



# REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

HONNEUR – FATERNITE - JUSTICE

## MINISTERE DES FINANCES

---

### RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

---

*Réussir la mise en œuvre de la LOLF pour une gestion transparente et  
efficace des finances publiques...*

Octobre 2022

## **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 et 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 plusieurs titres, un texte fondamental.

La LOLF a 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 missions et programmes publics.

Le déroulement des réformes 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, qui marque la 4ème année de mise en œuvre de la LOLF, est élaboré en application des dispositions de l'article 78 de ladite loi. Il n'a pas vocation de couvrir l'intégralité de manière détaillée des chantiers ouverts par la LOLF, mais donner un aperçu 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.

A ce titre et malgré un contexte marqué par des vagues successives de la pandémie du COVID-19 rendant les réunions et actions de coordination assez difficiles, 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**

*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, pour la

première fois, 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.

Parallèlement, un arrêté fixant 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 a été pris (Arrêté n° 987 MF/DGB/2021 du 16 août 2021).

En 2022 les ordonnateurs secondaires, Walis et Hakems, ont 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 permettront d'examiner de près la situation de tous les fonctionnaires et agents de l'Etat relevant des différents départements et institutions exerçant dans les wilayas de leurs compétences respectives.

***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 en 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.

*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 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.

## **2.2. 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 se poursuivra en 2023. 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 déploiement d'ARKAM dans les postes comptables de Nouakchott est en cours et devra être achevé avant la fin de l'année 2022.

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.

La refonte du site internet de la DGTCP est en cours et doit être achevée avant la fin de l'année 2022.

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, et de renforcer la qualité des contrôles comptables.

***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.

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. La comptabilité générale devrait être mise en place pour l'exécution de la Loi de finances de 2024.

### **2.3 La programmation budgétaire pluriannuelle**

*Le développement d'outils de 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).

*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) se sont poursuivis en 2022, à travers notamment, une première expérimentation de la réorganisation des composantes du budget-programme (dans le cadre d'un ensemble de chapitre) en conformité avec le format prévu par la LOLF. Cette expérience est en cours d'évaluation en vue de tirer les enseignements nécessaires. 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. Ainsi, les projets d'architectures programmatiques des Ministères réalisés pour la majorité des Ministères seront révisés au regard de ce cadre normatif. La nomenclature budgétaire a été rénovée pour introduire les budgets-programmes et d'autres classifications importantes prévues par la LOLF (géographique, fonctionnelle etc.). Cette nomenclature a été harmonisée avec le plan comptable de l'Etat pour faciliter la comptabilisation des opérations budgétaires (arrêté n°01179/MF du 11 novembre 2022 fixant la nomenclature budgétaire et comptable de l'Etat).

***Le renforcement de la fonction de prévision budgétaire*** : la fiabilité des prévisions budgétaires fiables constitue un gage de crédibilité du budget de l'Etat. Pour se 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 2023 et les projections pour les années 2024 et 2025. L'évaluation de cette expérience est en cours en vue d'améliorer cet outil pour prendre en charge tous les éléments du cadre budgétaire.

## **2.4 La gestion de la dette extérieure**

***L'élaboration d'une Stratégie de la dette à moyen terme (SDMT)*** : une Stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) 2022-2024 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. Cet exercice qui constitue une action permanente devra se poursuivre en 2022.

## **2.5 Le contrôle, les responsabilités et les sanctions**

***L'adoption de la loi de règlement définitif du budget de l'Etat de l'année 2020 et l'élaboration du projet de loi portant règlement définitif du budget de l'année 2021 :*** En application des dispositions de l'article 69 de la LOLF, la loi de règlement définitif du budget de l'Etat au titre de l'année, 2020 a été adoptée par l'Assemblée nationale, et le projet de loi portant règlement définitif du budget de l'année 2021 a été transmis au Parlement.

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.

## **2.6 La conception et les études**

***L'élaboration du Schéma directeur des réformes des finances publiques (SDRFP) :*** le projet de 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 2022 et les outils de pilotage de son exécution sont mis en place. Un plan de communication est en cours de finalisation pour améliorer la visibilité des réformes et accompagner le changement.

***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, le rapport sur les entreprises publiques de Mauritanie pour l'année 2021, le rapport sur les opérations financières de l'Etat pour le premier semestre 2022, le DPBMT a été réalisé pour l'année 2023-2025.*