et dans le site spécifique du pétrole. Il y a aussi un bureau d'accueil au niveau de la DGD. Des informations sont données dans la langue locale en cas de besoin.

<sup>65</sup> BIC, BNC, ITS, IRCM, IRF.

<sup>66</sup> Ce guide à été créé en 1991 et est actuellement en cour de révision.

<sup>67</sup> Dans la pratique, il y a très peu des demandes par an (10 en moyenne au niveau de la DGI).

<sup>68</sup> Il s'agit des contribuables au réel ayant fait une déclaration d'existence (2.200 sociétés immatriculées).

<sup>69</sup> Ces informations concernent notamment la TVA, le BIC et l'ITS.

<sup>70</sup> Généralement elles présentent et expliquent les nouvelles dispositions, rappellent les obligations des contribuables et sont suivies d'un débat. Elles concernent notamment la TVA, le BIC, le DFI et l'ITS. La DGI prépare environ 4 émissions par an pour sensibiliser les contribuables à payer avant l'application des pénalités. La DGD fait surtout des émissions de radio en début d'année.

<sup>71</sup> Ces séminaires peuvent être des séminaires d'information au public mais aussi des séminaires de formation pour les commissionnaires en douane. Ils ont lieu généralement à Nouakchott ou dans les principaux pôles de l'activité économique.

les forces vives (fédérations de commerce et contribuables potentiels) de la zone<sup>72</sup>. Les administrations fiscales et douanières ne possèdent pas de site web pour afficher la législation et les procédures en vigueur ni de « ligne verte » pour répondre aux questions des contribuables. Cependant, des informations complètes et mises à jour concernant certaines des principales catégories d'impôt, de taxes et de droits de douane sont régulièrement mises à la disposition des contribuables par d'autres voies ;

- (iii) *Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières.* Le système fiscal et douanier est déclaratif. Le *Code Général des Impôts* prévoit une procédure de redressement contradictoire suite à laquelle le contribuable peut introduire un premier recours administratif qui s'étale sur 6 mois. Les réclamations sont adressées au Directeur de la DGI, elles sont traitées par la Direction chargée du Contentieux et relèvent de la compétence du Directeur de la DGI et du Ministre chargé des Finances. Si le redressement est confirmé ou si le contribuable n'a pas eu de notification concernant sa réclamation dans des délais règlementaires, le contribuable peut opter pour un recours juridictionnel devant le Tribunal de Première Instance<sup>73</sup>. Dans la pratique, le premier recours est rare mais certaines décisions ont été adoptées et sont effectivement mises en application<sup>74</sup>. Par contre, le deuxième recours n'a jamais eu lieu. Le Code prévoit aussi une juridiction à titre gracieux. Les demandes doivent être adressées au Directeur de la DGI et visent à obtenir remise ou modération d'impôts directs ou des pénalités régulièrement établies. Dans l'ensemble, ce mécanisme pose des problèmes sur le plan de l'équité compte tenu de la prééminence du recours administratif et notamment en l'absence d'un cadre de concertation ou d'une commission d'arbitrage entre les associations des contribuables et l'administration fiscale.

S'agissant des déclarations douanières, les litiges soulevés lors des constats de vérification peuvent porter sur la classification tarifaire et le calcul des valeurs ou bien sur le non respect des procédures (poids, régime appliqué, contrôles sanitaires, etc.). En cas de contestation d'une décision douanière pour le premier cas de figure, la Convention d'adhésion à l'OMC prévoit un premier recours auprès d'un comité national d'arbitrage des tarifs ou valeurs. Comme la Mauritanie ne l'a pas encore mis en place, dans la pratique le différend doit se régler à l'amiable. Dans le deuxième cas de figure, le contribuable est censé reconnaître l'infraction à partir du Procès Verbal (PV) de constatation dressé par la DGD. Selon le *Code de Douanes*, un recours

---

<sup>72</sup> À part la présentation des objectifs de la campagne de recensement, elles expliquent les obligations des contribuables, l'intérêt de l'impôt ou la taxe en question, les échéances, les garanties, les pénalités et les voies de recours.

<sup>73</sup> Si les preuves sont jugées suffisantes, l'administration fiscale établit une décision de dégrèvement qui peut être remboursée ou déduite des prochains impôts.

<sup>74</sup> Il n'y a pas des statistiques plus précises sur le suivi des réclamations (elles sont uniquement enregistrées à l'arrivée dans un registre de courrier). Par ailleurs, aucun recours n'a jamais été introduit par les contribuables des secteurs minier et pétrolier.

peut néanmoins être introduit devant les Tribunaux par voies d'exception mais ceux-ci ne peuvent admettre contre les PV de douane d'autres nullités que celles résultant de l'omission des formalités et ne peuvent pas modifier les sanctions douanières (uniquement les peines de prison). Cette pratique est plutôt rare. Généralement, le recours des contestations douanières aboutit à une liquidation supplémentaire de droit et le contribuable est obligé de payer pour récupérer sa marchandise. Dans les quelques cas où le recours aboutit à un remboursement de droit, l'application de la décision nécessite un arrêté du Ministre chargé des Finances. Ce mécanisme a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité et l'efficacité.

Composantes	Critères minima de notation Méthode de notation M2 Note globale : B	Justifications
i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	<b>Note = B</b> : La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.	Les Codes des Douanes et des Impôts sont mis à jour. Les missions et procédures de l'administration fiscale sont bien définies et claires. Aussi, les taxes et les taux sont bien connus. La base légale des prélèvements douaniers est claire et l'administration est moderne, mais la transparence peut être limitée à cause des exonérations et des régimes spécifiques qui pourraient être accordés par l'exécutif dans le cadre de diverses conventions.
ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	<b>Note = B</b> : Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.	Les administrations douanières et fiscales ont mis en place une politique d'information soutenue et régulière, par la télévision et la radio en langue locale.
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	<b>Note = C</b> : Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.	Le mécanisme existant de recours du contribuable pose des problèmes sur le plan de l'équité compte tenu de la prééminence du recours administratif et notamment en l'absence d'un cadre de concertation ou d'une commission d'arbitrage entre les associations des contribuables et l'administration. Dans le cas de la Douane le mécanisme existant est partiellement inefficace et a besoin d'être remanié.

## Réformes

Malgré les importantes réformes introduites pour baisser la pression fiscale, l'administration a amélioré régulièrement ses performances en recettes. La DGI exécute un plan d'action 2008-2010 pour améliorer les performances et la bonne gouvernance de l'impôt. Le Code des Investissements et la Documentation Fiscale de la DGI sont en cours de révision. Par ailleurs, la BM a accordé un financement pour

l'informatisation de la DGI à partir du PRECASP et le cahier de charges est en cours de préparation. Toutefois, le logiciel ne sera pas opérationnel avant 2010. Toute une réforme est en cours afin de s'acheminer progressivement vers un impôt sur le revenu unique. Des mesures sont également prévues pour que la DGI construise son site web. Par ailleurs, la DGD est en train d'exécuter un plan de réforme pour la modernisation des procédures douanières.

#### **PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane<sup>75</sup>**

- (i) *Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.* En Mauritanie, les contribuables ayant l'obligation d'être immatriculés sont essentiellement les fournisseurs de l'État, les sociétés et prestataires de services, les importateurs et les propriétaires fonciers<sup>76</sup>. Un identifiant unique est en train de se mettre en place et depuis janvier 2008 le numéro au Répertoire National des Contribuables (RNC) attribué par la DGI remplace effectivement les différents codes d'identification utilisés auparavant par la DGD (pour les importateurs et exportateurs), par la DGB (pour le fichier de fournisseurs de l'État) et par la DGTCP<sup>77</sup>. Ce système inclut au 1 juin 2008 tous les contribuables<sup>78</sup>. Par ailleurs, ce système d'immatriculation n'est pas relié à d'autres systèmes d'immatriculation de l'Administration Centrale ou de réglementation du secteur financier<sup>79</sup>. Certains contrôles occasionnels des contribuables potentiels se font au niveau de la Brigade des Enquêtes et des Recoupements de la DGI, sur la base des données fournies par le secteur public. Cependant, l'immatriculation des contribuables n'est pas assortie d'un dispositif de sanction ;
- (ii) *Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.* La DGI pénalise essentiellement le non

---

<sup>75</sup> Les administrations fiscales et douanières et la composition des recettes fiscales en RIM sont présentées dans une note détaillée en annexe 4.

<sup>76</sup> L'obligation d'immatriculation revient aux contribuables. Les salariés contribuables à l'ITS ne déclarent pas les revenus de leur travail et ne sont pas immatriculés à cet effet. Les retenues à la source font l'objet d'une déclaration agrégée par l'employeur et sont suivies par le numéro de contribuable de l'entreprise.

<sup>77</sup> À partir des équivalences des codes qui existaient entre les différents registres, on a procédé à la fusion et au nettoyage des registres. Le fichier de la douane (1.700 opérateurs enregistrés dont 404 actifs) et celui de fournisseurs (20.000 opérateurs enregistrés dont 700 actifs) ont été ainsi transférés dans la base de données de la DGI (100.000 contribuables enregistrés dont 2.200 actifs). Actuellement, les opérateurs qui veulent importer des marchandises ou fournir des biens et services à l'État doivent préalablement s'immatriculer auprès de la Cellule d'Immatriculation de la DGI. Comme pour le reste des sociétés, un numéro d'identifiant fiscal (RNC) est attribué suite à la validation de la déclaration d'existence de ces opérateurs (notamment par une visite des lieux qui assure la véracité des informations déclarées). Ce numéro est désormais reconnu comme l'identifiant unique au niveau de la DGD, de la DGB et du Trésor.

<sup>78</sup> Communication de la DGI à la session de travail du 17 juin 2008

<sup>79</sup> L'économie mauritanienne est basée en grande partie sur le secteur informel. La plupart des activités économiques quotidiennes ne requièrent pas l'octroi préalable d'une licence.

dépôt, les retards et les fausses déclarations avec des taux réalistes qui peuvent être accompagnés d'emprisonnement<sup>80</sup>. Dans la pratique, les pénalités appliquées au cours des trois dernières années représentent en moyenne 16% des droits mis en recouvrement et 8% des droits émis effectivement recouverts. Ces sanctions s'avèrent efficaces notamment dans le cas des retards dans le dépôt des déclarations des entreprises gérées au réel<sup>81</sup>. Elles ont un effet moins dissuasif dans les cas de non déclaration ou de fausse déclaration. Premièrement, les contribuables soumis au régime du forfait sont censés déclarer de façon spontanée mais dans la pratique les déclarations se font au moment des recensements sans qu'une pénalité soit appliquée à cet effet. Généralement on ne sanctionne pas les contribuables qui n'ont pas fait de déclaration prétendant pouvoir adhérer au régime du forfait<sup>82</sup>. Par ailleurs, la loi ne prévoit pas de pénalités pour sanctionner le non respect des obligations d'immatriculation<sup>83</sup>. Dans la pratique, aucune pénalité n'a été appliquée aux sociétés pétrolières ou minières<sup>84</sup>. Au niveau de la DGD, le Code des Douanes établit 5 classes de contraventions douanières et 3 types de délits douaniers avec des taux et des peines beaucoup plus élevés que ceux prévues par le Code des Impôts<sup>85</sup>. Ces contraventions sanctionnent notamment les omissions, inexactitude ou fausse déclaration. Dans la pratique, les autorités douanières peuvent accepter la négociation de façon réaliste et pragmatique afin d'aboutir à un compromis satisfaisant les deux parties. Ainsi, les pénalités existent de manière générale mais ne couvrent pas plusieurs domaines pertinents, ne s'appliquent pas pour certaines contraventions et n'ont pas toujours l'incidence recherchée sur le respect des obligations fiscales ;

- (iii) *Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.* Conformément au *Code des Impôts*, la DGI fait le redressement de la fraude à travers le contrôle fiscal, les recoupements et les

---

<sup>80</sup> Conformément au *Code Général des Impôts*, le montant dû peut être majoré de 10%, 25% ou 40% en fonction de la gravité de l'infraction commise. Les amendes fiscales oscillent entre 20.000 et 3.000.000 ouguiyas et les sanctions pénales peuvent aller de 6 mois à 5 ans de prison.

<sup>81</sup> La DGI était confrontée à un problème de retards fréquents dans le respect des échéances mensuelles des entreprises structurées (notamment pour le versement de la TVE et de l'ITS). Au mois d'août 2007, elle a expédié une circulaire à ces entreprises mettant en évidence les obligations dues et signalant que les pénalités pour moindres retards seraient strictement appliquées. Ainsi, les pénalités se sont effectivement appliquées et ont eu l'effet qu'à présent la majorité des entreprises payent leurs obligations fiscales à temps durant la première quinzaine du mois.

<sup>82</sup> Ils sont simplement inscrits au régime du réel et contrôlés par la suite comme tel.

<sup>83</sup> L'obligation d'enregistrement est effective dans les 20 premiers jours du commencement de l'activité.

<sup>84</sup> La Loi 2004-29 portant création du régime fiscal simplifié au profit des opérateurs pétroliers ne prévoyait aucune pénalité ou amende pour sanctionner l'insuffisance de retenues. Cette faiblesse a été corrigée dans la nouvelle Loi récemment approuvée par le Parlement et en cours de ratification qui prévoit désormais des pénalités pécuniaires (allant jusqu'à un million de dollars (\$ US) en cas de fausse déclaration) et pénales.

<sup>85</sup> Conformément au *Code Général de Douanes*, les amendes peuvent aller de 2.000, 10.000 ou 20.000 ouguiyas, au triple des droits et taxes éludés, à la confiscation de la marchandise litigieuse et jusqu'au triple de leur valeur. Les peines d'emprisonnement vont de 10 jours à 3 ans.



communications<sup>86</sup>. La Direction du Contrôle Fiscal, Recherche des Enquêtes et Recouvrements mène des vérifications générales<sup>87</sup> et fait des recouvrements<sup>88</sup>. Les Services de Gestion de l'Assiette des différentes Directions conduisent des vérifications ponctuelles<sup>89</sup>. Les recouvrements alimentent une base de données (AIER) et sont assortis de rapports et de fiches de renseignements adressées aussi bien à la Brigade de Vérification Générale qu'au Service de l'Assiette. Un programme annuel et confidentiel de vérifications générales et ponctuelles est établi en début d'année en conformité avec l'instruction organisant le contrôle fiscal. Ce programme est discuté et validé par la Cellule de coordination<sup>90</sup> de la DGI en charge de la programmation et du suivi de la vérification des entreprises et adopté par le Ministre chargé de Finances. La procédure de sélection des dossiers est manuelle et consiste à l'appliquer sur l'ensemble de contribuables enregistrés<sup>91</sup> un certain nombre de critères objectifs visant à limiter le risque d'évasion fiscale dans les principaux secteurs d'activité de l'économie<sup>92</sup>. Les critères d'analyse de risque sont clairs mais très simplifiés compte tenu des limites imposés par la méthodologie manuelle de sélection des dossiers<sup>93</sup>. Le programme de travail résultant n'est pas exhaustif mais il est documenté<sup>94</sup>.

---

<sup>86</sup> La loi ne prévoit pas un droit d'enquête ni de saisie mais elle donne la possibilité à la DGI de faire des demandes de renseignement auprès des contribuables soupçonnés de fraude fiscale (droit de communication).

<sup>87</sup> La Brigade de Vérification Générale mène les vérifications générales qui portent sur l'ensemble des obligations fiscales du contribuable audité. Généralement elles couvrent les 3 dernières années et s'étalent sur 3 mois.

<sup>88</sup> La Brigade des Enquêtes et des Recouvrements se sert du droit de communication. Elle est membre des différentes Commissions des Marchés et reçoit de l'Administration Centrale et des Établissements Publiques la liste des fournisseurs, les valeurs des marchés et les règlements effectués par l'Etat. Au niveau de la Douane, la Brigade reçoit les statistiques sur les importations et au niveau des Domaines, la liste des marchés attribués et exécutés. À l'exception de quelques données reçues de la BCM sur les transferts des devises (exportations), la Brigade ne reçoit pas des informations bancaires. La Brigade se sert aussi des données des vérifications fiscales. Toutes ces données sont intégrées dans base AIER.

<sup>89</sup> Les vérifications ponctuelles portent à chaque fois sur un impôt ou taxe déterminé et couvrent une période inférieure ou égale à 1 an. Elles se font uniquement en 3 jours.

<sup>90</sup> Cette Cellule est composée du Directeur Général des Impôts (assume la Présidence), du Directeur du Contrôle Fiscal et des deux Directeurs chargés des grandes, moyennes et petites entreprises (services gestionnaires complices potentiels). Elle est chargée notamment de faire le point sur l'avancement des vérifications programmées et de dresser des statistiques. Elle se réunit en début d'année pour évaluer le programme de l'année précédente et finaliser celui de l'année entrante.

<sup>91</sup> Le contrôle fiscal se limite aux contribuables gérés au réel (2.200 sociétés immatriculées).

<sup>92</sup> Ces critères sont les suivantes : (i) Degré de sincérité des déclarants basé notamment sur le comportement passé des contribuables et sur les statistiques fournies par les recouvrements, (ii) Date de la dernière mission de vérification (on favorise un passage tous les 3 ans pour éviter tomber dans la prescription) (iii) Couverture de l'ensemble des secteurs d'activité et (iv) Taille de l'entreprise et du chiffre d'affaires (on favorise les risques fiscaux les plus importants).

<sup>93</sup> La procédure de sélection manuelle limite substantiellement les données qui peuvent être utilisées dans l'évaluation des risques et ne permet pas d'intégrer des recouvrements systématiques avec d'autres données disponibles dans les systèmes de l'administration. Toutefois, elle a l'avantage d'optimiser l'utilisation des connaissances locales. L'utilisation de la procédure manuelle est conséquence du faible niveau d'informatisation de la DGI.

<sup>94</sup> Le programme de vérification de 2007 se limite à la liste de contribuables à vérifier mais contient en annexe les éléments ayant servi à déterminer le programme.

Ces vérifications se complètent par un contrôle inopiné. Les vérifications sont conduites sur le terrain et assorties de rapports qui justifient soit des droits et pénalités à recouvrer (donnant lieu à une notification de redressement), soit la tenue à jour des obligations fiscales du contribuable (donnant lieu à un avis d'absence de redressement). Dans la pratique, le nombre de vérifications s'avère insuffisant<sup>95</sup>. Par ailleurs, la DGI dispose d'un Service d'Inspection Interne qui audite régulièrement l'administration fiscale pour améliorer son fonctionnement<sup>96</sup>. Au niveau de la DGD, la Direction des Enquêtes et des Contrôles de Douane réalise des vérifications régulières sur la base des documents et des valeurs standard. Les critères d'évaluation sont donnés par le Directeur de la DGD et la sélection des dossiers répondant à ces critères se fait manuellement. Les vérifications ne répondent pas à un programme annuel mais elles donnent lieu à des rapports, des notes d'orientation et des Procès Verbaux de constatation. En résumé, des vérifications fiscales (par contribuable et par nature d'impôt/taxe) assorties de rapports conformément à un programme annuel avec des critères de risque simplifiés et clairs sont au moins conduites par la DGI concernant une catégorie majeur d'impôts et taxes.

Composantes	Critères minima de notation Méthode de notation M2 Note globale : C+	Justifications
i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.	<b>Note = C</b> : Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.	Le système d'immatriculation existe. Mais, les bases de données ne sont pas consolidées. Il n'y a pas possibilité de contrôle.
ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	<b>Note = C</b> : Les pénalités pour les cas de contraventions existe de manière générale, mais il faudra apporter des modifications substantielles à leur structure, niveaux et administration afin de leur permettre d'avoir une incidence réelle sur le respect des obligations fiscales	Des nombreuses pénalités existent mais ne couvrent pas plusieurs domaines pertinents. En outre, ils ne sont pas appliqués pour certaines contraventions et n'ont pas toujours l'incidence recherchée sur le respect des obligations fiscales
iii) Planification et suivi des programmes de Contrôle fiscal	<b>Note = B</b> : Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont conduits et assortis de rapports conformément à un plan documenté de vérification, avec des critères d'évaluation de risques clairs	Des vérifications fiscales par contribuable et par nature d'impôt/taxe assorties de rapports conformément à un programme annuel avec des critères de risque simplifiés et clairs sont au

<sup>95</sup> Uniquement 45 entreprises (sur un total de 2.200) étaient programmées pour vérification dans le plan (de vérification de 2007) et le nombre de contrôles effectivement terminés et notifiés en fin d'année n'a été que de 22.

<sup>96</sup> Ce Service permet notamment de faire le suivi de l'activité des agents de la DGI et de détecter de possibles comportements de complicité avec des contribuables frauduleux. Elle dispose d'un programme annuel d'audit et produit des rapports assortis des recommandations. Un suivi rigoureux est fait de l'application de ces recommandations.

	pour la vérification pour au moins une catégorie majeure d'impôts qui applique le système de déclaration individuelle.	moins conduites par la DGI concernant une catégorie majeure d'impôts et taxes.
--	--	--

## Réformes

Le PRECASP finance actuellement des opérations de recensement pour constituer un fichier central de contribuables et accroître la connaissance de l'assiette fiscale. Il appuie également l'élaboration d'un manuel de contrôle interne à la DGI et la mise à jour du manuel de contrôle de la comptabilité des contribuables. Par ailleurs, plusieurs réformes sont en cours pour renforcer l'informatisation de la DGI et de la DGD. En particulier, la DGD prépare un système automatisé pour déterminer les critères de risque et de sélectivité.

### PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières<sup>97</sup>

La modification en 2006 de l'Ordonnance portant règlement de la comptabilité publique a permis la création d'une nouvelle catégorie de comptables publics : les receveurs des administrations financières. Parallèlement, le Décret de 2006 portant organisation de la DGI confère à cette Direction le statut de comptable public. De ce fait, la DGI a la responsabilité du recouvrement des impôts, taxes, et pénalités dans les conditions fixées par la loi. Les relations entre les receveurs des administrations financières et le Trésorier Général de la RIM sont régies par arrêté. La DGD n'a pas encore ce statut<sup>98</sup>.

- (i) *Le taux des recouvrements des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).* Les arriérés se situent essentiellement du côté des impôts et taxes sous la tutelle de la DGI<sup>99</sup>. Le stock total d'arriérés n'est pas actuellement maîtrisé par la DGI<sup>100</sup>. Par contre, les informations sont disponibles à partir de 2005. En assumant qu'il n'y ait eu aucun arriéré d'impôts et de taxes cumulées fin 2004, le taux de recouvrement des arriérés des années 2005 et 2006 est respectivement de 24% et 26% (voir calcul en annexe). Le taux moyen de 25% est en deçà des

<sup>97</sup> Les administrations fiscales et douanières et la composition des recettes fiscales en RIM sont présentées dans la note détaillée en annexe 5.

<sup>98</sup> Leur rôle s'achève lors de la liquidation des droits de douane (Communication de la DGTCF et de la DGD)

<sup>99</sup> Le cumul d'arriérés au niveau de la DGD est insignifiant (environ 1% du total des recouvrements annuels).

<sup>100</sup> Par stock d'arriérés on entend les arriérés cumulés bruts d'impôts et taxes (y compris les montants contestés faisant objet de litige) au début de chaque exercice budgétaire. Selon les explications de la DGI ceci est dû au fait qu'ils gèrent les recouvrements de l'ensemble des impôts et taxes les concernant uniquement à partir de 2007. Cependant, l'arrêté 3302/MF/DTCP/2007 (art.6) prévoit : « *Les rôles émarginés et les situations de 2003, 2004, 2005 et 2006 doivent être transmis sur décharge à la DGI* ». Quoi qu'il en soit, il y a un problème d'apurement des dettes fiscales cumulées ou historiques.

normes de gestion efficace des recouvrements. Il convient en outre de signaler que le montant total des arriérés d'impôts et taxes cumulés durant ces 3 dernières années est très important et équivaut à 154% du montant des recouvrements de 2007;

- (ii) *Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscales et douanières.* À l'heure actuelle, les seuls receveurs des impôts, taxes et droits des douanes sont le Trésor (DGTCP) et la DGI, mais cette dernière ne l'est que pour les impôts et taxes sous sa tutelle perçus à Nouakchott. Le réseau des comptables du Trésor se substitue au réseau de la DGI dans les autres circonscriptions administratives de la Mauritanie où les structures de recouvrement de cette dernière n'ont pas encore été établies. C'est le cas des Centres des Impôts des régions qui intègrent les Percepteurs du Trésor. En Mauritanie, la DGI ne dispose pas de comptes de recouvrement propres et le chèque certifié au nom du Trésor Public est le principal moyen de paiement. Tout encaissement intervenu dans un poste comptable (rattaché à la DGI ou à la DGTCP) doit être acheminé le plus rapidement au Trésor pour être déposé à la BCM. Dans la pratique, les services de recouvrement de la DGI déposent quotidiennement à la Trésorerie Générale les fonds chèques et espèces conformément aux dispositions régissant les relations entre les receveurs des administrations financières et le Trésor. Les Percepteurs du Trésor situés dans les régions transfèrent les recettes fiscales recouvrées à la Trésorerie Générale au moins toutes les semaines et ceux basés à Nouakchott le font tous les jours ;
  
- (iii) *Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.* Les receveurs de la DGI envoient leur comptabilité et d'autres informations relatives aux recettes fiscales encaissées chaque fin du mois au Trésorier Général conformément aux dispositions régissant leurs relations. Le rapprochement complet des recouvrements et des transferts au Trésor se fait au moins tous les mois dans le mois suivant la fin de la période<sup>101</sup>. Le Trésor et les administrations financières ne détiennent pas encore une comptabilité en droit constaté<sup>102</sup>. Le rapprochement des évaluations de l'impôt et des arriérés se fait de façon irrégulière mais au moins tous les trimestres dans le mois suivant la fin de la période<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Le Trésor établit la situation détaillée des recettes fiscales encaissées dans le mois lors de l'élaboration du TOFE mensuel et la DGI vérifie que c'est conforme avec ce que ses services ont déclaré au Trésor. Dans la pratique, il existe un comité de recettes composé des Directeurs du Trésor, des Impôts et de la Douane (pas encore formalisé) qui se réunit chaque mois pour valider ces rapprochements.

<sup>102</sup> La DGI n'a pas une application informatique de gestion intégrée mais détient des états récapitulatifs des émissions (AMR) par nature d'impôt. Au niveau du Trésor, le logiciel de la recette publique (*Beit El Mal*) sert de système comptable mais pas de gestion des recouvrements (la gestion des émissions se fait parallèlement).

<sup>103</sup> Communication de la DGI lors de la session de travail du 17 juin 2008

Composantes	Critères minima Méthode de notation : M1 Note globale : D+	Justifications
i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôts/ taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôts au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires)	<b>Note= D</b> : Le taux de recouvrement des créances au titre de la toute dernière année était inférieur à 60% et le montant total des arriérés d'impôt est important (plus de 2% des recouvrements annuels)	Le taux de recouvrement des arriérés des années 2005 et 2006 est respectivement de 24% et 26%
ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière	<b>Note= B</b> : Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.	Les seuls receveurs des impôts, taxes et droits des douanes sont le Trésor (DGTCP) et la DGI. Les recettes sont transférées à la Trésorerie générale au moins toutes les semaines
iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	<b>Note= B</b> Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor se fait au moins tous les trimestres dans les 6 semaines suivant la fin de la période.	Le rapprochement complet des recouvrements et des transferts au Trésor se fait au moins tous les mois dans le mois suivant la fin de la période. Le rapprochement des évaluations de l'impôt et des arriérés se fait de façon irrégulière mais au moins tous les trimestres dans le mois suivant la fin de la période.

## Réformes

Le récent transfert du réseau comptable à la DGI et le transfert programmé à la DGD, le renforcement de ressources humaines et matérielles de l'administration, l'actuelle préparation d'un logiciel de gestion intégré des impôts et taxes et la progressive introduction d'une comptabilité en droit constaté vont dans le sens d'une plus forte efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières.

## PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

L'exécution efficace du budget, conformément à la programmation des MDA, nécessite que ceux-ci reçoivent des informations fiables sur la disponibilité des ressources leur permettant d'engager les dépenses récurrentes et d'investissement.

- (i) *Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.* Des prévisions de flux de trésorerie (pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement financées sur ressources propres) sont préparées pour l'exercice budgétaire par la Direction du Budget du MEF. Cet exercice qui a lieu vers la fin de l'année précédant l'exercice budgétaire fait intervenir la Direction Générale

des Impôts, les Douanes, la Direction des Domaines, la Direction de la Tutelle des Entreprises Publiques, le Ministère des Pêches et le Ministère des Mines. Les recettes fiscales et non fiscales sont prises en considération. Ces prévisions sont par la suite actualisées par le Comité de Programmation Budgétaire (qui inclut des représentants de la Direction Générale du Budget, de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et de la Banque Centrale de Mauritanie). Cette actualisation se fait au moins une fois par mois sur la base des entrées et sorties effectives de fonds (il arrive toutefois que le comité se réunisse plus souvent quand la situation le requiert)<sup>104</sup>. Pour les projets sur financement externe, les dépenses sont prévues dans les accords de financement et seules ces dépenses sont autorisées. Un plan budgétaire est établi pour chaque projet conformément à l'accord de financement respectif;

- (ii) *Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.* Les entités budgétaires de l'Administration Centrale doivent préparer un document annuel de programmation budgétaire initiale (DAPBI) avec des plafonds d'engagement qui est soumis à la DGB au début de l'exercice budgétaire (dans le courant de janvier). Cette information est consolidée par la DGB et ajustée régulièrement en fonction des informations fournies par le Comité de Programmation Budgétaire. Les entités budgétaires de l'Administration Centrale disposent à travers les DAPBI d'une orientation générale sur les plafonds d'engagements pour le courant de l'année. Toutefois, la planification et l'engagement des dépenses de leur part ne sont possibles que pour une période de trois mois à l'avance conformément aux dotations budgétaires<sup>105</sup>. Pour les dépenses de projets sur financement externe, les procédures utilisées ne sont pas les procédures nationales et le chef de projet est l'ordonnateur de ses dépenses qui sont exécutées en fonction du plan budgétaire du projet;
- (iii) *Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA.* En 2007, il y a eu environ 45 ajustements budgétaires au sein des entités de l'Administration Centrale<sup>106</sup>. Ils ont tous été effectués de manière transparente à travers un arrêté ministériel<sup>107</sup> (pour les créations et transformations d'emplois au sein du budget résultant d'une loi dite Rectificative voir le PI-27).

---

<sup>104</sup> Groupe de travail avec le Directeur Général du Budget et avec le Chef de Service des Opérations Budgétaires

<sup>105</sup> *Idem*

<sup>106</sup> Ces ajustements budgétaires ont représentés environ 18.1 milliards d'Ouguiyas en 2007 ou 9.3% des dépenses exécutés sur ressources internes (données écrites fournies par la DGTCP)

<sup>107</sup> La liste des arrêtés a été également mise à la disposition de l'équipe par la DGTCP : Arrêté 0255 du MF du 31 janvier 2007 ; Arrêté 1222 du SGG du 4 avril 2007 ; Arrêté MF du 5 avril 2007 ; Arrêté 1419 du MEF du 14 mai 2007 ; Arrêté 2310 du MCJS su 23 octobre 2007 ; Arrêté 2820 du 13 novembre 2007 ; Arrêté 2838 du MEF du 16 novembre 2007 ;

Composantes	Critères minima Méthode notation M1 Note globale : C+	Justifications
i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	<b>Note = A</b> : Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées tous les mois, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds.	Des prévisions de flux de trésorerie pour les dépenses financées sur ressources propres sont préparées pour l'exercice budgétaire par la Direction du Budget du MEF. Elles sont actualisées tous les mois (ou plus souvent si nécessaire)
ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	<b>Note = B</b> : Les MDA disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un trimestre à l'avance.	La planification et l'engagement des dépenses de la part des entités budgétaires ne sont possibles que pour une période de 3 mois à l'avance en fonction des dotations budgétaires même si elles disposent à travers les DAPBI d'une orientation générale sur les plafonds d'engagements pour le courant de l'année.
iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	<b>Note = C</b> : Des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents, mais effectués de manière assez transparente.	En 2007, il y a eu environ 45 ajustements budgétaires au sein des entités de l'Administration Centrale, effectués tous de manière transparente et par un décret ministériel. Ils ont représentés environ 9,3% des dépenses sur ressources internes.

## PI-17. Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

La gestion de la dette et l'octroi de garanties de l'État constituent des éléments majeurs de la gestion budgétaire. L'enregistrement en bonne et due forme des garanties émises par l'État et l'établissement de rapports y relatifs ainsi que l'approbation de toutes les garanties par une entité unique de l'administration centrale (par exemple, le Ministère des Finances ou une commission de gestion de la dette) sur la base de critères adéquats et transparents constituent également autant d'éléments essentiels d'une gestion efficace de la dette.

- (i) *Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents.* Les données sur la dette externe sont gérées par le logiciel SYGADE. Actuellement c'est la version 5.2 de ce dernier qui fonctionne même si la version 5.3 est déjà installée. Elle est installée actuellement à la Direction de la Dette Externe de la DGDCE du MEF. Les données sur la dette externe sont complètes et un rapprochement systématique entre les données du SIGADE avec les données des bailleurs de fonds se fait au moins une fois par an. La qualité des données sur la dette est jugée bonne. Toutefois aucun rapport sur le stock, le service de la dette et les opérations de cette dernière n'est élaboré pour l'instant. Il en est de même pour la dette interne dont les données sont gérées par la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Ces données sont de bonne qualité<sup>108</sup> ;

<sup>108</sup> Séance de travail avec le Directeur de la Dette publique et son équipe et avec l'adjoint du Trésorier.

- (ii) *Etat de consolidation des soldes de trésorerie de l'Administration Centrale.* Le Compte Unique (CU) du Trésor est le compte consolidé de l'Etat à la Banque Centrale de Mauritanie (BCM). Il se compose du compte courant qui reçoit toutes les recettes de l'Administration Centrale et exécute toutes les dépenses. Le CU inclut également plusieurs comptes divisionnaires (environ 300) pour les entités budgétaires de l'Administration Centrale, les EPA, les EPIC, etc. Tous les soldes de ces comptes sont calculés chaque jour et consolidés<sup>109</sup> ;
- (iii) *Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.* L'article 78 de la Constitution révisée (2006) stipule que les traités qui engagent les finances de l'Etat (emprunts) ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi. Tout emprunt requiert par conséquent son adoption par le Parlement. En ce qui concerne les opérations d'aval ou de garantie de l'Etat pour des engagements physique ou morale elles doivent être autorisées par une loi de finances en conformité avec l'article 9 de la Loi No 78-011 portant loi organique relative aux lois de finances. En outre, l'Administration Centrale contracte des emprunts et émet des garanties en cohérence avec la viabilité à moyen –terme, le maintien d'une épargne de précaution dans le FNRH, la réduction de l'endettement intérieur et les objectifs de lutte contre la pauvreté<sup>110</sup>.

Composantes	Critères minima de notation Méthode de notation M2 Note globale : B	Justification
i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	<b>Note = C</b> : Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement au moins tous les ans. La qualité des données est jugée bonne, mais des lacunes ainsi que des problèmes de rapprochement sont constatés. Les rapports sur le stock et le service de la dette ne sont produits que de manière occasionnelle ou avec un contenu limité.	Les données sur la dette externe sont complètes et de bonne qualité, et un rapprochement systématique se fait au moins une fois par an. Aucun rapport sur le stock, le service de la dette et les opérations de cette dernière n'est élaboré pour l'instant. Il n'y a pas de <i>reporting</i> non plus sur la dette interne qui est jugée de bonne qualité
ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	<b>Note = A</b> : Toutes les soldes de trésorerie sont calculées journallement et consolidées.	Tous les soldes des comptes (Compte Unique du Trésor qui inclut le compte courant et environ 300 comptes divisionnaires sont calculés chaque jour et consolidés
iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.	<b>Note = B</b> : L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties. L'approbation est toujours donnée par une seule entité compétente de l'administration centrale.	L'art 78 de la Constitution 2006 et l'art 9 de la Loi No 78-011 portant loi organique relative aux lois de finances règlementent les emprunts et les garantie. Ces derniers sont contractés en cohérence avec les orientations économiques générales.

<sup>109</sup> Documentation écrite sur les comptes du Trésor et séance de travail avec le Trésorier

<sup>110</sup> FMI, RIM (décembre 2007), Rapport No. 07/375, page 30



## Réforme

L'adoption d'un arrêté instituant les mécanismes budgétaires et comptables ainsi que les modalités de diffusion de l'information sur la dette extérieure de l'Etat est prévu pour début 2008. Il s'agit d'un repère structurel dans le cadre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) financée par le FMI<sup>111</sup>. L'installation de la dernière version du SYGADE à la Direction de la dette est également prévue pour 2008. Dans ce contexte, il est également prévu qu'un comité technique tiendra des réunions mensuelles dont le procès verbal sera transmis aux services du FMI afin que ce dernier soit informé de tout nouveau prêt contracté et du niveau de service de la dette<sup>112</sup>.

## PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

Le Budget 2008 prévoit un montant de 65,3 milliards d'ouguiyas au titre des traitements et salaires soit 44% des dépenses de fonctionnement<sup>113</sup>. Cette importance relative justifie un système pointilleux de contrôle et de mise à jour. Il s'agit de la partie 1 dans la nomenclature administrative qui comprend en plus du salaire, les primes et indemnités, les prestations sociales et les cotisations sociales.

Il convient de distinguer 2 régimes : a) le régime général ; b) le régime militaire. Le montant total des traitements et salaires dans le Budget 2008, s'élève à 65,3 milliards d'ouguiyas tandis que les traitements des trois Etats Majors qui relèvent du régime militaire, Armée, Gendarmerie et Garde Nationale sont budgétisés à hauteur de 21 milliards ou 32% de l'ensemble.

### a) Régime Général

Le règlement mensuel de la solde est basé sur l'exploitation de 2 fichiers distincts: 1) Un fichier nominatif des fonctionnaires de l'Etat situé à la Direction de la Fonction Publique du MFPMA qui intègre tout nouveau fonctionnaire lors de son recrutement et précise son statut, grade, fonction et état civil et décision administrative de recrutement ; 2) Un fichier de la solde situé au niveau du Service de la Solde à la DGB du MEF. Par la "prise en compte", ce dernier reprend toutes les informations relatives au fonctionnaire y compris les éléments financiers et intègre chaque mois les éventuelles mises à jour transmises par le ministère employeur sur le "bordereau des éléments variables". Les éléments variables du traitement<sup>114</sup> ainsi que les retenues et

---

<sup>111</sup> *Idem*, page 30

<sup>112</sup> *Idem*, page 35

<sup>113</sup> Les dépenses de fonctionnement votées dans la Loi de Finances 2008 s'élèvent à 228 milliards d'ouguiyas pour un budget total fonctionnement et BCI, financement national et financements extérieurs de 340 milliards d'ouguiyas.

<sup>114</sup> Décret 2006- 003 /PM et Décret 2007-029 /PM portant modification de la valeur du point d'indice....

suspensions éventuelles sont visées par le contrôleur financier du MEF et communiqués à la DGTCP.

Vers le 20 du mois le service de la solde procède à l'édition d'un listing de contrôle puis le 25 à l'ordonnancement en éditant le listing des paiements, un bulletin de salaire individuel, et un titre de paiement. Le listing et les ordres de virement sont adressés à la DGTCP qui effectue le paiement, les bulletins de salaire sont adressés au ministère qui les distribue. Concernant les ambassades il est effectué une délégation globale accompagnée du détail des affectations.

### b) Régime des personnels militaires

Les fichiers du personnel de l'Armée et de la Gendarmerie sont détenus par le Ministère de la Défense Nationale<sup>115</sup> et celui de la Garde Nationale par le Ministère de l'Intérieur<sup>116</sup>. Ces deux Ministères bénéficient d'une autorisation de sous ordonnancement. La solde militaire exploite un fichier nominatif, numérisé et unique qui comprend des éléments identiques à ceux du fichier civil et dont les variables à incidence financière, état civil, grade, échelon, affectation..., sont régies et mises à jour par décret officiel. Une prévision globale est effectuée en juillet de l'année *n-1* (précédant l'année budgétaire). Une régie d'avance est créditée par ordonnancement de la DGB et réapprovisionnée après apurement. La régularisation après 5 mois en 2007, s'effectuera mensuellement dès 2008. Le Trésorier du ministère est responsable du sous ordonnancement et de l'apurement. Il édite mensuellement une liste nominative d'émargement par unité qui permet le paiement (presque toujours en espèces) en présence du chef d'unité.

- (i) *Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.* Dans le système général, le fichier de paie et le fichier nominatif ne sont pas directement reliés pour assurer la concordance des données et le rapprochement mensuel. L'état de paie intègre chaque mois les modifications transmises par les ministères sur le "bordereau des éléments variables" puis il est vérifié par rapport à l'état de paie du mois précédent. En réalité le service de la solde ne dispose que des informations que les ministères veulent bien lui transmettre. Les modifications du mois sont alors visées avant transmission au Trésor par le contrôleur financier unique rattaché à la primature alors que cette tâche devrait en fait revenir au contrôleur financier du ministère seul à même d'effectuer un véritable contrôle<sup>117</sup>. Des rapprochements partiels ont lieu de manière irrégulière entre le fichier nominatif de certains ministères et le listing informatique. Bien que non transparent et non accessible aux contrôles externes, le

---

<sup>115</sup> Décret N°73033 du 12 mars 1973 fixant l'organisation des services administratifs et comptables et instituant un sous -ordonnancement des dépenses du Ministère de la Défense Nationale

<sup>116</sup> Décret N°085 du 27 mai 1985 portant création d'un sous -ordonnancement des dépenses de la Garde Nationale.

<sup>117</sup> Circulaire MF N°00008 du 24 février 2006 concernant le document annuel de programmation budgétaire initiale (DAPBI) qui prévoit que "...le contrôleur financier participe à la maîtrise de l'exécution des LF tant en crédit qu'en effectif" et du Décret 2005-023 du 13 mars 2005, Art. 4.

système de contrôle de l'armée n'est probablement pas moins fiable dans la mesure où il est basé sur un fichier unique. Chaque mois, entre le 15 et le 20 les modifications à porter au fichier sont communiquées par les unités et vérifiées par l'Etat Major<sup>118</sup> ;

- (ii) *Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.* Les modifications au fichier nominatif et aux états de paie reçues par le service de la solde font l'objet d'une mise à jour mensuelle dans les délais impartis pour les paiements du mois en cours. Une information qui intervient entre la mise à jour du listing et son édition peut encore être prise en compte par la DGB qui joint au listing de paiement une instruction complémentaire corrective destinée au Trésor. Si le service de la solde effectue un travail de suivi, de mise à jour et de contrôle de qualité, des doutes subsistent quant à l'exhaustivité et au respect dans leurs délais de transmission, des données que certaines directions du personnel des ministères doivent transmettre mensuellement<sup>119</sup> à la DGB. C'est surtout le cas en ce qui concerne les personnels affectés dans les régions et plus particulièrement les informations relatives aux primes et indemnités qui peuvent représenter 70% du salaire<sup>120</sup>. La mise à jour du fichier nominatif lui-même faisant l'objet d'incertitudes il n'est pas possible de garantir l'exactitude des dépenses de personnel ordonnancées. Le contrôleur financier central ne peut effectuer qu'un contrôle formel et global et il lui est impossible de vérifier la qualité des informations communiquées au service de la solde par les Ministères. Ce travail incombera au contrôleur financier<sup>121</sup> ministériel et en région aux comptables délégués. Toutefois de l'aveu des services supérieurs de contrôle<sup>122</sup> on constate une implication insuffisante de leur part au niveau de ces contrôles et les informations qui devraient parvenir des unités décentralisées ne sont pas toujours fiables<sup>123</sup>. Dans le régime militaire, concernant la mise à jour du fichier en fonction des éléments variables, et la présence effective des intéressés, la fiabilité repose sur l'unicité du fichier, et le fait qu'un contrôle a lieu au sein de

---

118 Séance de travail avec les services de l'intendance.

119 La CE a procédé en 2002 et sur 3 mois de l'année 2001 à l'audit d'un montant de 824 millions d'ouguiyas payés au bénéfice de personnels de l'enseignement fondamental : '*Audit du programme de l'UE d'appui budgétaire au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*' (PAS IV tranche 1) par le Groupe 2AC. Cet audit a révélé un bon fonctionnement des contrôles de la solde et de l'informatique tout en révélant des retards dans les mises à jour et des carences dans la tenue des dossiers administratifs au niveau du MEN. Les contrôles de présence dans la DREN de Nouakchott étaient satisfaisants.

<sup>120</sup> '*Enquête de traçabilité des dépenses publiques dans le secteur de l'Education*'. C2G Conseil et BINOR - décembre 2007. L'enquête démontre à propos du contrôle des indemnités et primes versées aux enseignants du fondamental de la difficulté à vérifier l'effectivité des affectations au niveau de certaines DREN et IDEN et du non respect des procédures de visa pour le versement des indemnités. Une conclusion identique quant à la difficulté à vérifier l'effectivité des présences ressort de '*l'enquête sur la traçabilité des dépenses publiques du secteur de la Santé*' C2G conseil et BINOR novembre 2006.

<sup>121</sup> Décret du 13 mars 2005 et ordonnance 89/02 modifiée portant règlement général de la comptabilité publique.

<sup>122</sup> Communication des services de l'IGE non infirmée par le contrôle financier du MEN.

<sup>123</sup> Enquêtes de traçabilité cf. point 6 supra.

l'unité lors des paiements effectués en présence du chef d'unité. Le système de régie d'avance alimenté par ordonnancement de la DGB, crée en permanence un compte d'avance que les récents aménagements dans la gestion de la DGTCP ont ramené à un mois et qui s'élevait à 1,2 milliards d'ouguiyas fin 2007 ;

- (iii) *Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.* Le système de prise en compte initial, les bordereaux mensuels des éléments variables, les différentes éditions du listing de paiement, les instructions du Directeur du budget, limitent les décisions en matière de paiement au SG du ministère concerné, au directeur de la fonction publique et au Directeur du budget. Toute décision et toute modification donne lieu à une pièce justificative auditable. Il faut signaler cependant que le paiement de certaines primes en région en particulier les primes d'éloignement sont honorées par les trésoriers en dépit de l'insuffisance des attestations d'assiduité<sup>124</sup>. D'un point de vue organisationnel, le système militaire présente de meilleures garanties de fiabilité mais il ne permet pas les contrôles ce qui confère à l'analyse une simple valeur d'information et n'autorise pas de certification comptable ;
- (iv) *Un système efficace de vérification annuelle des états de paie est en place en vue de déceler les failles du système de contrôle interne et/ou employés fantômes.* Chaque année les fiches navette sont renouvelées sur base des indications du ministère de la fonction publique et des ministères. Toutefois on ne peut pas dire qu'une vérification exhaustive soit pratiquée chaque année et pour l'ensemble des personnels. Des vérifications partielles ont été effectuées à plusieurs reprises au cours des trois dernières années. Le recensement des fonctionnaires a été déclaré prioritaire par le Gouvernement<sup>125</sup> prévoit cet exercice dès le début 2008 ce qui confirme l'urgence de cette opération. La réalisation de dépenses salariales sensiblement supérieures aux prévisions en 2007, assortie de difficultés récurrentes lors des prévisions pour 2008 sont de nature à porter un doute sur la maîtrise de "l'assiette", ceci en dépit des effets de base allégués.

Dans le régime militaire, il n'existe qu'un seul fichier et sa mise à jour est automatique, elle est contrôlée par les chefs d'unité sur site et en présence des bénéficiaires, mais comme signalé en conclusion de (iii) ci-dessus, l'absence de contrôle externe atténué considérablement la valeur et la crédibilité du processus.

Composantes	Critères minima	Justification
-------------	-----------------	---------------

<sup>124</sup> Etude sur la traçabilité des dépenses dans le secteur de l'éducation.

<sup>125</sup> Memorandum sur la politique économique et financière "Fiscal Policy" §24– FMI -2 novembre 2007.

	<b>Méthode de notation : M1</b> <b>Note globale : D+</b>	
i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	<b>Note = D</b> : L'intégrité des états de paie est fortement compromise par l'absence de fichiers de personnel et d'une base de données complète sur le personnel ou par le manque de rapprochement entre les trois listes.	Il n'y a que des rapprochements partiels et de manière irrégulière entre le fichier nominatif de certains ministères et le listing informatique. Le système de l'armée basé sur un fichier unique est non transparent et non accessible aux contrôles externes de l'armée. Les modifications à porter au fichier sont communiquées par les unités et vérifiées par l'Etat Major mensuellement.
ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	<b>Note = B</b> L'actualisation des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie peut accuser un retard de trois mois, mais ce retard n'a d'incidence que sur un petit nombre de changements. Les ajustements rétroactifs sont effectués occasionnellement.	Les modifications au fichier nominatif et aux états de paie reçues par le service de la solde font l'objet d'une mise à jour mensuelle. Si le service de la solde effectue un travail régulier dans ce sens, ce n'est pas sûr que les données que certaines directions du personnel des ministères doivent transmettre mensuellement à la DGB le soient de façon régulière
iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	<b>Note = D</b> : Les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers sont peu efficaces et favorisent des erreurs de paiement.	Les décisions en matière de paiement sont limitées au SG du ministère concerné, au directeur de la fonction publique et au Directeur du budget. Tout changement donne lieu à une trace auditable. Toutefois ce n'est pas le cas dans les régions. Pour l'armée le système ne permet pas les contrôles
iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	<b>Note = C</b> Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.	Seules des vérifications partielles ont été réalisées au cours des trois dernières années.

## Réformes

Le budget 2008 prévoit un contrôle exhaustif des fonctionnaires en poste dès mars 2008, contrôle complété par une analyse fonctionnelle des besoins des ministères en août 2008 en vue d'une meilleure allocation des effectifs. La DFPMA a lancé une consultation en vue de la rédaction du cahier des charges d'un programme intégré qui doit permettre la mise en place d'un fichier unique dès la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2009. Le projet est financé par la BM dans le cadre du PRECASP. L'étude de faisabilité préalable a déjà été exécutée sur financement du PNUD

## **PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics.**

La qualité du système de passation et de contrôle des marchés publics est essentielle à la fois pour des raisons économiques et d'efficacité budgétaire et pour des raisons éthiques car cet aspect de la gestion publique est déterminant dans la perception de la qualité de la gouvernance.

Dans le budget de fonctionnement (2008) les dépenses de biens et services représentent 55 milliards d'ouguiyas soit près de 37% des dépenses de fonctionnement et relèvent à plus de 80% du système de passation des marchés publics. C'est également le cas de la quasi-totalité des dépenses du BCI soit 160 milliards d'ouguiyas dont 50 milliards sur ressources propres. Ces chiffres démontrent l'importance stratégique de l'exercice d'évaluation. L'absence de publication des plans de passation des marchés et des rapports des commissions d'évaluation, le cumul au sein de la CCMP de fonctions incompatibles, la faiblesse des commissions départementales et l'absence de mise en concurrence en dessous des seuils imposés sont des freins à l'amélioration de la qualité des commandes publiques.

Le fonctionnement des systèmes de passation des marchés publics est codifié à travers le Décret 2002/08 instituant le Code des marchés publics et l'arrêté N° 1176/PM fixant les différents seuils et compétences. Les seuils sont fixés selon trois types de marché par nature: fournitures et services, travaux, prestations intellectuelles. Les seuils au-delà desquels l'appel à la concurrence pour toute dépense de l'Etat et des EPA est obligatoire sont de 6 millions d'ouguiyas pour les marchés de fourniture, 8 millions d'ouguiyas pour les marchés de travaux et 5 millions d'ouguiyas pour les prestations intellectuelles. Les EPIC et sociétés d'Etat sont assujettis à des seuils sensiblement plus élevés tandis que les communes doivent faire appel à la concurrence pour tout marché de plus de 1,2 millions d'ouguiyas.

Le système actuel des marchés publics distingue le Régime commun des marchés<sup>126</sup> et le régime dérogatoire<sup>127</sup> des commissions spéciales. Il existe deux types de commissions spéciales, la commission spéciale de la CE qui se tient hors de la CCMP et les autres commissions spéciales qui tout en adoptant en partie les procédures du

---

<sup>126</sup> Par ordre d'importance hiérarchique et seuils de compétence le Régime commun distingue la CCMP, les Commissions ministérielles, les commissions Municipales parmi lesquelles les municipalités de Nouakchott et Nouadhibou bénéficient de seuils supérieurs aux autres villes, les commissions des EPA, des EPIC et des sociétés à capitaux publics, enfin les commissions *ad hoc* qui concernent le Ministère de la Défense nationale et les marchés d'armement en général.

<sup>127</sup> Le régime dérogatoire au régime commun et les Commissions spéciales concernent les projets sur financement extérieur, mais seulement lorsque la Convention qui les régit le précise. Les Conventions peuvent ainsi définir des niveaux spécifiques de mixage empruntant à des degrés divers les procédures nationales et les complétant par des éléments empruntés aux usages particuliers du bailleur, ceci selon la nature des marchés et les seuils de valeur. C'est le cas de nombreux bailleurs dont la BM qui passe les marchés sur financement IDA au siège de la CCM avec des procédures identiques à celles de la CCM mais des seuils parfois différents. Certains projets en particulier s'ils relèvent d'un co-financement par plusieurs bailleurs peuvent adopter des modalités spécifiques *ad hoc*. C'est le cas du projet "Aftout Saheli" co-financé essentiellement par le FADES et la BAD qui donne lieu à des marchés d'un montant considérable et très supérieur aux seuils de compétence de la CCM elle-même.

bailleur se déroulent au sein de la CCM et avec l'assistance de son personnel. Ces Commissions spéciales ont été demandées par les bailleurs à la fois en raison des contraintes légales de leurs pays respectifs et des délais excessifs de passage en Commission Centrale.

(i) *Preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur.* La CCMP, rattachée au PM constitue l'organe supérieur du système des marchés publics. Elle détient le pouvoir d'ouverture, d'évaluation des offres et d'attribution des marchés au dessus de certains seuils. Elle est organe de régulation et de contrôle, entre ce seuil et le seuil de passation qui exige un appel à la concurrence, Elle examine et approuve ou non le résultat des délibérations et procès verbaux d'attribution provisoire élaborés par les autres commissions "départementales" relevant du régime général (Ministérielles, EPA, EPIC, Collectivités.). Un attribut essentiel de la CCMP consiste à être seule autorisée à délivrer les dérogations aux commissions départementales pour les procédures simplifiées ainsi que pour les marchés de gré à gré. Les statistiques de la CCMP<sup>128</sup> fournissent pour les années 2006 et 2007 le nombre de marchés de sa compétence totale et exclusive ainsi que l'intégralité des marchés ayant obtenu dérogation pour une consultation simplifiée, un gré à gré ou un avenant. Par différence tous les marchés relevant des commissions départementales sont des appels d'offre (AO) ouverts à la concurrence. La prise en compte des statistiques relatives à ces marchés, plus nombreux que les marchés intégralement du ressort de la CCM ne peut que renforcer le pourcentage de marchés ouvert à la concurrence puisque toutes les dérogations sont déjà prises en compte. En 2006, 11 marchés ont été passés de gré à gré, 32 sur consultation simplifiée, 4 sur demande de proposition pour 131 sur AO ouvert soit un taux de 74% et de 62% si l'on prend en compte les avenants. En 2007, 15 marchés ont été passés de gré à gré, 17 sur consultation restreinte, 11 sur demande de proposition pour 117 sur AO ouvert. Les taux sont respectivement de 73% et 64% avec les avenants. La grande majorité des marchés se situe entre seuil de compétence CCM et seuil de passation et devraient passer par les Commissions Départementales mais il existe un certain doute quant au degré de pratique du fractionnement, pratique avérée et signalée par des audits qui entraîne absence de consultation publique ouverte et absence de contrôle de la CCMP<sup>129</sup>. Cette pratique perdure pour des

---

<sup>128</sup> Le site internet de la CCMP est encore récent et ne publie actuellement que les données relatives à l'exercice 2007, les chiffres de l'année 2006 qui ont été communiqués aux membres de l'équipe devraient prochainement y être également présentés.

<sup>129</sup> Les audits des appuis budgétaires de la CE par le cabinet 2AC couvrant l'exercice budgétaire 2003 ont rejeté jusqu'à 48% des dépenses directes et autant pour certaines dépenses déléguées du Ministère de la Santé comme celles du Centre Hospitalier National (Source : Rapport final mission 3, page 10).

raisons de facilité et d'organisation insuffisante au niveau des gestionnaires.<sup>130</sup>

Les commissions spéciales qui passent par la CCM, telles que les marchés sur financement IDA sont bien entendu des marchés ouverts à la concurrence, utilisant presque intégralement les procédures nationales et aussi bien contrôlés que les marchés relevant du régime général. Les autres commissions spéciales de bailleurs comme celle du FED, bien qu'utilisant des procédures et des seuils sensiblement différents de ceux du régime général font jouer la concurrence de manière aussi nette que possible, et souvent par des AO ouverts. Bien qu'emmenée à passer des marchés d'un montant très élevés la commission spéciale du projet "Aftout Saheli" comme les autres commissions spéciales en traite un nombre relativement restreint et cette commission fait appel à la concurrence ;

(ii) *Étendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels.* Les dérogations à la règle obligatoire d'appel à la concurrence prévues par le Code des marchés publics et détaillées par l'arrêté N°1176/PM sont strictement règlementées par les articles 43 et 44 de ce même code. La décision d'autoriser une consultation simplifiée ou une négociation de gré à gré relève du pouvoir exclusif de la CCMP ce qui en limite la pratique tout au moins si l'on se situe au dessus des premiers seuils d'appel obligatoire à la concurrence. Mais ici aussi la difficulté qui subsiste à maîtriser et à chiffrer la fréquence du fractionnement entraîne le non recours à requête en dérogation ce qui fait que la justification de l'utilisation de méthodes moins concurrentielles est en fait insuffisante dans la pratique<sup>131</sup>. Par ailleurs, un certain nombre de commissions spéciales autorisent le bailleur à se référer exclusivement à ses propres règles et peuvent donc admettre des dérogations sans aucune référence au régime général ;

(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations. Il existe un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations liées au processus de passation des marchés publics. Le CMP prévoit en son Titre 6, articles 135, 136 et 137 une procédure de règlement des différends et litiges, d'abord à l'amiable, puis par arbitrage et en cas de refus de la décision d'arbitrage par recours aux instances juridiques compétentes en l'occurrence la chambre administrative de la Cour Suprême. Dans la réalité le système ne fonctionne pas de manière satisfaisante, très peu de recours aboutissent

---

<sup>130</sup> La RDP de 2007 rappelle que les audits font ressortir entre autres dysfonctionnements " .../les fractionnements de marchés " page 56.

<sup>131</sup> Le fractionnement est l'une des causes essentielles de non validation à côté des irrégularités relatives aux identifiants. Il convient également de souligner l'engorgement des structures de contrôle a priori et le manque de capacités. Cette situation incite de fait les décideurs à éviter la procédure d'appel à la concurrence afin d'être approvisionnés plus rapidement (Source : Rapport de la BM sur la Revue des Dépenses Publiques, août 2007)



en particulier du fait de la lenteur de la procédure et de son caractère non suspensif.

Composantes	Critères minima de notation de la composante. Méthode de notation M2 Note globale : C	Justifications
i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	<b>Note = C</b> : Les données disponibles montrent que moins de 50% des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé sont passés par voie d'appel d'offres ouvert, mais les données peuvent être inexactes	Même si les données disponibles montrent que plus de 50% des marchés sont passés par voie d'appel d'offre ouvert, la pratique de fractionnement de marché remet fortement en doute la validité de ces données ce qui justifie la note C.
ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	<b>Note = C</b> : La justification de l'utilisation de méthodes moins concurrentielles est peu convaincante ou fait défaut	La difficulté qui subsiste à maîtriser et à chiffrer la fréquence du fractionnement entraîne le non recours à requête en dérogation ce qui fait que la justification de l'utilisation de méthodes moins concurrentielles est en fait insuffisante dans la pratique
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	<b>Note = C</b> : Un mécanisme d'enregistrement et de traitement de réclamations liées au processus de passation des marchés est en place, mais sa conception laisse à désirer et elle ne fonctionne pas d'une manière qui permette une résolution en temps opportun des réclamations.	Il existe un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations liées au processus de passation des marchés publics conformément au CMP (en son Titre 6, articles 135, 136 et 137). Dans la réalité le système ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Il est lent avec très peu de recours qui aboutissent.

## Réformes

Le Gouvernement a engagé depuis décembre 2004 une réforme du système national de passation des marchés publics. Cette réforme envisage la mise en place d'un système de passation transparent, efficace, équilibré, équitable et bien régulé par la révision du cadre juridique et institutionnel des marchés publics et le renforcement des capacités des structures de passation en place<sup>132</sup>. Le nouveau code devra en particulier traiter la dissociation des fonctions évoquées plus haut et prévoir (i) la mise en place d'un système de contrôle à priori des marchés publics séparé de la fonction de passation, (ii) un recours suspensif, (iii) une gamme de sanctions et leurs modalités d'application, (iv) la publication systématique de plans de passation de marchés ainsi que les procès-verbaux d'évaluation des offres.

Les travaux ont nettement progressé et le futur code, sous la responsabilité d'un comité de pilotage *ad hoc*<sup>133</sup>, élargi à de nouveaux membres par Arrêté conjoint du MAED et

<sup>132</sup> Note sur le projet " Réforme du système de passation des marchés publics" CCM

<sup>133</sup> Ce comité de Pilotage a été élargi à de nouveaux membres par Arrêté conjoint du MAED et du SGG n°0774 du 01/06/2006

du SGG No 0774 du 01/06/2006, en est aux dernières retouches avant son adoption par le conseil des ministres. Le document est intitulé "Projet de code des marchés publics'."

## **PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non- salariales**

En Mauritanie, le contrôle interne est essentiellement exercé par les contrôleurs financiers ministériels placés sous l'autorité de la Direction Générale du Budget (DGB) du MEF et par le contrôleur financier central relié au Secrétaire Général du Gouvernement à la Primature. Le contrôleur financier central contrôle le titre des dépenses du MEF, le titre des dépenses communes et la partie relative aux salaires. Les contrôleurs financiers participent à la maîtrise de l'exécution du budget, notamment dans les phases d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement de la dépense. Le contrôleur financier central donne aussi son avis sur tous les projets de textes à incidence financière. Ce contrôle a été récemment déconcentré auprès des ordonnateurs ministériels et a été également doté d'une législation actualisée. Les comptables publics du Trésor exercent également un contrôle régulier lors du paiement des dépenses. Ce système de contrôle est renforcé depuis 2007, grâce à l'utilisation effective d'un système intégré de gestion des dépenses (dénommé RACHAD) couvrant toute la chaîne de la dépense publique. Au-delà de ces activités de contrôle régulières et inhérentes à la gestion budgétaire, d'autres organes internes à l'Administration Centrale contribuent de par leurs interventions à assurer le contrôle des finances publiques. Il s'agit des différents corps d'Inspection ayant des fonctions aussi bien de contrôle que d'audit. Toutefois, ces organes ont essentiellement un mandat de vérification et font l'objet de l'indicateur PI-21.

- (i) *Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.* Diverses mesures sont prévues pour le contrôle des engagements des dépenses. En début d'année, les contrôleurs financiers approuvent les documents annuels de programmation budgétaire initiale (DAPBI) des ordonnateurs ministériels et la DGB procède à l'ouverture trimestrielle des crédits à l'engagement en conséquence. Des crédits sont également ouverts en paiement tenant compte des disponibilités de trésorerie. Ces plafonds sont introduits dans le système RACHAD. Cette opération utilise le module « administrateur central » réservé au MEF et ne peut être modifiée par les « administrateurs locaux » du système intégré. Pour chaque dépense, l'acte d'engagement ne peut être conclu qu'après le visa du contrôleur financier. Celui-ci exerce un contrôle de viabilité budgétaire, de régularité et de légalité sur la base des pièces présentées. Le contrôleur financier examine, entre autre, l'existence de crédit pour la dépense proposée, l'habilitation effective de l'ordonnateur de la demande d'engagement, l'existence d'au moins 3 devis (avec des codes de fournisseur différents), le respect des règles de concurrence et l'exactitude du calcul. La procédure normale en vigueur exige notamment que pour les dépenses effectuées auprès des fournisseurs ou prestataires de l'État, des crédits soient bloqués avant le lancement du marché. Dans ces cas, l'acte d'engagement qui doit précéder l'engagement juridique permet aussi de

régulariser ce blocage pour tenir compte du montant exact du marché et libérer, le cas échéant, les crédits excédentaires. Aucun marché ne peut être attribué au delà des crédits disponibles à tel effet (crédits bloqués).

Dans la pratique, certains de ces contrôles à l'engagement (notamment le visa du contrôleur financier) sont pour la plupart contournés (notamment pour les opérations d'achat de biens et services auprès des fournisseurs et des prestataires) par l'utilisation des procédures simplifiées ou d'urgence qui permettent un traitement simultané des actes d'engagement et d'ordonnancement des dépenses. Ceci a des conséquences négatives en termes juridiques car l'État est juridiquement engagé sans que l'acte d'engagement soit fait. Sur le plan de la gestion budgétaire l'acte juridique est conclu par la signature du marché ou du contrat de la prestation. Sur le plan de la trésorerie de l'État il n'y a pas d'incidence sur le dépassement des allocations budgétaires approuvées dans la Loi de Finances ou des ressources effectivement disponibles. Le Trésor peut anticiper les besoins de trésorerie sur la base des blocages en cours mais sans aucune visibilité sur les échéanciers. Dans la pratique, le Trésor est dans l'incapacité d'anticiper correctement les besoins, les DRI étant par définition payables sans préavis ni délai. Par ailleurs, le contrôle financier de l'engagement des dépenses transférées auprès des services déconcentrés de l'État, s'exerce uniquement lors de la notification des crédits globaux. En résumé, les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses de l'Administration Centrale existent et sont en partie efficaces mais sont enfreintes de temps à autre par l'utilisation massive des procédures simplifiées ou d'urgence.

- (ii) *Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.* D'autres règles et procédures existent aussi pour contrôler les dépenses après l'engagement<sup>134</sup>. Il s'agit d'une série de règles de base pour le traitement et l'enregistrement des transactions qui s'articulent grâce au système RACHAD. Elles s'exercent à différents niveaux par les services émetteurs, la Direction Administrative et Financière (DAF) du département ministériel concerné et les ordonnateurs, le Secrétaire Général (SG) du département ministériel concerné, et sont par la suite complétées par la supervision des contrôleurs financiers. Malgré la récente introduction de RACHAD, cette série de règles est assez bien comprise par les agents directement concernés par leur application, ayant comme reflet un faible taux d'erreur ou de rejet des transactions financières courantes rapportées par les contrôleurs financiers. Ce taux est uniquement de 0,56% en 2007 (sur la base des ordonnancements totaux). Le contrôleur financier examine les projets d'actes des ordonnances au point de vue de l'application des

---

<sup>134</sup> Ces règles ne sont pas rassemblées dans un manuel de procédures de contrôle interne. Elles figurent pour la plupart dans le Décret 62-43 du 22 janvier 1962 portant organisation du contrôle financier de la RIM, le Décret 2005-23 du 13 mars 2005 instituant un contrôle financier auprès des départements ministériels, et l'Arrêté R-2294 du 11 septembre 2006 fixant la chaîne des opérations de dépenses publiques avec l'application de RACHAD.

dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de leurs conséquences pour les finances publiques, de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits et des emplois, de l'exactitude de l'évaluation et de l'exécution du budget. Cependant, il ne se prononce pas sur l'opportunité de la dépense. Ce contrôle s'exerce sur la base des pièces justificatives et ne se complète rarement par des visites *in situ*, le contrôle *in situ* s'exerçant généralement lors des réceptions des travaux ou des marchés importants. Par ailleurs, le paiement effectif des dépenses est précédé d'un contrôle interne exercé par le comptable public. Ce contrôle vérifie l'exhaustivité des pièces justificatives et leur conformité avec la saisie informatique et supervise à nouveau les aspects liés à la régularité de la dépense. Il convient de préciser que ces règles et procédures ne s'appliquent pas aux ressources transférées auprès des services déconcentrés de l'État<sup>135</sup> et que presque aucun mécanisme de contrôle *à posteriori* n'est prévu pour conditionner les nouvelles notifications de crédit<sup>136</sup>. Ces dépenses représentent 13% des dépenses totales ordonnancées en 2007. En résumé, certaines mesures de contrôle des dépenses de l'Administration Centrale font double emploi tandis que d'autres font défaut.

- (iii) *Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions.* Les dispositions en vigueur pour l'exécution des dépenses prévoient l'application de la procédure standard pour la plupart des dépenses courantes (normales) avec les phases d'engagement, puis d'ordonnancement et de liquidation. Cependant, quand la dépense s'effectue au niveau déconcentré ou extérieur, les règles renvoient à la procédure de notification des crédits. Par dérogation, les phases d'engagement et d'ordonnancement peuvent être confondues en une seule phase dans les cas d'urgence, d'alimentation d'une régie d'avance ou des montants définitifs à payer connus d'avance. Ce sont les dépenses avec règlement immédiat (DRI).

En 2007, 78% des dépenses ont été exécutées par la procédure de DRI et 13% par des notifications de crédits, ce qui fait que 9% seulement des dépenses ont été exécutées par la procédure standard (moyenne annuelle en base ordonnancement). Le recours massif à la procédure DRI est souvent injustifié dans les titres des dépenses des biens et services et des dépenses d'investissement. Dans ces cas précis, la non-observation flagrante des règles est de façon paradoxale acceptée par les contrôleurs financiers. Le comportement des services de l'Administration Centrale qui constitue à éviter les actes d'engagement est en grande partie toléré grâce à l'existence

---

<sup>135</sup> Au niveau local, le comptable secondaire assure les contrôles internes au même titre que le comptable central à Nouakchott. Le décret de 2005 sur le contrôle financier a prévu que « au niveau des services déconcentrés de l'Etat (...) le comptable du Trésor en fonction au chef-lieu de la Wilaya à laquelle sont rattachés ces services assurera temporairement les missions du contrôle financier ».

<sup>136</sup> Depuis 2007, le Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération conditionne les nouvelles notifications aux postes à l'étranger à la production d'un rapport d'utilisation des notifications précédentes.

préalable des blocages de crédits<sup>137</sup>. Cependant, leur régularisation se fait au fur et à mesure de la consommation du marché et ne permet pas de confirmer le montant exact du contrat signé pour libérer le surplus de crédits bloqués. Cette pratique à la fois répandue et acceptée au sein de l'Administration constitue un certain risque à la bonne gestion des finances publiques. Par ailleurs, des dérogations de plus en plus fréquentes autorisent des régies d'avance au-delà du seuil prévu par les règles de base<sup>138</sup>. Enfin, les dérogations fréquentes des règles (concernant notamment le recours aux DRI et les plafonds des régies d'avance) sont l'expression en quelque sorte d'une inadaptation des procédures normales aux besoins du contexte actuel.

Composantes	Critères minima (Méthode de notation : M1) Note globale D+	Justifications
i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	<b>Note = C</b> : Les mesures de contrôle des engagements des dépenses existent et sont en partie efficaces, mais ne couvrent pas l'ensemble des dépenses ou sont enfreintes de temps à autres	Dans la pratique, bon nombre de contrôles à l'engagement sont pour la plupart contournés par l'utilisation des procédures simplifiées ou d'urgence qui permettent un traitement simultané des actes d'engagement et d'ordonnancement des dépenses.
ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	<b>Note = C</b> : Les autres règles et procédures de contrôle interne prévoient une série de règles de base pour le traitement et l'enregistrement des transactions, qui sont comprises par les agents directement concernés par leur application. Certaines règles et procédures paraissent excessives, tandis que d'autres mesures de contrôle sont déficientes dans des domaines de moindre importance.	La série de règles existante est assez bien comprise par les agents directement concernés par leur application, ayant comme reflet un faible taux d'erreur ou de rejet des transactions financières courantes rapportées par les contrôleurs financiers.
iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	<b>Note = D</b> : La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles ou le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence	En 2007, 78% des dépenses ont été exécutées par la procédure de DRI et 13% par des notifications de crédits, ce qui fait que 9% seulement des dépenses ont été exécutées par la procédure standard.

## Réformes

La déconcentration de l'ordonnancement et du contrôle financier et l'installation effective du système RACHAD sont encore très récentes. Ces réformes ont reçu l'appui constant du SCAC à travers le programme d'appui à la modernisation du contrôle

<sup>137</sup> L'acte de blocage des crédits permet de faire un certain nombre de contrôles préalables à l'engagement dont la vérification de l'existence des allocations budgétaires nécessaires. Il permet aussi de sécuriser les crédits afin d'éviter qu'ils soient utilisés à d'autres fins, comme s'ils avaient été effectivement engagés. Ainsi, les agents de l'Administration Centrale voient plus de travail que de gains à procéder à l'étape de l'engagement.

<sup>138</sup> La création d'une régie d'avance est réservée au paiement de dépenses de faible importance ou des dépenses de nature particulière et urgente. Les soldes en fin d'année fournis par la DGTCP montrent qu'au moins 68% des régies d'avance excèdent le plafond standard (de 600.000 ouguiyas) grâce à une dérogation accordée par le Ministre chargé des finances. Aussi, certains de ces soldes sont négatifs.

financier (PAFIEM). Elles visent à rapprocher les structures de contrôle *à priori* des dépenses des ministères dépensiers, à automatiser les transactions et les contrôles financiers et à accélérer la dépense publique. Par ailleurs, l'arrêté de 2007 précisant les dépenses pouvant être affectées par DRI est en cours de mise en application. Un autre arrêté fixant les modalités d'exercice du contrôle financier est en préparation et prévoit d'insister le rôle des contrôleurs financiers ministériels dans la vérification du service fait (y compris par des contrôles sur place), conformément aux recommandations de l'IGE.

## PI-21 Efficacité du système de vérification interne

La plupart des fonctions de vérification interne en Mauritanie sont simultanément assumées par l'Inspection Général d'État (IGE) qui relève de la Primature, l'Inspection Générale des Finances (IGF) qui dépend du MEF et les Inspections Internes rattachées aux différents départements ministères. Toutefois, ces organes assument aussi certaines fonctions de contrôle traitées dans l'indicateur précédent. Il y a d'autres structures qui contribuent aussi aux activités de vérification mais le font en moindre mesure<sup>139</sup>. Plusieurs dispositions réglementaires déterminent les attributions de ces organes et les règles applicables aux vérifications. En général, il y a encore peu de coordination entre ces divers organes dotés des moyens limités et ayant des mandats qui souvent se chevauchent.

- (i) *Couverture et qualité de la vérification interne.* Depuis 2005, l'IGF a été redynamisée, des Inspections Internes ont été effectivement créées dans l'ensemble des départements ministériels et une IGE a été instituée et mis en place. Avant cette date, les Inspections Internes prévues dans les textes réglementaires n'étaient opérationnelles que dans les ministères de l'éducation, de la justice et de la santé. Ces différents corps d'inspection interne ont des missions très étendues qui couvrent au total les principales fonctions de vérification interne dans l'ensemble des entités de l'Administration Centrale, des agences et sociétés d'État, des collectivités locales et des projets d'investissement sous financement extérieur. Leurs attributions sont parfois identiques et parfois complémentaires. Au-delà des vérifications sur la régularité, la conformité, la pertinence et le constat du service fait des dépenses effectuées, les attributions de ces organes prévoient aussi une vérification interne axée sur le suivi des systèmes et de la performance. Ces organes n'ont pas de manuel de procédures et leurs membres ne sont pas dotés d'un statut particulier. Uniquement l'IGF est doté d'une Instruction organisant ses travaux.

---

<sup>139</sup> La Direction de la Lutte Contre la Délinquance Économique et Financière rattachée au Ministère de l'Intérieur, des Postes et des Télécommunications conduit des investigations policières en vue de la recherche et la répression des délits à caractère économique et financier et l'ancienne Inspection du Trésor (dans le nouvel organigramme dénommé service d'audit interne) mène des vérifications inopinées des caisses publiques et exerce un contrôle de régularité des pièces de dépenses sur les comptes publics.

Dans la pratique, la couverture effective de toutes ces attributions et entités est limitée faute des moyens<sup>140</sup> suffisants et de coordination<sup>141</sup>. En effet, il n'y a pas une vue d'ensemble sur les programmes de travail et sur les rapports de vérification des corps d'inspection. Ceci ne permet pas une analyse globale des risques et se traduit par un nombre relativement faible de missions réalisées. À titre d'exemple, l'IGF a conduit 18 missions de son programme annuel et 12 missions de conseil en 2007 et l'IGE a réalisé 200 missions au total depuis sa création. En conséquence tous les domaines d'intervention prévus par la loi ne sont pas couverts dans la pratique et certaines mesures de vérification ne sont pas appliquées. En particulier, les audits internes analysent peu les aspects systémiques et de performance. Ce type de contrôle est principalement exercé par les Inspections Internes des ministères qui n'ont pas des compétences pointues en finances publiques ;

- (ii) *Fréquence et diffusion des rapports.* Les vérifications s'effectuent soit sur la base d'un programme annuel confidentiel, soit sur requête ponctuelle de l'autorité compétente. Uniquement l'IGF et certaines Inspections Internes ont un programme de vérification annuel approuvé par l'autorité. Dans tous les cas, elles aboutissent à des constats et/ou des recommandations qui font régulièrement l'objet d'un rapport à l'issue de chaque mission. Généralement, les rapports sont contradictoires et tiennent compte des réponses des agents aux observations soulevées. Par ailleurs, l'IGE élabore depuis 2007 un rapport de synthèse mensuel qui résume les vérifications internes réalisées. Ce rapport s'élabore avant le 3 de chaque mois à partir des informations dont ils ont pris connaissance (l'IGF ne communique pas encore ses vérifications). Ces rapports sont destinés à l'autorité hiérarchique respective de chacun des corps d'inspection au sein de l'Administration Centrale qui décide des suites à donner (notamment d'autres destinataires éventuels). Pour l'IGE les rapports sont adressés au Chef de l'État et au Premier Ministre tandis que pour l'IGF ils sont uniquement destinés au Ministre chargé des Finances. Les rapports des Inspections Internes sont transmis au Ministre du Département concerné avec copie à l'IGE. De ce fait, ces rapports ne sont pas adressés à la Cour des Comptes et leur transmission n'est pas systématique non plus ;
- (iii) *Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.* Les rapports de vérification ont tendance à mettre l'accent sur les constats plutôt qu'à la formulation de recommandations. Par exemple, le constat d'une malversation ne s'accompagne pas

---

<sup>140</sup> On constate des insuffisances au niveau des effectifs (l'IGF est dotée de 9 Inspecteurs Généraux et de 11 Inspecteurs Vérificateurs et l'Inspection Interne du nouveau MEF de 1 Inspecteur Général et de 1 Inspecteur) mais certains efforts sont faits pour doter les corps d'inspection des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions (création des régies d'avance auprès de l'IGE et de l'IGF).

<sup>141</sup> Les textes réglementaires prévoient certaines mesures de coordination mais elles ne sont qu'en partie opérationnelles. Par exemple, ils déterminent que l'IGE a préséance sur tous les corps d'inspection et de contrôle ministériels et qu'elle reçoit copie de tous leurs rapports. À présent, uniquement une circulaire a été prise pour convier les Inspections Internes à transmettre leurs rapports et programme de travail à l'IGE. L'IGF ne procède pas encore dans ce sens.

automatiquement de recommandations constructives pour éviter ce type de comportement dans l'avenir. Il est difficile de donner une mesure de la suite donnée aux conclusions de la vérification interne car aucun service administratif n'est chargé de faire ce suivi et que les différents corps d'inspection ne disposent pas d'un mécanisme pour suivre ces éléments. Par exemple, aucun registre ne donne le nombre d'insuffisances matérielles sur le courant d'une année et le taux de correction. L'IGE et l'IGF ont la possibilité de faire une mise en demeure et de saisir les juridictions aux fins de poursuite si elles trouvent des détournements. Pour ces problèmes majeurs, une suite immédiate et exhaustive est donnée aux constats des vérifications afin d'obtenir la réparation du préjudice financier. Cependant, dans le reste des cas, le suivi des recommandations contenues dans les rapports n'est pas systématique et immédiat. Les corps d'inspection partagent le sentiment que leurs recommandations sont souvent ignorées. Un exemple qui a été partagé avec la mission est celui d'un rapport de vérification concernant les douanes : « *On avait réussi à faire payer l'entreprise pour les exonérations dont elle avait bénéficié sans avoir le droit ainsi qu'a rappeler les Douanes qu'elles n'avaient pas à créer des exonérations artificielles mais pour le reste on a classé le dossier sans donner suite aux autres recommandations* ».

<b>Composantes</b>	<b>Critères minima Méthode de notation : M1 Note globale : D+</b>	<b>Justifications</b>
i) Couverture et qualité de la vérification interne	<b>Note = D</b> : Il y a peu, voire aucune vérification interne axée sur le suivi des systèmes	Faute de moyens la couverture pour l'audit interne reste limitée. En plus, les audits internes analysent peu les aspects systémiques et de performance.
ii) Fréquence et diffusion des rapports	<b>Note = C</b> : Des rapports sont établis régulièrement pour la majorité des entités de l'administration centrale, mais pas adressés au ministère des finances et à l'institution supérieure de contrôle	Pour l'IGE, les rapports sont adressés au Chef de l'État et au Premier Ministre tandis que pour l'IGF ils sont uniquement destinés au Ministre chargé des Finances. Les rapports des Inspections Internes sont transmis au Ministre du Département concerné avec copie à l'IGE (ces rapports ne sont pas adressés à la Cour des Comptes et leur transmission n'est pas systématique non plus)
iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	<b>Note = C</b> : Les gestionnaires font un certain suivi des questions majeures, mais avec du retard.	Dans un bon nombre des cas, le suivi des recommandations contenues dans les rapports n'est pas systématique et immédiat.

## Réformes

Le nouvel organigramme du MEF prévoit un service d'audit interne aussi bien au sein de la DGB, directement rattaché au Directeur Général du Budget que de la DGTCP rattaché à la Direction de la Comptabilité Publique (voir tableau no. 8). La stratégie de



l'IGE pour 2008 prévoit de consacrer 30% du temps de travail du personnel au renforcement des capacités des unités de contrôle et d'audit internes de l'administration, à l'amélioration de leur coordination et à des aspects de normalisation de l'action de l'administration. Dans ce contexte, plusieurs mesures sont en train d'être prises, tels que l'encadrement des Inspections Internes, la réalisation des missions de contrôle conjointes et l'instauration des réunions régulières de coordination des corps d'inspection.

### **3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers**

#### **PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes**

La gestion des comptes d'avance et des comptes d'attente relève en premier chef de l'Ordonnance 89-012 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique, modifiée 2006 et est précisée par l'arrêté R-165 du 12 décembre 1993 relatif aux régies d'avances et de recettes des organismes publics, ainsi que par la loi 2001-039 du 19 Juillet 2001 sur l'apurement des comptes de la comptabilité générale de l'Etat. L'ordonnance précitée définit également les conditions d'ouverture et de fonctionnement des comptes de disponibilités.

- (i) *Régularité du rapprochement bancaire* Depuis la fin 2005 la circulaire MF N° 5 du 12 septembre 2005, interdit l'ouverture de comptes bancaires en dehors de la BCM, et depuis 2007 tous les comptes d'entités publiques, dès lors qu'il s'agit de ressources d'origine nationale payées à travers le budget de l'Etat sont regroupés à travers des comptes divisionnaires sous la racine unique d'un compte du Trésor à la BCM qui comprend également le compte courant par lequel passent les opérations bancaires. Tous ces avoirs sont ainsi automatiquement inclus dans la PNG. Les ressources d'origine extérieure échappent à cette obligation qui ne s'applique pas non plus aux EPIC ni aux entreprises à capitaux d'Etat bien que certaines s'y conforment.

Le relevé quotidien des opérations sur le compte courant du Trésor à la BCM est saisi à travers un fichier informatisé. De manière hebdomadaire ainsi que chaque fin de mois ce fichier est rapproché du fichier des écritures comptables du Trésor enregistrées dans la base de données numérisée du Trésor '*Beit el Mal*'<sup>142</sup>. Ces rapprochements permettent un suivi et une analyse quotidienne des écarts (délais d'encaissement normaux) et des anomalies.

- (ii) *Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances* Le nombre et la pratique des comptes d'avance, c'est-à-dire des dépenses payées sans ordonnancement préalable ont été considérablement

---

<sup>142</sup> Séance de travail avec la DGTCP et Rapport révisé de la RDP menée par la BM- Août 2007 (« *Beit El Mal* » signifie trésor en arabe).

réduits ces dernières années. Ces comptes sont essentiellement constitués à l'occasion du paiement des intérêts payables dès adjudication des bons du trésor. A fin 2007 le montant total des comptes d'avance était de 5,015 milliards d'ouguiyas. Ce montant comprend les régies d'avance pour la partie non apurée. L'observation faite concernant les comptes d'avance, vaut pour les comptes d'attente dont le nombre et l'importance sont marginalisés depuis la mise en application du système RACHAD. Le montant total du solde de ces comptes au 31 décembre 2007 représentait seulement 62 milliards d'ouguiyas (*Beit el Mal* comptes 479 11 et 475 11)<sup>143</sup>

Pour ces 2 catégories de comptes une fois par an, à l'occasion de la production du compte de gestion et de la Loi de Règlement, il est procédé au rapprochement, c'est le "développement de solde du compte". Cette opération est exécutée plus de 2 mois après la fin de la période.

Composantes	Critères minima Méthode de notation M2 Note globale : C+	Justifications
i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	<b>Note = A</b> : Le rapprochement de tous les comptes bancaires de l'administration centrale se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin de la période, sur une base agrégée et détaillée.	De manière hebdomadaire ainsi que chaque fin de mois le fichier informatisé du relevé quotidien des opérations sur le compte courant du Trésor à la BCM est rapproché du fichier des écritures comptables du Trésor enregistrées dans la base de données numérisée du Trésor " <i>Beit el Mal</i> "
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	<b>Note = D</b> : Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, OU moins souvent.	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avance se font une fois par an, à l'occasion de la production du compte de gestion et de la Loi de Règlement. Cette opération est exécutée plus de 2 mois après la fin de la période.

## Réforme

Le logiciel interne de la DGTCP "*Beit el Mal*" permet d'ores et déjà d'effectuer ces rapprochements sur commande et avec la périodicité souhaitée. Il est prévu de le faire mensuellement à partir de mars 2008.

<sup>143</sup> Source DGTCP, *Idem*

## PI- 23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires.

- (i) Santé. Le budget de fonctionnement 2008 du MS<sup>144</sup> prévoit 7,9 milliards d'ouguiyas dont 2,6 milliards pour la partie 2 "biens et services". Sur ces 2,6 milliards d'ouguiyas, le montant des biens et services faisant l'objet d'une délégation aux 13 DRASS représente 998 millions d'ouguiyas soit 38 %. Il s'agit de biens et services destinés au fonctionnement des services déconcentrés et des prestataires de soins ainsi que de compléments de salaire comme les primes d'éloignement ou de salaires d'agents contractuels. Ces allocations sont transférées à la direction régionale d'action sanitaire et sociale (DRASS) par le trésor, le Wali en est l'ordonnateur délégué sous le double contrôle du comptable régional assermenté et du directeur régional de la Santé. La programmation et l'allocation des fonds aux circonscriptions sanitaires de Moughata (CSM) et de la Direction Régionale de la Protection Sanitaire et Sociale (DRPSS) sont faites de manière directive par le niveau central. Au bout de la pyramide au niveau des formations sanitaires, il n'existe par contre ni directive du MS ni document prévisionnel élaboré au niveau de la DRASS précisant la répartition qui relève des propositions des médecins chefs en général ceci sans élaboration d'un document prévisionnel<sup>145</sup>. Concernant les vaccins mis à disposition des formations en nature, il existe une répartition indicative ayant servi à la prévision globale de besoins, mais la destination finale effective à l'intérieur des CSM demeure du ressort du médecin chef. Les médicaments sont réapprovisionnés à partir d'un fond de roulement initial puis selon les recouvrements effectués

En termes d'exécution il n'existe pas non plus de collecte systématique et exhaustive des données sur les ressources perçues en espèces ou en nature par les unités de base, mais l'enquête réalisée en 2006 a démontré<sup>146</sup> éléments chiffrés à l'appui que les montants alloués étaient à près de 100% effectivement mis à disposition des unités, avec toutefois des délais variables et parfois pénalisants.

- (i) Education Le budget de fonctionnement du Ministère de l'Education Nationale<sup>147</sup> pour l'année 2008 s'élève à 30,6 milliards d'ouguiyas dont seulement 5,16 milliards d'ouguiyas au titre des biens et services. Sur ces 5,16 milliards d'ouguiyas seulement 825 millions d'ouguiyas relèvent des budgets des directions régionales de l'éducation nationale (DREN) et des inspections départementales de l'éducation nationale (IDEN) des 12 régions

---

<sup>144</sup> LF initiale Budget de l'Etat pour l'année 2008. Titre 53- page 215.

<sup>145</sup> Enquête sur la traçabilité des dépenses publiques du secteur de la santé. C2G conseil – BINOR Associés- novembre 2006. Pages 37, 38. Portant sur les budgets de fonctionnement 2004 et 2005.

<sup>146</sup> Enquête citée ci-dessus Pages 56, 57- tableaux des pages 60 et 61

<sup>147</sup> LF initiale Budget de l'Etat pour l'année 2008. Titre 50- page 199.

(Nouakchott non compris) au titre de la partie 2 “biens et services” soit moins de 16%. Ces dépenses concernent des allocations de fonctionnement en biens et services, ainsi que le paiement d’agents contractuels (PNP). Les primes et indemnités aux fonctionnaires éloignés font l’objet d’un ordonnancement et d’une délégation de crédit différente non inscrite au chapitre de la DREN. Une enquête de traçabilité récente <sup>148</sup> a permis une meilleure connaissance des allocations déléguées par le MEN aux DREN et IDEN. Le paiement des personnels non permanents (PNP) peut être suivi au niveau périphérique par contre en ce qui concerne les indemnités il n’existe pas de réel suivi, les rapports n’existent pas ou ne sont pas transmis au niveau central ce qui dénote un processus ni contrôlé ni transparent.<sup>149</sup> Concernant les autres dépenses de fonctionnement la délégation de crédit destinée aux établissements du secondaire et du fondamental demeure globalisée au niveau régional. Aucune répartition n’étant indiquée ni aucune directive, la répartition est totalement laissée à la responsabilité des autorités périphériques qui ne sont pas non plus tenues d’informer systématiquement le niveau central a posteriori<sup>150</sup>. Avec difficulté et pour un nombre limité d’écoles l’échantillon analysé lors de l’enquête précitée donne un aperçu de la répartition des délégations de crédit par établissement<sup>151</sup> mais toute connaissance exhaustive est impossible et bien que les DREN soient tenues de tenir une comptabilité détaillée et à jour de l’usage fait des fonds qui transitent par elles et que des contrôles inopinés aient lieu sur mandat du niveau central, on observe que cette obligation est remplie de manière inégale<sup>152</sup>

Concernant les manuels scolaires leur répartition et leur distribution échappent aux DREN et relèvent des services de “Institut Pédagogique National”. Le suivi comptable et la transparence sont respectés et disponibles mais la programmation elle-même et son exécution, non concertées avec les DREN ont posé des problèmes.

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justifications
i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèce et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axée sur les écoles primaires et les centres de soin de santé primaire) par rapport à l’ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d’administration chargée de la gestion et du financement de ces unités	<b>Note = D</b> : Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n’a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.	Aucune information n’est disponible sur les ressources perçues par les unités de base de la santé ou de l’éducation.

<sup>148</sup> “Enquête de traçabilité des dépenses publiques dans le secteur de l’Education” C2G conseil – BINOR Associés- décembre 2007

<sup>149</sup> Enquête précitée, pages 42,43, 44, 48 et 49.

<sup>150</sup> Enquête précitée page 52.

<sup>151</sup> Enquête précitée, tableaux 12-1 et 12-2 page 72.

<sup>152</sup> AT SCAC et IGE non infirmée par le contrôleur financier du MEN

### **Réformes (santé)**

Il est prévu à partir de l'exercice budgétaire 2008, l'envoi des dotations trimestriellement aux DRASS. Le transfert de l'allocation du trimestre suivant étant conditionnée à l'apurement de la première dotation et à la réception des justificatifs des dépenses exécutées. Ce système devrait permettre d'établir au niveau de la DRASS, mais également au niveau central une situation détaillée de l'usage des fonds y compris concernant les unités de base<sup>153</sup>.

### **Réformes (éducation)**

En 2008, certaines DREN ont affiché la répartition par école de leur délégation de crédit globale<sup>154</sup>.

## **PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année**

Le suivi de l'exécution du budget nécessite qu'une information régulière et dans les délais sur l'exécution du budget soit disponible pour que le Ministère des Finances (et le gouvernement) puisse en suivre l'évolution et, le cas échéant, définir les mesures à prendre pour corriger la situation.

- (i) *Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires.* Une situation d'exécution du budget est préparée mensuellement par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Il s'agit du TOFE mensuel d'exécution disponible sur le site web du Trésor<sup>155</sup>. Les postes des prévisions budgétaires sont mentionnés dans le TOFE qui regroupe les recettes et les principales rubriques économiques des dépenses couvertes à la phase de l'ordonnancement. La classification économique des données utilisée est conforme aux normes internationales et permet une comparaison au niveau des agrégats les plus importants ;
- (ii) *Emissions dans les délais des rapports.* La situation mensuelle d'exécution du budget (TOFE) préparée par la DGTCP est disponible au plus tard dans les quatre semaines suivant le mois couvert. Le rapport trimestriel ROFE est disponible au plus tard dans les quatre semaines suivant la période couverte<sup>156</sup>;

---

<sup>153</sup> Séance de travail avec le conseiller du ministre.

<sup>154</sup> Observation faite par un AT SCAC, début 2008 au siège de la DREN du TRARZA.

<sup>155</sup> [www.tresor.mr](http://www.tresor.mr)

<sup>156</sup> Communication du Directeur de la DGTCP lors de la session de travail du 17 juin 2008

- (iii) *Qualité de l'information.* La qualité des données s'est encore améliorée depuis novembre 2007 après l'installation d'un lien (*bridge*) entre RACHAD et le « *Beit El Mal* » du Trésor ce qui fait que ces rapports (TOFE et ROFE). Vraisemblablement des préoccupations existent quant à la fiabilité des données. Ces préoccupations ne sont pas mentionnées dans les rapports. Néanmoins l'utilité primaire de ces derniers n'est pas remise en cause.

Composantes	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale C+	Justifications
i) Portée des rapports en terme de couverture et de comptabilité avec les prévisions budgétaires	<b>Note = C</b> : La comparaison avec le budget n'est possible que pour les principales rubriques administratives. Les dépenses sont saisies à la phase d'engagement ou celle du paiement (mais non aux deux phases).	Le TOFE mensuel d'exécution (situation d'exécution du budget) préparée par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) regroupe les recettes et les principales rubriques économiques des dépenses couvertes à la phase de l'ordonnancement. La classification économique utilisée est conforme aux normes internationales et permet une comparaison au niveau des agrégats les plus importants
ii) Emission dans les délais des rapports	<b>Note = A</b> : Les rapports sont préparés tous les trimestres, et émis dans les 4 semaines suivant la fin du trimestre.	Le TOFE mensuel d'exécution et le ROFE trimestriel sont disponibles dans les quatre semaines suivant la période couverte
iii) Qualité de l'information	<b>Note = C</b> : Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, et ne sont pas toujours soulignées dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.	Vraisemblablement des préoccupations quant à la fiabilité des données existent. Elles ne sont pas mentionnées dans les rapports dont l'utilité primaire n'est pas remise en cause

## PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

La Loi de Règlement, états financiers consolidés de fin d'exercice, est essentielle pour la transparence du système de gestion des finances publiques. En RIM, la préparation de Loi de Règlement relève de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) du MEF dont les capacités sont limitées en particulier en ce qui concerne l'élaboration de ce document. La *Loi No. 78-011 du 19 janvier 1978 portant loi organique relative aux lois de finances* régit préparation/contenu des lois de Règlement.

- (i) Entre 1967 et 2000 aucun projet de Loi de Règlement n'a été élaboré. Le projet de Loi de Règlement élaboré en 2001 l'a été partiellement. En 2002 il y a eu l'élaboration d'un projet de Loi de Règlement plus complet. Un projet de Loi de Règlement pour 2003, 2004 et 2005 a été finalisé en août 2006. Ce projet de Loi de Règlement pour ces trois années devait être adopté par le Conseil militaire en 2006 mais il a finalement été adopté par le Parlement en août 2007. La DGTCP a également préparé le projet de Loi de Règlement pour l'année 2006. Comme les précédents, ce projet de Loi inclut uniquement les recettes et les dépenses budgétaires et est étayé par le Compte Général

de l'Administration des Finances (CGAF) <sup>157</sup>. Il inclut le développement des recettes et des dépenses budgétaires, un tableau synthétique de l'exécution du budget général de l'état des recettes et un tableau similaire pour les dépenses. En outre il inclut une balance générale détaillée et synthétique des comptes. L'actif/passif financier et les soldes bancaires ne figurent pas dans les états financiers du projet de Loi de Règlement <sup>158</sup>. Il convient de signaler qu'au moment de la finalisation du rapport PEFA, le projet de Loi de Règlement pour 2006 n'avait pas encore été adopté en Conseil des Ministres. Par conséquent, il n'avait pas encore été transmis à la Cour des Comptes et au Parlement ;

- (ii) *Soumission dans les délais des états financiers.* Le dernier projet de Loi de Règlement reçu par la Cour des Comptes est celui de l'année 2006. Il a été reçu à la Cour des Comptes en octobre 2007 donc dans les dix (10) mois qui suivent la fin de l'exercice <sup>159</sup> (de façon informelle de la part de la DGTCP). La Cour ne peut s'exprimer officiellement qu'après l'approbation du projet de la loi par le Conseil de Ministre;
- (iii) *Les normes comptables utilisées.* Les projets de Loi de Règlement sont présentés selon le même format d'une année à l'autre mais aucune information n'est donnée sur les normes comptables utilisées <sup>160</sup>.

Composantes	Critères minima Méthode de notation : M1 Note globale : D+	Justifications
i) Etat complet des états financiers	<b>Note= D</b> : L'administration centrale ne prépare pas d'état financier consolidé chaque année, OU des informations essentielles ne figurent pas dans les états financiers OU le dossiers financiers sont trop médiocres pour pouvoir faire l'objet d'une vérification externe	L'actif/passif financier et les soldes bancaires ne figurent pas dans les états financiers du projet de Loi de Règlement
ii) Soumission dans les délais des états financiers	<b>Note= B</b> : L'état consolidé de l'administration centrale est présenté à la vérification externe dans les 10 mois qui suivent la fin de l'exercice.	Le dernier projet de Loi de Règlement 2006 a été reçu à la Cour des Comptes en octobre 2007 donc dans les 10 mois qui suivent la fin de l'exercice.
iii) Les normes comptables utilisées	<b>Note= D</b> Les états ne sont pas présentés selon le même format d'une année à l'autre ou aucune information n'est donnée sur les normes comptables utilisées	Les projets de Loi de Règlements ont présentés selon le même format d'une année à l'autre mais aucune information n'est donnée sur les normes comptables

<sup>157</sup> « La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses ordonnancées au cours de la gestion considérée » Elle établit le compte de résultat de l'année qui comprend : a) le déficit ou l'excédent du budget général et des budgets annexes auxquels s'ajoutent les dépenses à caractère définitif des comtes spéciaux; b) la variation nette du solde des comptes spéciaux du Trésor ; c) les résultats des opérations de trésorerie dans les conditions prévues par la réglementation de la comptabilité publique (Loi No. 78-011, Art. 25).

<sup>158</sup> Annexe du Projet Loi de Règlement de budget de l'année 2006 et Communication de la DGTCP

<sup>159</sup> Communication de la DGTCP et de la Cour des Comptes. La loi no 78-011 (Art. 26) établit un délai pour la présentation du projet de loi de règlement à l'Assemblée nationale mais pas à la Cour des Comptes.

<sup>160</sup> Annexe aux Projets de Lois de Règlement 2003-2004-2005 et 2006 et communication de la DGTCP

### 3.6 Surveillance et vérification externes

#### PI-26. Etendue, nature et suivi de la vérification externe

En Mauritanie, la vérification externe est la responsabilité de la Cour des Comptes.<sup>161</sup>

- (i) *Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit).* Les vérifications annuelles réalisées par la Cour des Comptes s'appliquent aux organismes publics, aux sociétés nationales, aux établissements publics et parapublics et aux programmes de développement. En ce qui concerne l'Administration Centrale, ces vérifications portent principalement sur les recettes et les dépenses mais également sur les différents aspects de la gestion (organisation, méthodes, systèmes d'information, ressources humaines). Elles ne portent pas sur les actifs et passifs de l'Administration Centrale faute d'une comptabilité patrimoniale fonctionnelle. Depuis 2003, on observe une progression à la baisse des effectifs de l'institution suprême de contrôle. Actuellement, les vérifications de la Cour des Comptes portant sur des entités de l'Administration Centrale représentent moins de 50% des dépenses totales. Ces entités font l'objet d'un contrôle de régularité (administrative, financière et de gestion) de la part de la Cour conformément aux normes de l'INTOSAI. Les vérifications de la performance sont encore rares (en ce qui concerne l'efficacité et l'économie)<sup>162</sup> et ne mettent pas l'accent sur des aspects systémiques ou structurels importants. En général, les rapports de la Cour soulèvent les questions d'importance majeure ;
- (ii) *Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement.* Les vérifications présentées dans la composante (i) s'étalent en moyenne sur une période de 6 à 9 mois et portent sur plusieurs exercices. Les rapports élaborés suite à ces exercices ne sont pas automatiquement transmis au pouvoir législatif. Aucun texte légal ou réglementaire ne l'oblige. Cependant, depuis 2007, la Cour des Comptes publie et envoie au Parlement un rapport général contenant notamment la majorité de ces rapports. Une sélection est faite pour inclure les rapports d'intérêt public particulier. Le premier rapport a porté sur la gestion 2005 et intègre tous les rapports ayant constaté des fautes de gestion. De cette manière, le Parlement a accès aux principaux résultats des vérifications effectuées par la Cour mais les reçoit plus de 12 mois après la fin de la période sous revue. Par ailleurs, la Cour des Comptes

---

<sup>161</sup> Voir annexe 5 pour plus détails

<sup>162</sup> Ceci est essentiellement valable pour les entités de l'Administration Centrale et pour les aspects qui relèvent de l'efficacité. En fait, les actions ponctuelles menées à présent concernent essentiellement les aspects d'efficacité (atteinte des résultats) dans des projets de développement et des sociétés et entités à caractère public.



dispose d'un délai réglementaire de 2 mois pour vérifier le compte général des finances et les comptes de gestion du comptable principal de l'État, des comptables des EPA et des receveurs municipaux. Le Gouvernement est dans l'obligation de transmettre ces comptes accompagnés des pièces justificatives avant le 31 octobre suivant la clôture de l'exercice mais cette date n'a été respectée que pour 2005. Au vu de ces comptes, la Cour rends une déclaration générale de conformité et un rapport critique sur la gestion qui accompagne le projet de Loi de Règlement. En pratique, ce travail se fait dans l'espace de 2 à 3 mois suivant la réception des comptes. Les derniers projets de Loi de Règlement (relatifs aux années 2003, 2004 et 2005) ont été reçus par la Cour des Comptes entre juillet et août 2006 et leur traitement s'est achevé en novembre 2006<sup>163</sup>. Cependant, dû à la situation transitoire vécue, ils n'ont pu être transmis au Parlement qu'en août 2007, après le siège et l'ouverture de sa première séance. À présent, uniquement les comptes de gestion du comptable principal de l'État intervenues après l'apurement de 2001 sont en cours de jugement par la Cour sans qu'il soit prévu une date de finalisation ni l'acheminement des résultats vers le Parlement<sup>164</sup>. En résumé, les derniers rapports de vérification de la Cour ont pour la plupart été présentés au Parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue mais certains n'ont pas été transmis ;

- (iii) *Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.* La documentation disponible la plus récente de la Cour des Comptes, à savoir le rapport général annuel de 2005 met en évidence l'interaction entre les responsables de cette institution et ceux des entités qui font l'objet d'une vérification. En principe, une réponse formelle aux conclusions et recommandations de la vérification est fournie par ces dernières dans le délai réglementaire de 3 mois. Ces réponses sont annexées aux rapports de vérification<sup>165</sup>. Toutefois les indices d'un suivi systématique sont limités<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> Le projet de Loi de Règlement pour 2006 était sur le point d'être transmis officiellement à la Cour des Comptes en début 2008.

<sup>164</sup> La Cour des Comptes a reçu les comptes de gestion des années 2001 à 2006 (ces dernières ont été reçues en novembre 2007). Elle a commencé à juger les comptes de gestion de 2001 mais, après s'être aperçue de l'impossibilité de les juger d'une façon valable, elle a fait un arrêt provisoire. La question actuellement en discussion avec le MEF concerne le prolongement de l'apurement jusqu'à la gestion 2006.

<sup>165</sup> La partie IV du rapport annuel de la Cour est consacrée aux suites accordées à ses communications.

<sup>166</sup> Il est encore prématuré de se prononcer sur cette question car c'est uniquement depuis 2005 que la Cour des Comptes envoie les référés. Il faut préciser que rien n'est prévu dans la loi contre l'absence de réponse mais que la Cour essaye d'y faire face en le dénonçant publiquement.

Composantes	Critères minima Méthode de notation : M1 Note globale : D+	Justifications
i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	<b>Note = D</b> : Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales ou les vérifications ont une plus couverture plus importante mais ne mettent pas en évidence les questions d'importance majeure.	Les vérifications de la Cour des Comptes portant sur des entités de l'Administration Centrale représentent moins de 50% des dépenses totales. Ces entités font l'objet d'un contrôle de régularité de la part de la Cour. Les vérifications de la performance sont encore rares et ne mettent pas l'accent sur des aspects systémiques ou structurels importants.
ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	<b>Note = D</b> : Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.	Le Parlement a accès aux principaux résultats des vérifications effectuées par la Cour mais les reçoit plus de 12 mois après la fin de la période sous revue.
iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	<b>Note = B</b> : Une réponse formelle est donnée dans les délais appropriés, mais peu de preuves existent d'un suivi systématique	En principe, une réponse formelle aux conclusions et recommandations de la vérification est fournie par les entités audités dans le délai réglementaire de 3 mois. Ces réponses sont annexées aux rapports de vérification. Les indices d'un suivi systématique sont limités.

## Réformes

La Cour des Comptes a bénéficié d'un appui important de la Coopération Technique Allemande (GTZ) à travers le Projet d'Appui à la mise en œuvre du Programme National de Bonne Gouvernance. Elle reçoit une assistance technique régulière accompagnée d'un appui logistique et des activités de formation du personnel qui ont contribué à moderniser cette institution. Plusieurs textes réglementaires ont été récemment approuvés ou sont en cours d'approbation ou de discussion, dont un décret autorisant le recrutement de manière directe et indépendante de son personnel. La Cour des Comptes n'a pas encore sanctionné des fautes de gestion mais a initié plusieurs instructions depuis 2007. Un séminaire de sensibilisation a eu lieu pour délimiter la période à partir de laquelle les fautes de gestion pourraient s'appliquer. Le manuel de procédures de l'Institution a été enrichi par l'expérience des usagers et il a été récemment adopté (deuxième trimestre 2008). L'exercice de planification annuel de la Cour a limité les délais des missions programmées en 2008 à un maximum de 6 mois pour les grandes entités et de 3 mois pour les autres. Il a également limité la période sous revue aux 2 derniers exercices maximum.

## PI-27 Examen de la loi de finance annuelle par le pouvoir législatif

La *Constitution* ainsi que la *Loi Organique* relative aux lois de finances prévoient les procédures pour autoriser le Gouvernement à utiliser les fonds publics à travers l'adoption annuelle de la Loi de Finances. Les lois de finances déterminent la nature et le montant des charges et des ressources de l'État ainsi que l'équilibre financier qui en résulte dans le cadre de la politique générale définie par le Gouvernement. Le pouvoir législatif appartient au Parlement qui vote le projet de Loi de Finances. En Mauritanie, le Parlement est composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat<sup>167</sup>. Son rôle a été perturbé pendant le processus de transition entamé le 3 août 2005 et achevé en avril 2007.

- (i) *Portée de l'examen par le Parlement.* Depuis la mise en place d'institutions démocratiques, le premier projet de Loi de Finances soumis à l'approbation du Parlement est celui de 2008<sup>168</sup>. Le contrôle parlementaire n'intervient pas au début du processus de préparation budgétaire pour examiner les politiques et le cadrage budgétaires<sup>169</sup>. Il porte uniquement sur les détails des recettes et des dépenses et à un stade où les propositions ont déjà été finalisées. Le contrôle législatif est encore très limité<sup>170</sup> compte tenu notamment de la qualité de la documentation budgétaire<sup>171</sup> et des délais d'examen insuffisants<sup>172</sup> ;
- (ii) *Mesure dans laquelle les procédures du Parlement sont bien établies et respectées.* Les procédures d'examen et d'adoption des Lois de Finances par le pouvoir législatif sont définies de façon générale dans la Constitution. Elles sont approfondies dans le Règlement de l'Assemblée Nationale, dans l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et dans l'instruction fixant les règles relatives à la procédure parlementaire. Le Sénat ne dispose pas d'un règlement propre mais se réfère à celui de l'Assemblée notamment pour l'examen du budget. Dans l'ensemble, ces procédures sont simples. Le projet est d'abord examiné et adopté par l'Assemblée et ensuite par le Sénat. En cas de désaccord et sous demande du Gouvernement, l'Assemblée Nationale peut statuer définitivement la Loi de Finances. En pratique, ce travail est organisé à l'aide des commissions permanentes spécialisées en finances<sup>173</sup> qui auditionnent le Ministre des

---

<sup>167</sup> Les députés à l'Assemblée Nationale sont élus pour 5 ans au suffrage direct et les sénateurs pour 6 ans. Ces derniers assurent la représentation des collectivités territoriales.

<sup>168</sup> En août 2007, le Parlement a approuvé la Loi de Finances Rectificative relative à l'année 2007.

<sup>169</sup> Les parlementaires ont reçu une formation portant sur l'outil cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) mais n'ont pas reçu le CBMT élaboré par le Gouvernement pour la période 2008-2010. Ce cadre glissant est le reflet de la politique économique du Gouvernement pour les trois prochaines années (2008-2010) ; la Loi de Finances de 2008 étant sa traduction en budget annuel.

<sup>170</sup> Les amendements proposés par le Parlement ont été de moindre importance.

<sup>171</sup> Informations incomplètes et peu désagrégées. Se référer aussi au PI-6.

<sup>172</sup> Voir ci-dessous, la composante (iii).

<sup>173</sup> Ces sont la Commission des finances de l'Assemblée et la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes de la nation du Sénat. Les compétences de la Commission des finances de

Finances sur le contenu global du budget. Par la suite, elles auditionnent chacun des autres ministres sur le budget et plan d'action de leurs départements. Les échanges et délibérations aboutissent, le cas échéant, à l'adoption de la Loi de Finances, à des amendements et/ou à des recommandations qui font l'objet d'un rapport adressé au pouvoir exécutif. Les membres du Parlement ont le droit d'amendement, sous réserve que ce droit ne se traduise pas par une aggravation des charges ou une diminution des ressources. Malgré les contraintes des délais, ces procédures sont globalement respectées ;

- (iii) *L'adéquation du temps imparti au Parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes).* Selon la Constitution, le Parlement doit être saisi du projet de Loi de Finances dès l'ouverture de sa session dans la première quinzaine de novembre. L'Assemblée dispose d'un maximum de 30 jours et le Sénat d'un maximum de 15 jours pour examiner le projet de budget et statuer. Ces délais ne sont respectés que partiellement dans la pratique, à cause de l'envoi tardif des documents par le pouvoir exécutif. L'Assemblée Nationale a reçu le projet de Loi de Finances de 2008 le 23 novembre 2007 et a statué le 22 décembre ; le Sénat l'a reçu le 23 décembre et l'a adopté le 10 janvier (voir PI-11). En plus, l'envoi initial était incomplet : l'Assemblée a reçu d'abord le projet de budget et ensuite les annexes. Par ailleurs, compte tenu de la procédure mise en place pour l'examen du projet de budget par les deux chambres, le délai légal pratiqué d'un mois et demi s'avère insuffisant. En effet, il ne permet pas au Parlement d'examiner le budget de manière approfondie avec des débats étendus. L'Assemblée a auditionné 3 à 4 départements ministériels par jour et le Sénat entre 3 et 6. Au cours de la période d'examen, le travail s'est prolongé tard dans la nuit;
- (iv) *Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le Parlement.* Les règles pour la modification du budget en cours d'exercice sont clairement énoncées dans la loi qui définit également les conditions dans lesquelles ces modifications sont possibles. En général, les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que des dispositions prévues par une Loi de Finances et donc, en cours d'année, d'une loi dite Rectificative<sup>174</sup>. Toutefois, peuvent être autorisées par décret les transformations d'emplois qui ne sont pas de nature à provoquer un dépassement des crédits préalablement ouverts. En cours d'exercice, uniquement les transferts<sup>175</sup> et virements<sup>176</sup> intervenus d'article à article à l'intérieur du même chapitre peuvent être autorisés par arrêté du

---

l'Assemblée sont fixées dans l'article 4 de son règlement comme suit : assiettes, taux, modalités de recouvrement des impôts de toute nature et budget.

<sup>174</sup> Les amendements qui requièrent un vote du Parlement doivent être présentés *ex-ante* au Parlement.

<sup>175</sup> Les transferts modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière.

<sup>176</sup> Les virements modifient la nature de la dépense.

Ministre de Finances<sup>177</sup>. La répartition des crédits entre paragraphes d'un même article peut être modifiée sur la demande motivée du ministre intéressé après accord du Ministre de Finances. Aussi, le titre des dépenses communes qui englobe notamment des crédits à répartir permet de transférer des réserves de crédits vers tous les autres titres sous accord motivé du Ministre chargé des Finances. Par ailleurs, les ressources extérieures encaissées durant la gestion peuvent être créditées au budget par un décret.

Dans la pratique, les modifications apportées au budget en cours de gestion par voie administrative sont fréquentes entre paragraphes ou provenant des dépenses communes mais n'affectent pas l'équilibre général du budget de l'État. Leur but principal est de relever le taux d'exécution. Jusqu'à la gestion de 2005, ces règles n'étaient pas toujours respectées. En effet, la Cour de Comptes avait relevé un problème d'existence d'actes réglementaires (ou législatifs) justifiant les nouvelles ouvertures ou annulations de crédits. A présent, ces règles sont respectées de manière systématique.

Composante	Critères minima Méthode de notation : M1 Note globale : C+	Justifications
i) Porté de l'examen par le parlement	<b>Note = C</b> : Le contrôle parlementaire porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.	Le contrôle parlementaire porte uniquement sur les détails des recettes et des dépenses et à un stade où les propositions ont déjà été finalisées. Le contrôle législatif est encore très limité
ii) Mesure dans la quelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	<b>Note = B</b> : Des procédures simples existent pour l'examen du budget par le parlement et sont respectées.	Les procédures d'examen et d'adoption des Lois de Finances par le pouvoir législatif sont définies dans la loi. Elles sont en générales respectées
iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pur examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées, et le cas échéant les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget	<b>Note = C</b> : Le parlement dispose d'au moins un mois pour examiner les projets de budget.	L'Assemblée dispose d'un maximum de 30 jours et le Sénat d'un maximum de 15 jours pour examiner le projet de budget et statuer. Ces délais ne sont respectés que partiellement dans la pratique
iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	<b>Note = A</b> : Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif, fixant des limites strictes pour l'ampleur et la nature des modifications et sont observées de façon systématique.	Les règles pour les modifications du budget sont clairement établies par la loi et sont régulièrement respectées.

<sup>177</sup> Les transferts et virements de chapitre à chapitre ou d'article de personnel à article de matériel doivent impérativement être autorisés par le Parlement dans une Loi de Finances Rectificative.

## Réformes

Le contrôle parlementaire bénéficie de l'assistance technique régulière de la GTZ. Depuis la constitution du nouveau Parlement, une série de formations a été faite notamment pour renforcer les capacités des parlementaires à l'examen du projet de budget.

### PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Les textes légaux en vigueur en Mauritanie ne prévoient pas que des rapports de vérification externe soient envoyés au Parlement, en dehors du rapport annuel de la Cour des Comptes qui rassemble une partie de ces vérifications et qui est rendu public depuis 2007. Conformément à la loi, le Parlement n'est tenu d'examiner que la vérification des comptes de l'État que la Cour élabore pour le Parlement, dans le cadre de l'adoption de la Loi de Règlement. En sa qualité de conseiller et de vérificateur externe, la Cour de Comptes élabore une étude juridique et technique sur le projet de Loi de Règlement (se référer au PI-26) et l'adresse au Parlement. Ce rapport est assez détaillé eu égard de l'information transmise par le Gouvernement et met en évidence les principales lacunes de la gestion budgétaire.

- (i) *Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).* La loi ne précise pas le délai d'examen du projet de Loi de Règlement par le Parlement. Le projet de Loi de Règlement doit être soumis à l'Assemblée au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'année de l'exécution du budget et doit être accompagné notamment de la déclaration générale de conformité et du rapport critique de la Cour de Comptes. Les derniers projets de Loi de Règlement vérifiés par la Cour ont été ceux des années 2003, 2004 et 2005<sup>178</sup>. Ils ont été présentés au Parlement en août 2007 et celui-ci les a examinés et approuvés dans la même session parlementaire (bien avant 3 mois suivant la réception des rapports)<sup>179</sup>, au détriment de la qualité de l'examen. Il faut cependant préciser que le Parlement n'a pas examiné les quelques autres rapports de vérification reçus à partir de 2007 portant sur des aspects spécifiques et plus approfondis de la gestion des deniers publics. Ceci s'explique par l'absence d'un cadre réglementaire adapté et par le retard accusé dans la réception de ces rapports de vérification (ils ont pour la plupart été présentés au Parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue) ;
- (ii) *Ampleur des auditions effectuées par le Parlement concernant les principales conclusions.* La pratique des questions orales ou écrites n'est pas

---

<sup>178</sup> La Loi d'apurement 2001-39 a apuré les comptes de l'État de 1967 à 2000 et a adopté les Lois de Règlement des années 2001 et 2002.

<sup>179</sup> En l'espace d'environ 1 mois, laissant au prorata une dizaine de jours pour l'examen et le vote de chacun des projets de Loi de Règlement.

expressément prévue dans la loi mauritanienne<sup>180</sup>. Elle se cantonne à obliger le Gouvernement de fournir au Parlement toutes les explications qui lui auront été demandées sur sa gestion et sur ses actes, sans définir les éventuelles hypothèses de la mise en œuvre de cette obligation. Lors de l'examen de la Loi de Règlement, les auditions effectuées par le Parlement sont limitées. Elles sont conduites par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et concernent uniquement le Ministre chargé des finances. Le Sénat a consacré un temps symbolique à cet exercice : les dernières Lois de Règlement relatives aux années 2003, 2004 et 2005 ont en effet été examinées et approuvées de façon formelle mais très rapidement. Au-delà de ces échanges, il n'y a pas d'autres auditions portant sur le contrôle de l'exécution budgétaire et sur les principales conclusions des rapports de vérification ;

- (iii) *Formulation de recommandations de mesures par le Parlement et suite donnée par l'exécutif.* Le Parlement formule des recommandations à l'intention de l'exécutif sur la base de la documentation budgétaire qu'il reçoit (projet de budget, d'une part, et projet de Loi de Règlement accompagné du rapport de vérification financière de la Cour de Comptes, d'autre part). Ces recommandations sont récapitulées dans des rapports élaborés par les Commissions de Finances des deux chambres parlementaires notamment à l'occasion de l'examen des Lois de Finances et de Règlement. Des preuves existent que l'exécutif met en œuvre certaines d'entre elles. Il s'agit, entre autres, de l'amélioration de la clarté de l'information budgétaire présentée au pouvoir législatif (exposé de motifs, nomenclature budgétaire, exhaustivité des documents et explications complémentaires).

Composantes	Critères minima Méthode de notation M1 Note globale C+ :	Justifications
i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement	<b>Note = A</b> : L'examen des rapports de vérification est généralement achevé par le parlement dans les 3 mois suivant la réception des rapports	Les lois de règlement ont été adoptées dans un délai inférieur à trois mois.
ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	<b>Note = C</b> : Des auditions approfondies sur les principales conclusions se tiennent occasionnellement, mais ne concernent que quelques entités ayant fait l'objet de la vérification ou des responsables du ministère des finances uniquement.	Les dernières Lois de Règlement (pour 2003, 2004 et 2005) ont été examinées et approuvées de façon formelle mais très rapidement. Au-delà de ces échanges, il n'y a pas d'autres auditions portant sur le contrôle de l'exécution budgétaire et sur les principales conclusions des rapports de vérification
iii) Formulation de recommandations de mesure par le parlement et suite donnée par l'exécutif	<b>Note = B</b> Des mesures sont recommandées à l'exécutif et des preuves existent que l'exécutif met en œuvre certaines d'entre elles.	Le Parlement formule des recommandations à l'intention de l'exécutif sur la base de la documentation budgétaire qu'il reçoit .

<sup>180</sup> Il existe toutefois la possibilité pour des questions orales à l'occasion d'une session plénière réservée aux questions.

## Réforme

L'ordonnance 2007-07 portant modification de certaines modifications de la Loi 93-19 renforce les liens entre la Cour de Comptes et le Parlement. Entre autre, elle rend public le rapport annuel de la Cour de Comptes qui inclus les principales vérifications externes effectuées dans l'année. Un texte réglementaire ainsi que la création d'une commission mixte Cour de Comptes – Parlement sont actuellement en discussion pour concrétiser davantage ces liens. Par ailleurs, une ordonnance est en cours de ratification pour unifier et prolonger la session parlementaire (qui irait désormais de novembre à août).

### 3.7 Pratiques des bailleurs de fonds

#### D-1. Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

La RIM est l'un des pays au monde qui reçoit le plus d'aide officielle par habitant, en partie du fait de la faible densité de sa population. Le budget 2008 prévoit un financement extérieur de 110 milliards d'ouguiyas, soit les 2/3 du BCI<sup>181</sup>. Cette aide extérieure publique représente 1/3 environ du budget global (fonctionnement et BCI).

- (i) *Écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation du projet de budget au Parlement.* L'aide budgétaire a débuté dès les années 80 par des aides ciblées est s'est poursuivie jusqu'en 2004, par le déblocage de la troisième et dernière tranche variable<sup>182</sup> de l'appui budgétaire au CSLP<sup>183</sup> (PAS IV). Entre 2001 et 2004 l'UE était de loin le principal bailleur pratiquant l'appui budgétaire et les aides européennes ont représenté durant cette période plus de 50% de l'aide budgétaire reçue par la RIM. Cet appui budgétaire a presque toujours été très inférieur aux montants attendus sur la période en raison soit du non respect des engagements du gouvernement et/ou des conditionnalités soit de délais administratifs au niveau de la décision par la CE. A partir de cette date les projets de nouveaux appuis budgétaires ont dû être ajournés puis définitivement retirés en raison de l'arrêt du programme de soutien du FMI et de la déclaration "off track" de la RIM. Face à une attitude prudente des PTF, le gouvernement mauritanien a entrepris avec succès depuis 2005 un exercice d'assainissement des comptes nationaux et de réforme de la GFP. Aucun appui budgétaire n'a

---

<sup>181</sup> Le Budget consolidé d'investissement, annexe à la loi de finances regroupe l'aide extérieure et le financement sur ressources propres. Il connaît une croissance rapide ces dernières années: 69,2 milliards d'ouguiyas en 2006, 94,5 milliards d'ouguiyas en 2007 et 110 milliards d'ouguiyas en 2008, en partie en raison d'un CBMT qui a su motiver les PTF.

<sup>182</sup> Après validation de dépenses de lutte contre la pauvreté du budget 2003, la dernière tranche variable calculée à 4,9 millions d'€ a été débloquée au terme du premier semestre 2004.

<sup>183</sup> Convention n° 6436/MAU/7200/005 d'un montant de 18 millions d'€ adoptée le 27 novembre 2001.



cependant été mis en place au bénéfice des exercices budgétaires 2005 à 2007<sup>184</sup>.

- (ii) *Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds au cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales).* Aucun appui budgétaire n'ayant été mis en place sur la période il est impossible de satisfaire à cet indicateur. On peut néanmoins indiquer que les prévisions de décaissements étaient très rarement tenues dans le cadre des appuis budgétaires observés antérieurement en raison du non respect des conditionnalités d'une part et de la complexité des procédures d'autre part.

Composantes	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : Pas noté	Justifications
i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au Parlement (ou une autre institution d'approbation équivalente)	Note : Pas noté	
ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	Note : Pas noté	

### Réformes et projets

Certains bailleurs dont l'UE envisagent de mettre en place une aide budgétaire soit en 2009 soit en 2010 dans cadre du 10<sup>ème</sup> FED. Les actions pourraient comporter un appui global et des appuis sectoriels, la décision étant largement conditionnée par la poursuite satisfaisante des réformes en cours en particulier dans le domaine de la GFP.

### D-2. Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et de l'aide -programme et l'établissement des rapports y afférents

184 L'accord pêche 2006-2012 prévoit que le montant annuel versé par l'UE sera composé d'un montant compensatoire de 75 millions d'€ (versé au budget de l'état) et d'un appui budgétaire au secteur des pêches et au Parc National du Ban d'Arguin de 11 millions d'€. L'accord prévoit également des indicateurs de suivi et un calendrier de décaissement. Le gouvernement a aligné dès lors ses dotations au budget du secteur Pêche et Parc National du Ban d'Arguin à 11 M€ et assimilé dans le TOFE avec l'accord du FMI, les deux lignes de la redevance payée par la CE dans la rubrique des ressources non fiscales. Il est difficile dans ces conditions de dissocier les 2 lignes de la redevance commerciale pour faire des 11 millions d'€ un véritable appui budgétaire.

Surtout depuis l'arrêt des appuis budgétaires l'essentiel de l'APD au bénéfice de la RIM est octroyé sous forme d'aide projet ou d'aide programme. A l'origine de ces aides, si l'on exclu des aides marginales la direction du financement du MEF fait état de 17 bailleurs principaux dont une dizaine plus actifs que les autres : BM (IDA), UE, FADES, BID et BAD étant les 5 plus importants sur la période 2005 à 2007.

**TABLEAU 14 : MONTANTS ORDONNANCES SUR DONNS  
ET PRETS CONCESSIONNELS PAR BAILLEUR (2005-2007)<sup>185</sup>**

<b>2005/2006/2007</b>	<b>Ouguiyas</b>	<b>%</b>	<b>CUMUL %</b>
BM (IDA)	37 745 593 854	46,09	46,09
UE	13 508 233 108	16,50	62,59
FADES	11 729 702 563	14,32	76,91
BID	4 411 030 001	5,39	82,30
BAD +++	3 241 863 905	3,96	86,26
FIDA	2 760 207 025	3,37	89,63
AFD	2 565 403 117	3,13	92,76
FAD	1 895 824 562	2,32	95,07
FKDEA	1 408 709 745	1,72	96,79
OPEP	1 142 652 693	1,40	98,19
KFW	503 039 683	0,61	98,80
FSD	653 297 009	0,80	99,60
AECID (Espagne)	326 670 213	0,40	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>81 892 227 477</b>	<b>100,00</b>	

Sources : Ministère des Affaires Economiques et du Développement  
& AFD Direction de la Programmation et du Suivi des Projets

En plus de ces transferts il convient de mentionner les décaissements sur programmes et projets non ordonnancés par la Direction de la Programmation soit essentiellement les actions menées par la Coopération japonaise, GTZ dont l'aide annuelle peut être évaluée à 1,7 milliard d'ouguiyas, l'AFD, le SCAC et la Coopération espagnole (AECID).

Cette distinction contribue à accentuer les écarts entre la base analysée par l'enquête 2006 de l'OCDE<sup>186</sup> sur laquelle s'appuie en partie l'évaluation PEFA et le tableau ci-dessus.

<sup>185</sup> Ce tableau ne reprend que les financements ordonnancés par le pays bénéficiaire. Les transferts occasionnés dans le cadre de certains projets (AT, dépenses de fonctionnement...) qui sont entièrement administrés par le bailleur, son agence ou une ONG ne sont pas considérés ici et échappent faute d'information au suivi de la Direction de la Programmation, c'est le cas des programmes et projets de la GTZ et du SCAC et de certains projets de l'AFD.

<sup>186</sup> Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris – chapitre Mauritanie. En effet l'enquête OCDE prétend considérer 82% des aides alors que selon notre propre décompte elle ne retient

- (i) *État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.* Pour chaque projet ou programme dont l'État est le bénéficiaire direct, une Convention assortie de conditions de financement et d'un calendrier indicatif sont généralement signés qui permettent au MEF d'établir de premières prévisions. Par ailleurs la direction de la Programmation interroge chaque année tous les projets qui dépendent de ses ordonnancements de manière à préparer à partir du second semestre le BCI de l'année suivante. Jusqu'à très récemment, seule la BM (IDA) communiquait spontanément des prévisions de décaissement pour l'exercice à venir. A partir de 2008 le SCAC et l'AFD ont rejoint l'IDA. Aucun autre bailleur ne prend l'initiative de communiquer ses prévisions de décaissement en fonction du calendrier budgétaire. La CE communique certes l'EAMR, tableau prévisionnel d'exécution financière mais seulement dans le courant du premier trimestre de l'année budgétaire en cours. Aucun bailleur ne présente ses prévisions selon la présentation et la nomenclature du budget. La Direction de la Programmation n'est pas systématiquement informée des prévisions de décaissement qui ne relèvent pas de ses ordonnancements (GTZ, Coopération espagnole...), et pour une grande partie d'entre eux ces décaissements ne sont donc pas pris en compte dans le BCI ;
- (ii) *Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.* Les fonds Koweïtiens et Saoudiens ainsi que la BM et l'AFD depuis fin 2006, envoient de manière trimestrielle l'état des décaissements qu'ils financent. La CE communique également mensuellement par projet la situation des décaissements effectués qui sont gérés par le système OLAS, le système financier "on line" de la CE. Ces quatre bailleurs qui représentent au moins 50% des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget fournissent l'information dans le mois suivant la période. Tous les autres bailleurs ou presque (FADES, BID, BAD, GTZ, SCAC, Coopération espagnole...) fournissent uniquement à la demande la situation des décaissements. Aucune information n'est communiquée en recherchant la compatibilité avec la nomenclature budgétaire. Il peut arriver que des projets dont le financement n'est pas ordonnancé par la Direction de la Programmation ne figurent pas dans les états de décaissement.

---

qu'à peine 60% de l'aide et ne prends pas en compte 4 des 10 principaux bailleurs en laissant de côté les Fonds et Banques arabes (FADES, FAD, BID, OPEP...) qui représentent 30% de l'aide à eux seuls.

Composantes	Critères minima (méthode de notation : M1) Note globale : D+	Justifications
i) Etat complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	<b>Note = D</b> : Tous les principaux bailleurs de fonds ne fournissent pas d'estimations au moins pour l'exercice budgétaire à venir et au moins trois mois avant le démarrage de cet exercice.	La Direction de la Programmation n'est pas systématiquement informée des prévisions de décaissement qui ne relèvent pas de ses ordonnancements (GTZ, Coopération espagnole...), et pour une grande partie d'entre eux ces décaissements ne sont donc pas pris en compte dans le BCI
ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	<b>Note = C</b> : Les bailleurs de fonds fournissent les rapports trimestriels dans les deux mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués, pour au moins 50 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget. L'information ne donne pas nécessairement une ventilation conforme à la classification budgétaire du gouvernement.	Seuls quatre bailleurs (CE, BM, Arabie Saoudite, Kuwait) qui représentent au moins 50% des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget fournissent l'information dans le mois suivant la période. Aucune information n'est communiquée en recherchant la compatibilité avec la nomenclature budgétaire.

### D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

La Déclaration de Paris encourage les bailleurs à utiliser de plus en plus les systèmes nationaux lorsque ceux-ci donnent l'assurance que l'aide sera utilisée conformément aux objectifs convenus. L'utilisation des procédures nationales signifie que les procédures applicables lors de l'utilisation de l'aide en matière financière, de passation des marchés, de l'établissement des rapports, comme d'évaluation sont celles qui s'appliquent à la gestion des fonds publics. Les aides budgétaires directes, globales ou sectorielles utilisent par définition les procédures nationales. L'aide projet par contre impose souvent au partenaire des procédures spécifiques propres au bailleur ou conçue pour la circonstance y compris lors de l'attribution des marchés ce qui n'améliore pas toujours la transparence, constitue une occasion manquée de faire évoluer les procédures nationales, mais grève indéniablement les coûts de transaction.

- (i) *Proportion globale des fonds versés à l'Administration Centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales.* Le suivi des procédures nationales doit être nuancé: très réel à la BM dont les marchés sont passés à la CCM avec peu de modifications par rapport à la réglementation nationale il est partiel dans le cadre de certaines Conventions qui relèvent des multiples commissions spéciales. Le principal dossier en cours "Aftout Saheli" suivant des procédures *ad hoc* sur lesquelles les différents bailleurs partenaires se sont mis d'accord. La CE suit en commissions spéciales les procédures FED tout en pratiquant un ordonnancement conjoint, tandis que les pays membres, la France à travers

le SCAC et l'AFD (hors C2D) et l'Allemagne à travers GTZ ne délèguent pas l'ordonnancement. Si l'on se réfère au tableau 15 de l'indicateur D-2 classant les bailleurs par importance et à la référence aux 4 domaines que sont a) la passation des marchés, b) les paiements et la comptabilité, c) la vérification et d) l'établissement des rapports, pondérés de manière égale, beaucoup moins de 50% des fonds sont gérés conformément aux procédures nationales. Le rapport OCDE<sup>187</sup> déjà commenté à propos de l'indicateur D-2 qui analyse des critères voisins de ceux de l'évaluation PEFA, conclut que seulement 4% des aides utilisent le système de gestion des fonds publics et 20% les procédures de marchés publics. Malgré des débuts timides de la part de la France et de l'IDA à l'instar de l'Allemagne en ce qui concerne les marchés, seul un retour à l'appui budgétaire est de nature à faire remonter ce ratio à court terme.

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1) Note globale : D	Justifications
i) La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales	<b>Note = D</b> : Moins de 50 % des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales.	Beaucoup moins de 50% des fonds de l'aide externe en RIM sont gérés conformément aux procédures nationales.

## Réformes

Ce constat de pratiques peu alignées sur les engagements de la Déclaration de Paris doit être interprété à la lumière de la situation bien spécifique de la RIM. Au terme d'une période de gestion des fonds publics dénoncée et d'un arrêt motivé du soutien du FMI, une réforme constitutionnelle, des élections transparentes et la mise en place d'un nouveau Gouvernement il y a moins d'une année, sont le signe d'une volonté de changement. L'adoption progressive des procédures nationales devrait en principe constituer une partie intégrante de ce processus.

<sup>187</sup> Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – chapitre Mauritanie. Indicateur 5 Tableau 20.3.

## 4. Le processus gouvernemental de réforme

Au cours des dernières années, des progrès importants ont été accomplis en RIM en vue de l'amélioration de la performance de la gestion des finances publiques. Le pays s'est récemment acheminé vers une transition démocratique tout en s'engageant dans un processus de réformes sans précédents. Cette section permet de faire un bilan succinct des principales réformes et met en perspective les facteurs susceptibles d'avoir un impact sur la planification, l'exécution et le suivi des réformes à l'avenir.

### 4.1 DESCRIPTION DES RÉFORMES RÉCENTES ET EN COURS

L'agenda de réformes financières, budgétaires et comptables a beaucoup évolué ces dernières années. Un plan d'action des réformes prioritaires a été élaboré en 2005 afin de mettre en œuvre les recommandations issues des évaluations des systèmes de gestion des finances publiques<sup>188</sup> et de l'observation des normes sur la transparence fiscale<sup>189</sup>. Toutefois, l'exécution de ce plan d'action<sup>190</sup> n'a jamais été véritablement portée à terme. Le Gouvernement de transition qui a suivi le coup d'État du 3 août 2005 a mené une autoévaluation approfondie de la gestion des finances publiques dans le cadre des travaux du Comité Interministériel pour la Bonne Gouvernance<sup>191</sup>. Ce diagnostic<sup>192</sup> a débouché sur un programme d'action de réformes concertées, axées sur les négociations avec le FMI, parallèles avec ces dernières et échelonnées de façon à tenir compte du degré de priorité de chaque réforme<sup>193</sup>. Les nouvelles autorités démocratiques en place depuis avril 2007 ont poursuivi les réformes déjà initiées et soutenues par plusieurs partenaires techniques et financiers<sup>194</sup>.

Les progrès essentiels réalisés par l'Administration Centrale pour renforcer le système de gestion des finances publiques sont récapitulés ci-dessous (toutefois, l'analyse des indicateurs de la Section 3 qui précède donne une description plus détaillée des

---

<sup>188</sup> Rapport « *Évaluation de la Gestion des Finances Publiques et des pratiques comptables du secteur privé* » (CFAA) de la Banque Mondiale de novembre 2002.

<sup>189</sup> « *Rapport sur l'observation des normes et des codes de transparence fiscale en Mauritanie* » (ROSC) du FMI de décembre 2002.

<sup>190</sup> Ce plan a été élaboré avec la participation des bailleurs de fonds et de la société civile mais n'intégrait pas les dernières recommandations du FMI.

<sup>191</sup> L'évaluation du Gouvernement s'est basée sur les analyses externes telles que le CFAA (2002), le ROSC (2002) et la RDP (2004) et a relevé des insuffisances proches des éléments des évaluations externes (comme par exemple l'évaluation AAP de 2006 réalisée dans le cadre du processus de l'annulation de la dette multilatérale du G8). Elle a aussi tenu compte des mesures de réformes prioritaires dans le plan d'action qui venait d'être élaboré (Rapport du Comité Interministériel chargé de la Bonne Gouvernance, octobre 2005).

<sup>192</sup> L'objectif était de dégager les principaux problèmes de bonne gouvernance qui prévalaient et de proposer des mesures réalisables en partie au cours de la transition afin d'asseoir les bases d'un système de gestion publique transparent et efficace (Rapport du Comité Interministériel, 2005).

<sup>193</sup> Mesures immédiates, mesures 2006, mesures 2007, mesures à long terme et mesures continues.

<sup>194</sup> FMI (SMP, PRGF), Banque Mondiale (PRECASP) et coopérations française et allemande.

réformes récentes et en cours introduites dans les domaines couverts par chacun des indicateurs) :

- La mise en adaptation de la nomenclature budgétaire et l'amélioration de la présentation de la Loi de Finances ;
- La limitation des recettes et dépenses extrabudgétaires ;
- La création des postes de receveurs des impôts ;
- La déconcentration de l'ordonnancement et du contrôle financier vers les ministères dépensiers ;
- L'informatisation intégrée de la chaîne de dépenses (RACHAD) et son déploiement au niveau des départements ministériels (avec un module paiement utilisable par le Trésor) ;
- La simplification du circuit de la dépense ;
- L'intégration des approches CDMT et de la gestion axée sur les résultats dans le processus budgétaire ;
- L'introduction de l'outil DAPBI dans les ministères dépensiers pour anticiper le rythme d'exécution de la Loi des Finances ;
- La mise en place d'une gestion de trésorerie ;
- Le renforcement de la comptabilité publique par la production mensuelle de la balance du trésor et la réconciliation des opérations budgétaires et comptables (y compris les écritures comptables du Trésor avec celles de la BCM) ;
- Le lancement d'un projet pour mettre en place une comptabilité patrimoniale ;
- L'établissement d'un TOFE mensuel sur la base des données de la balance du Trésor ;
- La clôture des opérations budgétaires dans les délais règlementaires ;
- L'ouverture des comptes divisionnaires du compte courant du Trésor à la BCM pour les établissements publics et projets bénéficiant des contreparties de l'État ;
- L'adoption d'un taux de change de référence proche de celui de la BCM ;
- La création des inspections internes et de l'IGE ;
- Le renforcement de capacités de certaines entités de contrôle interne et externe ;
- La reddition de comptes à la Cour de Comptes et au Parlement.

Actuellement, le plan d'actions du MEF retrace dans un cadre budgétaire pluriannuel les principales mesures de réformes à mettre en place pour améliorer le système des finances publiques. Ce plan s'articule avec le plan d'actions du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), notamment le quatrième axe stratégique portant sur l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des capacités. Le Programme d'équipement, de modernisation, d'informatisation et de renforcement des capacités des services du MEF (PREMIER) se veut un outil privilégié d'exécution de ce plan d'action ministériel<sup>195</sup>. Entre autre, la matrice d'engagements avec le FMI et la plupart

---

<sup>195</sup> Le programme PREMIER (2006-2008) a l'ambition d'être le programme fédérateur des réformes du système des finances publiques (Communication du Secrétaire Général du MEF). Il s'assoit sur 12 objectifs stratégiques : (1) Mobiliser des ressources (transparence, fiabilité et meilleur rendement), (2) Améliorer la présentation et la programmation budgétaire, (3) Améliorer l'exécution budgétaire, (4)

des mesures prioritaires des autres partenaires techniques et financiers de la RIM font partie de ce plan d'actions<sup>196</sup>. Le Gouvernement assure le pilotage et le bilan régulier de ce plan.

Afin de mettre en évidence les dernières réformes budgétaires et comptables entreprises, en cours ou immédiatement programmées<sup>197</sup> par l'Administration Centrale mauritanienne, un résumé du bilan du plan d'action réalisé fin 2007 est présenté ci-dessous :

---

Renforcer le Trésor, le système comptable et la tenue des comptes, (5) Renforcer le contrôle interne et externe, (6) Assurer la gestion rationnelle du patrimoine de l'État, (7) Améliorer les relations entre l'administration et les usagers du service public, (8) Moderniser les structures du MEF, (9) Optimiser l'informatisation des finances publiques, (10) Moderniser les structures et améliorer les conditions de travail et (12) Assurer la coordination, le suivi et l'évaluation du Programme PREMIER.

<sup>196</sup> Néanmoins, le plan d'actions gagnerait à être enrichi de tous les projets et opérations contribuant à réformer les finances publiques financés par les bailleurs à la demande du MEF.

<sup>197</sup> Les mesures programmées en 2007 n'ayant pas pu être achevées ont été pour la plupart reprogrammées dans le plan d'action de 2008.



Tableau 15 (1): Résumé du bilan des réformes du Plan d'action du MEF de 2007

Actions	Structure responsable	Etat d'avancement	Performance
Refonte complète du modèle macroéconomique existant et rajout d'un module de pauvreté	DPAE	Non réalisée	0%
Consolider et actualiser les plans d'action triennaux des différents Départements ministériels	DGDCE	Réalisée	100%
Préparation du CDMT global 2008-2010 et son actualisation chaque année	DGB	Réalisée	100%
Développer (+améliorer) une application pour la préparation des lois de finances	DGB	Lancement des travaux	35%
Formaliser un calendrier pour la préparation budgétaire.	DGB	Réalisée (Cf circulaire MEF)	100%
Présenter la LF 2008 selon une nomenclature fonctionnelle	DGB	Réalisée	100%
Identifier et confectionner les annexes nécessaires à l'examen de la LF par l'exécutif et le législatif	DGB	Réalisée	100%
Elaborer des rapports périodiques sur l'exécution du budget	DGTCP et DGB	Réalisée	100%
Introduire des indicateurs sur le rythme et le délai d'exécution des dépenses publiques pour tous les intervenants	DGB	Non réalisée	0%
Conduire une étude pour fonder une réforme fiscale avec comme objectifs : révision des tarifs des impôts y compris le droit d'enregistrement+révision de l'ITS et de l'IMF +élargissement de l'assiette fiscale+ élimination des incohérences+réduction des exonérations	DGI	Réalisation de certains aspects (révision de l'ITS et de l'IMF)	40%
Lancer la réflexion pour l'abandon progressif de la retenue à la source de la TVA sur la base de critères objectifs	DGI	Action non réalisée	0%
Introduire un régime d'imposition simplifié	DGI	Action non réalisée	0%
Elargissement du contrôle fiscal à tous les secteurs d'activités		Formation en cours pour la fiscalité des nouveaux secteurs (Telecomm. Pétrole)	70%
Conduire des travaux de modernisation et d'actualisation du Code des Douanes	DGD	Contacts établis avec AFRITAC pour la réalisation de l'étude courant premier trimestre 2008	15%
Poursuivre le programme de mise en œuvre de la valeur transactionnelle et de l'amélioration du mécanisme de réconciliation des données.	DGD	Travaux de réconciliation faits de manière régulière/ La mise en œuvre de la valeur transactionnelle s'opère avec le concours de la SGS	80%
Installer dans les locaux de la Commission Fiscale les structures concernées par le traitement du crédit d'impôt (marchés publics)	CF	Réalisée	100%

Source : Bilan du Plan d'action 2007 du MEF.

**Tableau 15 (2): Résumé du bilan des réformes du Plan d'action du MEF de 2007**

Actions	Structure responsable	Etat d'avancement	Performance
Réaliser une étude sur la refonte et l'adaptation du dispositif législatif et réglementaire régissant le budget : loi organique relative aux LF+ décret sur BCI, etc.	DGB	Lancement des travaux préparatoires (Compilation de l'ensemble des textes relatifs aux FP)	20%
Mettre en oeuvre les nouveaux supports de travail (DAU et régimes type OMD) et réaliser la migration à la Version 3 de SYDONIA	DGD	Travaux achevés mais reste l'immigration effective	80%
Préparer & mettre en oeuvre plate forme de communication reliant la DGD, les Directions Régionales et tous les bureaux des douanes	DGD	Liaison entre les sites du port, la direction générale et le site de Sydonia	35%
Assurer l'interface du système SYDONIA avec les structures publiques concernées (Trésor, Impôts, ONS...)	DGD	Connexion du réseau local réalisée	50%
Parachever la réorganisation de la DGI	DGI	Non réalisée	0%
Rendre possible l'utilisation des outils de paiements électroniques au Trésor	DGTCP	Etude préalable en cours	10%
Mettre en place avec l'appui de la SGS des mécanismes de contrôles de la valeur	DGD	Connexion du réseau local réalisée	100%
Former les équipes de contrôles douaniers avec l'appui de la SGS aux techniques modernes de contrôles rationnels et introduire le principe de la sélectivité.	DGD	Non réalisée	0%
Evaluer l'opportunité de maintenir le recours à la SGS avec un contrat dit nouvelle génération	DGD	Lancement de l'appel de mise en concurrence et négociation de la prorogation du contrat actuel	100%
Initier une étude pour la création de postes de receveurs douaniers	DGD	Non réalisée	0%
Initier et achever l'informatisation des procédures fiscales	DGI	TDR et sélection du consultant terminée	30%
Réaliser un recensement national des contribuables	DGI	Travaux de préparation terminés, lancement en 2008	25%
Elaborer un guide du contribuable	DGI	Réalisée	100%
Réflexion moyens d'identification obligatoires pour activité lucrative	DGI	Non réalisée	0%
Lancer une réflexion pour l'Intégration du calendrier d'exécution des Projets dans le cycle budgétaire	DGDCE et DGB	Non réalisée	0%
Renforcer les outils de gestion de la dette avec mise en place d'une interface avec la BCM et intégration de la dette dans RACHAD	DGDCE	Non réalisée	0%
Signer un Arrêté déterminant les procédures de financement du compte Trésor dédié au remboursement	DGTCP	Réalisée	100%
Réaliser une étude de diagnostic et de recommandations sur le portefeuille de l'Etat	DGPE	Choix du consultant en cours	30%
Réaliser un recensement du patrimoine immobilier de l'Etat et des terrains nus à Nouakchott et NDB et élaborer un TGPE	DGPE	Recensement fait, Elaboration TGPE en cours	80%
Mettre en place la base de données pour la comptabilité matière	DAAF	Action différée du fait qu'elle est prise en charge dans le cadre de la commission transversale (IGE, MFPA et MEF)	0%
Développer une base de données pour la gestion administrative du personnel	DAAF	Lancement effectif de travaux préalables (assainissement du fichier du personnel)	65%
Lancer une réflexion sur les moyens d'améliorer le contrôle interne	Cabinet et GF	Non réalisée	0%
Créer mécanismes d'échange avec structures externes de contrôle	Cabinet	Réalisée: concertation de l'IGI/IGE	80%
Lancer une étude sur le développement d'un dispositif de suivi des activités avec identification d'indicateurs de suivi	Cabinet et structures de contrôle interne	Lancement d'une réflexion interne	20%
Mettre en place un système de remboursement des crédits de la TVA (Résorber les crédits de TVA pour les entreprises créditrices+ formation des agents et opérateurs)	DGI	Arrêté pris	100%
Traiter le stock des restes à recouvrer (recouvrement ou admission en non valeur)	DGI	Lancement d'une grande campagne de recouvrement d'arriérés	100%
Généralisation de l'identifiant fiscal unique	DGI	Réalisée partiellement (manquent les impôts sur les biens et revenus immobilières et ceux calculés au forfait)	50%
Assainir le fichier des conventions de loyers	DGB	Réalisée	100%
Mise en place d'une gestion active de trésorerie	DGTCP	Réalisée	100%
Elaborer un bilan et un compte de résultat de l'Etat	DGTCP	Réalisée	100%
Intégrer le bilan et le compte de résultat à la loi de règlement	DGTCP	Réalisée	100%

Source : Bilan du Plan d'action 2007 du MEF.

## **4.2 FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT A LA PLANIFICATION, À L'EXÉCUTION ET AU SUIVI DES RÉFORMES**

Le dispositif institutionnel pour la planification, l'exécution et le suivi des réformes est encore en gestation. Il s'organise essentiellement autour de l'architecture ministérielle et s'appuie sur les outils de programmation et gestion mis en place au sein de l'Administration Centrale. Ce dispositif se compète par les différents mécanismes de pilotage des projets et programmes de réforme soutenus par les bailleurs de fonds.

Plusieurs facteurs contribuent à soutenir efficacement le processus de réformes tandis que d'autres en constituent des contraintes qui ralentissent la démarche. On évalue ci-dessous les facteurs qui nous semblent être les plus significatifs dans le contexte de la Mauritanie :

*Volonté politique renouvelée du Gouvernement d'améliorer la performance du système de gestion des finances publiques.* La volonté du Gouvernement d'améliorer le système de gestion de finances publiques est forte et croissante à partir de 2005 et a été confirmée par les nouvelles autorités<sup>198</sup>. L'Administration mauritanienne s'est appropriée des exercices CFAA et ROSC initiés par des bailleurs de fonds et les a complétés par une autoévaluation approfondie de la gestion des finances publiques. Au plan stratégique, cette volonté se manifeste notamment dans : (i) le nouveau CSLP (2006-2010) qui mentionne explicitement la bonne gouvernance économique dans son quatrième axe stratégique, (ii) le programme PREMIER du MEF qui rassemble d'importantes réformes du système de finances publiques et a l'ambition d'être le programme fédérateur des réformes, (iii) la matrice des engagements avec le FMI qui concrétise des mesures correctrices majeures et (iv) les divers programmes de réforme ou d'assistance technique financés par les partenaires au développement et adoptés par le Gouvernement. La forte volonté de l'Administration d'introduire des réformes financières et budgétaires est également confirmée par le contenu du plan pluriannuel du MEF articulé autour des principales réformes et les mécanismes de suivi mis en place. Au niveau plus opérationnel, cette volonté se manifeste notamment par la nouvelle restructuration du MEF qui désigne un Conseiller Technique spécifiquement chargé des réformes du système des finances publiques.

*Niveau d'adhésion des structures concernées par les réformes budgétaires et financières limité par la capacité de l'Administration d'assurer le pilotage et le suivi du processus.* Grâce à la traduction des principales réformes en termes d'objectifs inscrits dans le plan pluriannuel du MEF et par la suite dans les plans des différentes structures du ministère, le niveau d'adhésion aux réformes est assez élevé. Les résistances aux réformes programmées sont en partie surmontées en faisant jouer les mécanismes de concertations propres au fonctionnement de l'Administration mauritanienne. Cependant, le pilotage et le suivi du processus par le Gouvernement ne sont pas encore à point, faute d'un véritable programme national de réforme complet et concerté avec les

---

<sup>198</sup> Discours de politique générale du PM du mai 2007.

partenaires au développement, d'un dispositif de suivi performant et d'une plateforme de dialogue régulière sur l'avancement des réformes.

*Coordination acceptable entre les différents échelons de l'Administration.* Le programme d'action de réforme issue de l'exercice d'autoévaluation conduit en 2005 ayant alimenté le Programme PREMIER et le plan pluriannuel du MEF visant l'opérationnalisation des réformes ont montré la capacité de l'Administration à établir des priorités et à organiser la mise en œuvre des réformes programmées. Ainsi, certains mécanismes de coordination ont été créés pour associer les différents échelons de l'Administration pas uniquement au niveau de l'exécution mais aussi de la planification et du suivi des réformes. La coordination avec les autres ministères techniques concernés par les réformes s'articule aussi à travers des comités mixtes créés au besoin<sup>199</sup>. Cependant, l'Administration ne dispose pas encore d'un mécanisme fonctionnel pour une prise de décisions en temps voulu relatives aux réformes (e Conseiller Technique du MEF chargé des réformes n'était pas encore nommé lors du passage de la mission en Mauritanie, en janvier 2008).

*Coordination insuffisante entre l'Administration et l'ensemble de partenaires au développement.* Le dispositif institutionnel mis en place contribue au processus de planification, d'exécution et d'appropriation des réformes par l'Administration Centrale mais ne favorise pas la coordination avec les partenaires techniques et financiers voulant soutenir ces efforts. En particulier, l'absence d'un centre de liaison établi au sein du Gouvernement pour coordonner les activités menées par les bailleurs dans le cadre du processus de réforme nuit considérablement aux objectifs de cohérence et d'efficacité. Des pistes de solution ont été identifiées à l'occasion du groupe consultatif et un dialogue s'initie depuis lors autour des questions majeures de finances publiques.

*Viabilité du processus de réforme encore en jeu.* La Mauritanie a pris certaines mesures orientées à rendre le processus de réforme viable tels que la responsabilisation d'un Conseiller Technique du pilotage des réformes, la mise en place d'un mécanisme de traduction de celles-ci dans les plans pluriannuels ministériels, voir le financement d'une partie des frais récurrents associés aux réformes. Par ailleurs, les partenaires au développement accompagnent ces réformes par d'importants programmes de renforcement de capacités. Cependant, la viabilité du processus est d'une certaine manière menacée par l'insuffisance de mesures pour conserver le personnel qualifié ou pour maintenir un dialogue ou concertation élargis sur le processus de réforme. Le Parlement n'est pas pour l'instant associé à ce processus et les vérifications externes sont rares.

---

<sup>199</sup> On peut citer par exemple la réforme des corps d'inspection internes.

## **ANNEXES**



**Annexe 1 : Liens entre les 6 dimensions d'un système de GFP transparent et organisé et les 3 objectifs budgétaires<sup>200</sup>**

**Annexe 1 (1)**

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique Des ressources	Mise à disposition efficiente des services
<b>1. Crédibilité du budget</b>	La crédibilité du budget est partiellement remise en cause par une capacité limitée à exécuter les dépenses globales inscrites au budget et par une disponibilité limitée de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses. La faible crédibilité pourrait accroître le risque d'augmentation du stock d'arriérés.	La bonne composition des dépenses primaires réelles par rapport au budget initialement approuvé et la bonne prévision des recettes publiques facilitent le financement des dépenses prioritaires	La bonne composition des dépenses primaires réelles par rapport au budget initialement approuvé affecte de façon positive les dépenses récurrentes non salariales ce qui se traduit vraisemblablement par un impact positif sur l'utilisation efficace des ressources pour la mise à disposition des services.
<b>2. Exhaustivité et transparence</b>	Le risque budgétaire global imputable aux entreprises publiques et aux établissements publics n'est pas bien suivi et la documentation budgétaire n'est pas exhaustive. En plus, les opérations extra-budgétaires sont relativement significatives. Ces éléments limitent les informations disponibles sur la capacité du gouvernement à maintenir la discipline budgétaire et à gérer les risques budgétaires	Les dépenses des établissements publics non comptabilisés au niveau gouvernemental représentent environ 5% des dépenses totales. Elles affectent l'efficacité de la planification stratégique au regard des priorités gouvernementales. En outre le manque d'information budgétaire consolidé au niveau central ne permet pas d'établir si l'utilisation des ressources est conforme aux priorités définies par le gouvernement.	Le manque d'exhaustivité (faible dans le cas de la documentation budgétaire), l'importance relative des dépenses extra- budgétaires et le manque de consolidation des comptes budgétaires des entreprises et établissements publics risquent de favoriser le gaspillage des ressources et de réduire les prestations de services fournis.
<b>3. Budgétisation fondée sur des politiques nationales</b>	La préparation budgétaire contribue à donner de l'importance aux objectifs budgétaires dans les	Le bon processus de préparation budgétaire et une budgétisation pluri- annuelle en développement	L'existence de stratégies sectorielles assorties de coûts et les liens entre les

<sup>200</sup> Ces tableaux de l'annexe 1 (1 & 2) ne visent pas à établir un lien mécanique entre les insuffisances du système de gestion des finances publiques et la réalisation de ces trois objectifs. Ils visent plutôt à stimuler la réflexion sur l'impact des insuffisances du système de gestion et à expliquer pourquoi celles-ci sont importantes pour le pays.

	négociations budgétaires finales. Le processus de budgétisation pluriannuel en cours pour 2008-2010 favorisera de façon acceptable l'adoption de politiques viables	favoriseront l'allocation globale des ressources en fonction des priorités du gouvernement.	décisions d'investissements et les stratégies sectorielles contribuent à l'efficacité de l'utilisation des ressources.
--	---	---	--

### Annexe 1 (2)

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
<b>4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>	L'assiette fiscale n'est pas bien maîtrisée et les mesures de sensibilisation, de contrôle ou de pénalisation des contribuables ont une incidence limitée sur le respect des obligations. Des actions de recouvrement sont conduites mais s'avèrent peu efficaces. Les mesures de contrôle de l'engagement sont souvent contournées par l'utilisation massive des procédures simplifiées ou d'urgence (DRI) qui permettent un traitement simultané des actes d'engagement et d'ordonnancement des dépenses. La discipline budgétaire s'en trouve limitée malgré les contrôles fréquents sur la régularité des dépenses	La gestion de trésorerie et la régulation budgétaire n'affectent pas l'allocation stratégique des ressources. En revanche, le recours injustifié au DRI est de nature à affecter l'allocation stratégique des ressources car on maintient des crédits excédentaires bloqués. Le contrôle interne ne vérifie pas l'opportunité de la dépense et les recommandations des vérifications internes sont peu suivies.	Des contrôles et vérifications partiellement efficaces et peu axés sur la performance et le suivi de systèmes limitent la mise à disposition efficace des services.
<b>5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers</b>	La capacité du gouvernement pour déterminer et contrôler les agrégats budgétaires est limitée par le manque de régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances et par la non- disponibilité des informations sur les ressources perçues par les unités de prestation des services primaires.	La production de données sur l'exécution du budget est acceptable mais tardive. Elle appuie la capacité à allouer les ressources en fonction des priorités gouvernementales. La production régulière de données sur l'exécution du budget permet de suivre l'utilisation des ressources de façon moyenne. Elle permet en outre d'identifier	La non- disponibilité des informations sur les ressources perçues par les unités de prestation des services primaires compromet la planification et la gestion des services de base. Toutefois, en tant qu'éléments d'appréciation, les informations disponibles au niveau des rapports d'exécution budgétaire et des états



		passablement d'éventuels problèmes suite à des changements significatifs dans le budget exécuté.	financiers contribuent davantage à l'exécution des activités de vérification et de surveillance de l'utilisation des fonds.
<b>6. Surveillance et vérification externe</b>	L'examen actuel de Loi de Finances et de son exécution est encore superficiel mais il contribue en quelque sorte à inciter le Gouvernement à respecter ses objectifs budgétaires globaux. Cependant les vérifications externes couvrent moins de la moitié des entités de l'Administration Centrale et ne sont pas suivies par le Parlement. De ce fait, elles ont un impact limité sur le respect de la discipline budgétaire.	Les défaillances du contrôle externe et le nombre limité d'auditions réduisent vraisemblablement les pressions exercées sur le Gouvernement pour qu'il alloue les ressources et exécute le budget en conformité avec les politiques déclarées	Les vérifications externes sont encore peu axées sur la performance ou le suivi de systèmes réduisant la mesure dans laquelle le Gouvernement est tenu responsable de la gestion efficace des ressources. La valeur des services s'en trouve vraisemblablement diminuée.

## Annexe 2 : Catégories d'Entreprises Publiques (EP) et Etablissements Publics à Caractère Administratif (EPA)

TABLEAU Annexe 2 (1): CATEGORIES D'ENTREPRISES PUBLIQUES (2007)

TYPES D'ENTREPRISES	NOMBRE
1. Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) Dont : <i>Caisse Nationale de la sécurité Sociale</i> <i>Port autonome de Nouakchott ((PAN-PA)</i> <i>Société mauritanienne des industries de raffinage (SOMIR)</i> <i>Imprimerie Nationale (IN)</i>	16
2. Sociétés nationales (SN) Dont : <i>La Société Mauritanienne d'électricité (SOMELEC)</i> <i>La Société Nationale des Eaux (SNDE)</i> <i>La Société Nationale des Puits et Forages (SNPF)</i>	3
3. Société d'économie mixte (SEM) Dont : <i>La Société Nationale Industrielle et Minière (SNIM)</i> <i>La Société Mauritanienne des Hydrocarbures (SMH)</i> <i>La Société Mauritanienne de Télécommunication (MAURITEL)</i> <i>La Société Mauritanienne pour la Commercialisation de s Produits Pétroliers (NAFTEC)</i> <i>La Société Mauritanienne pour la Commercialisation du Poisson (SMCP)</i>	17

Sources : Budget consolidé d'investissements (BCI), MEF

**TABLEAU Annexe 2 (2) : ETABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTERE ADMINISTRATIF (EPA) EN 2007**  
(Subventions et recettes propres en milliards d'Ouguiyas)

AGENCES PUBLIQUES AUTONOMES (EPA)	NOMBRE	SUBVENTION	RECETTES PROPRES
EPA Education Nationale Dont : <i>Université de Nouakchott</i>	10	2.9	0.05
EPA Formation Dont : <i>Institut Supérieur d'Etudes et de Recherche Islamique (ISERI)</i> <i>Ecole Nationale d'Administration (ENA)</i>	21	1.7	0.02
EPA Recherche Dont : <i>Office National de Statistiques (ONS)</i>	9	1.1	0.4
EPA Santé Dont : <i>Centre Hospitalier National (CHN)</i>	13	1.5	1.3
EPA Information Dont : <i>Télévision (TVM)</i> <i>Radio (RM)</i>	3	1.9	0.3
EPA Divers Dont : <i>Société Mauritanienne des Postes (MAURIPOST)</i> <i>Société Nationale de Développement Rural (SONADER)</i>	22	3.4	0.9
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>12.6</b>	<b>2.9</b>

*Source : Direction de la Tutelle des Entreprises Publiques,*

### Annexe 3 : Données pour calculs P-1& P-2

Tableau 1					
Données pour l'année = rubrique administrative	2005				
	Budget (LF)	Réel (EXECUTE/LR)	différence	Absolu	(%)
1. PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	1 161 321 600,00	1 040 202 306,00	-121119294	121119294	10,4%
2. ASSEMBLEE NATIONALE	500 000 000,00	375 000 000,00	-125000000	125000000	25,0%
3. SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT	1 190 451 680,00	1 167 979 051,00	-22472629	22472629	1,9%
4. DEFENSE NATIONALE	12 387 155 000,00	12 664 883 805,00	277728805	277728805	2,2%
5. AFFAIRES ETRANGERES ET COOPERATION	950 514 344,00	939 916 270,00	-10598074	10598074	1,1%
6. JUSTICE	972 164 509,00	855 222 544,00	-116941965	116941965	12,0%
7. INTERIEUR POSTES & TELECOMMUNICATION	10 099 364 880,00	8 475 454 481,00	-1623910399	1623910399	16,1%
8. FINANCES	1 467 946 150,00	1 455 079 184,00	-12866966	12866966	0,9%
9. AFFAIRES ECONOMIQUES ET DEVELOPPEMENT	10 601 471 625,00	3 927 379 919,00	-6674091706	6674091706	63,0%
10. PECHE ET ECONOMIE MARITIME	1 285 594 450,00	1 271 639 209,00	-13955241	13955241	1,1%
11. EQUIPEMENT ET TRANSPORTS	7 276 646 580,00	3 583 489 784,00	-3693156796	3693156796	50,8%
12. DEVELOPPEMENT RURAL ET ENVIRONNEMENT	1 926 025 710,00	1 645 991 584,00	-280034126	280034126	14,5%
13. HYDRAULIQUE ET ENERGIE	4 163 663 540,00	2 311 345 005,00	-1852318535	1852318535	44,5%
14. EDUCATION NATIONALE	11 461 890 160,00	12 760 597 069,00	1298706909	1298706909	11,3%
15. SANTE ET AFFAIRES SOCIALES	5 693 093 800,00	5 156 877 853,00	-536215947	536215947	9,4%
16. COMM DROITS HOMME ET LUTTE C/	4 110 500 000,00	4 107 999 996,00	-2500004	2500004	0,1%
17. COMMISSARIAT A LA SECURITE ALIMENTAIRE	726 000 000,00	726 000 000,00	0	0	0,0%
18. SEC ETAT CHARGE DES TECHNOLOGIES	1 056 705 000,00	577 214 435,00	-479490565	479490565	45,4%
19. CULTURE, JEUNESSE ET SPORTS	625 273 500,00	561 438 226,00	-63835274	63835274	10,2%
20. LUTTE C/ANALPH, ORIENT ISLAM E	533 455 710,00	528 357 743,00	-5097967	5097967	1,0%
21. DIVERS	2 606 063 920,00	2 332 970 593,00	-273093327	273093327	10,5%
écart total des dépenses	80795302158	66465039057	-14330263101	14330263101	17,7%
variation de la composition	80795302158	66465039057		17483134529	21,6%

Sources : Calculs de la mission sur la base des données des Lois de Finances et des données de la LR (DGTCP-MEF).

<b>Tableau 2</b>					
<b>Données pour l'année =</b>	<b>2006</b>				
<b>rubrique administrative</b>	<b>Budget (LF)</b>	<b>Réel (EXECUTE)</b>	<b>différence</b>	<b>absolu</b>	<b>(%)</b>
1. PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	2 645 207 294,00	2 688 855 821,00	43648527	43648527	1,7%
2. SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERN	2 192 321 335,00	1 956 333 965,00	-235987370	235987370	10,8%
3. DEFENSE NATIONALE	17 610 182 414,00	16 232 642 481,00	-1377539933	1377539933	7,8%
4. AFFAIRES ETRANGERES ET COOPERA	7 353 688 111,00	7 159 318 276,00	-194369835	194369835	2,6%
5. JUSTICE	2 180 530 022,00	1 437 326 803,00	-743203219	743203219	34,1%
6. INTERIEUR POSTES & TELECOMMUNI	13 982 702 142,00	12 224 068 510,00	-1758633632	1758633632	12,6%
7. FINANCES	3 408 878 352,00	3 304 999 267,00	-103879085	103879085	3,0%
8. AFFAIRES ECONOMIQUES ET DEVELO	6 392 821 490,00	6 542 147 308,00	149325818	149325818	2,3%
9. PECHE ET ECONOMIE MARITIME	1 631 744 093,00	2 111 663 776,00	479919683	479919683	29,4%
10. EQUIPEMENT ET TRANSPORTS	7 872 224 533,00	3 915 629 996,00	-3956594537	3956594537	50,3%
11. DEVELOPPEMENT RURAL ET ENVIRON	4 837 014 756,00	4 330 529 375,00	-506485381	506485381	10,5%
12. SANTE ET AFFAIRES SOCIALES	8 339 948 134,00	7 084 795 674,00	-1255152460	1255152460	15,0%
13. COMM DROITS HOMME ET LUTTE C/	4 228 000 000,00	4 608 000 000,00	380000000	380000000	9,0%
14. FONCTION PUBLIQUE ET L'EMPLOI	1 962 245 933,00	2 042 302 409,00	80056476	80056476	4,1%
15. LUTTE C/ANALPH, ORIENT ISLAM E	2 320 047 230,00	2 509 961 612,00	189914382	189914382	8,2%
16. HYDRAULIQUE	3 461 319 590,00	3 273 476 011,00	-187843579	187843579	5,4%
17. ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL ET SE	15 878 331 503,00	16 563 549 519,00	685218016	685218016	4,3%
18. ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE L	4 604 098 000,00	4 524 291 808,00	-79806192	79806192	1,7%
19. COMMUNICATION	2 511 632 200,00	2 882 165 037,00	370532837	370532837	14,8%
20. APUREMENT DES ARRIERES	22 000 000 000,00	22 895 658 214,00	895658214	895658214	4,1%
21. DIVERS	9 356 406 735,00	8 759 611 988,00	-596794747	596794747	6,4%
écart total des dépenses	144 769 343 867,00	137 047 327 850,00	- 7 722 016 017,00	7 722 016 017,00	5,3%
variation de la composition	144 769 343 867,00	137 047 327 850,00		14 270 563 923,00	9,9%

Sources : Calculs de la mission sur la base des données des Loix de Finances et des données du projet de la LR (DGTCP-MEF).

<b>Tableau 3</b>						
<b>Données pour l'année =</b>	<b>2007</b>					
<b>rubrique administrative</b>	<b>Budget (LF)</b>	<b>Réel (ORDONNANCE)</b>	<b>différence</b>	<b>Absolu</b>	<b>(%)</b>	
1. PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE	2 659 503 700	2 697 223 477	37719777,1	37719777,1	1,4%	
2. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE	21 307 442 000	21 297 631 919	-9810081,14	9810081,14	0,0%	
3. MINISTÈRE AFFAIRES ETRANGERES & COOP.	7 932 874 090	7 854 306 490	-78567600,36	78567600,36	1,0%	
4. MINISTÈRE DE LA JUSTICE	2 632 748 300	2 180 716 580	-452031720,3	452031720,3	17,2%	
5. MINISTÈRE INTÉRIEUR, POSTES ET TELECOM.	8 471 016 022	8 874 433 083	403417061	403417061	4,8%	
6. MINISTÈRE DES FINANCES	2 429 160 288	2 627 818 209	198657921	198657921	8,2%	
7. MINISTÈRE SANTÉ & DES AFFAIRES SOCIALES	4 652 577 757	4 978 421 434	325843677	325843677	7,0%	
8. MINISTÈRE ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL & SEC	17 292 325 855	20 048 851 951	2756526096	2756526096	15,9%	
9. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	2 680 483 879	2 706 553 526	26069647	26069647	1,0%	
10. MINISTÈRE DE L'INTERIEUR	4 997 136 225	4 595 784 371	-401351853,8	401351853,8	8,0%	
11. MINISTÈRE DE L' ECONOMIE ET DES FINANCES	2 901 067 977	2 448 237 429	-452830547,6	452830547,6	15,6%	
12. MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE	6 426 337 794	6 338 506 118	-87831676	87831676	1,4%	
13. MINISTÈRE DE L'EMPLOI DE L'INSERTION & FPROF	2 023 653 800	1 931 906 137	-91747663,31	91747663,31	4,5%	
14. MINISTÈRE DE LA SANTÉ	3 904 574 615	3 331 365 450	-573209165,2	573209165,2	14,7%	
15. MINISTÈRE DES PÊCHES	3 339 717 997	2 830 752 414	-508965583	508965583	15,2%	
16. MINISTÈRE DE LA DECENTRALISATION	3 201 300 000	3 173 649 023	-27650977,18	27650977,18	0,9%	
17. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE	3 964 616 632	3 723 762 721	-240853910,7	240853910,7	6,1%	
18. MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DE L'URBANISME	4 004 952 500	3 941 202 788	-63749712,4	63749712,4	1,6%	
19. MINISTÈRE DES TRANSPORTS	6 215 345 304	3 850 152 703	-2365192601	2365192601	38,1%	
20. MINISTÈRE DEL' HYDRAULIQUE DE L'ENERGIE	4 572 754 050	3 823 903 996	-748850054,4	748850054,4	16,4%	
21. DIVERS	28 279 937 922	27 729 538 295	-550399627	550399627	1,9%	
écart total des dépenses	143 889 526 707,69	140 984 718 113,43	- 2 904 808 594,26	2 904 808 594,26	2,0%	
variation de la composition	143 889 526 707,69	140 984 718 113,43		10 401 276 952,46	7,2%	

Sources : Calculs de la mission sur la base des données des Lois de Finances et de RACHAD (DGB-MEF).

Tableau 4 - Matrice des Résultats pour PI-1 et PI-2			
année	pour PI-1 (a) écart/dép. totales	(b) Variation des dépenses totales	pour PI-2 (=b -a) Variation dépassant l'écart total
2005	17,737%	21,639%	3,902%
2006	5,334%	9,857%	4,523%
2007	2,019%	7,229%	5,210%

Sources : Calculs de la mission sur la base des données des tableaux 1, 2 et 3 de l'annexe 1

#### **Annexe 4 : Note sur les recettes fiscales en Mauritanie<sup>201</sup>**

**Les recettes fiscales en Mauritanie sont composées** des impôts sur les revenus et bénéfiques, des taxes sur les biens et services, des taxes sur le commerce international et d'autres recettes fiscales. Au total, elles constituent 56% des recettes budgétaires en 2007. Le reste sont des recettes non fiscales composées essentiellement des recettes de la pêche (licences), des recettes minières (redevances, droits d'exploitation) et des dividendes des entreprises publiques et aussi des recettes pétrolières transférées au budget de l'État à partir du Fonds National des Revenus des Hydrocarbures.

**Les impôts sur les revenus et bénéfiques** représentent 17% des recettes budgétaires en 2007. Ils suivent un système déclaratif cédulaire (impôt sur les bénéfiques industriels et commerciaux (BIC), impôt sur les bénéfiques non commerciaux, impôt sur les traitements et salaires, impôt sur les revenus des capitaux mobiliers et impôts sur les revenus fonciers) complété par un impôt général sur les revenus. À l'exception de l'impôt minimum forfaitaire (acompte sur le BIC) prélevé par la DGD (généralement sur le chiffre d'affaires des importations), le recouvrement de ces impôts relève de la DGI.

**Les taxes sur les biens et services** représentent 28% des recettes budgétaires en 2007. La plupart de ces recettes proviennent de la TVA. La DGI recouvre la TVA intérieure, la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA)<sup>202</sup>, la taxe sur les prestations des services et la plupart d'autres taxes (véhicules, aéroports). La DGD assume la tutelle de la TVA sur les importations, de la taxe sur les produits pétroliers et des droits de consommation (thé, tabac, sucre, ciment). La Direction des Domaines se charge de la taxe des assurances.

**Les taxes sur le commerce international** représentent 10% des recettes budgétaires en 2007. L'essentiel de ces taxes est constitué par les importations mais on applique aussi une taxe statistique. Ces taxes sont compétence de la DGD. **Les autres recettes fiscales** représentent uniquement 2% des recettes budgétaires en 2007 et sont essentiellement les droits de timbres et les droits d'enregistrement sous la tutelle de la Direction des Domaines.

**Les principales catégories** d'impôts, taxes et droits de douane sont, par ordre d'importance : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur les bénéfiques industriels et commerciaux (BIC), le droit fiscal à l'importation (DFI) et l'impôt sur les traitements et salaires (ITS)<sup>203</sup>.

**Les administrations fiscales et douanières** chargées d'évaluer et de liquider les recettes fiscales sont la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Douanes (DGD) et, en moindre partie, la Direction des Domaines (DD). Toutes ces Directions sont rattachées au MEF.

---

<sup>201</sup> Sources : TOFE décembre 2007, textes légaux et communications des Directions concernés du MEF.

<sup>202</sup> Payé à 99% par la Société Nationale des Industries Minières (SNIM).

<sup>203</sup> Elles représentent 78% des recettes fiscales prévues par la Loi de Finances de 2008.



## **Annexe 5 : Données pour le calcul de P-15 (i)**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Emissions dans l'année	7.551,52	5.441,98	6.262,59
Recouvrements des émissions dans l'année	2.650,28	2.411,56	3.333,44
Paievements des arriérés non émarginés au Trésor	1.687,00		
Dégrèvements	316,00	505,00	231,00
Admission en non valeur des quottes irrécouvrables (Etablissements publics)	439,00	1.100,00	
Dette fiscale de l'année	2.459,24	1.425,42	2.698,15
Recouvrements dans l'année des émissions antérieures		590,33	843,64
Dette fiscale cumulée	2.459,24	3.294,33	5.148,84
<b>Taux de recouvrement des arriérés</b>		<b>24%</b>	<b>26%</b>
<b>Dette fiscale cumulée en pourcentage du total des recouvrements annuels</b>			<b>154%</b>

Source : Calculs de la mission sur la base des données de la DGI (MEF).

## **Annexe 6 : Note sur la Cour de Comptes**

En Mauritanie, la vérification externe est la responsabilité de la Cour des Comptes qui a été instituée par la Constitution du 20 juillet 1991<sup>204</sup> et créée par Loi en 1993 avec des garanties d'indépendance<sup>205</sup>.

Les prérogatives de la Cour de Comptes sont très étendues de par son action permanente et systématique de vérification, d'information et de conseil. Outre l'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances, elle exerce un contrôle administratif sur la gestion publique et un contrôle juridictionnel sur les comptables publics (jugement des comptes) et sur les ordonnateurs (sanction de fautes de gestion). Ces contrôles se font à posteriori, sur pièces et sur place, de manière intégrale ou par sondage et ont pour but non seulement de contribuer à la sauvegarde des finances publiques, mais aussi à l'amélioration des méthodes et techniques de gestion et à la rationalisation de l'action administrative<sup>206</sup>.

La Cours de Comptes comporte deux chambres<sup>207</sup> et dispose d'un dispositif juridique complet. Elle utilise un manuel de procédures conforme aux normes de l'INTOSAI<sup>208</sup> et accorde un statut particulier à ses membres<sup>209</sup>.

---

<sup>204</sup> Art. 68 : « Une Cour de Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des Lois des Finances ».

<sup>205</sup> Loi 93-19 du 26 janvier 1993 relative a la Cour de Comptes, Art.4 : « *Institution supérieure de contrôle de finances publiques, la Cour de Comptes bénéficie d'une indépendance garantie dans les conditions définies par la Constitution et par la présente Loi* ».

<sup>206</sup> L'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes sont définis dans la Loi 93-19 modifié par l'Ordonnance 2007-06. Ces règles et procédures ainsi que les suites du contrôle qu'elle exerce sont détaillées dans le Décret 96-41 du 30 mai 1996 fixant les modalités d'application de la Loi 93-19.

<sup>207</sup> Loi 93-19, Art. 7 : Chambre des Finances Publiques et Chambre des Entreprises Publiques.

<sup>208</sup> INTOSAI : Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques. Le manuel s'applique depuis 2006 mais n'a pas encore un caractère officiel.

<sup>209</sup> Loi 93-20 du 20 janvier 1993 portant statut des membres de la Cour des Comptes modifié par l'Ordonnance 2007-07.

## Annexe 7 : Résumé des notes par indicateurs & par composante

A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget						
Indicateur	Méthodes de Notations et Notes		(i)	(ii)	(iii)	(iv)
PI-1	(M1)	C	C	--	--	--
PI-2	(M1)	B	B	--	--	--
PI-3	(M1)	A	A	--	--	--
PI-4	(M1)	B+	A	B	--	--
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence						
PI-5	(M1)	C	C	--	--	--
P-6	(M1)	C	C	--	--	--
PI-7	(M1)	C	C	C	--	--
PI-8	(M2)	D+	B	D	D	--
PI-9	(M1)	D+	C	D	--	--
PI-10	(M1)	B	B	--	--	--
C. CYCLE BUDGÉTAIRE						
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques						
PI -11	(M2)	A	A	A	B	--
PI -12	(M2)	B	C	B	B	B
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget						
PI -13	(M2)	B	B	B	C	--
PI -14	(M2)	C+	C	C	B	--
PI -15	(M1)	D+	D	B	B	--
PI -16	(M1)	C+	A	B	C	--
PI -17	(M2)	B	C	A	B	--
PI -18	(M1)	D+	D	B	D	C
PI -19	(M2)	C	C	C	C	--
PI -20	(M1)	D+	C	C	D	--
PI -21	(M1)	D+	D	C	C	--
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers						
PI -22	(M2)	C+	A	D	--	--
PI -23	(M1)	D	D	--	--	--
PI -24	(M1)	C+	C	A	C	--
PI -25	(M1)	D+	D	B	D	--
C(iv) Surveillance et vérification externes						
PI -26	(M1)	D+	D	D	B	--
PI -27	(M1)	C+	C	B	C	A
PI -28	(M1)	C+	A	C	B	--
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS						
D-1	Pas noté		Pas noté	Pas noté		
D-2	(M1)	D+	D	C	--	--
D-3	(M1)	D	D	--	--	--

## Annexe 8 : Résumé des Indicateurs avec notes et justification

	A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget	Note	EXPLICATIONS SUCCINCTES ET DONNEES IMPORTANTES UTILISEES
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	C	(i) Au cours des trois derniers exercices (2005-2007), les dépenses effectives n'ont qu'une seule année (2005) enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15% des dépenses prévues au budget.
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	B	(i) En effet, seules pour une année (2007), la variation de la composition des dépenses primaires dépasse la déviation globale des dépenses primaires de plus de 5%.
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	(i) Au cours des trois derniers exercices (2005-2007), les recettes réelles internes n'ont jamais été inférieures à 97% des recettes internes prévues au budget.
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	B+	(i) Des données attestent que le stock d'arriérés a été considérablement réduit ces deux dernières années (plus de 25%) (ii) Des données relatives ont été générées par des actions exhaustive et ponctuelle en 2005 et 2006.
	<b>B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence</b>		
PI-5	Classification du budget	C	(i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique et s'appuie sur les normes GFS.
P-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	(i) La documentation budgétaire satisfait 4 des 9 critères d'information
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	C	(i) Le niveau des dépenses extra- budgétaires correspond à 5,74% des dépenses budgétaires totales en 2007 (ii) Des informations complètes portant sur les recettes/dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts sont inclus dans les rapports budgétaires.
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D+	(i) Les règles des mécanismes de la plupart des transferts de l'Administration Centrale aux communes sont des règles claires (ii) Les communes ne sont au courant des subventions de l'Administration Centrale qu'en février de l'année budgétaire en cours (iii) Dans le cas des informations budgétaires ( <i>ex ante</i> et <i>ex post</i> ) des communes disponibles au niveau de l'Administration Centrale, aucun exercice de consolidation n'est réalisé de la part de cette dernière.
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	(i) La plupart des EPA, EPIC et EP présentent au moins tous les ans des rapports budgétaires à l'administrations centrale mais une situation consolidée des risques budgétaires n'est pas faite. (ii) La situation budgétaire des communes par l'administration centrale est incomplète.
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	B	(i) L'administration mauritanienne met à la disposition du public 2 des 6 éléments d'information analysés.
	<b>C. CYCLE BUDGETAIRE</b>		
	<b>C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques</b>		
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	A	(i) Il existe un calendrier budgétaire annuel clair qui est respecté et laisse suffisamment de temps aux MDA pour établir à temps et de façon adéquate leurs estimations budgétaires détaillées (ii) Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise à l'intention des ministères et inclut des plafonds approuvés par le Conseil des ministres avant la distribution aux MDA. (iii) Le dernier projet de LF pour 2008, n'a pu être adopté par le Parlement que le 11 janvier 2008. Au cours des 2 années précédentes, il n'y avait pas de Parlement et donc pas de vote, le CMJD étant détenteur du pouvoir législatif a néanmoins approuvé le budget à deux reprises en 2005 et 2006 à chaque fois dans les délais.

PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	B	(i) A partir de 2004, des stratégies sectorielles ont été élaborées pour tous les ministères suivant la classification économique et administrative (ii) Une analyse de viabilité de la dette publique (interne et externe) a été menée en 2006. (iii) des stratégies sectorielles incluant des états de coûts complets ont été élaborées pour les secteurs représentant seulement 40% à 70% des dépenses primaires (iv) Une bonne partie des dépenses d'investissements est sélectionnée en tenant compte des stratégies sectorielles et des conséquences qu'ils entraînent sur les charges récurrentes et sont incluses dans les estimations budgétaires pluriannuelles.
<b>C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>			
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	(i) La législation et les procédures relatives aux principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires limités aux administrations concernées / Codes des Impôts et des Douanes, Loi des Finances 2008 et autre documentation fiscale et douanière (ii) Les contribuables de certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane ont un accès facile aux informations exhaustives et mises à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives y afférentes / Organisation des administrations fiscale et douanière et actions de sensibilisation et d'information menées à l'encontre des contribuables (iii) Un mécanisme de recours des administrations fiscales existe mais devrait être remanié pour être plus efficace et transparent / Codes des Impôts et des Douanes et nombre de recours introduits
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+	(i) L'introduction d'un identifiant unique est toute récente et se complète. Le système d'immatriculation des contribuables n'est pas relié à d'autres systèmes d'immatriculation du secteur public et financier et n'est pas assortie d'un dispositif de sanction / Code des Impôts (ii) Les pénalités pour contraventions existent mais ne couvrent pas plusieurs domaines pertinents, ne s'appliquent pas pour certaines contraventions et n'ont pas toujours l'incidence recherchée sur le respect des obligations fiscales / Codes des Impôts et des Douanes et statistiques de la DGI (iii) Des vérifications fiscales (par contribuable et par nature d'impôt/taxe) sont conduites par la DGI et assorties de rapports conformément à un programme annuel avec des critères de risque simplifiés et clairs appliqués manuellement et validés par une cellule de coordination mixte / Code des Impôts, programme de vérification de 2007, exemples de rapports de vérification, statistiques de la DGI
PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	(i) (Stock total d'arriérés de la DGI mal maîtrisé. Hypothèse : arriérés en fin 2004 = 0). Le taux de recouvrement des arriérés des années 2005 et 2006 est respectivement de 24% et 26%. le montant total des arriérés d'impôts et taxes cumulés ces 3 dernières années équivaut à 154% du montant des recouvrements de 2007. Statistiques de la DGI (ii) Le mode de paiement principal est le chèque certifié. Les recettes fiscales sont versées directement dans des perceptions du Trésor à l'exception des impôts/taxes recouverts par la DGI à Nouakchott. Celle-ci les reverse au Trésor quotidiennement et les perceptions du Trésor le font au moins toutes les semaines (tous les jours celles qui sont à Nouakchott) (iii) Le rapprochement des recouvrements et des transferts au Trésor se fait mensuellement dans le mois suivant la fin de la période mais le rapprochement complet des évaluations de l'impôt et des arriérés se fait tous les trimestres
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+	(i) Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées tous les mois (ii) Les MDA disposent d'information fiables sur les plafonds d'engagement au moins un trimestre à l'avance (iii) Des ajustements budgétaires fréquents représentant 9.3% des dépenses exécutées sur ressources internes ont été réalisées en 2007
PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	(i) Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes et font l'objet de rapprochements. Elles sont de bonne qualité. Toutefois des rapports sur les données de la dette ne sont pas produits (ii) Toutes les soldes de Trésorerie sont calculé journalièrement et consolidés. (iii) L'article 78 de la Constitution révisée (2006) stipule que les traités qui engagent les finances de l'Etat (emprunts) ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi. L'Administration Centrale contracte des emprunts et émet des garanties en cohérence avec la viabilité à moyen terme, le maintien d'une épargne de précaution dans le FNRH, la réduction de l'endettement intérieur et les objectifs de lutte contre la pauvreté

PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	D+	(i) L'intégrité de la solde est compromise par l'absence d'une base de données complète sur le personnel (le service de la solde ne dispose que des informations que les ministères veulent bien lui transmettre) et par le manque de rapprochements (les rapprochements partiels ont lieu de manière irrégulière entre le fichier nominatif de certains ministères et le listing informatique). Le système de contrôle de l'armée est basé sur un fichier unique. Chaque mois, entre le 15 et le 20 les modifications à porter au fichier sont communiquées par les unités et vérifiées par l'Etat Major. (ii) Les modifications au fichier nominatif et aux états de paie reçues par le service de la solde font l'objet d'une mise à jour mensuelle dans les délais impartis pour les paiements du mois en cours. Des doutes subsistent toutefois quant à l'exhaustivité et au respect des délais de transmission de certaines données (iii) Il y a des contrôles adéquats pour le système civil mais pas pour le système militaire. (iv) Seules des vérifications partielles ont été effectuées ces trois dernières années.
PI -19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	C	(i) Des données existent. Elles sont inexactes dues aux pratiques de fractionnement de marché (ii) Les dérogations à la règle obligatoire d'appel à la concurrence prévues par le Code des marchés publics et détaillées par l'arrêté N°1176/PM sont strictement règlementées par les articles 43 et 44 de ce même code. Les pratiques de fractionnement remettent en cause le bon fonctionnement des réglementations en vigueur (iii) Il existe un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations. En réalité le système ne fonctionne pas de manière satisfaisante et très peu de recours aboutissent en particulier du fait de la lenteur de la procédure et de son caractère non suspensif.
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	D+	(i) Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces mais sont enfreintes de temps à autre par l'utilisation des procédures simplifiées ou d'urgence qui permettent un traitement simultané des actes d'engagement et d'ordonnancement des dépenses / Textes régissant le contrôle interne à priori et données de RACHAD (ii) Il existe une série de règles et procédures pour contrôler les dépenses après l'engagement qui est bien comprise par les agents (taux de rejet de 0,56% en 2007) mais certaines mesures de contrôle font double emploi tandis que d'autres font défaut / Textes régissant le contrôle interne à priori et données de RACHAD (iii) La série de règles de base n'est pas observée de manière systématique (78% des dépenses ont été exécutées par la procédure de DRI et 13% par des notifications de crédits, ce qui fait que 9% seulement des dépenses ont été exécutées par la procédure standard) / Textes régissant le contrôle interne à priori et données de RACHAD
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	D+	(i) La vérification interne est peu axée sur le suivi des systèmes (ii) Les rapports de vérifications sont produits régulièrement à l'issu de chaque mission mais la Cour des Comptes n'est pas destinataire (iii) Le suivi n'est assuré que pour les problèmes majeurs (détournements)
<b>C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers</b>			
PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C+	(i) Le relevé quotidien des opérations sur le compte courant du Trésor à la BCM est saisi à travers un fichier informatisé. De manière hebdomadaire ainsi que chaque fin de mois ce fichier est rapproché du fichier des écritures comptables du Trésor enregistrées dans la base de données numérisée du Trésor. Ces rapprochements permettent un suivi et une analyse quotidienne des écarts des anomalies (ii) Pour les comptes d'attente et d'avance il est procédé au rapprochement une fois l'an 2 mois après la fin de la période.
PI -23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	(i) Pour la Santé, il n'existe pas de collecte systématique et exhaustive des données sur les ressources perçues en espèces ou en nature par les unités de base. Pour l'éducation, toute connaissance exhaustive sur les ressources reçues est impossible. Les DREN sont tenues de tenir une comptabilité détaillée et à jour de l'usage fait des fonds qui transitent par elles et des contrôles inopinés ont lieu sur mandat du niveau central. Toutefois on observe que cette obligation est remplie de manière inégale.

PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+	(i) Les postes des prévisions budgétaires sont mentionnés dans le TOFE qui regroupent les recettes et les principales rubriques économiques des dépenses couvertes à la phase de l'ordonnancement uniquement. La classification économique des données utilisée est conforme aux normes internationales. Elle permet une comparaison au niveau des agrégats les plus importants (ii) Les rapports trimestriels sont émis avec moins de quatre (4) semaines de retard (iii) Des préoccupations existent quant à la fiabilité des données des rapports. Ces préoccupations ne sont pas mentionnées dans les rapports. Toutefois l'utilité primaire de ces derniers n'est pas remise en cause.
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	(i) Des informations essentielles ne figurent pas dans les états financiers (actifs/passifs financiers, soldes bancaires) (ii) Les états financiers sont présentés pour vérification externe à la Cour des Comptes dans les 10 mois qui suivent la fin de l'exercice (iii) Aucune information n'est disponible sur les normes comptables utilisées
<b>C(iv) Surveillance et vérification externes</b>			
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D+	(i) Les vérifications réalisées par la Cour des Comptes portant sur les entités de l'Administration Centrale représentent moins de 50% des dépenses totales / Rapport annuel de la Cour (2005) (ii) Les rapports de vérification de la Cour sont présentés au Parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue (malgré que les rapports concernant les états financiers sont présentés dans les 3 mois suivant leur réception) / Rapport annuel de la Cour (2005) (iii) Une réponse formelle aux conclusions et recommandations de la vérification est fournie par les entités concernées. Toutefois les indices d'un suivi systématique sont limités / Rapport annuel de la Cour (2005)
PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	(i) Le contrôle parlementaire intervient à la fin du processus de préparation budgétaire et ne porte que sur les recettes et les dépenses / Rapports du Parlement (ii) La procédure d'élaboration et d'adoption des Lois de Finances sont simples et globalement respectées / <i>Constitution, Règlement de l'Assemblée Nationale, Ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Instruction fixant les règles relatives à la procédure parlementaire</i> et rapports du Parlement (iii) Le Parlement a un mois et demi pour examiner le projet de Loi de Finance. Dans la pratique, ce délai s'avère insuffisant compte tenu de la procédure mise en place pour l'examen du projet de budget par les deux chambres (l'Assemblée a 30 jours et le Sénat 15 jours) (iv) Les règles pour la modification du budget en cours d'exercice sont clairement énoncées dans la loi et sont observées dans la pratique
PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	C+	(i) Le Parlement n'est tenu d'examiner que la vérification des comptes de l'État que la Cour de Comptes élabore dans le cadre de l'adoption de la Loi de Règlement et dans la pratique il le fait dans le mois suivant la réception du rapport / Rapports du Parlement (ii) Les auditions effectuées par le Parlement sont très limitées (iii) Le Parlement formule des recommandations sur la base de la documentation budgétaire reçue et des preuves existant que l'exécutif met en œuvre certaines d'entre elles / Rapports du Parlement
<b>D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS</b>			
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct		Pas noté
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents	D+	(i) La Direction de la Programmation n'est pas systématiquement informée des prévisions de décaissement qui ne relèvent pas de ses ordonnancements (GTZ, Coopération espagnole...), et pour une grande partie d'entre eux ces décaissements ne sont donc pas pris en compte dans le BCI (ii) Les PTF fournissent des rapports trimestriels pour au moins 50% des prévisions de financement extérieurs
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	(i) Beaucoup moins de 50% des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales

## Annexe 9 : Sources principales utilisées par indicateur

	A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget	SOURCES UTILISEES
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	(i) Loi de Finances 2005, 2006 et 2007 ; Lois de Règlement et projets (2005-2006), DGB (RACHAD), DGTCP
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	(i) Loi de Finances 2005, 2006 et 2007 ; Lois de Règlement et projets (2005-2006), DGB (RACHAD), DGTCP
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	(i) Loi de Finances 2005, 2006 et 2007 DGTCP, TOFE préliminaire 2007
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	(i) & (ii) Décret No.84-189 du 21 août 1984 fixant les dates de clôture des opérations budgétaires ; loi No.78-011 du 19 janvier 1978 portant Loi organique relative aux lois de finances ; Note relative à l'apurement du budget 2005-DGTCP et TOFE 2005 ; Note sur l'apurement des arriérés 2006 – DGTCP et TOFE 2006 ; Communication de la DGTCP et TOFE 2007 ; Note de la DGTCP du MEF ' <i>Evolution du suivi des instances du Trésor</i> ' (2007)
	B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence	
PI-5	Classification du budget	(i) l'Arrêté N° 560/ MF / 98 du 30/8/1998 portant nomenclature détaillée des recettes et dépenses du budget de l'Etat, des budgets annexes, des comptes de prêts, des comptes d'avances, des comptes de participations et des comptes d'affectations spéciales. CBMT 2008-2010 et Fiscal ROSC FMI (2002)
P-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	(i) CBMT, TOFE pluriannuel. LF 2007 et LFR 2007 et la LF 2008
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	(i) LF et BCI 2007, et Direction de la Tutelle des Entreprises Publiques et de la Banque Centrale de Mauritanie (BCM). (ii) TOFE et ROFE
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	(i) et (ii) La Constitution 2006 (Titre X, article 98), l'Ordonnance 87-289 de 1989 du 20 octobre 1987 <i>Instituant les Communes</i> régissent le fonctionnement des collectivités locales. 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.
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	(i) et (ii) Ordonnance No 87-289 du 20 octobre 1987
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	(i) <a href="http://www.mauritania.mr">www.mauritania.mr</a>
C. CYCLE BUDGÉTAIRE		
C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques		
PI -11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	(i) Loi N°78-011 du 19 janvier 1978 portant Loi organique relative aux lois de finance ainsi et décret N°86-178 du 29 octobre 1986 instituant un budget consolidé d'investissement, tous deux modifiés. Note technique <i>Préparation du CDMT 2008-2010</i> par la Direction de la programmation du MEF. (ii) CBMT. (iii) DGB



PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	(i) CBMT 2008-2010. Note méthodologique concernant la « <i>Préparation du CDMT global 2008-2010</i> » (ii) Lettre d'intention au FMI du 2 novembre 2007 et seconde revue de l'accord triennal de la FCRP. (iii) LF (2008), du BCI (2008) et du CBMT (2008-2010), SCAC (iv) Rapport No. 36385-MR Mauritanie "Améliorer la Gestion Budgétaire pour Promouvoir une Croissance Durable et Réduire la Pauvreté" Revue des Dépenses Publiques Actualisée Août 2007
<b>C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>		
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	(i) Code des Impôts (1982, mis à jour en 2007), Code des Douanes (1966, mis à jour en 1991), Loi des Finances (2008), Code d'Investissement (2002, en cours de révision), loi 2004-29 sur le régime fiscale simplifié au profit des opérateurs pétroliers, contrat de partage de production (1981, en cours de révision et d'intégration dans un nouveau Code Pétrolier), Code Minier (1999), Code des Pêches (2000), Conventions fiscales internationales, Documentation Fiscale (1991, mise à jour en 1997 et en cours d'actualisation), divers décrets et arrêtés, Évaluation de la Gestion des Finances Publiques et des pratiques de la comptabilité du secteur privé (2002) et Communications de la DGI, de la DGD et de la DD. (ii) Textes régissant l'organisation des administrations fiscale et douanière, Lois des Finances (2007 et 2008), Code des Impôts (version mise à jour en 2007), formulaires de déclarations des revenus catégoriels (2008), Lettres circulaires de la DGI adressées aux contribuables enregistrés (2000-2004, 200 et 2007), Exemples de circulaires (en arabe et en français) adressées à tous les Gouverneurs de région leur demandant de réunir des contribuables potentiels pour organiser les campagnes de sensibilisation / recensements et Communications de la DGI et de la DGD. (iii) Codes des Impôts (version mise à jour en 2007), Code des Douanes (version mise à jour en 1991), Communications de la DGI, de la DGD et de la Primature.
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	(i) Code des Impôts (version mise à jour en 2007), Arrêté 50/MF du 7 février 2006 portant généralisation de l'identifiant fiscal à toutes les administrations financières et fiscales, Rapport de la Cour de Comptes pour 2005, <i>Application Informatique des Enquêtes et Recouvrements</i> (base AIER) et Communications de la DGI, de la DGD, de la DD et de la DGTCP. (ii) Codes des Impôts (version mise à jour en 2007), Code des Douanes (version mise à jour en 1991), Statistiques sur les émissions et les recouvrements (tout type d'impôt et taxe confondu) des années 2005, 2006 et 2007 de la DGI et Communications de la DGI, de la DGD, de la Primature et des contribuables. (iii) Code des Impôts (version mise à jour en 2007), Code des Douanes (version mise à jour en 1991), Instruction 0016/MEF du 13 juillet 2000 relative à l'organisation du contrôle fiscal programme de vérification de 2007, Programme de vérification fiscale de 2007 de la DGI, Exemples de rapports de vérification de la DGI, Statistiques de la DGI et Communications de la DGI et de la DGD.
PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	(i) Statistiques de la DGI et Communications de la DGI et de la DGD. (ii) Code des Impôts (version mise à jour en 2007), Code des Douanes (version mise à jour en 1991), Ordonnance 2006-49 du 28 décembre 2006 modifiant l'Ordonnance 1989-12 du 23 janvier 1989 (art. 67, 69), Arrêté 3302/MF/DTCP/2007 (art. 2 et 7) et Communications de la DGTCP, de la DGI et de la DGD. (iii) Arrêté 3302/MF/DTCP/2007 (Articles 3 à 5). Communications de la DGI et de la DGTCP.
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	(iii) Arrêté 0255 du MF du 31 janvier 2007 ; Arrêté 1222 du SGG du 4 avril 2007 ; Arrêté MF du 5 avril 2007 ; Arrêté 1419 du MEF du 14 mai 2007 ; Arrêté 2310 du MCJS su 23 octobre 2007 ; Arrêté 2820 du 13 novembre 2007 ; Arrêté 2838 du MEF du 16 novembre 2007
PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	(i), (ii) et (iii) DGDCE, DGTCP, DGB et BCM. Constitution. Loi 78-011

PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	(i), (ii), (iii) et (iv) Décret 2006- 003 /PM et Décret 2007-029 /PM portant modification de la valeur du point d'indice ; Décret N°73033 du 12 mars 1973 fixant l'organisation des services administratifs et comptables et instituant un sous -ordonnement des dépenses du Ministère de la Défense Nationale ; Décret N°085 du 27 mai 1985 portant création d'un sous -ordonnement des dépenses de la Garde Nationale ; Circulaire MF N°00008 du 24 février 2006 concernant le document annuel de programmation budgétaire initiale (DAPBI) qui prévoit que "....le contrôleur financier participe à la maîtrise de l'exécution des LF tant en crédit qu'en effectif " et du Décret 2005-023 du 13 mars 2005, Art. 4. Décret du 13 mars 2005 et ordonnance 89/02 modifiée portant règlement général de la comptabilité publique.
PI -19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	(i) , (ii) (iii) Décret 2002/08 Portant Code des Marchés Publics ; Arrêté N° 1176 PM portant seuil de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics et seuils de compétence des commissions des marchés. Rapport de la BM sur la Revue des Dépenses Publiques, août 2007)
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	(i) Décret 2005-23 du 13 mars 2005 instituant un contrôle financier auprès des départements ministériels, Décret 62-43 du 22 janvier 1962 portant organisation du contrôle financier de la RIM, Décret 2006-95 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, Arrêté R-656/MF du 17 mai 2006 instituant la structure de gestion pour RACHAD, Données de RACHAD et Communications de la DGB, des Contrôleurs Financiers Ministériels et du Contrôle Financier Central. (ii) Décret 2005-23 du 13 mars 2005 instituant un contrôle financier auprès des départements ministériels (notamment l'article 12), Décret 62-43 du 22 janvier 1962 portant organisation du contrôle financier de la RIM, Ordonnance 89-12 du 23 avril 1989 portant règlement général de la comptabilité publique modifiée par l'Ordonnance 2006-49 du 28 décembre 2006, Décret 2006-95 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, Arrêté R-656/MF du 17 mai 2006 instituant la structure de gestion pour RACHAD, Données de RACHAD et Communications de la DGB, des Contrôleurs Financiers Ministériels et du Contrôle Financier Central. (iii) Arrêté R-2294 du 22 septembre 2006 fixant la chaîne des opérations de dépenses publiques avec l'application RACHAD (art. 19 et 31), Arrêté R-165 du 12 décembre 1993 relatif aux régis d'avances et de recettes des organismes publics, Arrêté 3301 MEF/DGB/2007 précisant les dépenses pouvant être affectées par DRI, Données de RACHAD et Communications de la DGB, des Contrôleurs Financiers Ministériels et du Contrôle Financier Central.
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	(i) 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 (notamment l'art. 2), Décret 2005-122 du 19 septembre 2005 portant Institution d'une Inspection Générale d'État (notamment art. 6 et 9) modifié par le Décret 2005-129 du 1 novembre 2005 (notamment art. 7), Décret 93-75 du 6 janvier 1993 fixant les conditions d'organisation des administrations centrales et définissant les modalités de gestion et de suivi des structures administratives ainsi que les différents Décrets fixant les attributions de chacun des ministères (art. 6) et Communications de l'IGE, de l'IGF et de l'Inspection Interne du MEF. (ii) Décret 2005-129 (notamment l'art. 3), Arrêté 204/MF/IGF de 2005 (notamment l'art. 3), Rapports d'inspection de l'IGF produits en 2007 et Communications de l'IGE, de l'IGF et de l'Inspection Interne du MEF. (iii) Décret 2005-122 (notamment l'art. 11), Décret 2005-135 (notamment l'art. 26), Ordonnance 83-162 du 9 juillet 1983 portant institution du Code Pénal (art. 166) et Communications du Ministre chargé des Finances, de l'IGE, de l'IGF et de l'Inspection Interne du MEF.

PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	(i) et (ii) DGTCP
PI -23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	(i) Enquête sur la traçabilité des dépenses publiques du secteur de la santé. C2G conseil – BINOR Associés- novembre 2006. . Portant sur les budgets de fonctionnement 2004 et 2005. LF initiale Budget de l'Etat pour l'année 2008
PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	TOFE, ROFE, DGTCP, <a href="http://www.tresor.mr">www.tresor.mr</a>
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	Loi/No. 78-011 du 19 janvier 1978 portant loi organique relative aux lois de finances LFR, DGTC
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	(i) Loi 93-19 du 26 janvier 1993 relative a la Cour des Comptes modifié par l'Ordonnance 2007-06, Décret 96-41 du 30 mai 1996 fixant les modalités d'application de la Loi 93-19, rapport CFAA de novembre 2002, Conclusions de l'atelier de planification de la Cour des Comptes de janvier 2008, Rapport annuel de la Cour des Comptes (2005), Calculs de la mission et Communications de la Cour des Comptes. (ii) Loi 93-19 du 26 janvier 1993 relative a la Cour des Comptes modifié par l'Ordonnance 2007-06, Décret 96-41 fixant les modalités d'application de la Loi 93-19 (art. 38), Ordonnance n° 89-12 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique modifiée par l'Ordonnance 2006-49 du 28 décembre 2006 (art. 139, 182 et 264), Ordonnance 2006-49 (art. 146), Ordonnance 2007-06, Rapport annuel de la Cour des Comptes (2005) et Communications de la Cour des Comptes. (iii) Loi 93-19 du 26 janvier 1993 relative a la Cour des Comptes modifié par l'Ordonnance 2007-06, Décret 96-41 fixant les modalités d'application de la Loi 93-19, Rapport annuel de la Cour (2005) et Communications de la Cour des Comptes.
PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	(i) Ordonnance 91-22 du 20 juillet 1991 portant Constitution de 1991 (art. 45 à 47, 57 et 68), Loi 78-11 du 19 janvier 1978 portant Loi Organique relative aux Lois de Finances (Titres I et IV, art. 1), Rapports des Commissions des Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat sur le projet de Loi de Finances pour 2008 et Communications de l'Assemblée Nationale et du Sénat. (ii) Constitution de 1991 (art. 62, 66 et 68), Règlement administratif et financier de l'Assemblée Nationale (1992) (notamment art.4), Ordonnance 92-23 du 18 février 1992 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Instruction 92-02 réglementant les relations Gouvernement – Parlement, Rapport de la Commission des finances de l'Assemblée sur la Loi de Finances pour 2008 du 22 décembre 2007 (partie D relative aux travaux de la Commission) et Communications de l'Assemblée Nationale et du Sénat. (iii) Constitution de 1991 (art. 68 et 52) et Communications de l'Assemblée Nationale et du Sénat. (iv) Loi 78-11 du 19 janvier 1978 portant Loi Organique relative aux lois de finances (art. 1, 2 et 28), Rapport général annuel de la Cour des Comptes pour l'année 2005 publié en 2007, Communication du Ministre des Finances et de la Direction du Budget corroborée par le Président de la Chambre des Finances Publiques de la Cour de Comptes sur la base des informations reçues concernant la gestion de 2006.
PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	(i) Ordonnance 2007-06, Ordonnance 89-12 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique, Règlement administratif et financier de l'Assemblée Nationale (1992), Ordonnance 92-23 du 18 février 1992 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Instruction 92-02 réglementant les relations Gouvernement – Parlement, Rapports du Parlement sur les Lois de Règlements des années 2003 à 2005 et Communications du Parlement et de la Cour des Comptes. (ii) Constitution de 1991 (art. 78) et Communications de l'Assemblée Nationale et du Sénat. (iii) Rapports sur les Projets de Loi de Règlement 2003, 2004 et 2005, sur le projet de Loi de Finances Rectificative pour 2007 et sur la Loi de Finances pour 2008 de la Commission de Finances de l'Assemblée Nationale, Rapport sur la Loi de Finances pour 2008 de la Commission de Finances du Sénat et Communications de l'Assemblée Nationale, du Sénat, de la Cour de Comptes et du Ministre chargé des Finances.

	D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS	
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	Pas noté
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et l'aide -programme et établissement des rapports y afférents	(i) et (ii) Sources : PTF
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	(i) Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – chapitre Mauritanie.PTF;

## **Annexe 10 : Source d'information**

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, *Rapport sur l'organisation et le fonctionnement du service des inspections de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGCTP) de Mauritanie*, Paris, juin 2007.

BANQUE MONDIALE, *Évaluation de la Gestion des finances publiques et des pratiques de la Comptabilité du Secteur Privée en RIM*, 2 Volumes, novembre 2002 ;

BANQUE MONDIALE, *Mauritanie, Améliorer la Gestion Budgétaire pour promouvoir une Croissance Durable et Réduire la Pauvreté* -Revue des Dépenses Publiques Actualisée, Rapport No 36385-MR, août 2007;

BANQUE MONDIALE, *Projet de renforcement des capacités du secteur public (PRECASP) Document d'information du projet*, avril 2006 ;

BANQUE MONDIALE, *Projet de renforcement des capacités du secteur public (PRECASP) Aide-mémoire de la mission de supervision de l'IDA*, Nouakchott, 6-11 décembre 2007 ;

COMMISSION EUROPEENNE (CE), *Programme FED de l'UE pour la Mauritanie, Etude de lancement concernant la composante d'appui au financement de la décentralisation du programme européen d'appui à la décentralisation en Mauritanie* par Michèle Goby et Cheikh Abdou Lô, rapport provisoire (incluant annexes), mars 2008 ;

IMF/FMI, *Manuel de Statistiques des Finances Publiques*, 2001;

IMF/FMI, *Islamic Republic of Mauritania: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*, Country Report 02/268, December 2002;

IMF/FMI, *République Islamique de Mauritanie: Deuxième Revue dans le cadre de l'accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté pour la croissance et demande dérogation d'un critère de réalisation* – Rapport des services du FMI No. 07/375, décembre 2007;

IMF/FMI, *République Islamique de Mauritanie, Document de Stratégie pour la réduction de la pauvreté*, Rapport no.07/40, janvier 2007 ;

Kane, Hamedin, *Le ministère de l'économie et des finances modernise ses outils de gestion budgétaire*, Nouakchott, mai 2008 ;

PEFA, *Cadre de Mesure de la Performance*, Secrétariat PEFA, Banque Mondiale, Wash DC version juin 2005 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, *Code Général des Douanes*, Nouakchott, mise à jour janvier 1991 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, *Constitution*, Nouakchott, 20 juillet 1991 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, *Textes de base de l'Assemblée Nationale*, Nouakchott ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté – *Plan d'action*, Nouakchott, octobre 1997;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Présidence de la République, *Code Minier*, Nouakchott, 1999 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, *Evaluation de la Gestion de Finances Publiques et des Pratiques Comptables du Secteur Privé*, 2 volumes, Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement, Nouakchott, RIM, novembre 2002 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Ministère des Affaires Économiques et du Développement, *Code des Investissements*, Nouakchott, 2003 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, *Annexes du Projet de Loi de Règlement du Budget de l'année 2003, 2004 et 2005*;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, *Rapport du Comité Interministériel chargé de la Bonne Gouvernance*, Nouakchott, octobre 2005;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, *Annexes du Projet de Loi de Règlement du Budget de l'année 2006*;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, Direction du Budget et des Comptes, *Recueil de textes à l'usage des ordonnateurs et des contrôleurs financiers ministériels*, Programme d'appui aux administrations Financières et Économiques en Mauritanie (PAFIEM), décembre 2006 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, Ministère des Affaires Economiques et du Développement, Programme de Développement Urbain, Note de travail sur le FRD, décembre 2007 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, *Cadre Budgétaire à Moyen Terme*, octobre 2007

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, *Budget Consolidé d'Investissement*, exercices 2007 et 2008

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, *Rapport National sur l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives 2005*, Nouakchott, mars 2007 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Comité National de Suivi de Revenus des Hydrocarbures, *Rapport sur la production, l'exportation et les recettes perlières – Décembre 2006*, Nouakchott, 15 janvier 2007 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, *Note de présentation du Groupe Consultatif pour la Mauritanie*, décembre 2007 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, *Code Général des Impôts*, Nouakchott, mise à jour 2007 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Cour des Comptes, *Rapport Général annuel pour l'année 2005*, Nouakchott, 2007.

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Assemblée Nationale, Commission des Finances, *Rapport sur le projet de Loi de Finances 2008*, Nouakchott, 22 décembre 2007 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Assemblée Nationale, Commission des Finances, *Rapport sur le projet de Loi de Finances Rectificative pour 2007*, Nouakchott, juillet 2007 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Assemblée Nationale, Commission des Finances, *Rapport sur les Projets de Lois de Règlements 2003, 2004 et 2005*, Nouakchott, août 2007 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, Cinquième Groupe Consultatif pour la Mauritanie – *Discours du Monsieur le Premier Ministre*, décembre 2007 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale du Budget, *Loi de Finances Initiale- Budget de l'Etat pour l'année 2008*;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, *Plan d'action du Ministère de l'Économie et des Finances pour 2008*, Nouakchott, janvier 2008 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, *Bilan du plan d'action du Ministère de l'Économie et des Finances pour 2007*, Nouakchott, janvier 2008 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Ministère de l'Economie et des Finances, *Lois de Finance*, 2005, 2006, 2007 et Projet de Loi de Finances 2008 ;

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE LA MAURITANIE, Sénat, Commission des Finances, du Contrôle Budgétaire et des Comptes de la Nation, *Rapport sur le projet de Loi de Finances 2008*, Nouakchott, janvier 2008 ;