



RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Honneur - Fraternité - Justice

Ministère de l'Economie et des Finances

RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

(ANNEXE PLFI 2025)

Novembre 2024

SOMMAIRE

1.Introduction	3
2.Bilan de la mise en œuvre de la LOLF	4
2.1. La réforme budgétaire	4
2.1.1. Masse salariale	4
2.1.2. La déconcentration de la fonction d'initiation des dépenses (services émetteurs) :	4
2.1.3. La nomenclature budgétaire a été révisée	5
2.1.4 L'enrichissement des annexes de la loi de finances :	5
2.1.5. L'opérationnalisation de la nouvelle version du « Réseau automatisé de la chaîne des dépenses (RACHAD II) » :	5
2.1.6. Budgétisation par programme :	6
2.1.7. La programmation budgétaire pluriannuelle :	6
2.2. La gestion de la trésorerie et comptabilité	8
2.3. La poursuite du processus de mise en place de la comptabilité patrimoniale :	9
2.4. La gestion de la dette extérieure :	10
2.5. Le contrôle	10
2.6. La conception et les études : Elaboration du Schéma directeur des réformes des finances publiques (SDRFP) :	11

1. Introduction

La loi n° 2018-039 du 09 octobre 2018 portant Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) énonce les principes relatifs à la préparation, à l'exécution, au contrôle des budgets publics, à la comptabilité publique ainsi qu'aux responsabilités des agents intervenant dans la gestion des finances publiques. L'adoption de la LOLF témoigne ainsi d'une volonté partagée entre l'exécutif et le législatif de rendre plus transparente et plus efficace la gestion des finances publiques, et de doter la Mauritanie d'outils nécessaires à la conduite de sa réforme.

Cette loi est donc, à plus d'un titre, un texte fondamental des finances publiques. Elle fixe pour principaux objectifs de : (i) définir le nouveau cadre budgétaire et comptable de l'Etat et (ii) structurer la présentation des dépenses au regard des politiques publiques traduites en programmes publics.

Le déroulement des réformes induites par cette loi, se fera de manière graduelle et progressive donnant ainsi le temps pour la satisfaction de tous les prérequis qu'exige le déploiement de ce type de réformes.

Le présent rapport annuel d'information, est élaboré en application des dispositions de l'article 78 de ladite loi. Il n'a pas vocation de couvrir l'intégralité des chantiers ouverts par la LOLF de manière détaillée, mais vise à fournir un aperçu général sur le niveau de sa mise en œuvre.

A ce titre, ce rapport présente un récapitulatif des principales actions entreprises par le Ministère des Finances dans le cadre du processus préparatif à l'application pleine et entière de cette loi organique.

Malgré un contexte marqué par des vagues successives de la pandémie du COVID-19 rendant les réunions et actions de coordination assez difficiles, et les difficultés techniques conceptuelles, le Ministère des Finances a poursuivi la mise en œuvre des réformes et actions visant le renforcement et l'amélioration de la gestion des finances publiques.

2. Bilan de la mise en œuvre de la LOLF

2.1. La réforme budgétaire

2.1.1. Masse salariale

La réforme de la gestion de la masse salariale : Dans le cadre des efforts de rationalisation et de maîtrise des dépenses de personnel, le Ministère des finances a procédé en 2021, en concertation avec les ministères techniques, à la répartition de la masse salariale en fonction des lieux administratifs et géographiques d'affectations effectives des agents de l'Etat, mettant ainsi fin au regroupement total ou partiel de ces dépenses au niveau des chapitres affectés aux Cabinets ministériels. Cette mesure constitue un prélude pour la mise en place des budget-programmes, et un outil indispensable pour la maîtrise et l'amélioration de la qualité des prévisions de cette catégorie de dépenses budgétaires. Un outil de budgétisation des emplois et des dépenses de personnel à moyen terme a été développé en 2024.

Parallèlement à cela, les dates limites d'édition des bordereaux de règlement des salaires des fonctionnaires et agents contractuels de l'Etat, des établissements publics et des missions diplomatiques ont été fixés par l'arrêté n° 987 MF/DGB/2021 du 16 août 2021.

En 2022, les ordonnateurs secondaires, Walis et Hakems, ont eu accès au système d'information de la gestion des salaires (RATEB) à travers leurs téléphones portables et autres outils de suivi direct. Ces accès leur permettent d'examiner de près la situation de tous les fonctionnaires et agents de l'État relevant des différents départements et institutions exerçant dans les wilayas de leurs compétences respectives.

2.1.2. La déconcentration de la fonction d'initiation des dépenses (services émetteurs) :

Dans le cadre des efforts de consolidation de la réforme relative à la déconcentration de la fonction d'ordonnancement, une nouvelle étape a été franchie en 2021 avec l'attribution de la fonction d'initiation des dépenses publiques aux directions centrales bénéficiaires des crédits budgétaires. La déconcentration de cette fonction, auparavant concentrée au niveau exclusif de la Direction Administrative et Financière de chaque Ministère, vise à mettre les directions centrales chargées de la mise en œuvre des politiques et services publics au cœur de l'exécution budgétaire, pour une meilleure maîtrise des ressources financières qui leur sont allouées, et une responsabilisation accrue des directeurs centraux.

Ainsi, les directions centrales ont été érigées en « services émetteurs » de tous les actes de dépenses effectuées sur leurs crédits budgétaires respectifs. Il s'agit d'un processus qui a été renforcé tout au long de l'année 2022 par de nouvelles directives et continuera graduellement jusqu'à la mise en place pleine et entière des budget-programmes et l'installation des responsables des programmes qui seront redevables de l'atteinte des objectifs qui leur sont assignés. Ces réformes s'inscrivent dans le cadre de la poursuite de la responsabilisation des gestionnaires de crédits par un changement des pratiques budgétaires.

2.1.3. La révision de la nomenclature budgétaire

La nomenclature budgétaire a été révisée en novembre 2022, pour son harmonisation avec le plan comptable de l'Etat et s'adapter aux parties budgétaires énoncées par la LOLF, tout en introduisant les classifications budgétaires prévues par cette loi organique à savoir, en autres, la classification programmatique et la classification géographique. Un guide d'utilisation de cette nomenclature a été élaboré en 2023.

Cette nomenclature a été fixée par « l'arrêté n°01179/MF du 11 novembre 2022 fixant la nomenclature budgétaire et comptable de l'Etat ». Une mise à jour de cette nomenclature est actuellement en cours (le projet d'arrêté a été finalisé).

2.1.4 L'enrichissement des annexes de la loi de finances :

En plus du rapport économique et financier et du rapport sur les dépenses fiscales pour l'année 2021 et 2022, le rapport sur les entreprises publiques de Mauritanie pour l'année 2021 et 2022, le rapport sur les opérations financières de l'Etat pour le premier semestre 2024 et les DPBMT 2024-2026 et 2025-2027 ont été réalisés et adoptés en Conseil des ministres.

2.1.5. L'opérationnalisation de la nouvelle version du « Réseau automatisé de la chaîne des dépenses (RACHAD II) :

Le nouveau système d'information de la chaîne des dépenses publiques appelé RACHAD a été déployé en 2021. Ce nouveau système, qui répond aux normes internationales, constitue un outil moderne pour la mise en œuvre de la réforme des finances publiques. Grâce à ces caractéristiques technologiques et opérationnelles, il facilite notamment le passage de budget-moyens au budget-programme, et permet le respect des exigences en matière de transparence, de sécurité et de reporting.

En 2022, le système RACHAD a introduit un mécanisme de suivi de performances de chaque acteur de la chaîne des dépenses, selon des critères prédéterminés liés à la période moyenne de traitement des fichiers, la qualité et l'exhaustivité de la gestion électronique, les fichiers rejetés ou annulés etc. Ce mécanisme vise à renforcer le suivi de la performance du réseau des départements comptables ministériels et des contrôleurs financiers afin de déterminer les besoins de formations et de réajustements.

2.1.6. Budgétisation par programme :

Les projets d'architectures programmatiques des Ministères réalisés pour tous les Ministères ont été révisés au regard de ce cadre normatif.

Après l'introduction de cette première mouture de l'architecture programmatique des départements Ministériels, quatre ministères pilotes ont été choisis en 2024 pour l'expérimentation de la budgétisation par programme et la gestion budgétaire programmatique. Cette expérimentation permettra une meilleure évaluation des référentiels fixés et de l'exhaustivité des prérequis mis en place. Un plan d'expérimentation a été mis en place et un accompagnement pour les Ministères pilotes est prévu.

Pour la phase d'expérimentation des réformes budgétaires prévue en 2024 -2025, le Ministère des Finances a créé une commission chargée de conduire le basculement de la loi de finances 2026 en mode de gestion budgétaire conforme à la LOLF présidée par le Directeur Général du Budget.

En prélude de la gestion de la relation des opérateurs publics avec la gestion des budgets programme, le projet de loi des entreprises publiques abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 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'Etat a été finalisé en octobre 2024 et son adoption en conseil des Ministres est imminente.

2.1.7. La programmation budgétaire pluriannuelle :

Dans le cadre de la poursuite du processus de mise en place des prérequis de la budgétisation par programme, le Ministère des finances a réalisé, en 2021, plusieurs études qui ont débouché à l'élaboration d'un certain nombre d'outils, notamment : (i) un guide de programmation budgétaire pluriannuelle à l'intention des ministères et institutions ; (ii) un guide d'opérationnalisation des Projets annuels de performance (PAP) et ; (iii) un guide d'opérationnalisation des Rapports annuels de performance (RAP). Des formations sur l'utilisation de ces outils ont été également organisées au profit des cadres sectoriels.

Le premier Document de Programmation Budgétaire à Moyen Terme (DPBMT) servant à la préparation du budget a été réalisé en 2022 permettant de transmettre aux départements Ministériels des lettres Circulaires comportant les enveloppes budgétaires pour la préparation de la loi de finances. Les versions préliminaires sont mises en lignes sur le site du MF.

Le Document de Programmation Budgétaire à Moyen Terme (DPBMT) définit la politique budgétaire du gouvernement à moyen terme. Il est établi sur une période de trois ans et comporte des rétrospectives mettant en évidence les évolutions récentes des agrégats macroéconomiques et budgétaires. Le DPBMT comprend deux parties : le

Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) et le Cadre des Dépenses à Moyen Terme Global (CDMT-g). **Ce document a été préparé en 2023 et en 2024 pour couvrir les années 2023-2024-2025-2026 et 2027.**

Les départements Ministériels quant à eux, sont chargés de préparer leurs CDMTm découlant de leurs stratégies en harmonie avec la SCAPP et avec les orientations stratégiques et politiques prioritaires du programme du Président de la République.

Dans ce cadre, le Ministère Délégué auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, Chargé du Budget a réalisé son premier CDMT sectoriel en octobre 2024 qui présente une planification claire des ressources et des dépenses, alignée sur les objectifs stratégiques du gouvernement et les priorités du développement durable. Ce CDMT sectoriel met en avant une approche axée sur les résultats, qui assure une meilleure gestion de la performance et une promotion de la transparence et la discipline budgétaire.

Le Ministère des Finances a mis en place un comité « *ad hoc* » au sein du Ministère, qui comporte les représentants des régies de recettes (DGI et DGD), de la DGB, et de la DGTCP, qui produit le cadrage budgétaire à moyen terme en coordination avec le Ministère de l'Economie, pour garantir la cohérence d'ensemble de ce cadrage avec les autres secteurs du cadrage macroéconomique.

La poursuite de la modernisation et l'enrichissement de l'application TAHDHIR : les efforts d'amélioration de l'application informatique de préparation de la loi de finances (TAHDHIR) s'est poursuivie en 2022, à travers notamment, une première expérimentation de la réorganisation des composantes du budget-programme (dans le cadre d'un ensemble de chapitres) en conformité avec le format prévu par la LOLF.

La mise en place du référentiel concernant l'architecture programmatique : la gestion des programmes est en cours de finalisation sur la base des études déjà réalisées et des projets de manuels élaborés afin de définir officiellement le cadre normatif réglementaire de référence qui doit être appliqué par tous les intervenants dans cette réforme majeure.

Pour ce faire, le Ministère des Finances a développé une maquette d'un modèle de prévision budgétaire et élaboré un guide d'utilisateur et un guide pour la production du Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), en accompagnement à cet outil d'aide à la décision.

Il s'agit ainsi de permettre aux services techniques d'être mieux outillés pour mener à bien les activités de prévision budgétaire. Ce modèle a été mis en place et utilisé pour la prévision budgétaire pour la loi de finances 2024 et les projections pour les années 2025 et 2026. L'évaluation de cette expérience est en cours en vue d'améliorer cet outil pour prendre en charge tous les éléments du cadre budgétaire.

Mise en place des outils de budgétisation et d'exécution pluriannuelle des investissements : Un arrêté portant fixation des règles applicables à la gestion en crédits d'engagement (CE) et en crédits de paiement (CP) a été signé par le Ministre des Finances. Des ateliers de formation ont été réalisés en 2024 au profit des cadres du Ministère des Finances. Il y a lieu de signaler que le système d'information actuel de préparation et d'exécution du budget ne prend pas en charge les CE et CP et n'est pas adapté à la budgétisation et à la gestion par programmes déclinés en actions et activités. Toutefois, la révision du cahier de charges d'adaptation du système d'informations a été engagée pour prendre en compte l'ensemble des fonctionnalités prévues par les réformes. Le système d'informations adapté à la budgétisation sera testé en 2024 et 2025 pour être déployé officiellement en 2026.

2.2. La gestion de la trésorerie et comptabilité

L'achèvement du développement d'une application informatique de tenue de la comptabilité et de production des états financiers : la phase 1 du nouveau système d'information (ARKAM) finalisé en 2021 a été mise en place en 2022 offrant l'accès à tous les intervenants. Ainsi la plupart des comptables à l'intérieur comme à l'étranger ont été connectés à ce système.

L'implémentation du système pour le reste des postes comptables s'est poursuivie en 2023 et en 2024. Ceci constitue l'un des prérequis techniques nécessaires à la fluidité de l'exécution du budget et la réduction des délais de paiement dans la perspective de l'instauration d'une comptabilité en droits constatés.

En effet, le système d'information comptable ARKAM a été implémenté au niveau central et dans les départements comptables ministériels.

Le système d'information comptable ARKAM a été interfacé avec les Systèmes RACHAD, JIBAYA de la DGI et le système d'information de la Banque Centrale. Au niveau des comptables des collectivités territoriales, le système d'information SIGEL a également été déployé dans tous les postes comptables sauf les communes rurales. Des missions de formations au nouveau système ont été organisées au profit des différents utilisateurs, en collaboration avec les directions de tutelle au niveau du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Ce nouveau système présente une double fonctionnalité : (i) gestion des opérations des métiers de la DGTCP en matière d'encaissement et de décaissement des opérations de l'Etat, de tenue des déposants au trésor et de gestion de la trésorerie de l'Etat ; (ii) système de tenue des opérations comptables. Parallèlement, plusieurs ateliers de partage et de réflexion ont été organisés depuis 2021, dont un portant sur « les instruments de valorisation des comptes de l'Etat à mettre en œuvre en Mauritanie », et un autre sur « la démarche de révision comptable et de qualité comptable ».

La déconcentration de la gestion comptable des paiements : l'installation des comptables publics payeurs au niveau de tous les départements ministériels a été parachevée. L'objectif principal visé à travers cette mesure est d'alléger la charge de travail de l'ex-Payeur général du Trésor, et de renforcer la qualité des contrôles comptables.

2.3. La poursuite du processus de mise en place de la comptabilité patrimoniale :

Les principales actions engagées ont concerné : (i) la mise en place des outils informatiques mobiles de recensement, et d'une base de données opérationnelle ; (ii) la réalisation d'une enquête sur les valeurs immobilières à Nouakchott, qui doit permettre la fixation des valeurs des biens contrôlés par l'Etat ; (iii) la conduite d'une phase pilote d'inventaire des biens du Ministère des finances à Nouakchott, Rosso, Nouadhibou et Kiffa, ayant permis le recensement de 216 biens immobiliers.

Comptabilité des actifs de l'État : L'objectif est d'intégrer les actifs de l'État dans la comptabilité publique. Les actifs, qu'ils soient mobiliers ou immobiliers, sont classés et inventoriés. Les biens immobiliers sont systématiquement enregistrés, tandis que les biens mobiliers sont enregistrés s'ils dépassent une valeur seuil de 500 000 Ouguiya (ou temporairement 1 000 000 Ouguiya).

Inventaire des actifs : Depuis 2022, un inventaire des biens de l'État est en cours, avec une priorité donnée à Nouakchott. L'inventaire inclut les actifs immobiliers, des routes aux bâtiments, et leur valeur est estimée pour l'inclusion dans le bilan d'ouverture de l'État.

Évaluation des biens : Les actifs sont évalués à leur valeur historique ou à leur valeur marchande si la première n'est pas disponible. Les biens immobiliers en bon état ont une valeur plus élevée, tandis que les biens en mauvais état sont dévalués.

Système d'information et comptabilité des actifs : Un identifiant unique est attribué à chaque bien pour un suivi efficace. Les informations sont intégrées dans un système informatique qui relie différents ministères et permet une gestion centralisée des actifs.

Acteurs impliqués : Plusieurs comités ont été mis en place pour assurer le suivi et la mise en œuvre de la comptabilité des actifs, incluant des représentants du ministère des Finances, de la Trésorerie générale, et des autres ministères concernés.

Étapes futures : Elles incluent l'inventaire des biens dans toutes les régions, la formation des acteurs concernés, et l'intégration des systèmes d'information pour améliorer la comptabilité des biens de l'Etat.

Le cadre normatif comptable a été révisé et complété, le système d'information a fait l'objet d'une refonte technologique et enrichi de nouvelles fonctionnalités, les procédures de travail ont été identifiées et analysées, les travaux d'assainissement comptables ont démarré.

Le plan comptable de l'Etat a été mis à jour en lien avec la nomenclature budgétaire (arrêté n°01180/MF/DGTCP/2022 du 11 novembre 2022 portant approbation du plan comptable de l'Etat conforme au plan comptable général et adapté aux spécificités de l'Etat et à la nomenclature budgétaire de l'Etat). En vue de préparer le bilan d'ouverture de l'État, les opérations de comptabilisation de la dette extérieure, d'ajustement des comptes financiers et d'établissement de l'état de l'actif ont été entamés.

2.4. La gestion de la dette extérieure :

Une Stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) 2024-2026 a été élaborée par le Ministère des Finances, afin de parvenir à une composition souhaitée du portefeuille de la dette publique, qui reflète les préférences du pays en termes de coût et de risque.

Les objectifs stratégiques de la SDMT sont : (i) pourvoir aux besoins de financement de l'Etat et de ses obligations de paiements futurs aux moindres coûts possibles à long terme, tout en minimisant les risques d'endettement ; (ii) favoriser le développement du marché des titres publics ; et (iii) privilégier le recours aux financements concessionnels pour financer notre programme de développement.

La publication du bulletin statistique de la dette : dans le cadre des efforts visant à améliorer la transparence dans la gestion de la dette publique, le Ministère des Finances a publié à la fin de l'année 2021 un premier bulletin statistique de la dette publique suivant les normes internationales. Le ministère a élaboré et publié des bulletins statistiques semestriels contenant des informations sur le stock et le service de la dette intérieure et extérieure, et les opérations y afférentes pour l'année 2023. Cet exercice constitue une action permanente qui se poursuit chaque année. Le dernier bulletin produit est relatif au deuxième trimestre de l'année 2024.

Pour assurer une gestion efficace de la dette extérieure, et pouvoir préparer les annexes des lois de finances prévues par la LOLF, la mise à jour du logiciel SYGAD a été effectuée en 2023 et l'acquisition de sa nouvelle version 7.0 est en cours pour une meilleure analyse de la viabilité de la dette. Dans ce cadre le Comité National de la Dette publique a été mis en place et dynamisé en 2023 pour harmoniser les données nécessaires à l'outil analytique de la stratégie de gestion à moyen terme de la dette publique.

Par ailleurs, les procédures de suivis de la dette des entreprises publiques ont été instituées par un arrêté du Ministre des Finances en date du 19/10/2023 portant le n°0959.

2.5. Le contrôle

L'adoption des lois de règlement définitif du budget de l'Etat des années 2020, 2021 et 2022 et l'élaboration du projet de loi portant règlement définitif du budget de l'année 2023 : En application des dispositions de l'article 69 de la LOLF, les lois de règlement définitif du budget de l'Etat au titre des années 2020, 2021 et 2022 ont été adoptées par

l'Assemblée nationale, et le projet de loi portant règlement définitif du budget de l'année 2023 sera transmis au Conseil des ministres et au Parlement au cours de l'année 2024.

Conformément aux dispositions de l'article 44 de la LOLF, la loi de règlement arrête les résultats de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'exercice considéré. Elle constitue ainsi un moyen de contrôle de la conformité du budget exécuté aux autorisations parlementaires de l'année.

Pour l'instauration des prérequis et contrôle budgétaire conforme à la LOLF, l'arrêté instituant le référentiel relatif au contrôle interne budgétaire (CIB) a été préparé et adopté en septembre 2023 sous le n°867/MF, il définit le cadre de référence de ce contrôle qui doit être instauré au niveau des tous les départements. Un cycle de formation pour les cadres du Ministère a été réalisé du 21 au 24 octobre 2024. En outre l'arrêté relatif au cadre de référence du contrôle interne comptable de l'Etat a été adopté sous le n°747/MF en date du 13/07/2023.

Aussi, la méthodologie de l'approbation de déclaration des risques budgétaires a été fixée par l'arrêté du Ministre des Finances n°0949 du 13/10/2023. Cet arrêté rentre dans le cadre de la maîtrise des risques budgétaires.

2.6. La conception et les études : Elaboration du Schéma directeur des réformes des finances publiques (SDRFP) :

Le schéma directeur des réformes des finances publiques a été élaboré et validé par le Comité Technique de coordination et de suivi des réformes. Ce SDRFP est décliné en huit (8) grands axes : (i) Rénovation des cadres budgétaire et comptable de l'Etat ; (ii) Renforcement de l'optimisation de la mobilisation des ressources intérieures de l'Etat ; (iii) Amélioration de la gestion des opérations financières de l'Etat ; (iv) Modernisation de l'administration des finances ; (v) Renforcement et harmonisation des procédures de contrôle et d'audit au ministère des Finances ; (vi) Intégration du système d'information de la gestion des finances publiques ; (vii) Renforcement des capacités de communication ; (viii) Coordination et pilotage de la réforme.

Le plan d'action opérationnel de mise en œuvre du schéma directeur a été mis à jour en 2024 et les outils de pilotage de son exécution sont mis en place. Les rapports de mise en œuvre du SDRFP ont été produits et publiés sur le site du Ministère des Finances pour les années 2021, 2022, 2023 et au 30 juin 2024. Une stratégie de communication a été retenue et un nouveau plan de communication est en cours de finalisation pour améliorer la visibilité des réformes et accompagner le changement.

Conclusion :

La LOLF est porteuse de réformes structurantes. A ce jour, des avancées notoires ont été réalisées sur plusieurs aspects traités dans le présent rapport, toutefois, il reste à mettre en pratique et à tester l'application de ces nouveaux dispositifs pour parvenir à un passage maîtrisé vers la budgétisation axée sur la performance et la comptabilité générale conformes à la LOLF. Il est à rappeler que les dispositions transitoires amendées de la LOLF fixent l'année 2026 comme délai butoir pour le basculement en mode programme. Par conséquent, le processus de budgétisation et de préparation de la loi de finances 2026 devra démarrer dès le mois d'avril 2025.