

NOTE D'EVALUATION DE RAP

PROGRAMME DE GESTION DES RESSOURCES PUBLIQUES (PGRP) MAURITANIE

1. Le programme

Evaluation:	Sept 1996	Prêt: F/MAU/PR-GRP/96/11	7,8 MUC
Signature du prêt	20/12/96	Mise en vigueur du prêt	27/02/97
Libération 2° tranche	Dec. 1999	RAP	Jan./Fev. 2001

Le programme de gestion des ressources publiques (PGRP) s'inscrit dans le cadre des réformes engagées depuis 1985 en Mauritanie. La politique budgétaire mise en oeuvre dans le cadre de ce programme devait contribuer à la stabilité du cadre macroéconomique par le biais d'une politique de taux de change adéquate favorable à la poursuite de la libéralisation des échanges extérieurs, à la réduction du taux d'inflation et à l'assainissement des finances publiques. Le programme est structuré autour des trois composantes d'assainissement des finances publiques, d'amélioration des capacités de formulation des politiques, et de modernisation du secteur public.

Le PGRP, troisième opération d'appui aux réformes financée par la Banque à hauteur de 7,80 MUC sur ressources FAD, était conjointement financé par la Banque Mondiale et l'Union Européenne pour respectivement 13,90 MUC et 11,60 MUC. La première tranche du prêt de la Banque devait être décaissée en mai 1997 et la seconde en décembre 1998.

2. Conclusions et appréciations du programme par le RAP

2.1 Principales conclusions :

"En dépit des contraintes structurelles de l'économie mauritanienne, le Gouvernement a fait des réformes structurelles et institutionnelles pour améliorer les recettes fiscales et rationaliser des dépenses publiques. Ses réalisations ont été également encourageantes du point de vue de la lutte contre la pauvreté, en particulier au niveau des secteurs de l'éducation et de la santé.

Sur le plan macro-économique, le programme a permis en peu de temps de renforcer non seulement les équilibres intérieurs et extérieurs mais également de poser les fondements d'une économie de marché. Ainsi, les finances publiques et le compte courant extérieur ont affiché des résultats positifs, le taux de croissance économique et le taux d'inflation n'ont connu que des écarts marginaux par rapport aux objectifs du programme alors que les réserves brutes en mois d'importation ont atteint un niveau confortable. Malgré les résultats encourageants réalisés dans le cadre macro-économique et compte tenu de l'extrême sensibilité de l'économie nationale aux facteurs exogènes, les performances dans ces réformes accusent une certaine fragilité et nécessitent, de ce fait, d'être consolidées. ».

2.2 Notation de la performance par le RAP :

A l'exception de la performance à l'exécution, aucune autre performance du programme n'est qualifiée dans le rapport. Dans ce qui suit on utilisera celles découlant des tableaux de notation.

La performance de l'Exécution est jugée Satisfaisante avec la mise en œuvre de la plupart des mesures prévues et ce en dépit des problèmes institutionnels rencontrés.

La performance de la Banque avec une note de 2/4 est également qualifiée de Satisfaisante.

La performance de l'Emprunteur n'est pas qualifiée dans le rapport; l'Emprunteur se distingue par sa volonté d'opérer des réformes économiques mais les problèmes institutionnels ont obéré sa performance.

La performance des cofinanciers (BM et UE) n'est pas qualifiée dans le rapport mais malgré le retard dans les décaissements des prêts et subventions, on relève une bonne collaboration, coordination et échange d'informations entre les différents partenaires.

La performance institutionnelle serait Insatisfaisante avec une note résultante de 1,62/4 dans le tableau de notation des résultats du projet; elle fut atténuée par la faible qualité du cadre institutionnel et des systèmes d'informations financier et de gestion.

La performance économique serait Satisfaisante selon la note de 2,5/4 attribuée à la composante "politique macro-économique" dans le tableau de notation des résultats en conséquence de l'assainissement des finances publiques, de la stabilisation du cadre macro-économique et de l'amélioration des performances économiques.

La performance sur le plan social, notée 2/4 dans le tableau de notation des résultats du projet, serait Satisfaisante à l'échelle retenue dans le RAP pour la qualification des performances; le taux de scolarisation général, et celui des filles en particulier, se serait amélioré et l'appui du programme à la mise en œuvre du plan national de lutte contre la pauvreté aurait eu un impact positif sur les conditions de vie des populations.

La performance globale des résultats du projet, notée 2,1/4, serait Satisfaisante; elle bénéficie de la qualité Satisfaisante des composantes "pertinence et réalisation des objectifs" et "durabilité des résultats".

La durabilité des effets du PGRP serait Satisfaisante avec une note résultante de 2,5/4; elle est confortée par la qualité Satisfaisante de l'environnement politique et de la viabilité économique.

2.3 Leçons et recommandations

Deux importantes leçons sont tirées de l'exécution du programme; elles concernent d'une part l'évaluation inadéquate des problèmes institutionnels au sein de l'Administration mauritanienne et d'autre part la faible capacité d'exécution du Gouvernement, en particulier pour les volets relatifs à l'application des conclusions et recommandations de l'étude sur la fiscalité directe et l'extension de l'assiette fiscale aux secteurs de l'agriculture et de l'élevage.

En plus des recommandations répondant aux leçons tirées sur les capacités institutionnelles, le RAP recommande à l'Emprunteur de (i) diversifier la base productive hors mine et pêche, (ii) rendre opérationnelle les structures mises en place à l'issue des audits fonctionnels des administrations économiques et financières et de mettre en place les organes de suivi et d'évaluation des politiques économiques et de réformes structurelles, (iii) consolider la stabilité du cadre macro-économique en poursuivant ses efforts de mobilisation des ressources intérieures et de maîtrise des dépenses publiques et, (iv) mettre en oeuvre les conclusions et recommandations de l'étude sur la fiscalité directe.

Pour la Banque il est recommandé de (i) renforcer les effectifs et s'assurer de la composition multidisciplinaire des équipes chargées de préparer, évaluer et superviser les programmes de réformes économiques et institutionnelles, (ii) maintenir le dialogue avec le Gouvernement sur la diversification des exportations et envisager la possibilité de soutenir une étude permettant d'identifier les potentialités et les contraintes de la Mauritanie dans ce domaine, (iii) mener l'ensemble des études requises pour mieux préparer les réformes envisagées, et (iv) appuyer la deuxième étape des réformes fiscales axée sur la fiscalité.

3. RAP de l'Emprunteur

Selon le RAP, le Gouvernement a établi un rapport d'achèvement mais il ne formule aucune observation sur sa qualité.

4. Notation de la qualité du RAP

4.1 Conformité formelle à la directive OM 900 du Manuel des Opérations

Selon les dispositions de la directive citée, le RAP doit être élaboré dans les six mois suivant le décaissement de la dernière tranche. Comme le décaissement de la 2^{ème} tranche date de décembre

1999, la mission du RAP date de février 2001 et la diffusion du RAP d'Octobre 2005, le RAP n'a donc pas été élaboré dans les délais requis.

Le format du RAP a été aménagé à partir du format général préconisé dans la Directive. Cet aménagement est amplement justifié par la spécificité (thèmes, objectifs, moyens) des programmes de réforme multisectoriels. Il est globalement adéquat à l'exception de l'absence des paragraphes relatifs au calendrier d'exécution et aux clauses et conditions, ainsi que des annexes relatives au RAP de l'Emprunteur, aux sources d'informations et aux observations de l'Emprunteur au RAP de la Banque.

La qualité rédactionnelle du rapport est Satisfaisante; le rapport est généralement concis, clair et précis dans ses développements.

4.2 Evaluation de la qualité du contenu du RAP

a. Objectifs, conception et qualité à l'entrée du projet

Objectifs et indicateurs de performance (IP)

Le RAP n'a pas repris la matrice MPDE originale qui figurait dans le rapport d'évaluation (REP) et aucune explication n'est fournie à l'appui des changements apportés. Les objectifs, réalisations et activités liés au programme ainsi que leurs IP respectifs ont été modifiés. Ainsi le RAP propose un objectif global "Croissance soutenue du PIB" en lieu et place de l'objectif sectoriel "Accroissement de l'épargne intérieure" et de l'objectif "d'amélioration de l'affectation et de la gestion des dépenses publiques" assigné au projet.

L'objectif global proposé dans le RAP est adéquat mais insuffisant pour bien évaluer les résultats directs du programme et dans le REP l'objectif spécifique proposé est peu précis. A l'exception des IP relatifs à la dernière réalisation (solde primaire et compte courant extérieur) dont la date de valorisation n'est pas claire, les réalisations proposées et leurs IP sont adéquats et plus précis que ceux proposés dans le REP.

Conception, élaboration

Le programme a été bien situé dans le contexte des diverses réformes de l'économie mauritanienne mises en œuvre entre 1985 et 1992 et soutenues par la Banque; sa formulation succincte et précise est cependant très factuelle. Le RAP estime par ailleurs que les mesures et composantes définies à l'évaluation étaient cohérentes, aptes à résoudre les problèmes structurels identifiés et à lever les principales contraintes de l'administration mais cette conclusion n'est pas étayée notamment en rétrospective et à la lumière des résultats du programme. Cette conclusion est par ailleurs en contradiction avec la performance institutionnelle très limitée constatée en final. Compte tenu de ce qui précède, la qualité de l'évaluation, par le RAP, de la formulation et de la conception du programme, matrice MPDE y compris, est jugée globalement Insatisfaisante.

b. Réalisation du programme

La description de la réalisation du programme dans ses diverses composantes et mesures est généralement adéquate et suffisamment détaillée; on note cependant que (i) la qualification de la performance est renvoyée dans le chapitre relatif à l'évaluation globale du programme, et que (ii) le RAP développe des réalisations du programme au paragraphe relatif à l'exécution des mesures alors qu'il devrait se limiter à décrire et analyser les conditions de leur exécution. L'évaluation, par le RAP, de la performance à l'exécution est Satisfaisante.

Dans le tableau de notation relatif à l'exécution, comme dans les deux autres tableaux de notation, on remarque l'usage inapproprié de la notation décimale des critères élémentaires ainsi que l'usage d'une échelle, pour la qualification des performances, différente de celle préconisée dans la Directive citée. Ainsi le RAP estime que la performance à l'Exécution est Satisfaisante (S) avec une note résultante de 2/4, alors qu'elle devrait être Insatisfaisante (I).

c. Performances et résultats du programme

Le RAP décrit les résultats du programme par composante puis a procédé à l'évaluation des performances.

L'évaluation adéquate et suffisamment développée de la performance Institutionnelle est Très Satisfaisante.

L'évaluation de la performance économique est également Très Satisfaisante, suffisamment étayée par des IP adéquats et précis.

Au chapitre relatif à la performance de l'Exécution, le RAP a procédé à une description adéquate des différentes conditions attachées au prêt mais sans analyse suffisante de leur pertinence.

d. Incidences sociales, environnementales et sur l'intégration régionale

L'évaluation des incidences sociales du programme, bien étayée par des IP précis et judicieux, est de qualité Satisfaisante, et le RAP a pris les précautions d'usage quant à l'attribution totale de ces résultats au PGRP. L'évaluation des incidences environnementales est par contre très qualitative et vague. Les incidences du programme sur l'intégration régionale recensées par le RAP sont théoriques, sans valeur ajoutée ni à la qualité du RAP ni aux performances du programme.

e. Durabilité

L'évaluation, par le RAP, de la pérennité des résultats du programme est Satisfaisante avec l'identification et l'analyse succincte mais adéquate de chacun de ses éléments constitutifs. Ici également le RAP a pris les précautions d'usage sur l'incertitude attachée à la probabilité de viabilité des résultats.

f. Performance de la Banque, de l'Emprunteur et des cofinanciers

L'évaluation suffisamment détaillée et objective des performances de la Banque, de l'Emprunteur et des cofinanciers est de qualité Satisfaisante.

g. Notation globale

A l'exception des réserves émises sur l'échelle retenue pour la qualification des performances, OPEV est d'accord avec les notations élémentaires et celle de la performance globale du programme proposées par le RAP et estime Satisfaisante la performance globale du PGRP

h. Conclusions, enseignements et recommandations

La conclusion du RAP est satisfaisante, les enseignements tirés sont pertinents et cohérents avec les développements du rapport et les recommandations y répondent de façon adéquate.

5. Degré de priorité du programme en vue d'une activité d'évaluation de performance

La qualité du RAP, dont la note s'établit à 2,62/4, est Satisfaisante et la performance globale du projet, après rectification des notes dans le tableau des résultats, s'avère également Satisfaisante. Comme OPEV a par ailleurs procédé, en 2005, à l'évaluation de l'assistance du Groupe de la Banque à la Mauritanie, en se focalisant sur la période 1994-2004 qui intégrait le PGRP, aucune évaluation ex post, thématique ou spécifique à ce projet n'est recommandée.

Recommandation spécifique d'OPEV

Le format de RAP proposé dans la directive OM 900 ne répond, presque exclusivement, qu'à l'ordonnancement interne des projets, aussi OPEV recommande l'étude et la mise en place d'un format du RAP spécifique aux programmes en s'inspirant du document intitulé "Bonnes pratiques pour l'évaluation des PPLB par les banques multilatérales de développement" préparé pour le Groupe de Coopération en Evaluation des Banques multilatérales de développement.

NOTE D'EVALUATION DE RAP

PROGRAMME DE GESTION DES RESSOURCES PUBLIQUES (PGRP) MAURITANIE

GRILLE DE NOTATION DU RAP

Prêt: F/MAU/PR-GRP/96/11

Programme de gestion des ressources publiques (PGRP)

Critères d'évaluation du RAP	Note /4	Observations
1. Adéquation de l'analyse des finalités et de la formulation du programme.	2	La matrice est globalement peu précise et l'analyse de la pertinence des objectifs et mesures du programme est quasiment absente
2. Adéquation de l'analyse de l'exécution du programme.	3	La réalisation du programme est adéquatement analysée et documentée.
3. Sûreté du jugement au sujet de la performance et des résultats du programme.	3	La qualité de l'évaluation des résultats et de la performance du programme est globalement adéquate mais inégale d'une performance à l'autre.
4. Adéquation de l'analyse des incidences sociales.	2	La qualité de l'analyse des incidences sociales est adéquate, celle des incidences sur l'environnement est vague et celle relative à l'intégration régionale très théorique.
5 Sûreté du jugement au sujet de la durabilité du programme	3	L'évaluation de la durabilité est globalement satisfaisante avec une bonne identification de ses variables et de l'incertitude de son estimation
6. Sûreté du jugement au sujet de la performance de la Banque et de l'Emprunteur.	3	L'évaluation des performances de la Banque, de l'Emprunteur et des co-financiers, bien détaillée et objective, est Très Satisfaisante.
7. Cohérence de la notation globale avec les notations des composantes individuelles.	2	La cohérence entre l'évaluation globale et la notation des composantes individuelles est légèrement atténuée par l'échelle de qualification des performances retenue dans le RAP.
8. Adéquation de l'analyse et de la clarté des conclusions, des leçons tirées et les recommandations	3	Les conclusions, enseignements tirés et recommandations sont adéquats et cohérents avec les analyses du rapport.
Notation globale	2.62	La qualité du RAP est Satisfaisante
Le RAP est dans son ensemble de qualité Satisfaisante et OPEV en approuve les leçons et recommandations. A l'instar des RAP/Programme déjà revus, OPEV recommande de procéder à la refonte du format du RAP spécifique aux programmes.		
<u>Avis du Département concerné</u>		
<u>RAP de l'Emprunteur et contribution au RAP de la Banque</u>		
Le RAP de l'Emprunteur communiqué à la Banque n'est pas évalué dans le RAP.		
<u>Conclusion:</u>		
Après rectification de la note de certains éléments du tableau des résultats, OPEV estime la performance du programme globalement Satisfaisante, atténuée par la faible capacité Institutionnelle de l'Administration.		
<u>Degré de priorité du programme quant au rapport d'évaluation de performance, l'étude d'impact, l'examen par pays/secteur ou l'étude d'évaluation thématique :</u>		
OPEV a récemment (2004/2005) procédé à l'évaluation de l'assistance de la Banque à la Mauritanie. La performance globale du projet et le RAP étant de qualité Satisfaisante, il n'est pas recommandé d'évaluation ultérieure du programme.		
<u>Questions d'intérêt spécial dans l'étude thématique et la revue sectorielle :</u>		
<u>Mesure / décision de suivi :</u>		

**PROGRAMME DE GESTION DES RESSOURCES PUBLIQUES (PGRP)
MAURITANIE****CORRECTION DES NOTES DU RAP****1 - PERFORMANCE DE L'EXECUTION**

Indicateurs	Note	Observations
1. Respect du calendrier d'exécution	3	Note sous-estimée, corrigée.
2. Respect des clauses	2	RAS
3. Adéquation du suivi et des rapports	2	Note corrigée de la décimale
4. Opération satisfaisante	SO	
Evaluation de la performance d'exécution	2.33	Satisfaisante

2 – PERFORMANCE DE LA BANQUE

Indicateurs	Note	Observations
1. A l'identification	-	Pas de mission d'identification
2. A la préparation du projet	1	Absence de mission de préparation alors qu'elle est obligatoire
3. A l'évaluation	3	Note sous-estimée, corrigée
4. A la supervision	3	Note sous-estimée, corrigée
<u>Evaluation de la performance de la Banque</u>	2.33	Satisfaisante

RAS: Aucune correction de la note du RAP n'est requise

**PROGRAMME DE GESTION DES RESSOURCES PUBLIQUES (PGRP)
MAURITANIE****CORRECTION DES NOTES DU RAP****3 - RESULTATS DU PROJET**

N°	Indicateurs	Note	Observations
1	Pertinences, réalisation des objectifs	2.25	Satisfaisante
i)	Politique macro-économique	3	Note corrigée de la décimale
ii)	Politique sectorielle	2	Note corrigée de la décimale
iii)	Réduction de la pauvreté, aspects sociaux, femmes ...	2	RAS
iv)	Développement du secteur privé	2	RAS
2	Développement Institutionnel	1.75	Insatisfaisante
i)	Cadre institutionnel	2	Note corrigée de la décimale
ii)	Système d'information financier, audit	1	RAS
iii)	Transfert de technologie	2	RAS
iv)	Dotation en personnel qualifié	2	RAS
3	Durabilité	2.66	Satisfaisante
i)	Engagement continu de l'Emprunteur	2	RAS
ii)	Environnement politique	3	RAS
iii)	Viabilité économique	3	Note corrigée de la décimale
4	Taux de rentabilité économique	SO	
5	<u>Evaluation globale des résultats</u>	2.22	Satisfaisante