

ÉVALUATION DES RÉSULTATS MAURITANIE

DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT



DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficacité PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
Efficacité PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR
Développement humain EFFICACITÉ Coordination et par
EFFICACITÉ pertinence DURABILITÉ GESTION AXÉE SUR
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficacité PERTINENCE Durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficacité PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES



*Au service
des peuples
et des nations*

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT MAURITANIE

RAPPORTS PUBLIÉS AU TITRE DE CETTE SÉRIE

Afghanistan	Gabon	Ouzbékistan
Albanie	Géorgie	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Algérie	Ghana	Paraguay
Angola	Guatemala	Pérou
Argentine	Guyane	Philippines
Arménie	Honduras	République Dominicaine
Bangladesh	Inde	Rwanda
Barbade	Indonésie	Salvador
Bénin	Îles du Pacifique	Sénégal
Bhoutan	Irak	Serbie
Bosnie-Herzégovine	Jamaïque	Seychelles
Botswana	Jordanie	Sierra Leone
Brésil	Kenya	Somalie
Bulgarie	Laos	Sri Lanka
Burkina Faso	Libéria	Soudan
Cambodge	Libye	Syrie (République arabe syrienne)
Chili	Malaisie	Tadjikistan
Chine	Malawi	Tanzanie
Colombie	Maldives	Thaïlande
Congo (République du)	Maroc	Timor-Leste
Congo (République démocratique du)	Mauritanie	Tunisie
Costa Rica	Moldavie	Turquie
Côte d'Ivoire	Mongolie	Ukraine
Croatie	Monténégro	Uruguay
Djibouti	Mozambique	Viet Nam
Équateur	Népal	Yémen
Égypte	Nicaragua	Zambie
Émirats arabes unis	Niger	Zimbabwe
Éthiopie	Nigéria	
	Ouganda	

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT : MAURITANIE

Copyright © UNDP 2016, tous droits réservés.

Fabriqué aux États-Unis.

L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies. Cette publication indépendante, préparée par les soins du PNUD, reflète uniquement l'opinion de ses auteurs.

REMERCIEMENTS

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la présente évaluation. L'équipe d'évaluation, dirigée par Heather Bryant avec l'assistance d'Olivier Cossée, était composée de Saandi Assoumani (chargé des questions de gouvernance), Isselmou Ould Mohamed (pauvreté et insécurité alimentaire), Balla Abdou Touré (environnement) et Lalla Aicha Ouédraogo épouse Sy (genre), et appuyée par Youri Bless, assistant de recherche.

L'évaluation n'aurait pu être complétée sans le soutien que nous avons reçu de la part d'un large éventail de parties prenantes qui ont généreusement offert de leur temps et partagé leurs idées et leurs réflexions avec l'équipe d'évaluation. Nous tenons à remercier tout particulièrement le Gouvernement de la Mauritanie, et notamment le ministère de l'Économie et des finances (précédemment appelé ministère des Affaires Économiques et du Développement), pour le soutien tout au long de ce processus d'évaluation. Nous adressons aussi nos remerciements au personnel du PNUD, particulièrement à Mario Samaja (représentant résident), José Levy (représentant

résident adjoint et point focal pour l'évaluation), et El Hassen Teguedi (spécialiste de programme). Nos remerciements vont également au Bureau régional pour l'Afrique pour leur engagement constructif, ainsi qu'aux représentants des agences des Nations unies, de la société civile, des organisations non-gouvernementales, et des partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement, pour l'appui qu'ils ont apporté à cette évaluation.

Dans le cadre du processus pour l'amélioration de la qualité du BIE, Geoffrey Geurts, Spécialiste d'évaluation, Service d'évaluation et d'audit, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), a apporté, en tant qu'expert externe, des commentaires fort utiles à la première version du rapport, et nous le remercions pour cette contribution. Nos remerciements vont enfin à Thi Kieu Oanh Nguyen, pour sa contribution au processus d'examen collégial interne, à Flora Jimenez, Antana Locs, et Michelle Sy pour leurs contributions logistique et administrative, ainsi qu'à Sasha Jahic qui a assuré la publication du rapport.

AVANT-PROPOS

C'est avec plaisir que nous présentons cette évaluation des résultats des activités de développement en Mauritanie, conduite entre février 2015 et février 2016. Il s'agit de la première évaluation réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation en Mauritanie, et elle examine la contribution du PNUD de 2009 à 2015 dans trois domaines : la lutte contre la pauvreté, l'environnement et les changements climatiques, et la gouvernance. Cette évaluation fait partie d'une série de plus de 90 évaluations menées au niveau des pays à travers le monde. Elle constitue un élément essentiel de la redevabilité du PNUD vis-à-vis des partenaires et parties prenantes nationales et du Conseil d'administration du PNUD.

La Mauritanie, par sa position géographique, constitue un trait d'union entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne. Elle est une terre de brassage de civilisations, avec une population constituée de maures, haratines, pulaars, soninkés et wolofs. En plus de sa diversité culturelle, la Mauritanie possède des ressources naturelles considérables. Au cours des dernières années, le rythme du recul de la pauvreté s'est accéléré, l'incidence de la pauvreté monétaire passant de 42 % en 2008 à 31 % en 2014. Néanmoins, le pays demeure confronté à de nombreux défis. Il existe de disparités spatiales importantes et des inégalités socio-économiques historiques persistent. La forte dépendance des populations aux aléas climatiques rend réversible tout recul de la pauvreté ; la Mauritanie, très aride, est le pays sahélien le plus touché par l'avancée du désert. Quant à la gouvernance, la Mauritanie a vécu quelques années mouvementées suite à un coup d'état en 2008, avant une reprise des relations avec ses partenaires internationaux en 2010.

Au cours de la période 2009-2015, le PNUD en Mauritanie s'est donné comme objectif central d'accompagner le gouvernement mauritanien

dans sa politique de développement à travers le renforcement des capacités des acteurs tant au niveau central que local. L'évaluation a constaté que dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le PNUD a apporté un appui considérable à la conception et au suivi de la mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, et a contribué à l'élargissement des connaissances des phénomènes liés à la pauvreté. Néanmoins, les acteurs conviennent que les résultats du Cadre stratégique lui-même restent modestes. En ce qui concerne l'environnement, l'évaluation a trouvé que l'appui du PNUD a permis de réaliser bien des progrès dans le domaine de l'environnement. Cependant, comparé aux effets escomptés articulés dans les documents de programme et de projets, les interventions du PNUD n'ont pas atteint tous les objectifs. L'analyse de la contribution du PNUD au renforcement des institutions démocratiques a montré que, au cours de la période sous revue, des progrès ont été réalisés, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités de gestion du processus électoral. Cependant, dans l'ensemble, les capacités institutionnelles n'ont pas été suffisamment renforcées et les résultats dans ce domaine sont restés éphémères.

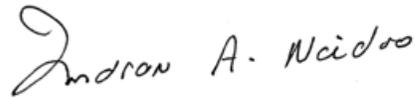
L'évaluation a constaté que, dans l'ensemble, les interventions du PNUD entre 2009 et 2015 ont été pertinentes et alignées avec les priorités nationales et le mandat du PNUD. De plus, le PNUD a indéniablement contribué aux résultats de développement en Mauritanie. Cependant, les résultats restent ponctuels, plutôt que transformationnels. L'évaluation a conclu qu'en l'absence d'une stratégie ou d'une vision d'ensemble, le PNUD a tendance à soutenir des actions ou des processus spécifiques et à mettre en place de petites infrastructures sans véritablement renforcer les capacités ni aborder les problèmes structurels. Il est aussi ressorti de l'évaluation que, bien que la plupart des inter-

locuteurs conviennent que le PNUD est un partenaire apprécié, les modes d'exécution du programme et de gestion du bureau et des interventions connaissent des faiblesses. Enfin, l'évaluation a révélé que la pérennité des réalisations du PNUD et des résultats qui en découlent est plutôt faible, en raison d'une absence de stratégies de sortie ou de capitalisation, un manque d'appropriation nationale et des capacités insuffisantes des partenaires.

Pour le futur, l'évaluation recommande que le PNUD développe une vision stratégique à moyen et long terme pour l'ensemble de son programme, identifiant des niches où il a des avantages comparatifs reconnus. Le PNUD devrait aussi renforcer son rôle en matière de plaidoyer auprès du gouvernement, dans le cadre de cette nouvelle vision. L'évaluation recommande aussi que le PNUD approfondisse ses analyses, notamment des risques et des blocages politiques potentiels, et qu'il veille à l'équilibre entre les interventions en amont et en aval pour que les réussites sur le terrain servent à informer les politiques.

Le Bureau indépendant d'évaluation a présenté les conclusions et les recommandations de l'ERAD lors d'un atelier de restitution qui a eu lieu le 22 février à Nouakchott. Une quarantaine de personnes y ont assisté et ont pu réagir aux constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation ainsi qu'à la réponse de la Direction présentée par le Bureau pays du PNUD.

Le Bureau indépendant d'évaluation espère sincèrement que les résultats de cette évaluation contribueront à renforcer les efforts du PNUD en matière d'appui au Gouvernement de la Mauritanie ainsi qu'aux autres partenaires nationaux sur le plan du développement humain du pays, au processus d'élaboration du nouveau programme de pays, et aux discussions plus larges menées au sein de l'organisation.



Indran A. Naidoo
Directeur
Bureau indépendant d'évaluation

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et Abréviations	ix
Résumé exécutif	xi
Chapitre 1 : Introduction	1
1.1 Objectif de l'évaluation	1
1.2 Portée de l'évaluation	1
1.3 Méthodologie	2
1.4 Processus d'Evaluation	3
1.5 Evaluabilité et contraintes	4
1.6 Articulation du rapport	4
Chapitre 2 : Contexte national et défis de développement	5
2.1 Contexte national et défis de développement	5
2.2 Stratégies nationales	9
2.3 Le rôle des partenaires du développement	11
Chapitre 3 : Réponses et stratégies du PNUD	13
3.1 Stratégies d'intervention et cycles de programmation	13
3.2 Ressources	17
3.3 Intégration de la dimension de genre	21
3.4 Gestion des programmes	22
Chapitre 4 : Contribution du PNUD aux résultats de développement	25
4.1 Lutte contre la pauvreté	25
4.2 Environnement et changement climatique	36
4.3 Gouvernance	46
4.4 Facteurs ayant affecté la performance du PNUD	63
Chapitre 5 : Positionnement stratégique et questions transversales	65
5.1 La vision du PNUD	65
5.2 Positionnement stratégique	68
5.3 Gestion du programme	73
5.4 Gestion opérationnelle	77
Chapitre 6 : Conclusions et recommandations	79
6.1 Conclusions	79
6.2 Recommandations	82
Annexes	
Annexe 1 : Termes de référence de l'évaluation	87
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	103
Annexe 3 : Principaux documents consultés	109
Annexe 4 : Allocation des ressources 2009-2016	115
Annexe 5 : Réponse de la direction	117

Tableaux

Tableau 1 : Effets programme et budgets indicatifs	15
Tableau 2 : La notation de l'incidence sur l'égalité homme-femme	22
Tableau 3 : Distribution du personnel par niveau et par genre	22

Figures

Figure 1 : Taux de croissance, 2000-2014	6
Figure 2 : Evolution du taux de pauvreté, 1988-2014	7
Figure 3 : Part de l'aide publique au développement dans le RNB (1990 -2012)	11
Figure 4 : Principaux donateurs et PNUD (montant total de l'aide, 2004-2013, en millions de USD)	12
Figure 5 : Structure financière 2009-2011 (PAPP)	17
Figure 6 : Structure financière 2012-2016 (UNDAP)	17
Figure 7 : Dépenses par thème par année, 2009-201	18
Figure 8 : Budgets et dépenses par année, 2007-2014	19
Figure 9 : Budget du programme par source (2007-2014)	20
Figure 10 : Contributions des principaux partenaires financiers (dépenses, 2009-2014)	20
Figure 11 : Nombre de projets selon le marqueur égalité homme-femme par thématique, 2014	21
Figure 12 : Gestion de l'UNDAF 2012-2016	24
Figure 13 : Evolution du budget, des dépenses et du taux d'exécution dans le portefeuille environnement	44
Figure 14 : Composition des ressources extrabudgétaires (2007-2014)	72

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACCC	Adaptation au changement de climat – Réponse au changement du littoral et à ses dimensions humaines en Afrique de l’Ouest dans le cadre de la gestion intégrée du littoral
AMCC	Alliance Mondiale contre le changement climatique
APAUS	Agence d’Accès Universel aux Services
APD	Aide publique pour le développement
APROMI	Association des professionnels de la microfinance
ART GOLD	Articulation des Réseaux Territoriaux et Thématiques pour la Gouvernance et le Développement Local
BGP	Biodiversité, Gaz, Pétrole
BIE	Bureau indépendant d’évaluation
CAO	Cadre d’accélération de l’OMD
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CERF	Fonds central pour les interventions d’urgence
CNS	Comptes Nationaux de la Santé
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DPP	Document de programme pays
ECPV	Enquête Permanente sur les Conditions de Vie des Ménages
ERAD	Evaluation des résultats des activités de développement
FAO	Fonds de l’Agriculture et de l’alimentation
FEM	Fonds pour l’Environnement Mondial
FENU	Fonds d’équipement des Nations unies
FMSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
F-OMD	Fonds pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement
GIZ	Agence allemande de coopération internationale
HAPA	Haute autorité de la Presse et de l’Audiovisuelle
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l’homme
IDH	Indice de développement humain
MAED	Ministère des Affaires Economiques et du Développement
MASEF	Ministère des Affaires Sociales, de l’Enfance et de la Famille
MEDD	Ministère de l’Environnement et du Développement Durable
MEF	Ministère de l’Economie et des finances
NIM	Modalité d’implémentation nationale
OAI	Bureau des Audits et des Investigations
OCHA	Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations unies
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé

ONG	Organisation non-gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial des Nations unies
PANE	Plan d'Action National pour l'Environnement
PAPP	Plan d'action du programme de pays
PNIME	Programme National d'appui à la Micro et Petite Entreprise
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PRLP	Programmes régional de lutte contre la pauvreté
PROCAPEC	Agence de Promotion des Caisses d'Epargne et de Crédit
RGPH	Recensements généraux de la population et de l'habitat
ROAR	Rapport annuel axé sur les résultats
SAICM	Approche Stratégique de la Gestion Internationale des Produits Chimiques
SGP	Programme de micro financements (Small Grants Programme)
TRAC	Ressources propres du PNUD
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNDAF	Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement
UNDAP	Plan d'action du plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'Enfance
VNU	Volontaires des Nations unies
WWF	Fonds mondial pour la nature

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a réalisé une évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) en Mauritanie en 2015. L'ERAD est une évaluation indépendante qui vise à mettre en évidence et à analyser la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement et son positionnement stratégique dans le pays. L'ERAD en Mauritanie a porté sur la période allant de 2009 à mi-2015, à savoir les trois premières années et demie du programme en cours (2012-2016) et la totalité du cycle précédent. L'ERAD a porté une attention particulière sur les thèmes couverts par les programmes du PNUD au cours des deux périodes : la lutte contre la pauvreté, la gouvernance, et l'environnement.

L'évaluation comporte deux volets principaux. D'abord, l'ERAD a analysé l'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats de développement en Mauritanie par domaine thématique. Une attention particulière a été portée à l'examen de cette contribution en lien à la vision globale du PNUD pour la réduction de la pauvreté, et sa contribution à la promotion de l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes. Ensuite, l'ERAD a examiné la qualité de la contribution du PNUD en fonction des critères de pertinence, d'efficacité et de la durabilité. De plus, le positionnement stratégique du PNUD a été analysé sous l'angle du mandat de l'organisation et des besoins reconnus ou émergents et priorités nationales pour le développement en Mauritanie.

L'évaluation a utilisé plusieurs méthodes et approches, notamment une analyse documentaire de grande ampleur, des entretiens individuels ou en groupes avec des représentants du gouvernement, de la société civile, des agences des Nations unies et de développement, des donateurs et des bénéficiaires du programme de pays, et des visites

sur le terrain qui ont permis des observations directes de quelques réalisations des projets et des entretiens avec des autorités locales et des bénéficiaires des interventions appuyées par le PNUD. L'équipe d'évaluation comprenait deux évaluateurs du BIE, un expert international en gouvernance, et trois experts nationaux, avec l'appui d'un assistant de recherche.

Les conclusions principales de l'évaluation sont les suivantes.

Conclusion 1 : Dans l'ensemble, les interventions du PNUD entre 2009 et 2015 ont été pertinentes et alignées avec les priorités nationales et le mandat du PNUD. Globalement, le PNUD a su profiter de ses avantages comparatifs – sa neutralité, sa capacité de plaidoyer et le capital technique issu de son réseau global – en vue d'atteindre les résultats escomptés. Cependant, le problème du portage politique des produits du PNUD s'est souvent posé, obligeant de s'interroger sur le poids véritable du PNUD, la qualité de son plaidoyer, l'appropriation nationale de ses efforts et donc son positionnement stratégique dans le paysage du développement mauritanien.

Dans le contexte de la Mauritanie, considéré comme faisant partie des pays les moins avancés, dont le taux de pauvreté demeure élevé et où de fortes inégalités géographiques et sociales persistent, dans lequel les institutions démocratiques sont encore faibles et où l'environnement est extrêmement vulnérable aux aléas climatiques, la présence et les interventions du PNUD dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, de la gouvernance et de l'environnement répondent à des besoins clairement avérés.

Le PNUD est reconnu comme un partenaire de longue date, présent dans le pays, réactif et capable. Par son mandat, il a accès aux déci-

deurs politiques et dispose donc d'un pouvoir de plaidoyer apprécié par certains partenaires. Cependant, au cours de la période 2009-2015, le problème du manque d'appropriation au niveau politique des projets du PNUD et de leurs résultats s'est souvent posé. Plusieurs stratégies sont longtemps restées en attente de validation politique (stratégies nationales pour l'intégration du genre, de microfinance, d'appui à la micro et petite entreprise). D'autres stratégies ou instruments juridiques n'ont jamais été adoptés (comme la Stratégie nationale de cohésion sociale, l'ordonnance sur le littoral, cinq projets de loi relatifs à la société de l'information élaborés depuis 2010). De plus, les documents de politiques adoptés n'ont pas toujours été suivis d'une mise en œuvre.

Conclusion 2 : Le PNUD a indéniablement contribué aux résultats de développement en Mauritanie, mais les résultats restent ponctuels, plutôt que transformationnels. En l'absence d'une stratégie ou d'une vision d'ensemble, le PNUD a tendance à soutenir des actions ou des processus spécifiques et mettre en place de petites infrastructures sans véritablement renforcer les capacités ni aborder les problèmes structurels.

Les contributions du PNUD sur le plan stratégique ont été notables. Par exemple, son appui à la formulation et au suivi du CSLP est fortement apprécié. Le plaidoyer du PNUD et de ses partenaires a eu comme résultat l'intégration de l'environnement dans les documents de planification comme le CSLP III et le développement d'un PANE II plus concis et plus pragmatique que le premier. Le PNUD a accompagné des acteurs dans le secteur de l'environnement jusqu'à la création d'un ministère dédié à l'environnement en 2014. Il a aussi contribué à l'élaboration du plaidoyer menant à l'adoption de la Stratégie nationale d'intégration du genre.

Cependant, le PNUD a souvent soutenu des actions et des processus, notamment de planification ou le développement de stratégies, sans véritablement renforcer les capacités ou créer des

conditions pour leur mise en œuvre. Par exemple, le PNUD a contribué à la formulation et au suivi du CSLP III, mais les résultats du cadre stratégique peinent à se faire sentir sur le terrain. Le PNUD a participé à la traduction du CSLP en PRLP, mais les PRLP ne sont pas mis en œuvre, faute de moyens et de capacités. Le PNUD a soutenu la préparation des Agendas 21, mais de manière déconnectée avec les autres documents de planification aux niveaux régional et local (les « lignes directrices » d'ART-GOLD, les PRLP et les plans communaux de développement) et dans ce cas également, sans mise en œuvre. Le projet ART GOLD a soutenu la création des groupes thématiques régionaux et le développement des « lignes directrices » pour le développement des régions, mais les groupes thématiques ont perdu de leur dynamisme après la production des documents. Dans d'autres cas, le PNUD a contribué à des avancées dans certains aspects du développement des capacités de l'administration publique, sans apporter de véritables changements. Par exemple, le PNUD a soutenu la mise en place de plateformes techniques et d'applications informatiques dans le but de moderniser la fonction publique, mais l'appropriation très partielle de ces outils limite la transformation des modes de fonctionnement. Les nombreux processus d'appui au développement évalués débouchent rarement sur un développement réel.

Sur le plan des interventions directes auprès des populations, des solutions parfois innovantes et réussies comme les plateformes multifonctionnelles ou les appuis au relèvement communautaire, ciblant les femmes et les populations vulnérables, ont effectivement contribué à améliorer les conditions de vie dans des zones rurales reculées. Les actions de relèvement rapide ont apporté des soutiens à des communautés particulièrement fragiles. Cependant, la qualité des réalisations demeure très variable et la dispersion des actions limite leur visibilité et le potentiel d'effets multiplicateurs, ainsi que la capacité du PNUD à les suivre régulièrement et à en tirer les leçons. En outre, ces interventions du PNUD répondent surtout aux causes immédiates de la pauvreté et la vulnérabilité et non aux causes structurelles

comme l'inégalité de l'accès aux services sociaux et aux ressources naturelles et ne changent donc rien en profondeur, par exemple pour les rapatriés afro-mauritaniens dont les droits fonciers ont été spoliés et à qui l'on a donné des plateformes solaires, ou pour les communautés autour du camp de Mbera qui reçoivent des petits périmètres maraîchers d'ordre presque symbolique alors même que les pâturages et l'eau des alentours sont d'après eux trop fortement ponctionnés par les réfugiés maliens.

Le travail du PNUD ne semble pas être guidé par une stratégie ou une vision d'ensemble claire. L'unité stratégique s'investit sur le fond de la stratégie économique du pays, mais les liens entre les interventions sur le terrain visant à réduire la pauvreté et les inégalités et les appuis en amont ne sont pas clairement articulés. Le CSLP et ses traductions au niveau provincial (PRLP) auraient peut-être pu fournir un tel cadre stratégique aux actions de terrains, mais il a manqué des capacités nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du CSLP et des PRLP ainsi peut-être qu'une meilleure collaboration entre les diverses unités du PNUD qui travaillent sur le CSLP (unité stratégique), les PRLP (unité pauvreté) et le relèvement communautaire (unité environnement). Dans le domaine de l'environnement, les activités pilotes du SGP au niveau communautaire n'alimentent pas les discussions stratégiques au niveau central et les deux composantes – stratégique et pratique – du F-OMD environnement n'ont pas été liées. Quant à la gouvernance, le bureau ne s'est pas investi sur les questions de fond, mais sur l'appui aux outils et supports de travail, sans avoir une approche, un modèle ou un cadre conceptuel spécifique à promouvoir. Ceci s'est traduit par des interventions qui ont privilégié la réponse à des requêtes portées par les administrations et non par un dialogue visant une transformation du système de gouvernance.

Conclusion 3 : Les interventions du PNUD ont contribué, dans une certaine mesure, à une réduction des inégalités et de l'exclusion et à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu'à l'autonomisation de

ces dernières. Cependant, la priorisation de la réduction des inégalités et de l'exclusion n'est pas systématiquement intégrée à l'ensemble du programme.

Les interventions du PNUD en aval ciblent clairement les femmes et les populations vulnérables. Ainsi, les interventions ont contribué directement à un allègement des charges liées au travail domestique, à une autonomie financière des femmes couplée à une contribution à l'économie de la famille et à une prise de conscience de la part des femmes de leurs capacités. Des petits aménagements comme des puits, des captages des eaux superficielles, des clôtures protégeant les périmètres maraichers et des mises en défens de zones forestières, des panneaux solaires et des congélateurs dans des communautés particulièrement vulnérables, ont réduit, un tant soit peu, les inégalités dans les zones rurales. Sur le plan stratégique, le PNUD a contribué indirectement à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion en appuyant la formulation et la mise en œuvre du CSLP et l'élaboration et l'adoption de la stratégie nationale pour l'intégration du genre.

Ces dimensions – le genre et la réduction d'autres formes d'inégalités – sont surtout prises en compte dans les interventions relatives à la lutte contre la pauvreté. La dimension genre est prise en compte dans certaines interventions dans le domaine de la gouvernance avec quelques résultats importants, mais la réduction des inégalités n'apparaît presque pas dans le domaine de l'environnement, en dehors du cas de SGP. Il manque une stratégie au niveau du programme pour l'intégration, le suivi et l'évaluation de ces dimensions. Il est à noter qu'en créant un comité genre et en souscrivant au « Label égalité des sexes », le bureau pays a commencé à mettre en place des mécanismes pour améliorer la prise en compte du genre dans la programmation.

Conclusion 4 : L'organisation du bureau pays et la modalité « NIM » telle qu'appliquée en Mauritanie nuisent à l'efficacité et à l'efficacé du PNUD.

Bien que la plupart des interlocuteurs conviennent que le PNUD est un partenaire apprécié, force est de reconnaître que les modes d'exécution et de gestion du bureau et des interventions connaissent des faiblesses. Au sein du bureau, il existe un manque de communication et de synergies entre les unités programmatiques et des occasions de partage de l'expertise et de l'expérience collectives de l'équipe ont été manquées, ce qui influe sur les résultats. Les questions de gouvernance, de réduction de la pauvreté et celles relatives à l'environnement ont des implications les unes sur les autres et nécessitent une approche intégrée même si elle est portée par des acteurs différents.

Le manque de communication entre les divisions du programme et des opérations a pour conséquence des délais de recrutement et d'achats trop longs, ce qui a des incidences négatives sur les résultats de développement. La modalité « NIM » hybride pratiquée en Mauritanie qui fait largement appel aux paiements directs par le PNUD absorbe une partie considérable de l'emploi du temps du personnel des unités programmatiques, leur laissant peu de temps pour un travail plus stratégique.

Conclusion 5 : La pérennité des réalisations du PNUD et des résultats qui en découlent est plutôt faible, en raison d'une absence de stratégies de sortie ou de capitalisation, un manque d'appropriation nationale et des capacités insuffisantes des partenaires.

L'absence de stratégie de sortie constitue une des faiblesses majeures des interventions du PNUD, dans tous les domaines. Au niveau communautaire, les interventions ciblent souvent les plus vulnérables. Ces populations n'ont pas forcément les capacités humaines ou financières pour maintenir les nouvelles technologies ou des installations nécessitant de la maintenance et/ou des réparations périodiques (comme des pompes ou des congélateurs solaires), et des mécanismes de suivi ou d'encadrement au-delà de la période du projet n'ont pas été prévus. Les interventions améliorant des techniques de production traditionnelles (par exemple, des mises en défens,

des systèmes de captage des eaux superficielles, ou la préparation du couscous pour la vente) sont potentiellement plus faciles à gérer pour les communautés.

Sur le plan du renforcement de capacités, dans la conception des projets, l'accent est souvent mis davantage dans la production d'extraits, notamment par le recours à des ressources externes, que par le renforcement des capacités des bénéficiaires de manière à ce que ces derniers puissent les réaliser eux-mêmes, avec des conséquences pour la pérennité. Par exemple, les Groupes Thématiques Régionaux, malgré leur implication dans la préparation des « lignes directrices », n'ont pas la capacité de les réviser sans appui externe et au Parlement, la mise à disposition d'une expertise externe pour appuyer le travail ne se traduit pas en compétences internes acquises.

Sur le plan stratégique et réglementaire, un arsenal de documents stratégiques et juridiques a été développé et l'existant a été amélioré avec l'appui du PNUD, mais ces nouveaux textes, politiques et stratégies ne seront durablement adoptés que lorsque le gouvernement les aura approuvés et que des plans d'action seront effectivement développés et mis en œuvre. Cet appui à l'élaboration d'outils et aux processus sans un renforcement suffisant de capacités internes – qui découle de l'absence de véritable stratégie ou de vision à long terme pour le programme PNUD – a pour résultat que les effets ne sont pas durables et les politiques et outils ne sont pas appropriés.

Conclusion 6 : L'absence d'une vision stratégique clairement articulée et communiquée, le manque d'esprit d'équipe et les lenteurs administratives affectent l'image du PNUD et la mobilisation de ressources.

Le PNUD est, selon un très grand nombre de parties prenantes en Mauritanie, un partenaire de développement « incontournable », apprécié pour son mandat, son réseau international, sa neutralité, sa réactivité et son mandat de coordination. Cependant, son manque de vision stratégique clairement articulée, l'absence d'un esprit

d'équipe qui est perçu de l'extérieur, ses faiblesses sur le plan de la communication, ses lenteurs administratives ainsi que son manque d'attention aux détails ternissent sa réputation et son image. Ceci ne facilite pas la mobilisation de ressources, qui devient un problème critique pour le bureau pays.

L'ERAD fait les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : Le PNUD doit développer une vision stratégique à moyen-long terme pour l'ensemble de son programme. Il doit identifier des niches où il a des avantages comparatifs reconnus. Il doit renforcer son rôle en matière de plaidoyer auprès du gouvernement dans le cadre de cette vision à long terme. La préparation du nouveau cadre stratégique post CSLP 2001-2015 est un bon point d'entrée pour identifier et ensuite travailler sur des questions structurelles du développement.

En tenant compte de ses ressources financières limitées, le PNUD doit articuler une vision à moyen-long terme pour son programme et identifier un fil conducteur qui unifie ses interventions et son plaidoyer. Il faudrait ensuite choisir un nombre limité de priorités, dans le but de « faire moins, mais faire mieux » au cours du prochain cycle programmatique.

Le PNUD doit identifier et articuler ses avantages comparatifs, en tenant compte de ses ressources financières et humaines limitées, et identifier des niches où il peut apporter une véritable valeur ajoutée. Il faut en même temps analyser les avantages comparatifs de ses partenaires pour identifier des synergies potentielles et éviter des duplications.

La préparation et la mise en œuvre du nouveau cadre stratégique post CSLP-2001-2015 offrent une nouvelle opportunité pour identifier et ensuite travailler sur des contraintes structurelles au développement, d'où l'importance d'une vision à moyen-long terme qui dépassera peut-être le cadre d'un seul programme pays. Le PNUD doit renforcer son plaidoyer auprès du

gouvernement, pour à la fois répondre à des questions immédiates et apporter un appui à sa vision de plus long terme.

En développant le prochain programme pays, le PNUD devra articuler une ou plusieurs théories du changement pour rendre explicites les problèmes de développement spécifiques qui sont ciblés ; développer des options d'interventions et tester les hypothèses sur lesquelles s'appuie la conception de ces interventions. Tout en retraçant la progression anticipée des activités vers les produits et ensuite vers les effets, ces théories du changement doivent prendre en compte les défis que constituent l'appropriation nationale et les capacités institutionnelles, afin d'affiner les stratégies d'intervention et produire plus de résultats.

Sur le plan pratique, il faut éviter la dispersion des thématiques et la multiplicité de projets de taille modeste, qui affectent la capacité de gestion du PNUD, en le concentrant sur des dossiers administratifs et des activités opérationnelles au détriment de l'appui stratégique et du conseil.

***Réponse de la direction :** Le PNUD Mauritanie (i) finalisera l'alignement de son programme actuel au Plan stratégique 2014 – 2017 du PNUD ; (ii) s'impliquera dans l'appui au gouvernement à l'élaboration de sa nouvelle Stratégie de Croissance Accéléré et Prospérité Partagée (SCAPP). Dans ce contexte, le PNUD sera en mesure de porter des recommandations et une assistance importantes concernant l'adoption de thématiques clés tels que l'intégration des ODD dans la SCAPP, le développement durable, la résilience et les questions humanitaires, les changements climatiques, le genre et les droits de l'homme et d'y pouvoir développer une vision à long terme.*

Recommandation 2 : Le PNUD doit approfondir ses analyses, notamment des risques et des blocages politiques potentiels et développer des stratégies pour y faire face.

Au cours de la préparation de la nouvelle vision à long terme et le développement du prochain programme pays, ainsi qu'à toute étape de sa

mise en œuvre, le PNUD doit approfondir ses analyses, notamment des risques et des blocages politiques potentiels. Ces analyses doivent être faites en collaboration avec les partenaires du système des Nations unies (par exemple lors du « bilan commun de pays ») et avec les autres bailleurs de fonds, afin de partager les connaissances et s'appuyer sur un discours cohérent en direction des partenaires nationaux. Au sein du PNUD, il convient de renforcer la collaboration entre les collègues, afin de rassembler les connaissances du contexte, des institutions, des opportunités et des défis immédiats ou potentiels, ainsi que des idées pour y faire face. Le bureau pays devrait mettre en place un plan réel de gestion des risques.

***Réponse de la direction :** Le PNUD identifiera et mettra en œuvre des actions pour améliorer ses capacités de prévoir et atténuer les risques et les blocages politiques potentiels.*

Recommandation 3 : Le PNUD doit veiller à l'équilibre entre les interventions en amont et en aval, tout en assurant un lien entre les deux niveaux. Les interventions doivent être basées sur des engagements nationaux de mise en œuvre avec des modalités de suivi. Le dialogue sur le changement doit être structuré et suivi. Les interventions sur le terrain devraient être géographiquement concentrées pour plus d'impact.

A partir de 2009, suite à la crise constitutionnelle, le PNUD a renforcé ses actions communautaires tout en conservant de nombreuses activités de conseil en politique. Les résultats de l'appui stratégique se sont souvent fait attendre, limitant les changements réels dans les conditions de développement. Pendant ce temps, le programme PNUD a produit des effets visibles au niveau communautaire. Cependant, ces résultats ponctuels n'ont pas apporté de changements transformationnels. De plus, les liens entre les interventions en amont et en aval ont été faibles, les réussites sur le terrain ne servant souvent pas à informer les politiques.

Au cours du prochain cycle de programmation, le PNUD doit veiller à l'équilibre entre les deux types d'interventions et assurer une approche macro-méso-micro cohérente. Les interventions au niveau communautaire devraient être des pilotes, des démonstrations servant non seulement à améliorer les conditions de vie pour un certain nombre de communautés, mais conçues dans le but d'enrichir le plaidoyer au niveau stratégique. Ces interventions peuvent aussi être des démonstrations de la mise en œuvre d'une stratégie ou un plan d'action approuvé, réalisées en étroite coopération avec les institutions nationales concernées et selon des modalités de suivi et d'analyse visant l'amélioration des modèles et la réplication des réussites par les institutions nationales. Ainsi, le dialogue sur le changement doit être structuré et suivi tant sur le plan de la stratégie et des cadres juridiques que sur le plan des interventions directes auprès des populations.

En ce qui concerne plus spécifiquement les interventions au niveau communautaire, le prochain programme du PNUD devra, pour plus d'efficacité et de pérennisation des résultats, recentrer ses interventions. Une concentration des interventions doit mieux mettre en relief la valeur ajoutée des programmes, facilitant ainsi le plaidoyer au niveau politique. Les zones de concentration doivent être choisies en fonction d'un certain nombre de critères de vulnérabilité (cohésion/diversité sociale, dégradation des ressources environnementales, conditions sanitaires précaires, faible accès à l'eau et à l'assainissement, conditions de pauvreté des populations, etc.). De plus, il importe de localiser les zones d'intervention sur une carte géo-référencée afin de mieux appréhender l'effet cumulatif des projets.

***Réponse de la direction :** Le bureau du PNUD a réajusté son Plan d'Action d'Alignement à la Stratégie 2014-2017 du PNUD, tout en prenant en compte ces préoccupations. La mission audit 2015 a également donné des recommandations dans cette direction et elles sont également prises en compte dans le plan de suivi. Les réflexions pour le CPD 2018-2022 devront se faire sur la base de l'ensemble de ces recommandations.*

Recommandation 4 : le PNUD doit renforcer ses efforts d'intégration des dimensions « genre » et « droits de l'homme » dans son programme.

Le PNUD doit poursuivre les efforts entamés pour obtenir le label « genre » et s'assurer que cette dimension est intégrée dans toutes les thématiques du programme. Pour ce faire, le bureau pays doit élaborer une stratégie d'intégration du genre, spécifique à la Mauritanie, tenant compte des spécificités du pays, des besoins des hommes et des femmes, mais aussi des couches les plus vulnérables de la population (enfants, victimes de l'esclavage et de pratiques analogues, personnes handicapées, minorités nationales, et personnes déplacées). La stratégie doit comprendre un plan pour renforcer les capacités en matière d'intégration du genre et des autres dimensions de l'inégalité et de l'exclusion, aussi bien dans le programme que dans les processus opérationnels. Le bureau pays doit aussi prendre des mesures pour corriger le déséquilibre entre hommes et femmes au sein de son personnel.

Réponse de la direction : Le PNUD recrutera les ressources humaines nécessaires et identifiera des activités pertinentes pour donner des réponses adéquates à cette préoccupation.

Recommandation 5 : Au niveau du bureau, le bureau pays doit dynamiser son équipe, améliorer les communications internes et créer une culture de collaboration axée sur les résultats.

Le PNUD doit structurer son bureau en fonction de sa nouvelle vision afin d'améliorer la gestion des projets et renforcer les synergies. Il est souhaitable de créer un poste de conseiller en gouvernance en complément du poste de conseiller économique, soit auprès du PNUD soit au sein du bureau du Coordinateur résident, afin de guider l'équipe gouvernance et faire le lien entre le PNUD et les autres agences dans le cadre du renforcement des capacités des institutions, de l'administration et de la société civile. Le bureau régional doit éventuellement revoir la classification des postes du bureau pays.

La direction du bureau pays, avec l'appui du Bureau régional, doit prendre des actions en vue de dynamiser l'équipe autour de la vision du nouveau programme et améliorer les communications internes, afin de développer le sentiment d'œuvrer pour une cause commune. Les interactions doivent être organisées en fonction des thèmes à traiter, et non uniquement selon les unités formelles de gestion. Il est souhaitable de déléguer plus de responsabilités aux assistants de programmes concernant la gestion des projets pour que les chargés de programme puissent s'investir dans un travail plus stratégique.

Le bureau pays doit renforcer le suivi et l'évaluation. Il faut aller au-delà des indicateurs de performances au niveau des produits et engager un dialogue interne et externe sur le suivi des changements au niveau des effets. Par exemple le bureau pays peut mettre en place une équipe « qualité » chargée de l'amélioration continue des pratiques de projets dans tout le cycle de programmation. En ce qui concerne les interventions sur le terrain, un meilleur suivi est essentiel pour l'apprentissage, l'amélioration des approches pilotes, la communication des résultats et par la suite pour le plaidoyer. Une petite équipe de VNU peut être mise en place pour un suivi en continu des projets sur le terrain et la communication des défis et des résultats au niveau central.

Renforcer une culture axée sur les résultats implique aussi une analyse des risques à tous les niveaux et l'élaboration de stratégies de sortie au moment de la conception des interventions. Le système de suivi doit suivre l'évolution des risques et permettre d'ajuster les stratégies de sortie en fonction des réalités au cours des mises en œuvre.

Réponse de la direction : Le PNUD (i) améliorera les synergies entre les sections du bureau et entre les unités/divisions du Programme et des Operations ; (ii) veillera à la construction d'une culture d'apprentissage continue ; établira des pratiques de concertation régulière entre les unités lorsque les projets sont en cours d'élaboration, de mise en œuvre ou de suivi.

Recommandation 6 : Le PNUD doit développer une stratégie pour une transition prudente vers une véritable modalité de mise en œuvre nationale.

Le PNUD doit réexaminer son soutien aux partenaires de mise en œuvre, analyser les besoins et les justifications pour les services de soutien du PNUD aux projets dits « NIM », et développer une stratégie de renforcement de capacités et de sortie en vue de transférer l'appropriation et la responsabilité de la gestion aux partenaires, comme recommandé dans le rapport de l'OAI 2015. Le PNUD peut incorporer les discussions sur la mise en œuvre de cette modalité dans son dialogue suivi et structuré sur le changement et les résultats de développement. Ce transfert de responsabilités doit aussi être accompagné par un renforcement des mécanismes de gestion des risques d'ordre financiers, en plus des risques d'ordre stratégique mentionnés ci-dessus. L'ERAD reconnaît que dans certains cas la modalité « directe » restera préférable, et dans ces cas, le bureau pays doit assurer un recouvrement de ses coûts réels pour ses services.

***Réponse de la direction :** Le Bureau exprime sa réserve par rapport à cette recommandation. La mise en œuvre d'une véritable modalité NIM est conditionnée par plusieurs facteurs institutionnels qui dépassent la capacité d'intervention du PNUD : l'organisation interne des institutions nationales, la capacité de ces institutions à réaliser des transactions (recrutement, acquisitions), la lenteur des procédures existantes, etc. Le PNUD appuiera le renforcement des structures de l'exécution nationale, y inclus le renforcement des capacités du personnel et appuiera, à travers la formation, un passage graduel à l'adoption du HACT (Approche*

Harmonisée de Transfert d'Espèces aux partenaires nationaux).

Recommandation 7 : Le PNUD doit améliorer ses communications externes et mettre en œuvre une stratégie de partenariat et de mobilisation de ressources.

Le PNUD doit consentir des efforts significatifs pour revitaliser son image et tisser des alliances durables avec des partenaires solides, non seulement en vue de mobiliser des ressources mais aussi en vue d'améliorer la complémentarité et les synergies pour une efficacité accrue. Notamment, le PNUD doit améliorer ses communications externes à tous les niveaux, que ce soit sur le plan pratique ou administratif dans ses relations avec ses partenaires techniques ou sur le plan du plaidoyer au plus haut niveau. Améliorer la communication et l'image du PNUD doit être la responsabilité de tous les membres du personnel. Le bureau pays doit élaborer une stratégie de communication qui ne se limite pas aux publications et aux présentations formelles des résultats du PNUD, mais qui comprend aussi des stratégies simples pour améliorer les communications quotidiennes et la qualité du service aux clients.

Quant à la mobilisation de ressources, le PNUD en Mauritanie est déjà en possession d'une stratégie, qu'il faudrait commencer à mettre en œuvre. La stratégie peut ensuite être mise à jour en fonction de la nouvelle vision stratégique du bureau et du nouveau programme pays.

***Réponse de la direction :** La stratégie de partenariat et mobilisation de ressources déjà existante sera traduite dans un plan d'action réaliste avec une forte composante communication.*

INTRODUCTION

1.1 OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a réalisé une évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) en Mauritanie en 2015. L'ERAD est une évaluation indépendante qui vise à mettre en évidence et à analyser la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement et son positionnement stratégique dans le pays. L'objectif d'une ERAD est :

- D'apporter un appui à l'élaboration du nouveau programme pays du PNUD ;
- De renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis des partenaires et parties prenantes nationales ;
- De renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis du Conseil d'administration du PNUD.

Cette première ERAD en Mauritanie a été réalisée en consultation avec le Gouvernement de la Mauritanie, par l'intermédiaire du ministère de l'Économie et des finances (MEF) (et précédemment par le ministère des Affaires économiques et du développement (MAED)),¹ le bureau pays du PNUD en Mauritanie, et le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique.

1.2 PORTÉE DE L'ÉVALUATION

L'ERAD est effectuée pendant l'avant-dernière année du programme de pays du PNUD en cours afin de contribuer au processus d'élabo-

ration du nouveau programme pays. Elle évalue habituellement deux cycles du programme. Ainsi l'ERAD en Mauritanie a porté sur la période allant de 2009 à mi-2015, à savoir les trois premières années du programme en cours (2012-2016) et la totalité du cycle précédent. L'ERAD a porté une attention particulière sur les thèmes couverts par les programmes du PNUD au cours des deux périodes : la lutte contre la pauvreté, la gouvernance, et l'environnement. Un quatrième thème, l'accès aux services, est inclus dans le programme 2009-2011 mais la plupart des activités dans ce domaine ont été arrêtées en 2009, et le thème n'est pas repris par le PNUD pendant la période 2012-2016. Pour cette raison, ce thème n'est pas traité par l'ERAD. Au niveau des projets, l'ERAD a donné une importance particulière aux projets mis en œuvre sur les deux périodes et aux projets plus récents. Les projets retenus par l'évaluation sont listés dans les termes de référence (annexe 1).

L'ERAD a porté sur les programmes de pays du PNUD approuvés par le Conseil d'administration du PNUD, comme définis – selon le cycle du programme et du pays – dans le document de programme de pays (DPP) et le Plan d'action du programme de pays (PAPP), et dans le cas de la Mauritanie pour la période 2012-2016, dans le Plan d'action du plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement de la Mauritanie (UNDAP). Toutefois, la portée de l'ERAD a compris l'ensemble des activités du PNUD dans le pays et a donc couvert les interventions financées par l'ensemble des sources de financement,

¹ En février 2016, le ministère des Affaires économiques et du développement et le ministère de Finances ont fusionné dans un seul ministère, le ministère de l'Économie et des finances. Le rapport fait référence surtout au ministère des Affaires économiques et du développement, le partenaire principal du PNUD et interlocuteur important de l'ERAD au moment de la collecte de données en 2015.

les ressources de base du PNUD, les fonds des donateurs, les fonds publics, etc. L'ERAD a également pris en compte des initiatives régionales et globales du PNUD qui touchent la Mauritanie. Des efforts particuliers ont été faits pour saisir le rôle et la contribution des VNU aux travaux entrepris conjointement avec le PNUD.

1.3 MÉTHODOLOGIE

La méthodologie de l'évaluation comporte deux volets principaux : (1) l'analyse de la contribution du PNUD aux résultats de développement par domaine thématique/programmatique et (2) l'évaluation de la qualité de sa contribution. L'ERAD présente ses constatations selon les critères ci-dessous, sur la base d'analyses par domaine thématique, afin de tirer des conclusions générales de l'évaluation et formuler des recommandations pour les programmes futurs.

- **Contribution du PNUD par domaine thématique et programmatique.** Une analyse a été effectuée de l'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats de développement en Mauritanie par le biais de ses activités du programme. Une attention particulière a été portée à l'examen de cette contribution en lien à la vision globale du PNUD pour la réduction de la pauvreté, et sa contribution à la promotion de l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes².
- **La qualité de la contribution du PNUD.** L'ERAD examine la qualité de la contribution du PNUD en fonction des critères suivants :
 - Pertinence des projets et effets du PNUD par rapport aux besoins du pays et aux priorités nationales ;
 - Efficacité des interventions du PNUD en termes d'utilisation des ressources humaines et financières ; et

- Durabilité des résultats auxquels le PNUD a contribué.

L'ERAD a également examiné comment certains facteurs ont pu expliquer la performance du PNUD, notamment les principes d'engagement définis dans le Plan Stratégique 2014-2017. Par exemple, en plus d'examiner la contribution du PNUD à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, l'évaluation a examiné la question du genre en tant que facteur de la performance du PNUD. Pour chaque effet du programme de pays, L'ERAD a analysé comment la question du genre est intégrée dans l'ensemble des programmes et opérations. De même, l'évaluation examine la contribution du PNUD à la réduction des inégalités, à l'inclusion des populations les plus vulnérables, et au traitement des séquelles de l'esclavage.

Ensuite, le positionnement stratégique du PNUD a été analysé sous l'angle du mandat de l'organisation et des besoins reconnus ou émergents et priorités nationales pour le développement en Mauritanie. Cela comprend une analyse systématique du positionnement du PNUD dans l'espace des politiques de développement du pays, ainsi que les stratégies utilisées par le PNUD pour maximiser sa contribution.

L'ERAD a examiné comment les méthodes de gestion ont eu un impact sur l'atteinte des objectifs des programmes. La mission préparatoire de l'ERAD a eu lieu en même temps qu'une mission du Bureau des Audits et des Investigations (OAI) du PNUD. Des réunions conjointes entre les représentants de l'ERAD et de l'OAI ont eu lieu, permettant une analyse conjointe de certains aspects de la gestion, et le présent rapport fait référence au rapport de l'OAI.

Enfin, pendant l'analyse, une attention particulière a été accordée aux facteurs spécifiques aux pays qui ont influencé la performance du

2 Utilisant le Plan d'Action à l'échelle du Système des Nations unies (UN-SWAP) pour améliorer l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes au sein du système des Nations unies. (<http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/How%20We%20Work/UNSystemCoordination/UN-SWAP-Framework-Dec-2012.pdf>)

PNUD, à savoir : l'équilibre entre les interventions du PNUD en amont (d'ordre stratégique ou politique) et en aval (au niveau des populations cibles) ; les capacités de gestion et d'absorption des partenaires nationaux, et l'application de la modalité « exécution nationale » ; et la sécheresse de 2011-2012, l'afflux des réfugiés maliens (camps de Bassikounou dans l'Est du pays), la coordination de la gestion de cette crise et la transition entre l'action humanitaire, le relèvement rapide, et le développement.

La méthodologie adoptée pour cette évaluation repose essentiellement sur une approche par « triangulation » entre les éléments suivants :

- Une analyse du portefeuille de projets et de programmes ainsi que des documents de programmation de pays, des documents et rapports du projet/programme réalisés par le PNUD et le gouvernement de la Mauritanie, des documents institutionnels du PNUD (par exemple, enquêtes mondiales sur le personnel, plan stratégique, plans de financement pluriannuels, rapports annuels axés sur les résultats), des rapports sur les précédentes évaluations disponibles au niveau des projets et des travaux de recherche et publications disponibles sur le pays. Les principaux documents consultés sont mentionnés en annexe III.
- Des entretiens directs (face à face) et par téléphone avec des représentants du gouvernement, de la société civile, des agences des Nations unies et de développement, des donateurs et des bénéficiaires du programme de pays, afin de recueillir leurs opinions sur toutes les questions d'évaluation posées par l'ERAD, y compris les prestations du PNUD, l'exécution des projets et programmes et de leur impact (points forts, points faibles et financements consacrés). L'annexe II dresse une liste des personnes rencontrées.
- Des visites sur le terrain qui ont permis des observations directes de quelques réalisations des projets et des entretiens avec des autorités locales et des bénéficiaires

des interventions appuyées par le PNUD. L'équipe a visité un échantillon de sites dans les régions du Hodh el-Chargui (dans les environs de Bassikounou), de l'Assaba, du Guidimakha, du Gorgol, et du Brakna. Ce sont des régions où le PNUD a une forte concentration de projets.

L'équipe d'évaluation comprenait deux évaluateurs du BIE, un expert international en gouvernance, et trois experts nationaux, avec l'appui d'un assistant de recherche.

1.4 PROCESSUS D'ÉVALUATION

La cheffe d'équipe de l'ERAD et son adjoint du BIE ont entrepris une mission préparatoire à Nouakchott du 24 février au 5 mars 2015 et se sont entretenus avec le Bureau Pays, le gouvernement et quelques parties prenantes nationales. Comme mentionné auparavant, la mission a eu lieu en même temps que la mission de l'OAI, permettant ainsi des entretiens conjoints et l'échange d'information entre les équipes du BIE et de l'OAI. La mission préparatoire a conduit à l'élaboration des termes de référence pour l'ERAD, qui ont été communiqués au Bureau Pays, et par le Bureau Pays au ministère des Affaires économiques et du Développement, afin qu'ils apportent leurs observations.

Après le recrutement de quatre experts externes, l'équipe d'évaluation a effectué la mission principale de collecte de données qui s'est déroulée du 26 mai au 11 juin 2015. Une présentation des constats préliminaires et des pistes de réflexion (des recommandations initiales) a été organisée pour le Bureau Pays le 11 juin, à la fin de la mission principale.

Après la mission, des rapports distincts sur chaque effet (du programme actuel) et un rapport sur les aspects genre ont été réalisés, selon un modèle standard. Les rapports spécifiques d'effet évaluent la contribution du PNUD à chaque effet à l'aide des critères d'évaluation prédéfinis, et identifient également les facteurs spécifiques à chaque domaine ayant influé sur cette contribu-

tion. Les constatations et conclusions de chaque rapport d'effet ont été ensuite synthétisées dans le rapport global de l'ERAD.

Le projet de rapport a été soumis au BIE, puis au bureau pays et au Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, ainsi qu'à un réviseur externe³, et finalement au Gouvernement et aux autres partenaires. Ce processus a permis de corriger certaines erreurs factuelles et inexactitudes. Le 22 février 2016, un atelier a réuni à Nouakchott les principales parties prenantes du programme et a fourni une occasion additionnelle d'obtenir des commentaires et des précisions sur le rapport de l'ERAD avant sa finalisation.

1.5 EVALUABILITÉ ET CONTRAINTES

L'évaluabilité du Programme de pays de la Mauritanie a été analysée avant et lors de la mission préparatoire au début de l'année 2015. Il en a été conclu que les conditions étaient globalement réunies en termes de disponibilité d'informations et que les lacunes et/ou difficultés susceptibles d'être rencontrées ne constituaient pas un obstacle pour le déroulement d'une évaluation telle que l'ERAD. En effet, cette dernière étant de nature qualitative, l'accent est mis sur les effets engendrés dans le pays par les interventions du PNUD afin de mesurer sa contribution au développement, et non pas sur les activités en tant que telles.

Au début du processus de l'ERAD, les activités du Bureau Pays en Mauritanie avaient fait l'objet de 19 évaluations depuis 2009, et les évaluations déjà menées ont servi de contributions importantes à l'analyse de l'ERAD. Cependant, la plupart des rapports d'évaluation et des rapports annuels sont axés sur les produits au détriment d'une analyse de l'effet ou de l'impact des interventions.

En ce qui concerne des indicateurs quantitatifs identifiés dans les documents stratégiques et repris dans les rapports annuels axés sur les résultats (ROAR), les données disponibles étaient souvent datées. Au cours de l'évaluation, les résultats de l'Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) menée en 2014 ont été publiés.

Dans l'ensemble, l'ERAD s'est déroulée dans de bonnes conditions. Néanmoins, l'équipe d'évaluation a eu quelques difficultés pour obtenir les documents du bureau pays et certains rendez-vous en temps voulu. La rotation du personnel des ministères a eu un impact sur la mémoire institutionnelle, surtout en ce qui concerne certaines interventions des premières années prises en compte par l'ERAD. Du côté du PNUD, un nombre important du personnel du bureau pays est en place depuis de nombreuses années, ce qui est un facteur positif.

1.6 ARTICULATION DU RAPPORT

Ce rapport comporte six chapitres. Après le résumé initial et ce premier chapitre d'introduction, un deuxième chapitre décrit brièvement le contexte national et les principaux défis du développement en Mauritanie, ainsi que des stratégies pour y faire face. Le troisième chapitre analyse les réponses et les stratégies du PNUD pour répondre à ces défis, et le quatrième traite de la contribution spécifique de l'organisation aux résultats de développement. Le chapitre cinq analyse les facteurs qui influencent la contribution du PNUD et son positionnement stratégique en Mauritanie. Le sixième chapitre tire les principales conclusions de l'analyse de l'équipe d'évaluation et formule des recommandations. Enfin, le rapport est suivi par des annexes comprenant les termes de référence de l'évaluation, la liste des personnes interviewées, la liste des documents consultés, et la réponse de la direction à l'évaluation.

3 M. Geoffrey Geurts, Spécialiste d'évaluation, Service d'évaluation et d'audit, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT

2.1 CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT

La République islamique de Mauritanie est située au Nord-Ouest de l'Afrique, limitée par l'océan Atlantique à l'Ouest, le Sénégal au Sud, le Mali au Sud et à l'Est, l'Algérie au Nord-Est et le Sahara Occidental au Nord-Ouest. Cette position géographique fait de la Mauritanie un trait d'union entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne. De ce fait, la Mauritanie est une terre de brassage de civilisations, avec une population constituée de maures, haratines, pulaars, soninkés et wolofs. Son territoire est vaste (1 030 000 Km²), désertique et relativement peu peuplé (environ 3,5 millions d'habitants).

La Mauritanie a accédé à l'indépendance en 1960 à l'instar de la plupart des pays africains. Elle est entrée très rapidement après dans un régime de parti unique. Il s'en est suivi à partir de 1978 une longue période d'instabilité politique caractérisée par plusieurs coups d'états plus ou moins aboutis. Un processus démocratique a débuté en 1992 dans le sillage d'un mouvement général en Afrique, mais l'ouverture a été timide, l'ancien parti unique sortant victorieux des élections organisées la même année. En 2005, un dialogue national inclusif a été organisé, ce qui a mené à des élections véritablement démocratiques en 2007. Un an et demi après cette élection d'un premier président civil, un coup d'état est venu mettre fin à cette expérience. La crise politique qui s'en est suivie a amené à des discussions visant à aboutir au retour à l'ordre constitutionnel tout en apportant des améliorations au cadre institutionnel. C'était l'objet des accords de Dakar, qui ont mis un terme à l'impasse politique. En juillet 2009 s'est tenue une nouvelle élection présidentielle et l'année 2010 a été marquée par la reprise de la coopération entre la Mauritanie et

ses partenaires suite au retour à l'ordre constitutionnel. Dernièrement, la Mauritanie jouit d'une stabilité politique et les élections présidentielles de juin 2014 se sont globalement déroulées dans le calme.

La Mauritanie a hérité de la tradition administrative française dont les principales caractéristiques au début des années soixante sont une grande centralisation des structures et des décisions, le rôle prépondérant de l'Etat dans la gestion des affaires de la cité notamment dans le domaine économique et la primauté de la loi comme instrument de normalisation des rapports sociaux. Tout au long de ces cinquante dernières années, le pays s'est doté progressivement d'un socle substantiel d'instruments juridiques, institutionnels et administratifs.

Quant à l'administration, plusieurs documents ont établi un état des lieux de l'administration mauritanienne avant la période 2009. Il s'agit du profil de gouvernance de la Mauritanie effectué par la Banque africaine de développement (2004), du rapport du Comité interministériel sur la gouvernance (2005), d'une étude intitulée « Etat de la gouvernance en Afrique de l'Ouest : Mauritanie » réalisée par le CODESRIA et l'OSIWA (2011) et du bilan de la mise en œuvre du CSLP (2006-2010). Ces documents font état d'une administration disposant d'un cadre organisationnel, juridique et institutionnel, ayant modernisé certaines de ces fonctions clefs notamment relatives à la gestion des finances publiques ainsi que la gestion du personnel de l'Etat, du moins au niveau de Nouakchott où sont centralisés une bonne partie des fonctionnaires. Cependant, ils font état d'une très faible performance dans la prestation des services publics et dans le pilotage des politiques publiques. De manière générale, l'ensemble des acteurs conviennent que

les faibles capacités de l'administration constituent un handicap pour le relèvement du pays malgré une augmentation substantielle des ressources au cours de ces dix dernières années.

Le pays s'est lancé dans le processus de décentralisation depuis 1986 avec la mise en place de communes, d'abord au niveau des chefs-lieux de région, ensuite au niveau des chefs-lieux de départements (en 1987) et enfin au niveau des communes rurales (en 1988). Le pays compte aujourd'hui 218 communes. Les niveaux régional (15 régions ou *wilaya*) et départemental (55 départements ou *moughataa*) sont assurés par les services déconcentrés des différents secteurs autour du Gouverneur ou *Wali* (au niveau de la région) et du préfet ou *Hakim* (au niveau du département). Cependant, la décentralisation a eu très peu d'effet sur la vie des populations du fait des très faibles capacités des communes et du peu de ressources dont elles disposent.

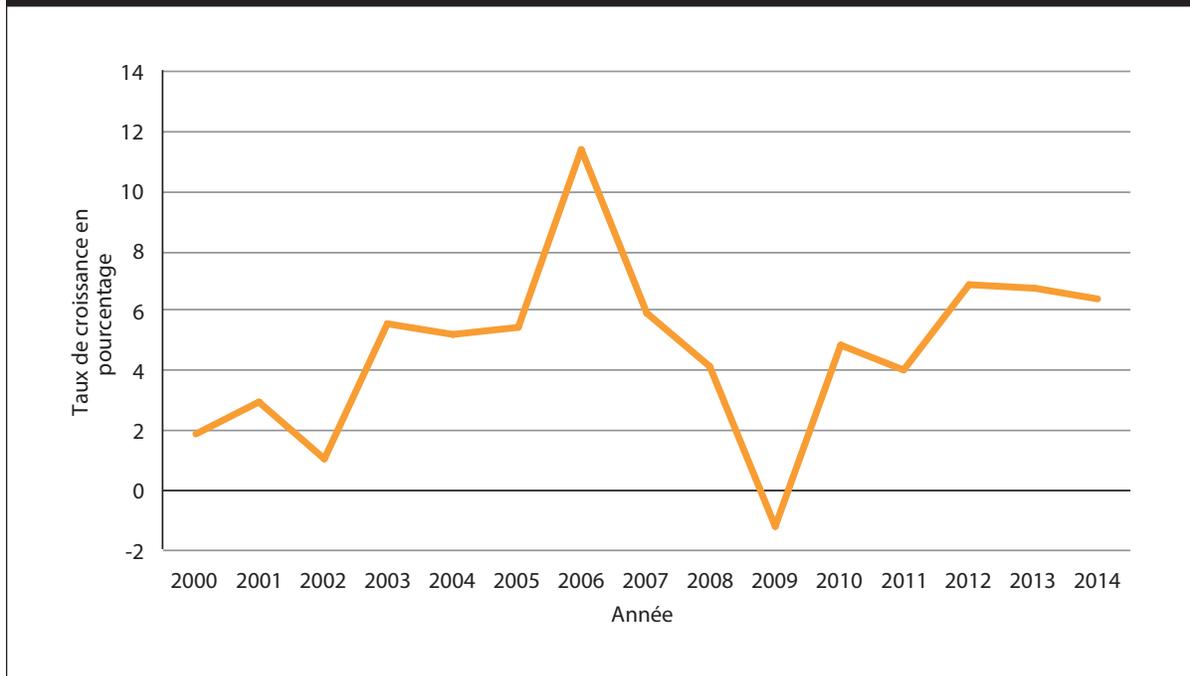
La plupart des régions est encore très sous-administrée. En effet, de même que les communes peinent à entrer dans leur rôle faute de moyens,

les services techniques déconcentrés de l'Etat sont démunis en termes de ressources humaines qualifiées, de ressources financières et de délégation de pouvoir. L'étendue du territoire et l'adversité de l'environnement s'ajoutent à la faiblesse des services de l'Etat à l'intérieur du pays pour constituer un facteur supplémentaire de vulnérabilité des populations les plus pauvres en milieu rural, en limitant leur accès aux services sociaux (éducation, santé, et plus généralement aux projets et programmes de développement).

Quant à la situation économique en Mauritanie, le revenu national brut par habitant mauritanien est estimé à 1 060 USD en 2013, ce qui situe la Mauritanie dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Au cours des quinze dernières années, la croissance a évolué en dents de scie comme le montre la Figure 1.

La Mauritanie possède des ressources naturelles considérables : minerais de fer, d'or et de cuivre, un peu de pétrole, et une côte des plus poissonneuses du monde. Les comptes économiques les plus récents (2013) montrent une prépondérance

Figure 1 : Taux de croissance, 2000-2014



Source : Compilé à partir de données du MAED, de la Banque Centrale de Mauritanie et du FMI

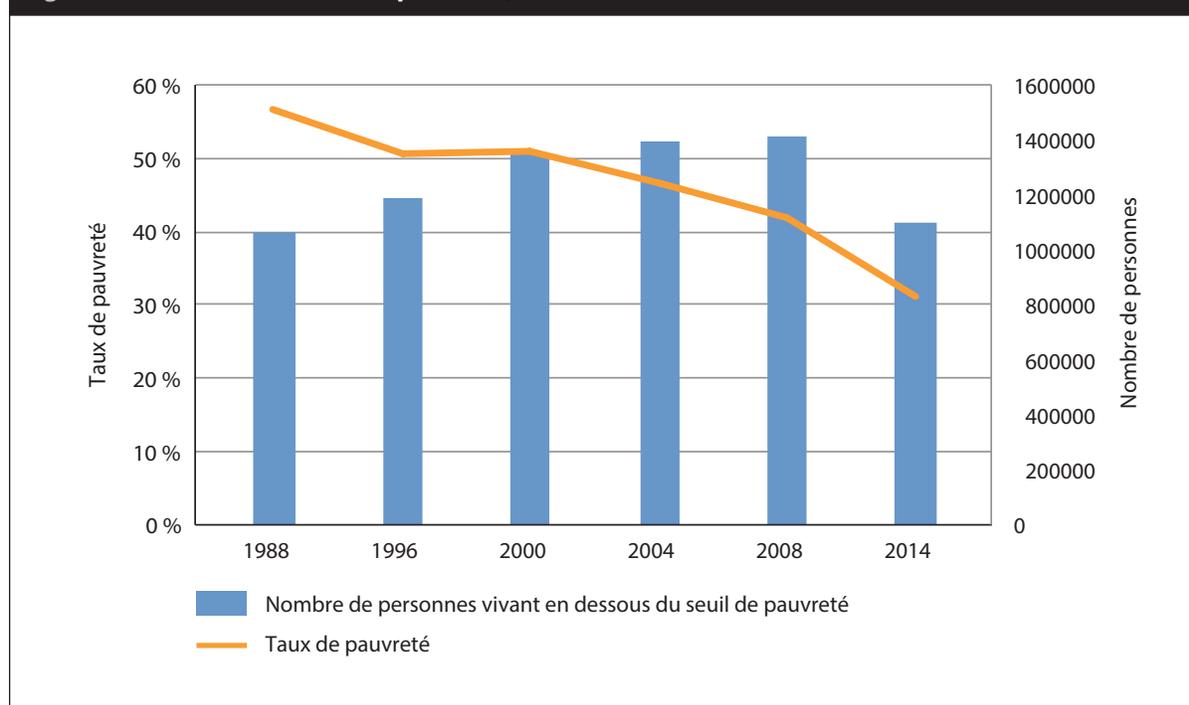
des activités minières, poissonnières et accessoirement pétrolières. La part des activités minières est passée de 12,2 % en 2006 à 25,2 % en 2013.

La Figure 2 montre que le rythme du recul de la pauvreté s'est accéléré au cours des six dernières années. Estimée à 42 % en 2008, l'incidence de la pauvreté monétaire, selon les données de l'Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) 2014, a considérablement baissé depuis cette date avec un recul moyen annuel de 1,8 % au niveau national au cours de la période 2008-2014 (2,5 % en milieu rural contre 0,7 % en milieu urbain). Il est toutefois permis de s'interroger sur ce succès apparemment spectaculaire, sachant que le taux officiel moyen de croissance (insuffisamment inclusive) au cours de la même période a été de l'ordre de 5 %, que le taux de chômage n'a pas reculé⁴ et que la croissance démographique reste forte. Cette dernière se situe à environ 2,8 % entre les Recensements

généraux de la population et de l'habitat (RGPH) de 1988 et de 2014. Pour encourageants qu'ils soient, ces chiffres occultent des disparités spatiales importantes (49 % des personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté au Tagant et au Guidimakha contre 14 % à Nouakchott et Nouadhibou) et sociodémographiques (59,6 % chez les agriculteurs et 41,8 % chez les éleveurs). Les disparités seraient probablement plus criantes si on disposait de données plus désagrégées (communes, villages ou groupes sociaux marginalisés).

La Mauritanie a un indice de développement humain (IDH) de 0,506 en 2014 – ce qui situe le pays dans la catégorie de faible développement humain et le place en 156^{ème} position sur 188 pays et territoires. Entre 1985 et 2014, la valeur de l'IDH en Mauritanie a augmenté de 0,362 à 0,506, soit une progression de 39,7 % ou une augmentation annuelle moyenne de 1,16 %⁵. Concernant l'atteinte des OMD, selon le Rapport 2010

Figure 2 : Evolution du taux de pauvreté, 1988-2014



Source : reconstitution à partir des données de l'ONS

4 Il y a eu une légère hausse entre 2012 et 2014 avec la 'méthodologie BIT' et stagnation sur la base des autres sources de données.

5 http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/MRT.pdf (consulté le 12 février 2016).

sur les progrès vers l'atteinte des OMD réalisés par le Gouvernement avec l'appui des agences du Système des Nations unies, des progrès significatifs ont été enregistrés par la mise en œuvre de plusieurs politiques et programmes sectoriels notamment dans les domaines de l'éducation, des infrastructures, et de l'assainissement. Cependant, à en juger par les résultats de l'EPCV 2014, il semblerait que le pays ne soit pas en voie d'atteindre toutes les cibles fixées d'ici fin 2015. Notamment les OMD 4 et 5 sont hors de portée, et des composantes essentielles des OMD 2, 3 et 7 le sont également (par exemple, la scolarisation dans le secondaire et l'assainissement).

Quant au genre, des inégalités importantes existent entre les hommes et les femmes, surtout en milieu rural. La Mauritanie a réalisé des progrès concernant l'accès des femmes à la vie politique : la Constitution de 2006 garantit la participation de la femme à la vie politique et la promulgation d'une loi instaurant un quota de 20 % de femmes sur toutes les listes électorales a été consolidée à l'issue des élections de 2006-07 ce qui a permis aujourd'hui aux femmes d'obtenir 22 % des sièges à l'assemblée nationale (contre 18 % en 2006), 17,8 % au Sénat (contre 16 % en 2006) et plus de 35 % des sièges des conseils municipaux (contre 30 % en 2006). Il existe aussi un ensemble de politiques et stratégies nationales, comme la Stratégie nationale de promotion féminine (SNPF) élaborée en 1994 et révisée en 2008, et qui a pour objectif de définir une approche nationale cohérente dans le domaine de la promotion féminine, de préciser les grandes orientations du Gouvernement en la matière, et de fixer les partenaires du développement sur les priorités nationales dans ce domaine) et la Stratégie nationale d'institutionnalisation du genre adoptée en mars 2015. La Mauritanie s'est aussi engagée à travers des conventions, traités et plates-formes internationales tels que la Convention sur l'élimination de

toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ratifiée en 1999. Le pays s'est également engagé à promouvoir les droits des femmes et à combattre toutes formes de violence et de discrimination à l'égard des femmes à travers des conventions et traités de portée régionale. Cependant, le niveau d'harmonisation de la législation nationale avec les conventions internationales reste faible, et la situation demeure très préoccupante en matière de participation des femmes à la vie économique, ainsi que des violences à l'égard des femmes et leurs droits fondamentaux⁶.

D'autres inégalités socio-économiques historiques persistent. L'esclavage existait depuis des siècles dans toutes les communautés ethniques de Mauritanie⁷, mais malgré l'action antiesclavagiste engagée par le Gouvernement, les séquelles de l'esclavage subsistent. En outre, en avril 1989, un différend frontalier entre la Mauritanie et le Sénégal a dégénéré en violences intercommunautaires, et plus de 60 000 Mauritaniens d'origine pular, soninké et oulof avaient alors été forcés à se déplacer vers le Sénégal et le Mali. L'UNCHR a alors facilité un programme de rapatriement, lancé en 2008 et achevé en 2012. Il existe donc en Mauritanie des risques de tensions et de conflits liés à l'identité nationale, au partage du pouvoir, à l'accès à l'emploi, à l'insécurité alimentaire, et à l'accès aux ressources.

Il est également à noter que la forte dépendance des populations aux aléas climatiques rend réversible tout recul de la pauvreté. La Mauritanie, très aride, est le pays sahélien le plus touché par l'avancée du désert. Les sécheresses successives des années 1970, qui ont porté un coup dur au couvert végétal, ont bouleversé le mode d'occupation de l'espace du terroir. Ainsi, l'avancée du désert combinée à la problématique de la gestion des ressources naturelles a confronté la Mauritanie aux problèmes de maîtrise de l'aménagement

6 <http://www.mr.undp.org/content/mauritania/fr/home/post-2015/mdgoverview/overview/mdg3/>

7 Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leur conséquences, Mme. Gulnara Shahinian, A/HRC/15/20/Add.2.

de l'espace, à la fragilité de son écosystème et à la dégradation des ressources ligneuses dont la régénération naturelle est incapable de couvrir la consommation nationale en bois pour l'énergie. En effet, la désertification conduit à la perte des terres arables, à la diminution des superficies des pâturages et des forêts, ainsi que des ressources en eau, affectant gravement la productivité agricole. Cela provoque entre autres, l'insécurité alimentaire et le mouvement massif vers les villes des populations rurales. Bien que située en grande partie en zone aride, la Mauritanie possède aussi des écosystèmes littoraux aux ressources précieuses pour son développement. Cependant, ces écosystèmes sont menacés par l'exploitation halieutique et pétrolière. A Nouakchott, l'urbanisation des zones périphériques s'est faite à grands pas, y compris dans des zones inondables, ce qui contribue désormais au phénomène saisonnier d'inondations dans la capitale.

En 2011, à l'instar de la majorité des pays de la région sahélienne, la Mauritanie a connu un déficit pluviométrique parmi les plus importants de la décennie. Comparée à la normale entre 1971 et 2000, 60 % des stations étaient fortement déficitaires⁸. Ce déficit s'est traduit, entre autres, par une situation pastorale préoccupante et une forte réduction de la production agricole, aggravant la crise alimentaire. L'autre conséquence de ce déficit pluviométrique était un manque d'eau salubre pour plusieurs dizaines de milliers de ruraux avec des implications pour la santé publique.

Sur le plan sécuritaire, depuis le rattachement en 2007 du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) à la mouvance Al Qaida avec la création d'Al Qaida au Maghreb Islamique, la menace terroriste islamiste se ressent dans le pays, aussi bien dans la région sahélo-saharienne que dans la capitale. Entre décembre 2007 et février 2011, la Mauritanie a été la cible de groupes terroristes qui ont perpétré des attaques contre les

forces armées, des enlèvements et assassinats de ressortissants occidentaux, voire des tentatives d'attentat-suicides.

La crise dans le Nord du Mali a engendré un afflux de combattants Touaregs et des populations civiles qui se sont réfugiées en Mauritanie. Un camp de réfugiés est ainsi établi à Mbera, à environ 50 kilomètres de la frontière malienne dans la région du Hodh Ech Chargui. En 2015, la population du camp est estimée à 48 000 personnes.

2.2 STRATÉGIES NATIONALES

La lutte contre la pauvreté est progressivement devenue une préoccupation majeure des pouvoirs publics et de leurs partenaires techniques et financiers. Au début des années 2000, l'élaboration d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté 2001-2015 (CSLP) est décidée en concertation avec les principaux partenaires au développement, notamment la Banque mondiale, le FMI, l'Union européenne, le Système des Nations unies et le Japon, et dans le cadre de l'Initiative renforcée de réduction de la dette des pays pauvres très endettés. Depuis lors, les stratégies des principaux partenaires se sont progressivement alignées aux orientations du CSLP. Le CSLP 2001-2015, érigé en 2001 en loi d'orientation sur la lutte contre la pauvreté, constitue encore aujourd'hui le cadre de référence en matière de développement économique et social à moyen et à long terme. La mise en œuvre du CSLP est assurée à travers des plans d'action, le premier couvrant la période 2001-2004 (CSLP I), le deuxième 2006-2010 (CSLP II) et le troisième, le CSLP III, la période 2011-2015. La vision globale du CSLP III repose « sur la consolidation de l'unité nationale, le pari sur le développement économique et social et la démocratisation politique conjuguée avec une coopération régionale et internationale bénéfique »⁹. Afin de concrétiser cette vision, le CSLP comporte quatre grands axes.

8 République Islamique de Mauritanie, Programme EMEL 2012, Nouakchott, novembre 2011, p. 2.

9 République Islamique de Mauritanie, Ministère des affaires économiques et du développement, « Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, Volume II, Plan d'action 2011-2015 », 2010, p. 16.

Le premier axe vise à accélérer la croissance économique qui est la base de toute réduction de la pauvreté, à améliorer la compétitivité de l'économie et à réduire sa dépendance vis à vis des facteurs exogènes¹⁰. Le deuxième axe vise à valoriser le potentiel de croissance et de productivité des pauvres. Il s'agit de promouvoir les secteurs qui profitent directement aux pauvres et les zones de leur concentration¹¹. Le troisième axe vise à développer les ressources humaines et à favoriser l'accès aux infrastructures essentielles. Selon le CLSP, cet axe est celui qui, à long terme, aura l'effet le plus sensible sur la pauvreté, à travers son impact sur la productivité et sur l'amélioration des conditions de vie des pauvres¹². Le quatrième axe vise à promouvoir un réel développement institutionnel appuyé sur une bonne gouvernance et sur la pleine participation de tous les acteurs de la lutte contre la pauvreté¹³.

Plusieurs stratégies spécifiques ont été adoptées par le Gouvernement au cours de la période du CLSP II et III afin de concrétiser cette vision générale du quatrième axe. Il s'agit de la Déclaration de politique de décentralisation et de développement local (2010), de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (2010), de la Stratégie de modernisation de l'administration publique (2011), de la Stratégie de réforme de la fonction publique (2012), du Schéma directeur des finances publiques (2014) et de la Stratégie nationale d'institutionnalisation du genre (2015). Dans le domaine de l'environnement, les Plans d'action nationaux pour l'environnement

(le PANE I de 2007-2011 et le PANE II de 2012-2012) élaborent les stratégies plus en détail.

Au-delà des quatre grands axes, un cinquième axe existe depuis l'élaboration du CSLP II. Dans le CSLP III, une attention spécifique devait être accordée à la mise en œuvre effective du CSLP, avec un accent mis sur le renforcement du pilotage, du suivi, de l'évaluation et de la coordination. A cet effet, les efforts devraient s'articuler notamment autour de : (i) la mise en place d'un système rigoureux de suivi et d'évaluation et d'outils de « reporting » ; (ii) la mise en place de mécanismes efficaces de coordination et de rationalisation de l'action du Gouvernement aux niveaux central, régional et local ; (iii) l'intensification des efforts d'harmonisation des interventions des partenaires techniques et financiers ; et (iv) l'opérationnalisation du CSLP.

Quant à l'unité nationale, de nombreuses initiatives ont été prises par l'Etat pour la justice sociale et la lutte contre l'exclusion et les inégalités. La Mauritanie a ratifié huit des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et les traités interdisant l'esclavage et les travaux forcés. La Mauritanie a invité et a reçu des visites des rapporteurs spéciaux sur les formes contemporaines du racisme et de l'esclavage. En 2013 a été créée l'Agence nationale Tadamoun pour la lutte contre les séquelles de l'esclavage, la réinsertion et la lutte contre la pau-

10 Dans ce cadre, l'accent est mis sur : (i) le renforcement des réformes structurelles ; (ii) l'amélioration du climat des affaires ; (iii) la valorisation des sources de la croissance et (iv) le développement des infrastructures de soutien à la croissance.

11 Les actions devaient porter sur les domaines suivants : (i) le développement rural avec une attention particulière accordée à l'agriculture pluviale et à l'élevage ; (ii) le développement urbain ; (iii) la promotion de l'accès des pauvres à des services financiers adaptés et la promotion des micro et petites entreprises ; (iv) la préservation de l'environnement et sa valorisation comme bien économique pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté ; (v) la réalisation de la sécurité alimentaire ; et (vi) l'exécution de programmes de lutte contre la pauvreté intégrés et ciblés.

12 Dans ce cadre, les efforts visent : (i) la promotion du système d'éducation et de formation ; (ii) le développement du système et des services de santé ; (iii) l'amélioration du niveau nutritionnel des populations ; (iv) l'amélioration de l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement ; (v) la promotion de l'équité de genre et de la protection sociale ; et (vi) la mise en œuvre d'une politique de population efficace.

13 Les actions programmées devraient porter sur les domaines suivants : (i) le renforcement de la gouvernance économique ; (ii) la promotion de la gouvernance démocratique ; (iii) la consolidation de la gouvernance territoriale et locale ; (iv) l'ancrage des pratiques du contrôle citoyen sur l'action publique ; (v) le renforcement de la gouvernance environnementale ; et (vi) l'amélioration de la gouvernance administrative.

vreté ; cette agence assume désormais la responsabilité de superviser la réinsertion des réfugiés rapatriés, qui incombait auparavant à l'ex-Agence nationale pour l'accueil et la réinsertion des réfugiés. En mars 2014, le Conseil des ministres a approuvé une feuille de route pour l'élimination des séquelles de l'esclavage.

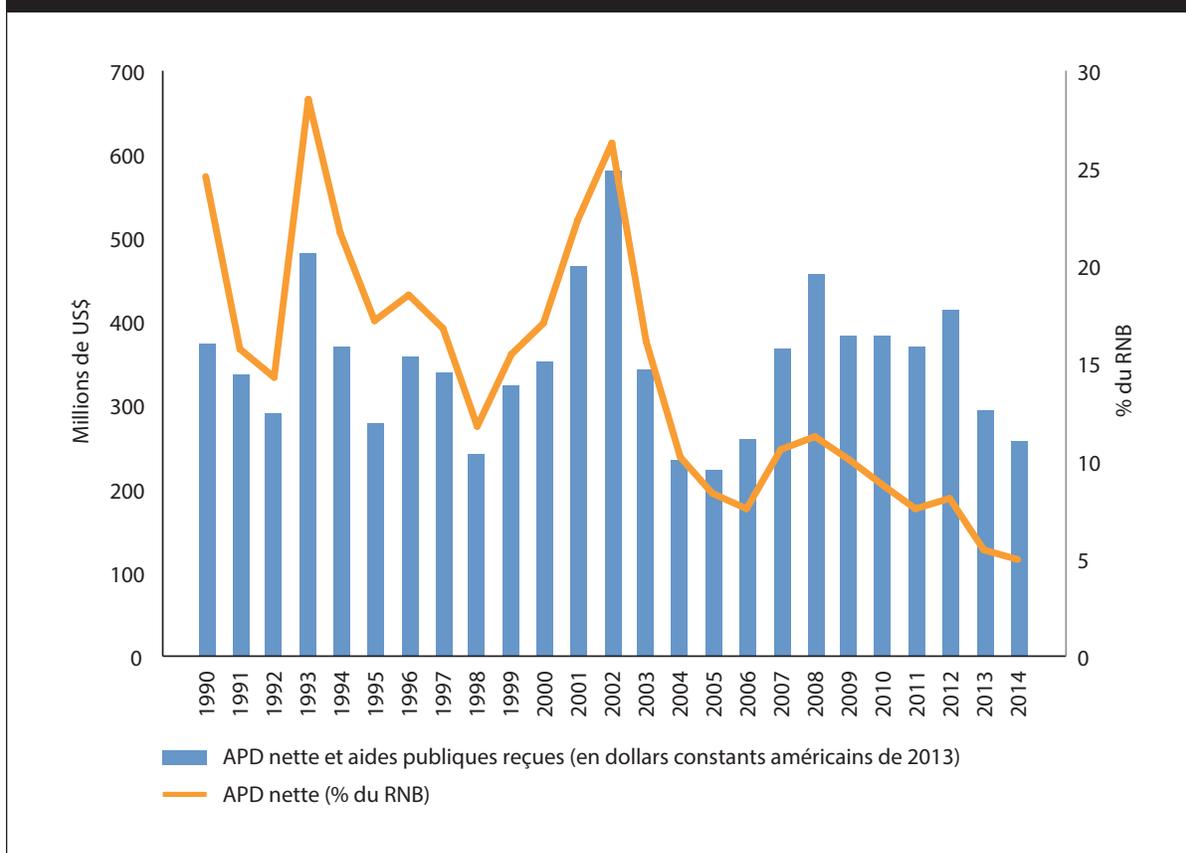
2.3 LE RÔLE DES PARTENAIRES DU DÉVELOPPEMENT

La variation de la part de l'aide publique au développement (APD) en Mauritanie depuis 1990 est illustrée par la Figure 3. Le montant net de l'APD,

comme pourcentage du RNB, a atteint un maximum en 2002, puis un minimum en 2006. Après une courte période de rattrapage jusqu'en 2008, l'année du coup d'état, il a continué à baisser de manière relativement constante jusqu'en 2014.

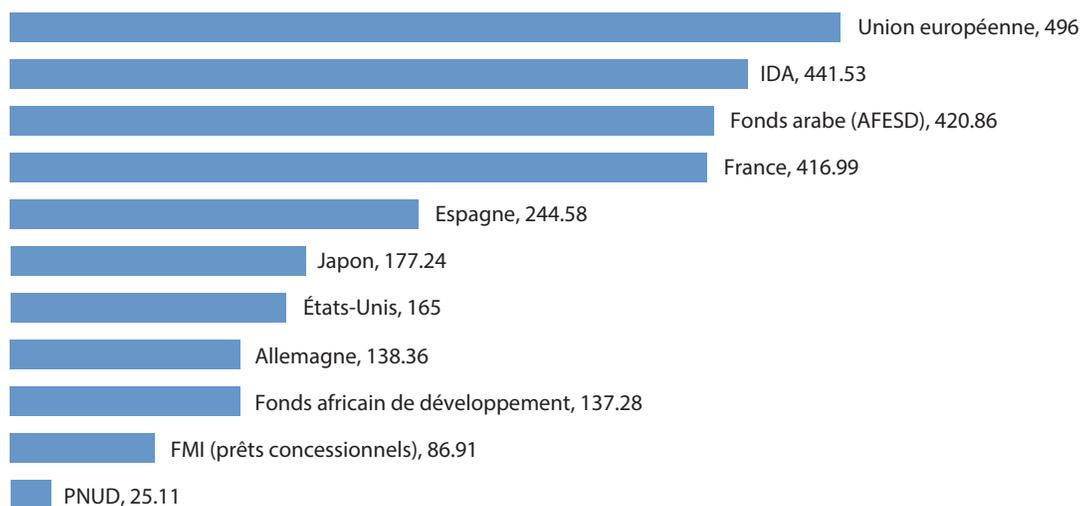
De 2004 à 2013, les cinq principaux donateurs pour la Mauritanie (Union Européenne, Association internationale de développement [Banque mondiale], Fonds Arabe pour le développement économique et social, France et Espagne) ont totalisé près des deux tiers de l'aide publique. Le PNUD se place en 14^{ème} position, apportant 0,8 % du montant total pour la période.

Figure 3 : Part de l'aide publique au développement dans le RNB (1990 -2012)



Source : Banque mondiale, World Development Indicators (2016).

Figure 4 : Principaux donateurs et PNUD (montant total de l'aide, 2004-2013, en millions de USD)



Source : OCDE, QWIDS (2015)

RÉPONSES ET STRATÉGIES DU PNUD

Ce chapitre décrit comment le PNUD, tout en prenant appui sur les stratégies des Nations unies, élabore ses réponses aux défis de développement identifiés dans le chapitre précédent. Il décrit brièvement les deux programmes pays sujets de l'évaluation, les ressources, l'intégration de la dimension genre dans le programme, la gestion du programme, et la coordination et coopération avec le système des Nations unies.

3.1 STRATÉGIES D'INTERVENTION ET CYCLES DE PROGRAMMATION

L'objectif central du bureau du PNUD en Mauritanie est d'accompagner le gouvernement mauritanien dans sa politique de développement à travers le renforcement des capacités des acteurs tant au niveau central que local¹⁴.

Depuis 2003, les agences des Nations unies utilisent un cadre commun – le Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement de la Mauritanie (UNDAF) – à partir duquel elles élaborent leurs programmes de pays. Le premier UNDAF couvrait la période 2003-2008. En 2007 et début 2008, les agences des Nations unies ont décidé de développer un UNDAF de transition de deux ans (2009-2010), initialement pour harmoniser le cycle de programmation avec le prochain cycle national du CSLP (2011-2015), mais aussi parce que, suite au coup d'Etat survenu le 6 août 2008, le système des Nations unies ne pouvait s'engager sur une période plus longue par manque de visibilité en terme de politiques de développement futures, et par manque de soutien de la part des partenaires du développement qui s'étaient retirés. Le DPP du PNUD note que

« le pays se trouve actuellement dans une relative impasse politique et les voies de sortie de crise demeurent peu claires à ce stade ». Ensuite l'UNDAF et les programmes pays associés ont été prolongés d'une année. Le PNUD a donc préparé son Plan d'Action de Programme de Pays (PAPP) pour la période 2009-2011.

En 2011, un nouvel effort soutenu de planification conjointe des agences des Nations unies a débouché sur l'élaboration d'un troisième UNDAF et en début 2012 d'un Plan d'action de l'UNDAF, pour la période 2012-2016, commun à l'ensemble des agences du Système des Nations unies. Ce plan d'action conjoint remplace les documents opérationnels de chaque agence, y compris le PAPP du PNUD.

Le programme pays 2009-2010 s'est basé sur les priorités nationales telles que consignées dans le CSLP en cours (2006-2010), et comporte trois axes d'intervention :

- La création d'un environnement favorable (le renforcement des institutions de gouvernance, le renforcement des capacités de prévention et gestion de crises, et l'intégration des questions d'environnement et d'énergie dans les politiques publiques)
- Le développement du capital humain (promotion d'une croissance inclusive et équitable, ainsi que l'égalité de genre, en vue de l'atteinte des OMD)
- L'accès aux services sociaux de base (l'accélération de la mise en œuvre des programmes nationaux de lutte contre la tuberculose et

14 http://www.mr.undp.org/content/mauritania/fr/home/operations/about_undp/

le paludisme et l'amélioration de l'accès des pauvres à un meilleur environnement et à l'énergie)¹⁵.

La formulation du DPP 2012-2016 fait suite à la tenue d'une élection présidentielle en 2009, puis à la reprise de la coopération entre la Mauritanie et ses partenaires à partir de 2010 et enfin à la formulation du plan d'action 2011-2015 du CSLP-III. Ce DPP s'inscrit donc dans la perspective d'un retour progressif à la normale et à l'ordre constitutionnel. Dans le document, l'action du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire (axe 1) est centrée sur des priorités héritées des cycles précédents : la formulation de stratégies et politiques axées sur la croissance inclusive et l'amélioration des capacités locales et communautaires au service de la création d'emplois et de revenus à travers la préservation et la valorisation économique durable des ressources naturelles, et l'adaptation au changement climatique. La stratégie nationale de sécurité alimentaire fait l'objet de solides références dans ce DPP, notamment en matière d'accès au capital productif et d'application d'un cadre réglementaire pour le foncier fondé sur les droits. Par ailleurs, le renforcement de la cohésion sociale est une nouvelle préoccupation qui vient s'ajouter aux anciennes priorités. Le nouveau programme proposait de privilégier les interventions ayant un impact direct sur les conditions de vie des populations les plus vulnérables ; de renforcer la prise en compte efficiente de la dimension du renforcement des capacités du Gouvernement et de la société civile, surtout pour le pilotage du développement au niveau décentralisé ; d'intégrer la possibilité d'un appui soutenu à l'exécution nationale ; et de renforcer l'appui institutionnel à la lutte contre la corruption.

Selon le DPP 2012-2016, les efforts du PNUD portent sur la création d'un environnement favorable au développement, à travers la consolidation de la gouvernance démocratique, ainsi que sur le soutien aux politiques et stratégies nationales

de développement, notamment dans les quatre régions ciblées par les interventions du PNUD en matière de planification du développement humain (Assaba, Brakna, Gorgol et Guidimaka). Pour ce qui est des activités en aval, l'accent, pendant ce cycle, a été mis sur les actions pilotes de création d'auto-emploi, la protection et la valorisation des ressources naturelles, l'égalité hommes-femmes, l'utilisation des énergies renouvelables en milieu rural, l'intégration des ex-réfugiés revenant du Sénégal, sur le renforcement de la participation et de la gouvernance locale, et enfin sur la réponse aux crises (sécheresse et afflux des réfugiés maliens dans le Hodh Ech Chargui en 2012). Ces interventions sont étroitement liées à trois des quatre axes de l'UNDAF : la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire ; l'amélioration de la gouvernance environnementale et utilisation rationnelle des ressources naturelles ; et, l'amélioration de la gouvernance économique, démocratique, territoriale et locale.

Les résultats attendus (effets) et budgets indicatifs des deux programmes de pays sont présentés dans le Tableau 1.

Il n'est pas surprenant de constater qu'il y a une certaine continuité entre les deux périodes de programmation. Le CSLP, sur lequel se basent les UNDAF et les programmes pays, a été conçu à la fois comme un cadre stratégique à long terme (2001-2015) et comme des programmes successifs à moyen terme, avec un objectif ultime de ramener la proportion des Mauritaniens vivant sous le seuil de pauvreté de 46 % en 2000 à 17 % en 2015. Les deux programmes pays PNUD ont été articulés en s'alignant avec le Plan Stratégique du PNUD 2008-2013. De plus, à l'instar de nombreux pays, les projets du PNUD ne s'alignent pas parfaitement avec les deux périodes de programmation : plusieurs interventions qui ont commencé pendant la première période continuent sur la deuxième période, notamment les projets conjoints financés par le Fonds OMD. Etant donné cette continuité entre

15 Plan d'action du programme de pays 2009-2011.

Tableau 1 : Effets programme et budgets indicatifs			
Programme 2009-2011		Programme 2012 – 2016	
Effet Programme Pays (IWP)	Budget indicatif (CPAP)	Effet UNDAF/Programme Pays	Budget indicatif (UNDAP)
Thème : Lutte contre la pauvreté			
Effet UNDAF 2 : D'ici 2010, l'accès des groupes pauvres et vulnérables à des emplois et revenus décents est amélioré sur la base d'une croissance inclusive et non discriminatoire		UNDAF AXE 1 : Lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire	
Les politiques et stratégies nationales de développement et l'allocation des ressources soutiennent une croissance durable et reflètent un ciblage effectif des groupes et zones les plus vulnérables (Effet 21 ¹⁶)	7 915 000	Les populations pauvres et vulnérables à l'insécurité alimentaire ont un accès durable aux moyens et techniques de production et bénéficient d'un appui alimentaire en vue d'améliorer leurs conditions de vie (Effet 27)	6 000 000
		Les populations vulnérables, en particulier les jeunes et les femmes, dans les zones d'interventions, ont accès à des opportunités diversifiées d'emploi et d'auto-emploi pour améliorer leurs revenus (Effet 28)	3 800 000
Thème : Accès aux services			
Effet UNDAF 3 : D'ici 2010, le droit à la survie, au développement et à la protection des populations vulnérables, particulièrement les femmes, les jeunes, et les enfants, est mieux assuré à travers un accès permanent et équitable à tous les services sociaux de base		UNDAF Axe 2 : Accès aux services sociaux de base et maintien de la prévalence du VIH/SIDA à moins de 1 %	
La population a accès à des services de traitement et de prévention de la TB et de la malaria (Effet 22)	6 740 000	<i>Le PNUD n'intervient plus de façon significative dans cet axe</i>	
Thème : Environnement et changement climatique			
<i>Pas d'effet UNDAF « environnement » 2009-2011 (dans le Document de Programme de Pays du PNUD 2009-2011, les effets ci-dessous se trouvent sous les thématiques gouvernance et accès aux services, respectivement)</i>		UNDAF Axe 3 : Amélioration de la gouvernance environnementale et utilisation rationnelle des ressources naturelles dans l'optique de la réduction de la pauvreté et des risques environnementaux, y compris les changements climatiques	
Les politiques nationales contribuent de manière effective à la protection de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi qu'à la prévention des catastrophes naturelles (Effet 25)	7 220 000	Les institutions nationales, locales et la société civile sont en mesure d'exercer une bonne gouvernance environnementale et une valorisation économique des ressources naturelles prenant en compte les changements climatiques (Effet 33)	7 200 000

(à suivre)

16 Les numéros d'effet dans le système de gestion du PNUD, Atlas.

(suite)

Tableau 1 : Effets programme et budgets indicatifs			
Programme 2009-2011		Programme 2012 – 2016	
Effet Programme Pays (IWP)	Budget indicatif (CPAP)	Effet UNDAF/Programme Pays	Budget indicatif (UNDAP)
Thème : Environnement et changement climatique			
Les communautés vulnérables ont accès à des services sanitaires et environnementaux de base (Effet n'apparaissant pas dans Atlas)	1 000 000	Les populations pauvres, notamment les jeunes et les femmes, tirent des bénéfices de la conservation et de la valorisation économique du capital naturel productif et s'adaptent au changement climatique (Effet 29. <i>N.B. dans le DPP PNUD, cet effet est regroupé avec les effets de l'axe 1</i>)	2 300 000
Thème : Gouvernance			
Effet UNDAF 1 : D'ici 2010, la bonne gouvernance, la démocratie et l'Etat de droit sont promus et renforcés dans la perspective du développement social et économique durable		UNDAF Axe 4 : Amélioration de la gouvernance (économique, démocratique, territoriale et locale, contrôle citoyen de l'action publique) et renforcement des capacités des acteurs	
La modernisation de l'administration est appuyée et mise en œuvre et les institutions de contrôle disposent des outils et compétences pour jouer leur rôle (Effet 23)	4 322 000	Les institutions démocratiques sont renforcées pour le plein exercice de leurs fonctions, et favorisent la participation et le contrôle citoyens (Effet 30)	3 038 731
		L'administration publique dispose de capacités et compétences accrues pour une conduite plus efficace des politiques de développement, y compris à travers l'approche sensible au genre et droits humains (Effet 31)	11 748 420
Les politiques nationales de développement et les dispositifs de prévention des crises contribuent à la protection et à la promotion des droits humains, particulièrement pour les groupes vulnérables. (Effet 24)	4 572 000	Les institutions, les personnes vulnérables et les acteurs de la société civile sont plus activement engagés au niveau national et local, pour favoriser la cohésion sociale, dans une perspective de pleine jouissance des droits humains par tous (Effet 32)	2 000 000
TOTAL	31 769 000		36 187 151

Source : Plan d'action du programme pays 2009-2011 ; Plan d'action de l'UNDAF 2012 – 2016

les deux périodes, l'évaluation utilisera surtout les effets du programme 2012-2016 pour structurer le rapport.

Toutefois, il y a des différences entre les deux périodes. Certaines thématiques de la première période ne se poursuivent pas dans la deuxième,

comme la lutte contre le paludisme et la tuberculose. L'évaluation ne se penchera pas sur les résultats de ces programmes plus anciens, se focalisant plutôt sur les thèmes qui continuent au cours du programme actuel. Naturellement, il y a aussi de nouvelles interventions qui ont commencé depuis 2012, dans le cadre du nouveau

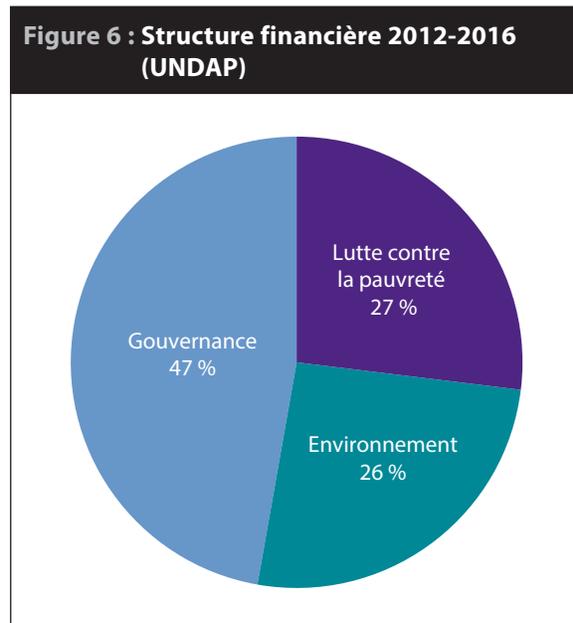
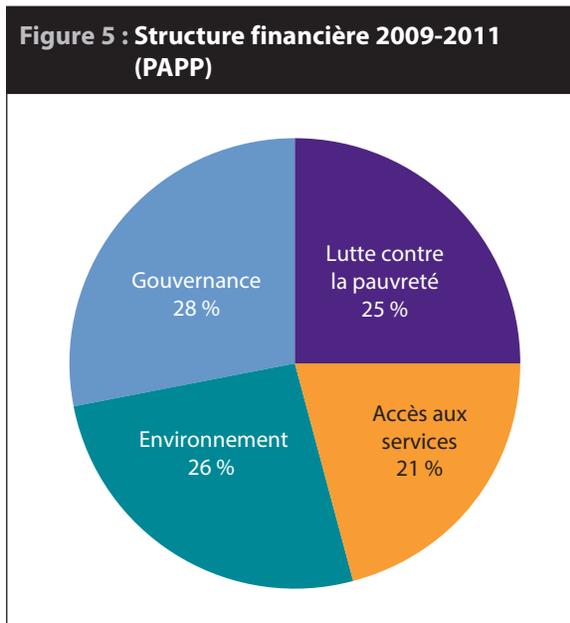
programme¹⁷. Une liste détaillée des projets mis en œuvre sur les deux périodes, et les montants des dépenses associées aux projets, est présentée en Chapitre 10 des Termes de Référence (Annexe 1).

En ce qui concerne l'intégration de la dimension genre, le DPP 2009-2011 n'articule pas de stratégie, mais mentionne que « les interventions en aval seront focalisées sur les jeunes et les femmes, ainsi que sur certains groupes spécifiques ». Le DPP 2012-2016 élabore un peu plus la dimension genre, en notant par exemple que les interventions du PNUD « privilégieront des programmes de développement local ayant un impact transversal sur [...] l'égalité de genre » et « la formulation de stratégies et politiques axées sur la création d'emplois salariés ou indépendants, surtout pour les jeunes et les femmes ». Le document note aussi que le PNUD accompagnera la mise en œuvre de la stratégie d'institutionnalisati-

on du genre. L'approche sensible au genre figure dans la terminologie d'un des effets. Néanmoins, le PNUD ne mentionne pas de stratégie pour assurer l'intégration de la dimension genre dans l'ensemble du programme.

3.2 RESSOURCES

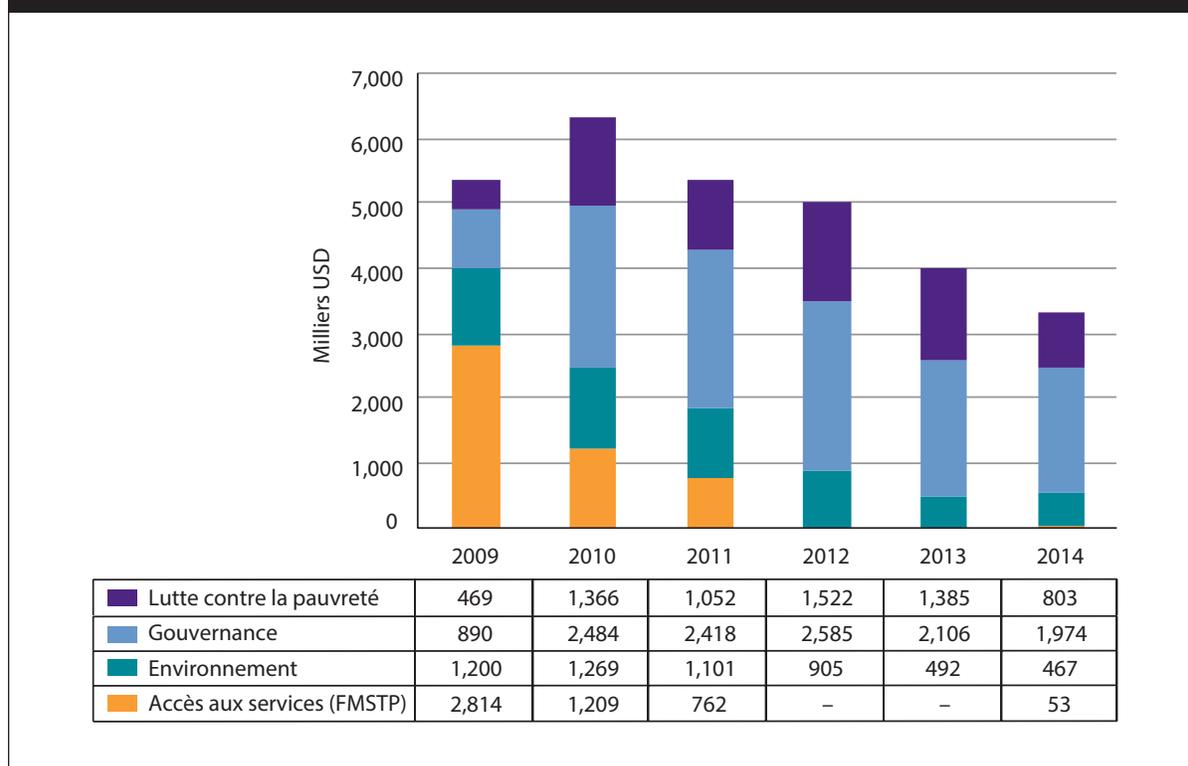
Le budget du programme pays 2009-2011 est estimé à 32 millions USD et du programme pays 2012-2016 à 36 millions USD (voir Annexe 4). La répartition entre les composantes du programme est illustrée dans la Figure 5 et la Figure 6. Pour la période 2009-2011, les ressources étaient réparties de façon relativement égale entre les quatre composantes. Le programme 2012-2016, qui ne comprend plus de composante « accès aux services », prévoyait une allocation de presque la moitié des ressources au domaine de la gouvernance.



Source : Plan d'action du programme pays 2009-2011 et Plan d'action de l'UNDAF 2012-2016

17 En outre, certains types d'interventions sont liés à un axe UNDAF dans le premier programme et à un autre dans le deuxième. Notamment, le projet « croissance favorable aux pauvres », mis en œuvre de 2008 à 2012, devait contribuer à l'effet « Les politiques et stratégies nationales de développement et l'allocation des ressources soutiennent une croissance durable » sous l'axe « pauvreté », et le projet qui l'a succédé, appelé « croissance inclusive » réalise des produits contribuant à l'axe UNDAF « amélioration de la gouvernance (économique...) ». Ce dernier projet est cependant lié dans Atlas à l'effet 28 qui traite de l'emploi, et non pas à l'effet 31 qui se réfère à l'administration publique et la conduite des politiques de développement (et qui est cité dans le document de projet).

Figure 7 : Dépenses par thème par année, 2009-201



Source : Atlas (2015) ; calculs basés sur les dépenses par projet, pour les projets sélectionnés pour l'ERAD (voir Termes de référence, annexe I)¹⁸

Les dépenses annuelles entre 2009 et 2014 ont variées, passant d'un maximum d'environ 6 million USD en 2010 à un minimum d'environ 3 million USD en 2014. Les dépenses par thème – qui ne sont qu'indicatives étant donné les liens étroits entre certaines thématiques ont également évolué. En excluant les projets financés par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), les projets liés à l'environnement représentaient presque la moitié des dépenses du programme en 2009, mais, seulement 14 % environ en 2014. Les projets contribuant aux effets « gouvernance » dépensaient relativement peu en 2009, une année encore difficile sur le plan politique, mais représentaient

ensuite bien plus que la moitié des dépenses du programme en 2014 (voir Figure 7).

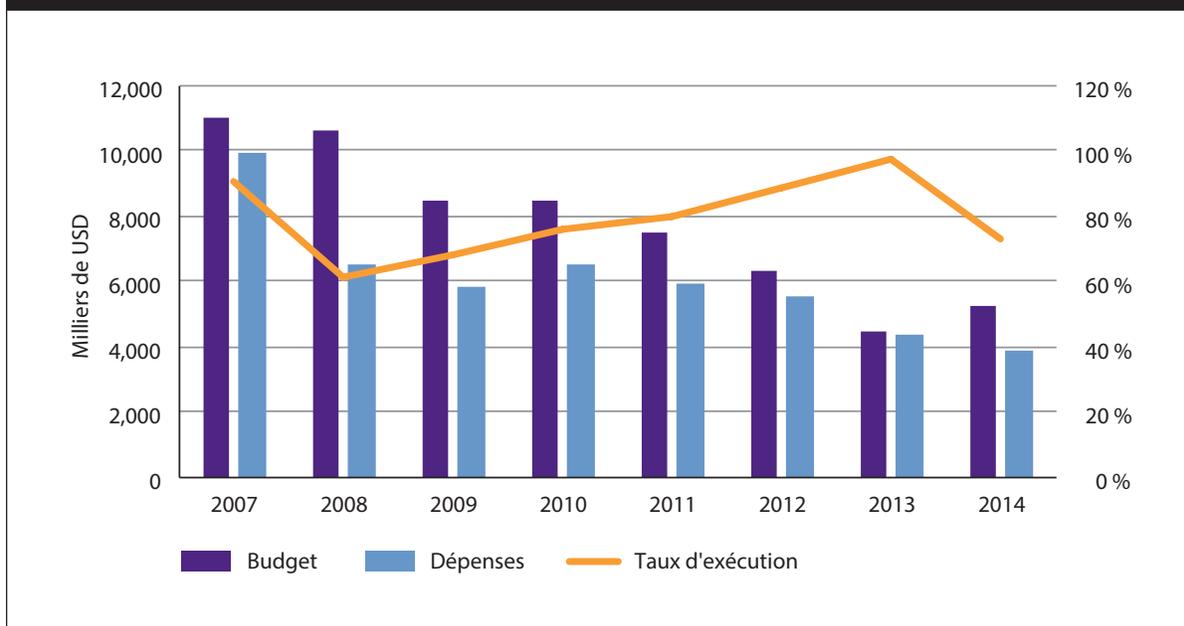
L'évolution du rapport entre le budget et les dépenses est illustrée dans la Figure 8. Le taux d'exécution a baissé entre 2007 et 2008 pour atteindre un point bas de 61 % en 2008 (probablement dû, au moins en partie, à l'instabilité politique). Depuis le début du programme 2009-2011, le taux d'exécution augmente, jusqu'à 97 % en 2013, avant de chuter de nouveau en 2014.

Le PNUD a financé en moyenne la moitié du programme (48 %) entre 2009 et 2014¹⁹. La source la plus importante de financements extrabudgés-

18 L'Award 00073846 « croissance inclusive » est lié dans Atlas à l'effet 28 (promotion de l'emploi) mais selon le document de projet et l'UNDAP il contribue à l'effet 31 (gouvernance). Dans ce tableau, il est compté comme un projet gouvernance.

19 Selon Atlas, le budget total pour la période 2009-2014 s'élève à 32 million USD, dont environ 10,8 million USD du TRAC, environ \$4,6 million USD d'autres fonds PNUD, et 16,7 million USD provenant d'autres bailleurs de fond.

Figure 8 : Budgets et dépenses par année, 2007-2014



Source : Executive Snapshot (Janvier 2015)

taires pendant cette période est le Fonds-OMD espagnol, suivi par le FMSTP et d'autres fonds espagnols. Jusqu'en 2011, les ressources extrabudgétaires étaient supérieures aux fonds internes du PNUD, mais à partir de 2012, le rapport s'est inversé. L'année 2011 marque la fin des dépenses du FMSTP, et 2013 la fin des projets F-OMD. Il est à noter que le FEM n'est pas une source importante de financement pour le PNUD pendant la période 2009-2014. Sur les 10 projets approuvés par le FEM entre 2008 et 2015, seulement un est mis en œuvre par le PNUD, représentant 3 % des fonds alloués aux projets nationaux pendant cette période. La situation dans les pays voisins est différente – au Sénégal, pendant la même période, 5 sur 13 projets financés par le FEM sont mis en œuvre par le PNUD, représentant 21 % des octrois du FEM. Au Mali, 6 sur 13 projets où 30 % des allocations sont gérés par le PNUD²⁰.

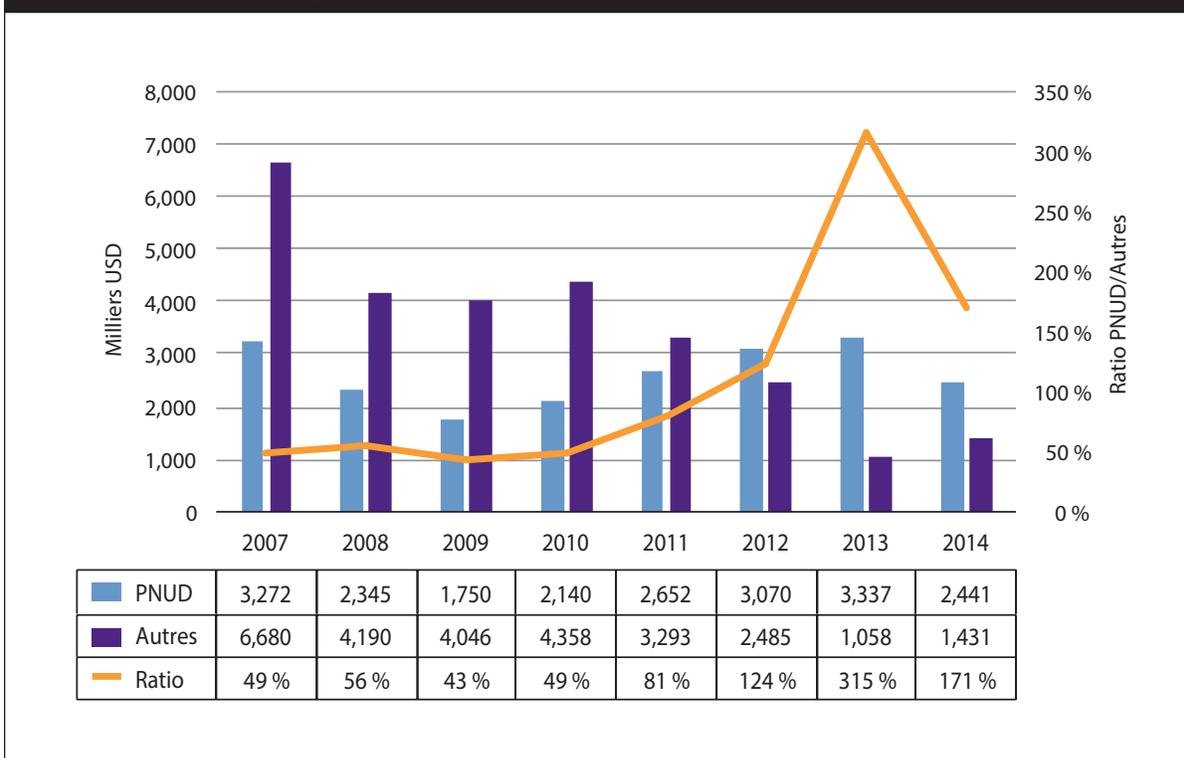
Le FMSTP étant un partenaire financier important au début de la période couverte par l'ERAD, il convient de décrire brièvement cette relation.

Le PNUD a géré quatre subventions du FMSTP à partir de 2004, dont les deux dernières devaient contribuer à un effet du programme pays 2009-2011 (la population a accès à des services de traitement et de prévention de la TB et de la malaria, effet 22 dans le système Atlas). Les deux premiers projets (l'un pour le paludisme et l'autre pour la tuberculose) ont débuté en 2004, et étaient prévus, selon les documents de projets, pour une durée de deux ans, avec un budget de 1,9 million USD. Les décaissements ont continué jusqu'en 2009. Deux nouveaux projets ont commencé en 2008, aussi en principe pour deux ans, avec un budget total prévu de 8,8 million USD.

En 2009, le Bureau d'Investigation générale du FMSTP et l'OAI du PNUD ont constaté des irrégularités concernant les subventions gérées par le bureau pays, et ont commencé des investigations. Le FMSTP a gelé les décaissements au profit du PNUD, et la plupart des activités ont été arrêtées en novembre 2009, à l'exception de certains décaissements destinés à des ser-

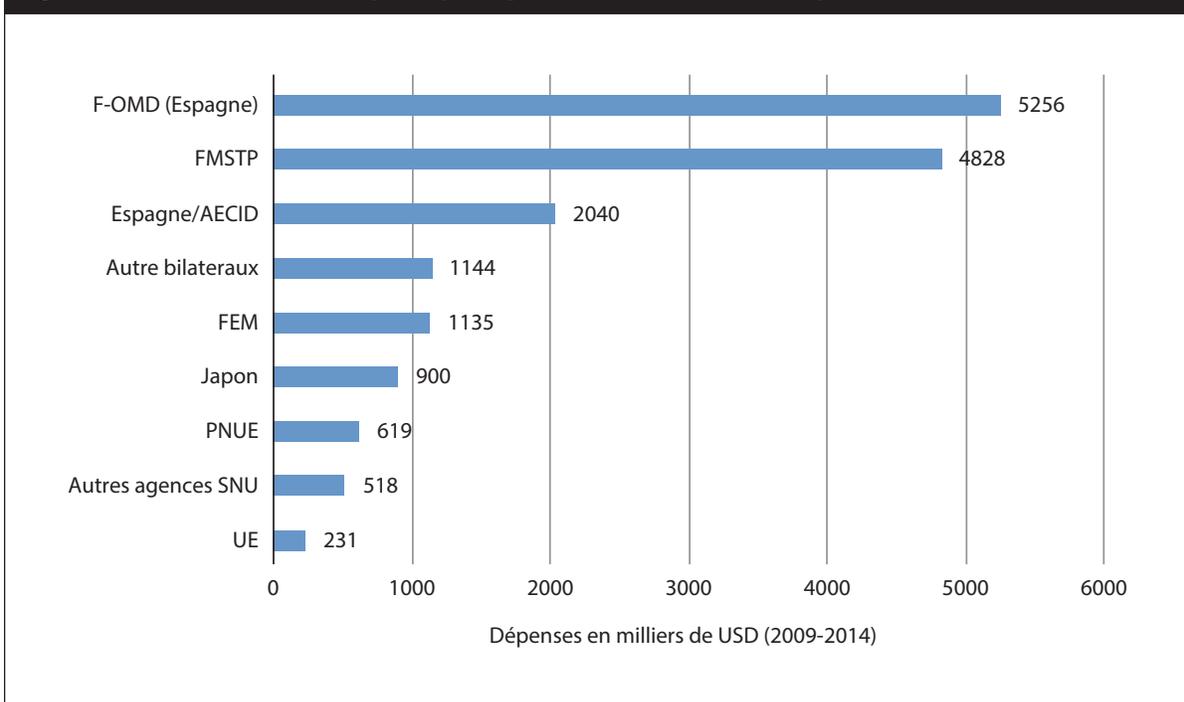
20 https://www.thegef.org/gef/gef_projects_funding (17 septembre 2015).

Figure 9 : Budget du programme par source (2007-2014)



Source : Atlas 2015

Figure 10 : Contributions des principaux partenaires financiers (dépenses, 2009-2014)



Source : Atlas 2015

VICES essentiels. Les deux bureaux d'investigation ont identifié des montants utilisés de façon frauduleuse par des sous-récepteurs ou des sous-sous-récepteurs des fonds (sans s'accorder sur le montant exact), et des faiblesses dans le suivi par le PNUD²¹. Les faits en question survenant surtout avant la période couverte par l'ERAD, à savoir entre avril 2004 et fin 2009, l'ERAD ne procède pas à un examen détaillé de la contribution du PNUD dans ce domaine.

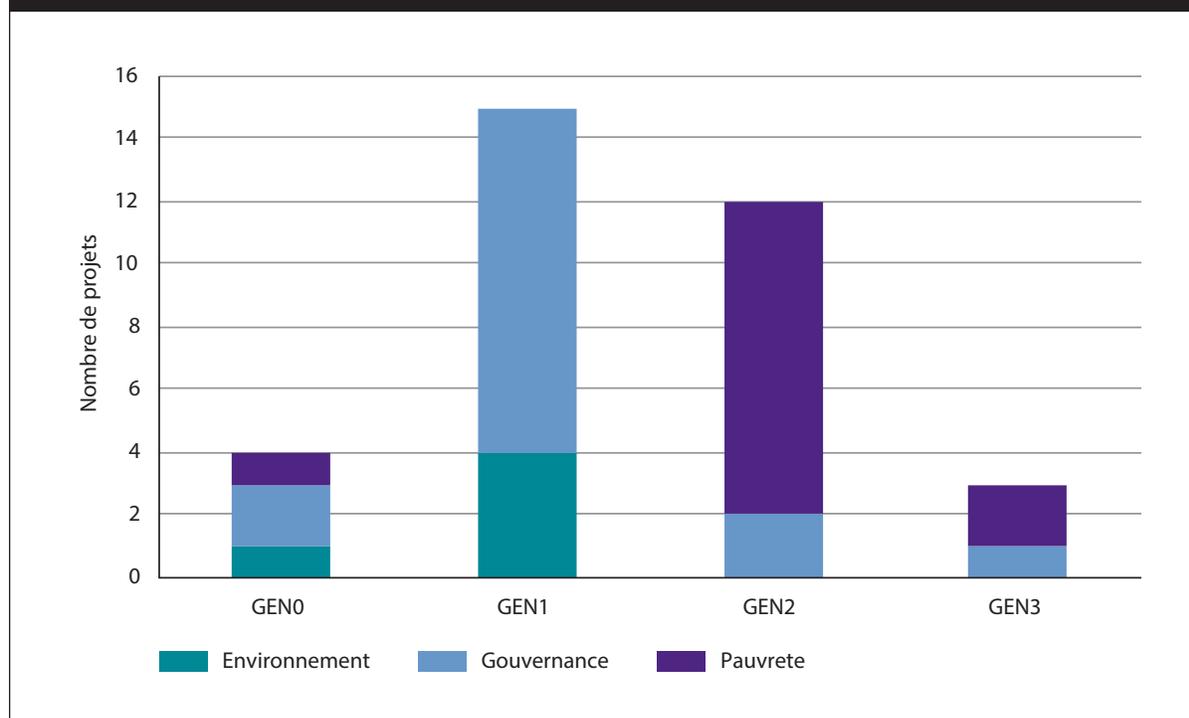
3.3 INTÉGRATION DE LA DIMENSION DE GENRE

La promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes est au cœur du mandat du PNUD et fait partie intégrante de son optique du développement²². Le PNUD a intro-

duit un outil institutionnel en 2010, le marqueur égalité homme-femme, afin de suivre les affectations de ressources et les dépenses qui contribuent à la promotion de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. Le bureau pays en Mauritanie a utilisé ce système institutionnel pour évaluer ses projets sur une échelle allant de 0 (aucune contribution notable à l'égalité entre hommes et femmes attendue) à 3 (l'égalité entre hommes et femmes constitue le principal objectif) (voir le Tableau 2). La distribution des notes par thématique est illustrée dans la Figure 11.

Les notes du marqueur égalité homme-femme montrent qu'en 2014 plus de la moitié des dépenses programmatiques étaient pour des projets qui ne contribuent pas de façon significative à l'égalité entre les sexes (GEN0 et GEN1).

Figure 11 : Nombre de projets selon le marqueur égalité homme-femme par thématique, 2014



Source : Atlas 2015

21 Bureau de l'Inspecteur général, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Rapport d'enquête final sur les subventions paludisme (2 & 6), Tuberculose (2 & 6) et VIH/SIDA (5) à la Mauritanie, Rapport d'enquête n° : GF-OIG-11-009, 19 mars 2012.

22 PNUD, « Stratégie du PNUD pour la promotion de l'égalité des sexes, 2014-2017, L'avenir que nous souhaitons : droits et autonomisation », New York, 2014, p. 3.

Tableau 2 : La notation de l'incidence sur l'égalité homme-femme

Note	Signification
GEN3	Les extraits pour lesquels l'égalité entre les sexes est l'objectif premier
GEN2	Les extraits pour lesquels l'égalité entre les sexes est un objectif significatif
GEN1	Les extraits qui contribuent un tant soit peu à l'égalité entre les sexes, mais pas de manière significative
GEN0	Les extraits dont il n'est attendu aucune contribution observable à l'égalité entre les sexes

Tous les projets environnementaux sont dans ces deux catégories. Seuls 7 % des dépenses étaient consacrés à des projets dont l'objectif premier est la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes (GEN3).

3.4 GESTION DES PROGRAMMES

3.4.1 ORGANISATION DU BUREAU

L'organisation sur laquelle le bureau s'appuie pour livrer les produits dédiés aux effets poursuivis possède un double ancrage, au niveau du Bureau pays d'une part et au sein de la partie nationale d'autre part. Le PNUD, sous la direction du Représentant résident, se structure en deux divisions, celle du Programme et celle des Opérations. La division programme est, au moment de l'évaluation, structurée en trois unités thématiques – pauvreté, gouvernance et environnement – chacune placée sous un leader thématique qui rend compte au Représentant résident adjoint programme. Une quatrième unité dite stratégique traite des thèmes

transversaux, sous la direction d'un économiste principal, qui rend directement compte au Représentant résident. Le chargé de programme responsable du suivi des performances au Bureau est rattaché à l'autorité du Représentant résident adjoint programme. Le leader thématique gouvernance sert aussi de point focal genre pour le programme. La division opérations, dirigée par un Représentant adjoint, gère les fonctions administratives et financières qui servent de cadre logistique à la conduite opérationnelle du programme.

Au moment de l'évaluation, le Bureau pays comptait 28 membres du personnel avec un contrat PNUD, y compris 3 personnes dédiées au bureau du Coordonnateur résident. Le PNUD gérait en plus 14 personnes ayant un contrat de service, qui travaillaient pour des projets ou renforçaient l'équipe du bureau pays. Le programme des Volontaires des Nations unies (VNU) comptait environ 14 VNU dont une partie travaillait pour le PNUD ou ses projets. La distribution par niveau et par genre est détaillée dans le Tableau 3.

Tableau 3 : Distribution du personnel par niveau et par genre

Type de contrat/niveau	Homme	Femme	Total
Contrats PNUD			
Cadres supérieurs (« P » et « D »)	4	0	4
Chargés de programme (NOC et NOB)	5	3	8
Services généraux (« G »)	10	6	16
Total	19	9	28
Contrats de service			
Bandes 4 & 5	8	0	8
Bandes 1, 2 & 3	5	1	6
Total	13	1	14
VNU	11	1	12

Source : Executive Snapshot, 2015

Les femmes ne constituent que 32 % du personnel ayant un contrat PNUD, et 20 % seulement si les personnes ayant un contrat de service et les VNU sont pris en compte.

Au sein de la partie nationale, l'organisation de la gestion du programme est rattachée au ministère de l'Économie et des finances (MEF) (précédemment le ministère des Affaires économiques et du Développement (MAED)), la direction focale étant la Direction de la Politique économique et des Stratégies du développement.

En termes de processus, la majorité des projets mis en œuvre entre 2009 et 2015 fonctionne, en principe, selon la logique de la modalité d'implémentation nationale (NIM). Néanmoins, pendant la période examinée, le bureau pays fournissait un appui considérable aux projets NIM, notamment aux processus d'achats pour les partenaires nationaux (voir Section 5.4.1). La modalité d'implémentation directe s'appliquait à certains projets, comme les projets de relèvement rapide, et le soutien à la consolidation de la paix, sécurité et justice.

3.4.2 AUDITS

En décembre 2008, l'OAI a réalisé un audit du bureau pays en Mauritanie. La vérification a porté sur la période qui s'étend du mois de janvier 2007 au mois de décembre 2008. Le rapport d'audit a attribué une note globale « insatisfaisante ». Cet audit a entre autres révélé une insuffisante ségrégation des responsabilités, l'absence d'une stratégie de mobilisation des ressources, des insuffisances dans la gestion des projets, et des problèmes dans la gestion des paiements (avec des paiements totalisant plus de 750 000 USD faits au nom d'une autre agence du système des Nations unies sur la base d'autorisations apparemment frauduleuses). En décembre 2010, un audit complémentaire a constaté que les 14 recommandations de l'audit de décembre 2008 avaient été mises en pratique.

En février-mars 2015, au moment de la mission préparatoire de l'ERAD, l'OAI a réalisé un

audit portant sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014. La note globale de l'audit a été « insatisfaisante ». Le rapport fait état d'un manque de synergies entre et au sein des unités du bureau (voir également la section 5.4.2 du présent rapport), des risques à la viabilité financière du bureau, des faiblesses dans la mobilisation des ressources (voir les sections 3.2 et 5.2.2 du présent rapport), et d'autres faiblesses dans la gestion opérationnelle et financière du bureau. L'audit fait 16 recommandations, dont 5 critiques (priorité élevée) et 11 importants (priorité moyenne).

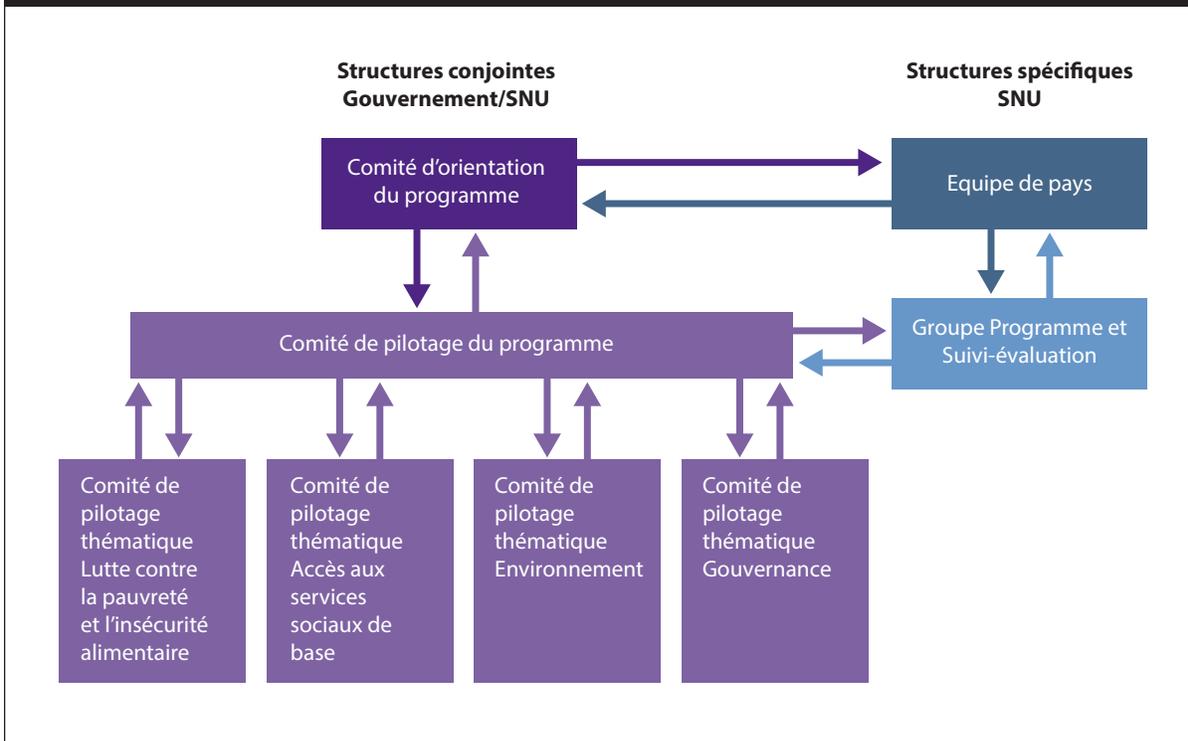
3.4.3 COORDINATION ET COOPÉRATION ENTRE LE PNUD ET LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Le PNUD a travaillé en étroite collaboration avec les autres agences du système des Nations unies lors de la préparation des UNDAF 2009-2010 et 2012-2016. Comme mentionné ci-dessus, cette collaboration a débouché sur un plan d'action commun pour la mise en œuvre de l'UNDAF. En 2012 et 2013, chaque agence a préparé son propre plan de travail annuel, mais en 2014, un plan de travail annuel conjoint a été élaboré pour chaque axe de l'UNDAF, et consolidé ensuite en un seul plan de travail annuel pour l'UNDAF. Pour 2015-2016, un plan bianuel a été développé.

Les structures créées pour la gestion de l'UNDAF 2012-2016 ont apporté des changements dans la gestion des programmes PNUD. Le nouveau dispositif comprend trois niveaux : un niveau supérieur stratégique (Comité d'orientation du Programme), un niveau intermédiaire (Comité de pilotage du Programme) et un niveau technique (Comités de pilotage thématiques), illustrés dans la Figure 12. Les comités de pilotage thématiques remplacent les comités de pilotage qui existaient auparavant pour chaque projet.

Cette étroite collaboration pour le développement de l'UNDAF 2012-2016 et son plan d'action commun s'est inspirée en partie de l'expérience de la mise en œuvre de quatre projets conjoints dans le cadre du Fonds pour la

Figure 12 : Gestion de l'UNDAF 2012-2016



Source : UNDAF, 2012-2016

réalisation des OMD (F-OMD). Le PNUD a participé dans trois des projets (prise en compte de la gestion environnementale locale dans la planification ; renforcement des capacités de prévention des conflits et de l'État de droit ; et, patrimoine, tradition et créativité pour un développement durable). Suite aux expériences du projet F-OMD environnement, le PNUD prévoyait de développer avec le FAO, l'ONUDI, le PAM et l'UNESCO un nouveau programme conjoint sur le développement résilient au climat, mais au moment de l'évaluation, un programme conjoint n'avait pas encore vu le jour. Dans le domaine de la gouvernance, le PNUD s'est joint

à ONU Femmes, au FNUAP, et au HCDH pour mettre en œuvre un programme conjoint sur la participation politique des femmes. Le PNUD collabore aussi avec le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) sur l'articulation pauvreté-environnement, un premier projet conjoint démarrant en 2007, suivi par deux phases supplémentaires. Le PNUD a également collaboré avec l'OMS et le FNUAP ainsi que d'autres agences du système des Nations unies pour appuyer le gouvernement dans la conception et la préparation d'un cadre d'accélération de l'OMD 5 (« Amélioration de la santé maternelle en Mauritanie »).

Chapitre 4

CONTRIBUTION DU PNUD AUX RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT

Ce chapitre examine la contribution du PNUD aux résultats de développement entre 2009 et 2015, dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, l'environnement et la gouvernance. Pour chacune de ces trois thématiques, le rapport présente d'abord une analyse par effet (ou par paires d'effets lorsque deux effets sont regroupés pour la continuité sur les deux périodes de programme), en commençant par une description de la stratégie du PNUD, puis en présentant une évaluation de l'efficacité de sa contribution. L'analyse de la contribution est ensuite complétée par une évaluation de la qualité de la contribution du PNUD pour l'ensemble de la thématique, en utilisant les critères de pertinence, efficacité et durabilité. Une dernière section examine quelques facteurs transversaux qui influencent les résultats du programme.

4.1 LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La lutte contre la pauvreté, la croissance inclusive, et l'accès à l'emploi sont des thèmes clés des UNDAF et des programmes PNUD 2009-2011 et 2012-2016. L'UNDAF 2009-2010 cherchait à améliorer l'accès des groupes pauvres et vulnérables à des emplois et revenus décents sur la base d'une croissance inclusive et non discriminatoire, et le PNUD mettait plus spécifiquement l'accent sur les politiques et stratégies nationales de développement et un ciblage des groupes les plus vulnérables. Ces thèmes se retrouvent dans l'UNDAF et le programme PNUD 2012-2016. De plus, avec la sécheresse de 2011, qui s'est traduite par une baisse de la production agricole de plus de 50 % par rapport à la moyenne des cinq

années précédentes²³, l'insécurité alimentaire est devenue un sujet préoccupant en Mauritanie. En réponse, l'UNDAF et le programme PNUD 2012-2016 incorporent une nouvelle composante qui met l'accent sur des populations pauvres et vulnérables à l'insécurité alimentaire.

4.1.1 LA CONTRIBUTION DU PNUD

Cette sous-section examine d'abord les contributions du PNUD aux effets apparentés des programmes 2009-2011 et 2012-2016 portant sur les politiques et stratégies nationales de développement et d'accès à l'emploi, puis analyse ensuite ses contributions à la lutte contre l'insécurité alimentaire.

4.1.1.1 Politiques et stratégies nationales et accès à l'emploi

Effet (2009-2011) : Les politiques et stratégies nationales de développement et l'allocation des ressources soutiennent une croissance durable et reflètent un ciblage effectif des groupes et zones les plus vulnérables (Effet 21)

Effet (2012 - 2016) : Les populations vulnérables, en particulier les jeunes et les femmes, dans les zones d'interventions, ont accès à des opportunités diversifiées d'emploi et d'auto-emploi pour améliorer leurs revenus (Effet 28)

Stratégie et programmes du PNUD

La stratégie du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté comprend plusieurs volets. Tout d'abord, il appuie la production et l'analyse de données et effectue des analyses dans le but

23 Programme alimentaire mondial, Note de synthèse, Mauritanie : Sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages suite à la sécheresse et la hausse des prix alimentaires, juillet 2012, <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp257511.pdf>, aout 2015.

d'informer l'élaboration des cadres stratégiques de développement, notamment le CSLP. Il appuie la mise en œuvre de ce plan stratégique en soutenant le développement de stratégies sectorielles et la formulation de programmes qui devraient aboutir à des changements dans les conditions de développement et dans les vies des personnes pauvres et vulnérables. En même temps, le PNUD aide à développer et à gérer des interventions au niveau régional (décentralisé) et communautaire, en apportant un appui plus direct aux populations locales par des opérations pilote devant en principe informer à leur tour la prise de décision et la formulation des politiques de développement rural et d'accès aux services. Toujours dans le but de renforcer la mise en œuvre efficace et efficiente du CSLP, le PNUD cherche à renforcer les capacités nationales pour le suivi et évaluation. Sous un autre angle, le PNUD appuie la mise en œuvre du CSLP en mettant en place des mécanismes pour faciliter la coordination de l'aide dans l'esprit de la Déclaration de Paris. Tous ces volets mettent l'accent sur le renforcement de capacités.

Il est à noter que certains types d'interventions, comme l'appui au suivi et évaluation du CSLP et la coordination de l'aide, sont liés à l'effet « pauvreté » dans le programme pays 2009-2011, et à l'effet « gouvernance (administration publique) » dans le programme 2012-2016. Ces interventions sont analysées depuis deux angles – dans la présente section, du point de vue de leur contribution à la lutte contre la pauvreté, et dans la section 4.3.2, selon la perspective du renforcement des capacités de l'administration.

La responsabilité pour la mise en œuvre de la stratégie du PNUD dans ce domaine est partagée entre l'unité dite stratégique et l'unité pauvreté. Généralement, l'unité stratégique gère les activités au niveau national (appui aux analyses économiques et aux stratégies et politiques), et l'unité pauvreté gère les interventions au niveau régional et communautaire. Les interventions du PNUD pendant la période 2009-2015, conçues et réalisées de manière à obtenir les résultats prévus par les documents de programme pays, sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

Analyses économiques, collecte et analyse des données, outils. Dans le cadre des projets « croissance favorables aux pauvres » (2009-2012) et « croissance inclusive » (2013 – 2016), le PNUD a contribué à la production de nombreuses études, par exemple, une étude sur les déterminants de l'inflation en Mauritanie, une autre sur les modalités de financement de l'économie mauritanienne, le Rapport 2010 sur les progrès vers l'atteinte des OMD en Mauritanie, l'analyse des résultats des EPCV et du RGPH, et le Rapport national sur le développement durable de 2012. En termes d'outils d'analyse, le PNUD a mis à disposition son expertise pour élaborer un modèle économétrique comme outil de prévision qu'il a accompagné d'une matrice de comptabilité sociale. Dans le domaine de l'emploi, dans le cadre du projet « promotion d'emploi décent », le PNUD a appuyé la réalisation d'une enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel, et a aidé à identifier des opportunités d'emploi dans les secteurs à fort potentiel.

Elaboration des stratégies et des politiques. Au cours de la période considérée par l'ERAD, le PNUD a appuyé la préparation du bilan du CSLP 2006-2010 et a apporté un soutien à l'élaboration du CSLP III (2011-2015). En plus des études mentionnées ci-dessus, le PNUD a mobilisé une expertise internationale spécialisée qui a accompagné les partenaires dans la formulation d'une note stratégique sur le genre et sa prise en compte dans le CSLP. Le PNUD, en collaboration avec les autres agences du système des Nations unies, a appuyé le gouvernement dans l'élaboration d'un cadre d'accélération de l'OMD 5, « Amélioration de la santé maternelle en Mauritanie ». Il a par ailleurs contribué par son expertise en matière de méthodologie, tandis que les autres agences ont apporté leur expertise dans le domaine de la santé. Le PNUD a ensuite facilité d'autres études liées à la mise en œuvre de la stratégie, comme une analyse de la contribution des organisations de la société civile aux dépenses du secteur de la santé.

Le CSLP retient la promotion de la microfinance et de la micro et petite entreprise comme base

pour la réalisation de l'insertion économique des pauvres. Compte tenu de l'importance du secteur et de la nécessité d'avoir une vision commune et une démarche concertée afin d'en assurer le développement harmonieux, le Gouvernement avait adopté en 2003 une stratégie nationale de la microfinance formulée avec l'appui du PNUD. L'objectif était de disposer d'un secteur de la microfinance viable et pérenne, relevant du secteur privé et intégré au secteur financier, diversifié sur les plans de la forme institutionnelle et de l'offre de produits et services. A partir de 2007, il a été jugé approprié de revoir cette stratégie pour prendre en compte l'ouverture démocratique. La version révisée grâce à une assistance technique du FENU et de son pôle microfinance ainsi qu'une autre stratégie au destin parallèle, celle de la promotion des micro et petites entreprises, ont été enfin présentées en Conseil des ministres le 2 juillet 2015.

Le PNUD a accompagné cet appui au niveau stratégique avec des activités de renforcement de capacités du secteur de la microfinance, par exemple à travers la mise en œuvre d'activités destinées à contribuer à la redynamisation de l'association des professionnels de la microfinance (APROMI) et au renforcement de ses capacités organisationnelles et opérationnelles (organisation des journées nationales de la microfinance). L'appui du PNUD a également porté sur la mise en place d'un cadre réglementaire plus adapté ayant permis d'entamer le processus d'assainissement du secteur et d'élaborer un plan comptable spécifique pour un suivi plus opérationnel des institutions de microfinance.

Plus récemment et suite à une requête en 2013, le PNUD a aussi soutenu l'élaboration d'une Stratégie pour le développement du secteur industriel en Mauritanie 2015-2019. Selon ce document, « la vision sur laquelle repose la stratégie est que seule une politique intégrée qui s'attaque simultanément aux principales contraintes pesant sur l'industrie permettra de relancer rapidement et durablement l'industrialisation, avec, pour conséquence, un recul des frontières de la pauvreté grâce à l'élévation du niveau de la production, de

l'emploi et des revenus ». L'atelier de validation a été tenu en juillet 2015.

Développement de programmes. En plus des analyses et des appuis aux stratégies, le PNUD cherche à aider le gouvernement à développer des programmes dans le cadre du CSLP. Par exemple, à travers le projet « Appui à la promotion d'emplois décents en Mauritanie, » le PNUD cherche non seulement à contribuer à la formulation de stratégies et de politiques publiques de promotion de l'emploi, mais aussi à la mise en place d'un Programme national de promotion de l'emploi des jeunes et la mise en œuvre du Programme national d'appui à la micro et petite entreprise (PNIME).

Le PNUD, dans le cadre du projet « Programme national de volontariat en Mauritanie » poursuit deux objectifs : d'une part, la création d'un corps de jeunes volontaires mauritaniens pour résoudre un besoin urgent de mobilisation dans le cadre de la réalisation des priorités nationales de développement, et d'autre part, l'élaboration des textes organiques et d'un cadre juridique adapté pour la mise en place d'un programme national de volontariat mauritanien.

Interventions au niveau communautaire. L'intervention phare du programme pauvreté du PNUD au niveau communautaire est la plateforme multifonctionnelle, inspirée de divers projets similaires mis en œuvre dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Ces plateformes, constituées de panneaux solaires, de batteries et d'un local, facilitent aux populations des localités cibles l'accès à l'énergie et le développement des activités génératrices de revenus telles que la recharge de batteries, la congélation de produits alimentaires et l'utilisation occasionnelle de la télévision. Ces plateformes sont réalisées dans le cadre de deux projets « Plateformes solaires multifonctionnelles » qui sont mis en œuvre à travers l'Agence d'accès universel aux services (APAUS), responsable de la mise en œuvre la Stratégie nationale d'accès universel. Cette dernière vise une généralisation progressive des services essentiels au développement économique et au bien-être social,

notamment les services d'eau, d'électricité et des télécommunications. Ces projets ont réalisé 24 plateformes solaires multifonctionnelles au cours de deux phases de mise en œuvre²⁴.

Le PNUD s'est joint au FNUAP et à l'UNESCO et les départements ministériels chargés de la culture, de l'artisanat et du tourisme pour la mise en œuvre du Programme conjoint « Patrimoine, tradition et créativité au service du développement durable de la Mauritanie ». Le but du projet était de valoriser le patrimoine culturel mauritanien pour en faire un levier du développement à travers la lutte contre la pauvreté des jeunes et des femmes dans les régions à potentiel touristique (Adrar, Assaba et Nouakchott).

L'efficacité de la contribution du PNUD

Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le PNUD a apporté un appui considérable à la conception et au suivi de la mise en œuvre du CSLP III, et a contribué à l'élargissement des connaissances des phénomènes liés à la pauvreté. Néanmoins, les résultats du CSLP lui-même restent modestes.

Le PNUD a joué un rôle important dans la formulation du CLSP III, à travers plusieurs études de base, l'introduction d'outils macro-économiques de modélisation (la matrice de comptabilité sociale et le modèle d'équilibre général), un soutien à la conduite des processus, la prise en charge de consultants chargés de la rédaction de documents thématiques et du document final, et l'organisation des assises nationales menant à son approbation.

De plus, l'expertise internationale spécialisée mobilisée par le PNUD et qui a accompagné les partenaires nationaux dans la formulation d'une note stratégique sur le genre a contribué à une prise en compte du genre dans le CSLP III, une avancée claire par rapport aux CSLP I et II. Cette prise en compte plus théorique que pratique s'est

traduite tout de même par l'adoption de stratégies comme celle de l'institutionnalisation du genre, la révision et l'élaboration de lois en faveur de la promotion du statut de la femme, et l'octroi de quelques activités génératrices de revenus en faveur des femmes. Cependant, cette prise en compte du genre au niveau stratégique a eu peu d'effets sur les conditions socio-économiques de la majorité des femmes et encore moins sur les inégalités hommes-femmes, en particulier sur les femmes en milieu rural.

Le PNUD continue à contribuer à l'élargissement des connaissances des phénomènes liés à la pauvreté en appuyant la publication de rapports ainsi que la collecte et l'analyse des données. Les informations documentées disponibles sont encore limitées, mais les faits probants démontrent que le PNUD a joué un rôle en matière de plaidoyer auprès du gouvernement et des partenaires, sans lequel certaines opérations de collecte de données n'auraient pas eu lieu, sinon avec des retards, et leur contenu serait sommaire (non-désagrégé). Ainsi, le PNUD a contribué à construire les bases d'informations nécessaires pour la formulation de stratégies, programmes et politiques de développement.

Dans son ensemble, le travail du PNUD a eu un impact positif sur la conduite du processus de planification nationale et régionale (voir section 4.4.2 ci-dessous) orienté vers la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des OMD. Il faut néanmoins noter que la pénurie de données statistiques détaillées et les faibles capacités des institutions nationales ont considérablement limité la portée des interventions en matière de croissance favorable aux pauvres.

Sur le plan des résultats de la mise en œuvre du CSLP, l'évaluation globale du CSLP 2001-2015 arrive à la conclusion que, concernant l'ancrage de la croissance dans la sphère économique des pauvres, les réalisations et les retombées sont restées modestes. Les réalisations en matière d'in-

24 Une autre plateforme a été réalisé dans le cadre du projet " Consolidation de la Paix, sécurité et justice en Mauritanie ».

frastructures ont été nombreuses au cours des cinq dernières années, notamment en matière d'accès à l'énergie, aux infrastructures routières qui ont permis de désenclaver de nombreuses zones, et à l'eau potable. Dans un contexte écologique extrêmement aride, l'accès à l'eau est bien évidemment crucial, et les 58 % de la population ayant désormais un accès à une source d'eau potable améliorée sont soulignés comme un indicateur de développement important dans le rapport, même si les conditions d'accès à l'eau potable restent précaires.

L'évaluation souligne néanmoins que les déséquilibres qui caractérisent les différents territoires du pays se sont accentués : 8 des 13 régions du pays affichent des taux de pauvreté monétaire supérieurs à la moyenne nationale (31 %) et quatre enregistrent des taux supérieurs à 40 %²⁵. Les zones rurales et périurbaines où vit la majorité des pauvres, souffrent d'un déficit en investissements publics et en infrastructures et de la forte prévalence de la malnutrition. En milieu urbain, le chômage et la précarité de l'emploi touchent de nombreux jeunes (27,4 % en 2014) et la pauvreté persiste dans les quartiers périphériques des principales villes, entretenue par les flux migratoires et la croissance démographique.

Le fait que de nombreuses activités prévues et programmées dans le CSLP n'ont pas toujours été réalisées alors que dans le même temps, d'importantes activités ont été conduites alors même qu'elles n'étaient pas programmées, dénote d'une faiblesse de maîtrise du CSLP comme outil principal de programmation et de mise en œuvre des politiques publiques²⁶. L'appropriation par les ministères et les structures décentralisées reste faible, et quasi inexistante auprès du secteur privé et de la société civile.

Un autre appui du PNUD en matière de politiques concerne le Cadre d'accélération des OMD (CAO) relatif à l'amélioration de la santé maternelle (OMD 5), dont les taux de réalisation sont préoccupants en Mauritanie²⁷. Le CAO est un processus promu globalement par le PNUD à partir de 2010 et qui vise à mieux cerner les goulots d'étranglement qui maintiennent les indicateurs des OMD à des niveaux insatisfaisants. En Mauritanie, le processus a été conduit par le MAED et le ministère de la Santé et a impliqué l'OMS ainsi que des organisations de la société civile. Les réflexions engagées ont permis d'atteindre un consensus sur les domaines d'interventions prioritaires à retenir (planification familiale, espacement des naissances, accès aux services spécialisés, extension des urgences pour les soins obstétricaux et néonataux). Le processus a débouché sur l'élaboration des Comptes nationaux de la santé (CNS), et a permis de mettre l'accent sur les problèmes de mauvaise gestion du secteur et notamment des hôpitaux et centres de santé publics comme facteur limitant l'accès aux soins de qualité. Une Cellule sectorielle pour l'accélération des OMD santé a en outre été créée en mars 2012 par initiative du Président de la République, également avec l'appui du PNUD.

Les résultats de la contribution du PNUD au développement de stratégies sectorielles et des programmes nationaux se font attendre, les stratégies restant longtemps insuffisamment appropriées et rarement validées au niveau des politiques.

Le PNUD a appuyé l'actualisation de la stratégie nationale de microfinance et son plan d'action, qui ont été validés lors d'un atelier en 2011, mais il a fallu attendre juillet 2015 pour sa présentation devant le Conseil des ministres. La situa-

25 Office national des statistiques, *Profil de pauvreté en Mauritanie 2014*, version provisoire de mars 2015.

26 République Islamique de Mauritanie, Ministère des affaires économiques et du développement, et le PNUD, Rapport d'évaluation global du CSLP 2001-2015, 26 août 2015, p. 204.

27 Le ratio de mortalité maternelle est estimé à 686 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes en 2007, contre 747 en 2000, avec de fortes disparités géographiques et de conditions socioéconomiques en termes d'accès aux soins maternels de bonne qualité. L'accès à la santé de la reproduction reste peu développé, avec un taux de prévalence contraceptive en dessous de 10 % chez les femmes en union.

tion est la même pour la révision de la stratégie nationale de promotion de la micro et petite entreprise. Le PNUD avait également prévu l'élaboration d'un programme national de promotion de l'emploi des jeunes. Un document de projet a été élaboré et validé techniquement, mais il n'a jamais été approuvé par les autorités et n'a jamais reçu de financements suffisants pour démarrer. Le même constat s'applique malheureusement à la tentative de lancement d'un programme de volontariat national, qui s'est heurté à un manque de validation au niveau politique des textes devant encadrer le corps de volontaires nationaux. Le PNUD avait prévu des interventions afin d'appuyer la mise en œuvre de ces stratégies et programmes nationaux, mais beaucoup de ces activités ont dû attendre.

Malgré les délais dans l'approbation et l'appropriation des stratégies, le PNUD a contribué à renforcer les capacités dans le domaine de l'emploi.

Dans le domaine de l'emploi, le PNUD a appuyé la mise en place d'une expertise technique au niveau du ministère de l'emploi ; la réalisation d'une enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel ; l'élaboration d'une stratégie d'amélioration de l'employabilité des jeunes ; l'élaboration d'une étude sur le droit des travailleurs migrants et le travail domestique ; l'appui à l'identification des opportunités d'emploi dans les secteurs à fort potentiel (deux études ont été réalisées sur la formulation d'un programme de développement des emplois dans les industries extractives, sur les opportunités de création d'emplois verts et sur l'écoconstruction et la valorisation des matériaux locaux) ; la conduite d'actions de formation axées sur l'amélioration de l'employabilité, y compris des jeunes et des migrants ; et l'organisation d'un Salon de l'emploi. Cependant, il est regrettable que les études n'aient pas débouché sur des activités lucratives répertoriées et que le programme de développement des emplois n'ait pas été développé et mis en œuvre. En outre, aucune donnée fiable n'est disponible sur le sort des personnes formées.

Les appuis directs aux populations pauvres et vulnérables ont apporté des idées parfois innovantes et réussies, bien que la qualité des apports soit variable et que le suivi et la capitalisation restent faibles.

Les plateformes multifonctionnelles comptent parmi les idées réussies qui peuvent être citées. Selon les informations recueillies auprès des bénéficiaires et des partenaires, les réalisations des 25 plateformes multifonctionnelles ont amélioré les conditions de vie dans les villages ruraux les plus reculés, touchant environ 15 000 personnes. Ces plateformes ont donné accès à de l'énergie permettant de régler de nombreux problèmes quotidiens comme la recharge des téléphones portables, l'accès à l'information par radio, la possibilité d'utiliser des congélateurs, et d'autres outils pour des activités génératrices de revenus. Cependant, d'une manière générale, il se pose des problèmes de maintenance des équipements et de formation dans un environnement où l'analphabétisme est dominant. Par ailleurs, la puissance du dispositif est insuffisante pour permettre l'utilisation de moulins à grains fonctionnels, ceux installés n'étant que des maquettes. Enfin, les populations cibles étaient originellement celles des villages Haratines des deux Hodh (les *adwabas*) ainsi que les réfugiés de retour du Sénégal et leur populations hôtes, mais il semble qu'en pratique seul le second groupe cible (réfugiés et voisins de réfugiés) ait été atteint.

L'accès des jeunes et des femmes aux activités génératrices de revenus dans les zones d'intervention a été amélioré à travers : (i) la création de deux centres artisanaux à Atar et à Kiffa qui permettent désormais aux artisans jeunes et femmes de disposer d'un espace adapté pour la vente de leurs biens culturels et d'en tirer des revenus ; (ii) des formations sur les techniques de la couture, de la teinture, de l'accueil et de la production de couscous (selon l'évaluation finale du projet, il s'agit de 450 jeunes et 60 femmes organisées en coopératives) ; sur la gestion de comptes d'épargne (800 femmes et jeunes) ; sur l'alphabétisation fonctionnelle pour l'organisation et la gestion de leurs ressources financières et leurs

activités (toujours selon l'évaluation finale du projet, 2 730 femmes formées et 5 580 sensibilisées, plusieurs formateurs en alphabétisation fonctionnelle en maraîchage et en aviculture, 103 points focaux d'organisations rurales et 85 représentants d'organisations rurales dont 35 femmes) ; (iii) l'élaboration de deux guides d'alphabétisation fonctionnelle en maraîchage et aviculture ; (iv) le *warrantage* de quatre sites ainsi que la rédaction des outils de l'employabilité adaptés au contexte mauritanien (deux tomes du manuel de l'employabilité et un livret de l'apprenant ont été rédigés et diffusés) ; et (v) l'étude de référence sur la situation des AGR/MPE viables dans les zones ciblées et les secteurs de croissance a été réalisée²⁸.

Sur la base des observations sur le terrain, tout porte à croire que pour la majorité des bénéficiaires, des changements positifs sur la qualité et la rentabilité de leurs activités sont intervenus, notamment celles qui sont les plus ancrées dans les traditions locales (couscous en Assaba). Néanmoins, l'instabilité politique en 2008 et 2009 et l'insécurité dans la zone sahélienne ont provoqué une chute du nombre de touristes et limité l'impact de certaines activités conçues dans le cadre du programme « Patrimoine, tradition et créativité au service du développement durable de la Mauritanie ». Malheureusement, faute d'évaluation post interventions (enquêtes quantitatives et qualitatives), il n'a pas été possible de savoir si toutes ces actions ont eu des conséquences sur les activités des bénéficiaires et dans quelle mesure ces activités ont finalement amélioré leurs conditions de vie.

Certaines interventions du PNUD ont eu comme résultat une appropriation gouvernementale.

Le gouvernement, à travers l'agence pour l'accès universel aux services (APAUS) s'est approprié le programme des plateformes multifonctionnelles et ambitionne de porter à 144 le nombre de pla-

teformes dont 79 seraient déjà en cours d'installation. La promotion de la micro finance par le projet emplois décents a vu une subvention supplémentaire de l'Etat de 100 millions de ouguiyas mauritaniennes, ce qui a permis d'alimenter trois lignes de crédit en Assaba (2010), au Brakna (2011) et au Gorgol (2011) de 30 millions chacune exécutées par l'Agence de promotion des caisses d'épargne et de crédit (PROCAPEC).

Les interventions du PNUD au niveau communautaire ont, dans l'ensemble, effectivement ciblé des populations pauvres et vulnérables, et les résultats ont probablement contribué à réduire les inégalités – difficiles à mesurer – mais dans des proportions relativement modestes à en juger par l'ampleur des interventions et des moyens déployés. Les interventions ne concernent pas les questions structurelles fondamentales.

Selon les données de l'EPCV 2014, les régions les plus affectées par la pauvreté sont : Guidimakha (49,1 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté) ; Tagant (49 %) ; Assaba (43,5 %) ; Brakna (43,3 %) et Gorgol (38,2 %). Hormis le Tagant – qui ne représente que 2,3 % de la population mauritanienne (RGPH 2013) et où le PNUD n'intervient pas – les régions où travaille le PNUD sont donc parmi les plus affectées par la pauvreté. Il ne faut pas, cependant, perdre de vue les grandes disparités, y compris à l'intérieur d'une même *Moughataa*, voire d'une même commune.

Il faut également rappeler qu'en dépit des récentes lois anti-esclavagistes, le contexte social en Mauritanie est encore marqué par certaines pratiques discriminatoires qui affectent, à des degrés divers, les autres communautés afro-mauritaniennes, ainsi que par un grand retard économique, intellectuel et culturel des anciens esclaves (Haratines) souvent démunis, et regroupés au sein de villages *Adwaba* sans droit à la propriété foncière. Les visites sur le terrain ont confirmé que plusieurs de

28 Rapport d'évaluation finale du programme conjoint « Patrimoine, tradition et créativité au service du développement durable de la Mauritanie », version finale, juillet 2013 et notre visite à Kiffa.

ces villages ont été ciblés dans le cadre des interventions du PNUD.

Néanmoins, il ressort des interventions que peu ou pas de précautions ont été prises en amont pour s'assurer de l'équité, et les critères de sélection d'un village d'implantation plutôt qu'un autre ne sont pas clairs, même s'il est vrai qu'ils sont généralement tous dans le dénuement mais à des degrés divers.

Plus fondamentalement, et bien qu'elles soient soulevées dans les études, les questions structurelles ayant un grand impact sur les résultats ne sont pas prises en compte. Il en est ainsi pour les problèmes de la propriété foncière, les rapports sociaux et la tendance naturelle à ce que les groupes traditionnellement dominants bénéficient ou en tout cas 'régentent' les appuis aux plus nécessiteux, en fonction de critères opaques.

Les actions du PNUD au niveau local, même de petites dimensions et éparpillés, ont eu un effet positif sur la prise de conscience des femmes dans leurs capacités et augurent d'un changement de comportements sociaux en faveur des femmes.

Cette contribution du PNUD au progrès pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes se reflète à travers : (i) l'acquisition de métiers novateurs pour femmes à travers la formation professionnelle de groupes de femmes (au Centre de formation et de perfectionnement professionnel dont 80 % des bénéficiaires des projets PNUD sont des femmes) ; (ii) l'octroi de petits crédits aux femmes les rendant ainsi plus autonomes (l'un des exemples les plus réussis étant la production de couscous) ; et (iii) la disponibilité de l'électricité solaire qui permet une rapide circulation de l'information (téléphone) et renforce leur autonomie.

Ces actions, même de petites dimensions et éparpillées ont un effet positif sur la prise de conscience et de confiance des femmes dans leurs capacités et augurent d'un changement des comportements sociaux en faveur des femmes. Elles permettent aussi de réduire la charge du travail domestique grâce à certains projets. Les femmes participent ainsi davantage au pouvoir de décision au niveau familial et local (village).

4.1.1.2 Insécurité alimentaire

Effet (2012-2016) : Les populations pauvres et vulnérables à l'insécurité alimentaire ont un accès durable aux moyens et techniques de production et bénéficient d'un appui alimentaire en vue d'améliorer leurs conditions de vie (Effet 27)

Stratégie et programmes du PNUD

Le PNUD a incorporé la problématique de la sécurité alimentaire dans son programme 2012-2016, aligné avec l'UNDAF. Selon le document de programme, la stratégie nationale de sécurité alimentaire ferait l'objet d'une attention particulière, notamment en matière d'accès au capital productif et d'application d'un cadre réglementaire pour le foncier fondé sur les droits. De plus, les interventions dans le domaine de la lutte contre la pauvreté devaient avoir un impact sur la sécurité alimentaire.

La sécheresse de 2011-2012 ainsi que l'afflux des réfugiés maliens en 2012 à la frontière, qui ont été regroupés dans le camp de Bassikounou, ont nécessité la mise en place d'une coordination pour la gestion de la crise²⁹. Le secteur de relèvement rapide (Early Recovery) est présidé par le PNUD. A cette fin, un budget de 180 000 USD a été alloué au recrutement d'un expert en coordination humanitaire spécialisé en relèvement rapide et chargé d'appuyer le Coordonnateur Résident.

29 L'activation des « clusters humanitaires » fut partielle : seul le cluster logistique a été formellement activé en Mauritanie. Pour le reste, l'on parle de « secteurs » ou de réunions sectorielles de coordination. Cette distinction essentiellement sémantique ne semble faire de différence significative en pratique.

Le PNUD a en outre appuyé deux interventions focalisées spécifiquement sur la crise alimentaire. La première était une « contribution au relèvement rapide des populations affectées par la crise de 2012 dans les régions du Brakna, Gorgol, Guidemakha et Assaba », avec un budget de 552 429 USD du Fonds central pour les interventions d'urgence (appelé couramment le CERF, d'après son acronyme anglais). La deuxième, une « contribution au relèvement rapide des populations affectées par la crise de 2012 et l'afflux des réfugiés maliens dans les régions du Brakna, Gorgol, Guidimakha, Assaba, Tagant et les deux Hodhs » est financée par un fonds japonais pour un montant de 900 000 USD. Les deux projets cherchent à contribuer au relèvement rapide des ménages des plus vulnérables et affectés par la situation de crise, et à l'amélioration de leur résilience à travers le renforcement durable de leurs moyens de subsistance. Les activités prioritaires des deux projets comprennent la réhabilitation des puits à usage domestique et animalier et la protection de périmètres de cultures sous-pluies et maraîchères et la construction et distribution de foyers améliorés et de moulins à grain.

L'efficacité de la contribution du PNUD

Le PNUD n'a pas pu réaliser des résultats avec les fonds d'urgence qui exigent un décaissement rapide. Le PNUD a pu par contre mettre en place de nombreuses petites opérations qui ont contribué modestement à la réduction des inégalités et de l'exclusion.

Le CERF permet de mettre à disposition des fonds d'urgence dans des délais très courts, mais exige en retour que les décaissements suivent un rythme rapide et que tous les fonds soient engagés dès les premiers mois. Le PNUD était sans doute mal préparé à cette intervention, ses processus administratifs et financiers étant considérés par de nombreux acteurs comme déjà trop lents pour des activités de développement. Il s'est donc trouvé incapable de suivre ce rythme et a dû rembourser au CERF l'essentiel des fonds reçus (480 000 \$ remboursés, soit 87 % du budget total de 552 000 \$).

Le second projet financé par des fonds japonais s'est en revanche mieux déroulé grâce à l'embauche d'un personnel national dédié et très motivé. De nombreuses réalisations ont été mises en place ces deux dernières années dans un grand nombre de localités le long du fleuve et autour du camp de Bassikounou. Ces petites opérations d'appui en maraîchage, de petite irrigation, de moulin à grain, etc. ont ciblé des populations vulnérables et sont très appréciées. Elles contribuent sans doute modestement à la réduction des inégalités et de l'exclusion, ainsi qu'au maintien de relations pacifiques entre réfugiés et populations hôtes. Le PNUD et ses partenaires ont reconnu que la crise et ses effets ont un impact différencié sur les hommes et les femmes, les garçons et les filles, selon les rôles qui leur sont attribués par la société, et ainsi ont donné une priorité spécifique à des initiatives visant la restauration des capacités productives des femmes (jardins maraîchers et moulins à grain), contribuant ainsi à l'autonomisation des femmes.

Quant à l'appui au secteur résilience, il ne semble pas déboucher sur une meilleure coordination du secteur, dans la mesure où d'autres agences des Nations unies telles que la FAO, mettent en place des activités de résilience similaires à celles du PNUD de manière indépendante et sans réelle coordination. Cette absence de cohérence entre agences dans le domaine de la résilience est d'autant plus étonnante que l'UNDAP conjoint ainsi que le Plan de réponse stratégique triennal (2014-2016) élaboré sous l'égide d'OCHA ont été précisément élaborés pour permettre cette mise en cohérence.

4.1.2 LA QUALITÉ DE LA CONTRIBUTION DU PNUD DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

4.1.2.1 Pertinence

Globalement, les interventions du PNUD dans le domaine de la lutte contre la pauvreté sont alignées sur les stratégies et politiques nationales et sur le mandat du PNUD. Elles sont concordantes avec les besoins de développement humain dans ce secteur mais ses

approches auraient pu s'adapter davantage au contexte. Les interventions sur le terrain sont bien ciblées et mises en œuvre, tout en laissant sans solution les problèmes de fond.

Les interventions du PNUD dans cette composante du programme pays s'alignent sur les quatre axes du CSLP, et surtout sur l'axe ciblant l'ancrage de la croissance dans la sphère des pauvres. Le travail du PNUD dans ce domaine reflète les priorités du PNUD articulées dans le Plan Stratégique 2008-2013 ainsi que dans son nouveau Plan Stratégique 2014-2017.

L'appui au développement de stratégies et autres études a été généralement moins pertinent que les appuis aux populations rurales. Dans un contexte de forte instabilité institutionnelle, le passage de la stratégie à son application est parfois si lent qu'il devient nécessaire de la mettre à jour avant même qu'elle ait eu un début de mise en œuvre. De ce point de vue, l'accent mis à partir de 2009/2010 sur les réalisations concrètes avait une certaine pertinence, renforcée par les crises climatiques et sécuritaires de 2011/2012.

Les activités du PNUD sont en accord avec les besoins les plus criants de développement humain dans le pays. Cependant, face à l'ampleur des défis, les actions de développement initiées par le PNUD sont de petites dimensions et éparpillées sur un grand espace, ce qui en réduit la synergie, l'efficacité et l'efficience. En ce qui concerne les interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire, il ne fait guère de doute que ces appuis aux communautés vulnérables ont été relativement bien ciblés et mis en œuvre. Les interventions autour du camp de Bassikounou sont particulièrement importantes pour le Gouvernement et ses représentants locaux, dans la mesure où les populations Haratines des alentours du camp souffrent massivement de la présence des réfugiés maliens. Ceux-ci sont venus avec leur bétail et consommeraient de larges quantités d'eau et de pâturages, au détriment des populations locales. Les interventions du PNUD autour du camp permettent donc de maintenir un semblant d'équité et de paix sociale mais laissent

sans solution le problème de fond, qui, selon les populations locales, réside dans une ponction trop importante des ressources naturelles par les réfugiés maliens. Cette absence de considération pour les causes profondes de l'insécurité alimentaire (accès inégalitaire aux ressources notamment) se retrouve dans de nombreuses autres interventions.

4.1.2.2 Efficience

En ce qui concerne l'efficience dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, généralement, le PNUD ambitionne d'utiliser ses moyens efficacement en essayant de respecter les délais et les coûts estimés, dans un contexte qui n'est pas toujours favorable. Plusieurs interventions ont souffert de retards et de faibles taux d'exécution. Les processus du PNUD et ses capacités ne sont pas adaptés au besoin d'agir rapidement dans le cas d'une réponse humanitaire.

Généralement, le PNUD, malgré ses propres insuffisances (ressources humaines et financières) et un contexte qui n'est pas toujours favorable, ambitionne d'utiliser ses moyens efficacement en essayant de respecter les délais et coûts estimés. Les facteurs contextuels comprennent les faibles capacités des partenaires et l'instabilité des personnes dans leurs responsabilités. La plupart des autres partenaires (ONG nationales, locales ou autres) sont elles-mêmes dans la précarité et ont de réels problèmes de capacité (organisation, respect des engagements en matière de suivi et de redevabilité, souvent par manque de ressources humaines qualifiées).

Les interventions souffrent souvent de délais dans leur démarrage. Par exemple, le projet conjoint « Patrimoine » devait commencer en 2008, et a lentement démarré en 2009, dépen- sant 16 % du budget alloué pour cette année. « La croissance favorable des pauvres » n'a, de son côté, dépensé que 62 % du budget en 2009, sa première année. La période 2008-2009 était particulièrement difficile au vu de la situation politique, mais en 2011 aussi, le projet « Plate- formes multifonctionnelles » a connu un départ difficile, avec des dépenses représentant 21 % du

budget. Généralement, à partir de la deuxième année les écarts entre les budgets et les dépenses diminuent.

Les processus du PNUD et les capacités du bureau pays ne sont manifestement pas adaptés au besoin d'agir rapidement dans le cas d'une réponse humanitaire. L'appui à la coordination de la réponse à la crise alimentaire n'a utilisé que 45 % du budget prévu en 2012 ; le restant du budget a été décaissé en 2013. Quant au projet dit « CERF », en 2014 seulement 13 % du budget a pu être utilisé. Dans le cas du projet financé par le fonds japonais, en 2014, le taux d'exécution a atteint 68 %. Seul le dynamisme du personnel concerné a permis d'atteindre des taux de réalisation importants.

En termes d'efficacité managériale et opérationnelle, le PNUD travaille conjointement avec d'autres agences (PAM, UNICEF, UNESCO), mais, par exemple, dans le cas du projet « Patrimoine », il y a eu des problèmes de coordination entre les différents intervenants et la lourdeur des procédures d'exécution (modalité d'implémentation directe, ou DIM) ont limité l'efficacité du programme. Au sein même du PNUD, la collaboration et le partage des connaissances entre unités reste faible, réduisant l'efficacité programmatique des interventions.

Le manque de suivi est une autre faiblesse mais il est vrai qu'elle est exacerbée par (i) l'éparpillement des interventions sur une grande échelle géographique ; (ii) la modestie des montants engagés et (iii) le manque de moyens humains et financiers.

4.1.2.3 Durabilité

Les interventions du PNUD sont appréciées par les parties prenantes, mais la durabilité de ces interventions souffre, en partie d'un manque de capacités et d'appropriation. L'absence de stratégies de sortie est une faiblesse des interventions du PNUD. L'appropriation gouvernementale et la réplication des plateformes multifonctionnelles constituent néanmoins un exemple encourageant.

En ce qui concerne l'appui du PNUD en amont, la contribution du PNUD s'est focalisée sur la conception, l'élaboration et le suivi-évaluation du CSLP ainsi que sur l'appui à la constitution de bases de données (sociales) et l'élaboration de modèles macroéconomiques. Cet appui est très apprécié par les responsables du MAED mais il semble que l'appropriation et la durabilité des interventions souffrent des problèmes suivants : (i) les ressources humaines disponibles sont quantitativement insuffisantes et de faible capacité (ii) leur motivation pour l'apprentissage et la formation sont faibles à cause, entre autres, de la déconnexion entre la compétence, le talent et la promotion/rémunération et (iii) l'instabilité institutionnelle, organisationnelle et la mobilité des personnels. Il faut en outre noter que les stratégies élaborées mettent du temps avant d'être approuvées. Elles ne sont que rarement mises en œuvre.

Quant aux interventions auprès des populations, la durabilité est une question extrêmement importante, mais pour laquelle ni le PNUD ni les bénéficiaires ne semblent vraiment se soucier alors qu'elle se pose déjà en termes d'appropriation, de maintenance et de financement des réparations et d'achat de pièces de rechange pour les équipements, notamment dans les cas d'introduction de nouvelles technologies dans les communautés les plus pauvres. Les interventions améliorant les techniques de production traditionnelles sont, par contre, potentiellement plus faciles à gérer pour les communautés.

En effet, la plupart des résultats obtenus ont peu de chances de perdurer suite à une diminution ou un arrêt du soutien du PNUD. Une faible appropriation a été remarquée dans la quasi-totalité des projets et les perspectives de la fin des interventions sont envisagées de façon vague, si elles le sont. Cette absence de stratégie de sortie constitue une des faiblesses majeures des interventions du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté.

Il est cependant important de noter l'appropriation gouvernementale et la réplication/mise en

échelle des plateformes multifonctionnelles qui sont de bons signes pour la durabilité.

4.2 ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE

Depuis une vingtaine d'années, la Mauritanie prend des dispositions pour la gestion durable de ses ressources naturelles³⁰. En 2000 elle a adopté un code de l'environnement et a élaboré un premier Plan d'action national pour l'environnement couvrant la période 2007-2011. Cependant, les structures de la gestion environnementale restent jeunes, et la prise en compte de l'environnement dans la planification nationale est encore récente. La place occupée par l'environnement dans les documents de planification du PNUD et du système des Nations unies reflète en quelque sorte cette situation. L'UNDAF 2009-2011 n'a pas d'axe dédié à l'environnement. Deux effets parlant de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, et de l'accès des communautés aux services environnementaux, sont respectivement liés à la thématique de la gouvernance et à celle de l'accès aux services. L'UNDAF 2012-2016 place cependant l'environnement dans le programme comme l'un des quatre axes d'intervention, intitulé « amélioration de la gouvernance environnementale et utilisation rationnelle des ressources naturelles dans l'optique de la réduction de la pauvreté et des risques environnementaux, y inclus les changements climatiques ». L'UNDAF vise à réaliser deux effets dans ce domaine, le premier ayant trait aux institutions nationales et à la gouvernance environnementale, et le deuxième aux populations pauvres. Cette sous-section examine les contributions du PNUD à ces deux effets, en commençant avec l'effet portant sur les institutions nationales et la gouvernance environnementale.

4.2.1 LA CONTRIBUTION DU PNUD

4.2.1.1 Gouvernance environnementale

Effet (2009-2011) : Les politiques nationales contribuent de manière effective à la protection de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi qu'à la prévention des catastrophes naturelles (Effet 25)

Effet (2012-2016) : Les institutions nationales, locales et la société civile sont en mesure d'exercer une bonne gouvernance environnementale et une valorisation économique des ressources naturelles prenant en compte les changements climatiques (Effet 33)

Stratégie et programmes du PNUD

Selon le CPD 2009-2010, les interventions du PNUD veilleront à ce que « les politiques nationales contribuent de manière effective à la protection de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi qu'à la prévention des catastrophes naturelles », dans le cadre de l'appui à l'environnement et l'énergie, notamment par : (i) la prise en compte de l'impératif de protection de l'environnement dans les plans et stratégies sectorielles ; (ii) l'appui à la gestion intégrée des ressources en eau et de l'assainissement dans trois régions cibles ; (iii) la mise en œuvre de programmes pilotes de restauration et de préservation des ressources naturelles au niveau local ; (iv) la promotion des mécanismes de développement propre et l'accès au marché carbone ; (v) l'établissement d'un lien entre l'aide d'urgence et le développement à long terme et enfin, la création d'un mécanisme d'alerte sur les catastrophes naturelles.

Selon le CPD 2012-2016 : « Le PNUD visera dans ses interventions certaines initiatives phares ayant un impact direct sur la réduction de la pauvreté. Il appuiera par exemple le Gouvernement dans la mise en place d'un partenariat innovant pour la protection de la biodiversité marine et

30 République Islamique de Mauritanie, Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'Environnement et du Développement durable, Plan d'action national pour l'environnement 2012-2016, PANE 2, avril 2012.

côtière dans le contexte de l'exploitation gazière et pétrolière, afin de protéger les ressources halieutiques du pays. Il appuiera également les efforts du Gouvernement pour la mise en place d'un cadre propice au développement des énergies renouvelables, de manière à pallier les situations de pauvreté énergétique, surtout dans les zones rurales. Le PNUD renforcera les capacités du MEDD en matière de coordination intersectorielle, de suivi et de contrôle environnemental et de mise en œuvre du Plan national pour l'environnement, du Plan national d'adaptation au changement climatique et du Plan d'action national pour la gestion des risques et des catastrophes »³¹.

En effet, la lecture des documents de programme et des projets mis en œuvre pendant la période sous revue révèle que le PNUD a cherché à contribuer aux effets escomptés en s'assurant que les questions liées à l'environnement soient prises en compte dans les plans stratégiques, en soutenant les institutions dans la planification et la formulation de plans d'action, et, dans certains secteurs, en menant des activités de renforcement de capacités institutionnelles mais aussi celles de la société civile pour une meilleure prise en compte de l'environnement et des changements climatiques dans les activités de développement. Ce renforcement de capacités institutionnelles passe aussi par l'accompagnement de l'État mauritanien dans la mise en adéquation de son arsenal réglementaire avec les objectifs visés. Il s'agit d'améliorer les textes réglementaires existants ainsi que d'élaborer et faire valider ceux qui manquaient. Les interventions principales du PNUD conçues pour mettre en œuvre cette stratégie sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

Depuis 2007, le PNUD et le Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE) appuient le gouvernement dans le cadre du projet « Articulation pauvreté-environnement » avec un soutien technique et financier apporté par l'Initiative pauvreté-environnement (IPE) du PNUD et du PNUE. Le projet est actuellement

dans sa troisième phase. Les deux premières ont été mises en œuvre pendant que le projet était logé au MEDD, alors que la Phase III est logée au ministère des Finances. Les objectifs du projet sont ambitieux : (i) la diffusion des connaissances concernant les liens entre pauvreté et environnement ; (ii) le développement des outils et mécanismes pour l'intégration de la dimension environnementale dans les processus de planification nationaux ; (iii) le renforcement des capacités nationales pour garantir l'intégration de la dimension environnementale dans les plans de développement nationaux et décentralisés ; (iv) la mise en œuvre de stratégies environnementales et (v) le développement de mécanismes financiers et administratifs pour la gestion durable de l'environnement.

Le Programme conjoint OMD-F 1724 intitulé « Gestion locale de l'environnement et mainstreaming dans les processus de planification » – appelé couramment le Programme conjoint environnement – a été mis en œuvre de 2008 à 2012 par un regroupement de sept agences du système des Nations unies (FAO, OMS, PAM, PNUD, PNUE, UNESCO, et UNICEF) et leurs partenaires nationaux, le PNUD étant l'agence chef de file, en vue d'atteindre les OMD. La première composante, « gestion locale de l'environnement » a été mise en œuvre par les sept agences et se caractérisait par des activités visant à améliorer la gestion des ressources naturelles et de l'eau. Le PNUD intervenait notamment dans le renforcement des capacités pour la gestion des ressources en eau. La deuxième composante de ce projet, mise en œuvre par le PNUD et le PNUE a été conçue dans le but de renforcer le projet « Articulation pauvreté environnement » en visant l'intégration de la dimension environnementale dans les stratégies et politiques gouvernementales relatives à la pauvreté.

En plus des interventions dans le cadre du projet F-OMD sur la gestion des ressources en eau, le PNUD a mis en œuvre un autre projet de Ges-

31 PNUD, DPP 2012-2016.

tion intégrée des ressources en eau (P-GIRE). Le projet était une initiative de déclinaison sectorielle du CSLP en ce sens qu'il a eu l'ambition de créer un cadre propice à la gestion intégrée, durable et équitable des ressources en eau et des infrastructures hydrauliques dans l'objectif de contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement durable.

Dans un autre domaine, le projet « Adaptation au changement de climat – Réponse au changement du littoral et à ses dimensions humaines en Afrique de l'Ouest dans le cadre de la gestion intégrée du littoral » ou « ACCC », était financé par l'Adaptation prioritaire stratégique du FEM, le PNUD, l'UNESCO et la Mauritanie pour une durée de trois ans (2009-2011). Les activités du projet devaient contribuer au renforcement des capacités des institutions étatiques en termes de planification et de mise en place et/ou l'amélioration d'instruments juridiques pour une meilleure gouvernance environnementale en Mauritanie, et à la sensibilisation sur la problématique des changements climatiques mais aussi à mettre en œuvre une action pilote de protection de la dune côtière de Nouakchott.

Toujours dans le contexte du littoral, le Projet « Partenariat pour intégrer la biodiversité marine et côtière dans le développement du secteur des hydrocarbures en Mauritanie », appelé plus couramment le projet « biodiversité, gaz, pétrole » ou « BGP », visait le renforcement des moyens d'action, les instruments financiers et législatifs ainsi que les capacités du gouvernement et des acteurs de la société civile, en partenariat avec l'industrie du gaz et du pétrole, afin de protéger et conserver la biodiversité marine et côtière. Le projet a démarré en 2010, et la composante du PNUD devrait être clôturée à la fin de l'année 2015.

Le projet « Gestion saine des produits chimiques », mis en œuvre de 2010 à 2013, devait aider la Mauritanie à mettre en œuvre les étapes génériques pour renforcer la gestion locale saine des produits chimiques, dans le cadre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (ASGIPC), appelé plus couram-

ment par son acronyme en anglais, SAICM, un accord global adopté en 2006.

Le projet « Initiation d'un programme d'appui à la promotion et du développement des énergies renouvelables », est une autre initiative d'assistance préparatoire prévue pour douze mois. Ce projet a eu comme principal résultat l'élaboration d'une Stratégie nationale sur les énergies renouvelables.

Le projet « Initiation d'un programme conjoint – Développement résilient au climat en Mauritanie » devait développer un projet conjoint dans une dynamique de capitalisation du projet F-OMD clôturé en 2012. Le programme conjoint n'a pas vu le jour, mais le projet d'assistance préparatoire a financé d'autres activités, comme la participation de deux membres de la délégation mauritanienne à la COP 18 à Doha, et le renforcement des capacités nationales pour la réduction des risques de catastrophes et des capacités de réponses à celles-ci.

Le projet « Alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC) en Mauritanie, » est un projet conjoint entre le PNUD et le GIZ, formalisé à travers une Convention de contribution avec la Délégation de l'Union européenne. (L'AMCC a été créée par l'Union européenne en 2007, et est présent dans 38 pays actuellement). Ce projet, qui n'a démarré qu'en 2014, vise à renforcer les capacités d'anticipation des secteurs de la météorologie et climatologie, de l'environnement et du développement rural, et à appuyer des initiatives communautaires.

L'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats de développement

Même si les indicateurs retenus dans les documents (UNDAF, CPD/CPAP) ne permettent pas souvent de mesurer le niveau des réalisations et malgré les nombreuses lacunes en termes de performance, force est de reconnaître que l'appui du PNUD à la Mauritanie a permis de réaliser bien des progrès dans le domaine de l'environnement. Cependant, comparé aux effets escomptés articulés dans les documents

de programme et de projets, les interventions du PNUD n'ont pas atteint tous les objectifs.

Les interventions du PNUD ont contribué à une meilleure intégration de l'environnement dans les politiques et les stratégies du pays, à travers la production d'études, d'instruments et d'outils méthodologiques.

Le PNUD est un acteur sur la scène environnementale depuis des années. Il a appuyé la mise en place du premier PANE, adopté en 2006. A cette époque, seule une Direction au sein du ministère du Développement rural et de l'environnement était en charge des questions environnementales. En 2006 a été mis en place un Secrétariat d'Etat à l'Environnement, qui a été élevé en 2007 au rang de ministère délégué auprès du Premier ministre chargé de l'Environnement et du Développement durable. L'année 2014 a ensuite vu la création du ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD).

Au cours des premières années de la période sous revue, le PNUD a soutenu le ministère Délégué dans l'élaboration de plusieurs études, telles que des analyses globales et sectorielles pour évaluer les coûts de la dégradation de l'environnement mais également les bénéfices de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Le PNUD a mené des actions de plaidoyer (en facilitant par exemple la participation du Président de la République à la Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, augmentant ainsi la visibilité de la thématique). Il a appuyé des évaluations, le développement de bases de données et de cartographies ainsi qu'un Rapport national sur l'état de l'environnement en Mauritanie en 2008 qui a été publié 2010. Le PNUD a œuvré pour une prise en compte des réalités des liens entre la pauvreté et l'environnement dans la formulation du troisième plan d'action du CSLP III. Cela a donné lieu à une prise en compte de l'environnement dans deux des cinq axes du CSLP. Le PNUD a également soutenu la revue du PANE I et la formulation du PANE 2 (2012-2016), qui a pour objet de mettre en place un cadre cohérent pour toutes les

interventions qui concourent à la réalisation des objectifs de la politique environnementale de la Mauritanie, ainsi que des engagements pris dans le cadre de la mise en œuvre des conventions internationales ratifiées par le pays. Le PNUD a aussi contribué à l'élaboration et l'adoption de la Stratégie nationale sur les énergies renouvelables (mais sans avoir élaboré un projet de plus grande envergure pour soutenir sa mise en œuvre). Ce sont des acquis importants, bien que des questions de leur mise en œuvre demeurent, les institutions nationales souffrant encore de manque de capacités.

Actuellement, dans le cadre de la troisième phase de l'Articulation pauvreté environnement, le PNUD et ses partenaires consacrent leurs efforts aux outils décisionnels et de budgétisation. En effet, jusqu'ici trop de temps a été consacré aux activités en amont (études, stratégies, préparation des micro-projets, outils) mais peu d'actions concrètes (en aval) pour traduire la préoccupation majeure du lien entre l'environnement et la pauvreté.

Dans le domaine spécifique de la gestion des produits chimiques, le PNUD a appuyé quelques résultats appréciables : la réactualisation du profil chimique du pays, l'élaboration et l'adoption d'une approche stratégique pour la gestion internationale des produits chimiques (SAICM), et l'élaboration et mise en œuvre du Décret interdisant l'usage des sacs plastiques. A la troisième année d'application, la pollution par les sacs plastiques a considérablement diminué. Cependant, les risques majeurs perdurent dans l'utilisation de produits chimiques industriels, surtout dans les industries extractives (mines d'or), mais aussi dans la riziculture industrielle.

L'appui du PNUD au renforcement du cadre juridique dans le domaine de l'environnement a eu des résultats mitigés.

Le PNUD a contribué à l'élaboration d'un projet de nouvelle Loi-cadre pour l'environnement, mais celle-ci est restée au stade de projet. Le PNUD, à travers le projet ACCC, a facilité l'amélioration de l'ordonnance 037/2000 sur le littoral avec

l'intégration des aspects liés aux changements climatiques. Cependant, le projet de loi n'a pas été adopté par le ministère des Pêches et de l'Économie maritime qui ne l'a donc pas proposé au vote du Parlement à cause, entre autres raisons citées, d'un manque de motivation chez les responsables de l'époque. De même, le Plan d'engagement des industries proposé par l'ACCC, dont l'objectif était d'obtenir l'engagement de l'industrie en faveur d'une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les opérations pétrolières en offshore et d'accompagner une réforme de la gouvernance des ressources et des espaces marins et côtiers, n'a pas été adoptée non plus. Par contre, la loi n°2011-022 du 08 mars 2011 régissant la prévention et la lutte contre la pollution marine a été votée. Cette loi institue un fonds spécial appelé « Fonds de prévention et d'intervention POLMAR (pollution marine) dit FIPPOL ».

Le PNUD a également contribué à une sensibilisation au cadre juridique dans le secteur de l'eau. Dans le cadre du projet P-GIRE, un recueil des textes juridiques régissant le secteur de l'eau et de l'assainissement (code de l'eau, décrets d'application) a été élaboré. Le document a été traduit en arabe et imprimé en 100 copies en arabe et 100 copies en français.

Le PNUD a contribué à un renforcement des capacités de planification et de gestion des ressources naturelles sur le plan régional et local, mais la plupart des outils n'ont pas été transformés en effets.

Dans le cadre du projet Articulation pauvreté-environnement, sur un objectif de douze plans de gestion locaux intégrant les changements climatiques, cinq Agendas 21 ont été élaborés (pour les Wilayas de Brakna et Assaba et les Moughataa de Kiffa, Aleg et Kankossa). Même si les Agendas 21 rédigés constituent des documents de qualité acceptable avec une budgétisation détaillée des activités prévues dans le plan d'action, ces plans ne sont pas connectés aux plans régionaux (CSLP et PRLP) et ne sont pas mis en œuvre faute de capacités techniques au niveau local. Les acquis n'ont pas produit l'effet escompté.

Dans le cadre du projet F-OMD, l'état des lieux et les liens pauvreté-environnement ont été mieux appréhendés grâce à l'évaluation intégrée de quatre écosystèmes humides. Ces évaluations environnementales (sur dix prévues initialement) portant sur le Parc National du Diawling, le lac d'Aleg, la Mare de Kankossa et la Mare de Boubleyine-Oued Amridjil ont été réalisées. Cependant, seule celle du Parc National du Diawling a abouti à un Plan d'aménagement et de gestion budgétisé qui constitue « une feuille de route » pour les activités à mener au niveau du parc et de sa périphérie. Le Plan est mis en œuvre et fait l'objet d'un suivi régulier.

Les interventions du PNUD ont réalisé quelques progrès en termes de renforcement de capacités pour la prise en compte des questions d'environnement et de changement climatique, mais le manque persistant de capacités dans l'ensemble continue à limiter les résultats dans le domaine.

Les interventions du PNUD comprennent des composantes importantes de renforcement de capacités. Par exemple, les activités du projet « biodiversité, gaz, pétrole » ont permis l'établissement d'une situation de référence de l'environnement marin ainsi que le renforcement des capacités techniques et matérielles des institutions nationales (Direction de la Marine marchande, IMROP, ONSPA, PNBA, PND) en matière de suivi et de contrôle de la qualité du milieu marin. Dans le cadre de ce projet, des inspecteurs sur l'audit environnemental (approches normatives) ont été formés à Paris pour le compte de la Direction du Contrôle environnemental. Ces inspecteurs ont été équipés de mallettes de contrôle et des pêcheurs artisanaux ont été dotés d'appareils photo (avec GPS) pour faire des prélèvements sur les sites de pêche. Ainsi, les informations sur les anomalies (par exemple la pollution) sont collectées et transmises aux services techniques. Ces travaux de suivi qui ont duré quatre ans permettent d'établir une situation de référence, à partir de laquelle des normes pour la pollution pourront être constituées pour la Mauritanie. Le projet a aussi produit un Atlas

maritime des zones vulnérables en Mauritanie. Malgré ces avancées pour renforcer les capacités nationales de prévention et de gestion de la pollution marine par des hydrocarbures, les enquêtes révèlent que la Mauritanie n'est pas encore prête à faire face à une pollution d'envergure de ses eaux maritimes par les hydrocarbures.

Le temps nécessaire pour établir des données de référence dans le domaine de l'environnement et le niveau de capacités au départ des interventions sont des facteurs limitant les résultats dans ce domaine. Par exemple, dans le cas du projet biodiversité, gaz, pétrole, l'un des objectifs au départ était « l'industrie du gaz et du pétrole en Mauritanie adopte un ensemble de normes de biodiversité pour leur exploitation », mais il a fallu quatre ans pour établir la situation de référence à partir de laquelle les normes pourront être établies. Dans le cas du projet ACCC, afin de pouvoir réaliser de bons plans d'aménagement de la zone côtière, une bonne connaissance de la nappe phréatique était nécessaire. A cet effet, il était prévu au départ de réaliser une étude sur le suivi piézométrique. Cependant, cette étude supposait l'achat de matériel de mesure (piézomètres) et la mise en place d'un plan de suivi de la nappe par des relevés réguliers sur quelques années. Les enquêtes ont révélé qu'au regard du temps qu'il restait au projet, la Coordination de celui-ci a décidé que l'étude était inopportune parce que, premièrement, le coût des appareils était élevé, et deuxièmement, après l'installation des appareils de mesure, il devait y avoir tout un travail de suivi et d'expérimentations sur plusieurs années, et la situation au MEDD ne présageait pas que le travail de suivi des piézomètres allait pouvoir se poursuivre.

Des interventions du PNUD ont contribué à des réalisations concrètes qui protègent l'environnement.

Dans le cadre du projet « Adaptation au changement de climat » le PNUD a réalisé un projet pilote de stabilisation mécanique et de reforestation du cordon dunaire de Nouakchott. Le cordon, qui protège la capitale des inondations, était

fragilisé par une brèche résultant de prélèvements de sable pour la maçonnerie durant des décennies. L'opération pilote a eu comme résultat la création, sur la dune côtière, d'un couvert végétal formé d'espèces bien adaptées à la zone mais aussi la reconstitution physique de la dune à l'endroit où la brèche était située. Le projet a été reconnu comme une bonne pratique pour la région, et le GIZ a puisé dans cette expérience-pilote pour son projet « Adaptation aux changements climatiques des villes côtières ».

Dans le cadre du projet OMD-F, avec l'appui du PNUD et ses agences sœurs des Nations unies et des ONG nationales, les populations des zones d'intervention ont réussi des actions de gestion et de valorisation des ressources naturelles contribuant à la régénération de gommeras, à l'aménagement de sites sylvopastoraux, à la fixation de forêts classées et la restauration et l'aménagement de sols dégradés. Dans ce cadre, l'évaluation finale du projet cite deux exemples de grande réussite : au niveau du Parc national du Diawling et de sa zone périphérique, les populations riveraines ont contribué à la régénération de 20 ha de mangroves et dans le Brakna et le Trarza, des réserves pastorales de cinquante hectares chacune a permis aux populations locales de gérer rationnellement des ressources pastorales très utiles au cheptel en période de soudure.

Généralement, les interventions du PNUD dans le domaine de la gouvernance environnementale ne tiennent pas compte des questions de l'égalité entre les hommes et les femmes, ni d'autres formes d'exclusion ou d'inégalité.

Les interventions dans ce domaine peuvent être considérées, pour la plupart, indépendantes du genre (ou « aveugles au genre »), bien que quelques projets aient organisé des activités pour les femmes sur le plan communautaire. Selon l'évaluation finale du projet OMD-F, celui-ci s'est assuré de la représentation des femmes en tant que membres des comités de gestion villageois et de l'autonomisation de celles-ci à travers la création d'activités génératrices de revenus (maraîchage), la formation sur les cultures hors sol et le

renforcement des capacités d'organisation. Dans le cadre du Projet SAICM (Gestion saine des produits chimiques), le PNUD a appuyé une coopérative féminine à Kaédi dans la sensibilisation des femmes teinturières à la gestion rationnelle des produits chimiques qu'elles utilisent afin de réduire au minimum leurs effets négatifs sur la santé humaine, animale et environnementale.

Certaines interventions du PNUD dans ce domaine font un lien entre la pauvreté et l'environnement, notamment le projet Articulation pauvreté-environnement et le projet OMD-F, mais dans l'ensemble, ces interventions n'abordent pas directement les questions d'inégalités et d'exclusion.

4.2.1.2 Les populations pauvres et l'environnement

Effet 2009-2011 : Les communautés vulnérables ont accès à des services sanitaires et environnementaux de base (Effet n'apparaissant pas dans Atlas)

Effet 2012-2016 : Les populations pauvres, notamment les jeunes et les femmes, tirent des bénéfices de la conservation et de la valorisation économique du capital naturel productif et s'adaptent au changement climatique (Effet 29)

Stratégie et programmes du PNUD

La stratégie du PNUD dans le domaine de l'environnement, comme dans la lutte contre la pauvreté, comprend un volet politique-stratégique, le thème de la section précédente, et un volet communautaire. Cependant, cette stratégie n'est pas immédiatement apparente d'après une lecture des documents de programme PNUD et le système de gestion Atlas. Le CPD 2009-2011 articule un effet – les communautés vulnérables ont accès à des services sanitaires et environnementaux de base – mais celui-ci n'apparaît pas dans Atlas. Dans le cas de l'UNDAF 2012-2016, son troisième axe met l'accent sur l'amélioration de la gouvernance environnementale en articulant deux effets, celui concernant la gouvernance environnementale, et l'effet cité ci-dessus concernant les

populations pauvres et le capital naturel. Ce dernier est présenté dans le CPD du PNUD avec les effets « pauvreté et insécurité alimentaire » et non pas avec l'effet « gouvernance environnementale ». Selon Atlas, seule une des quatre composantes du programme conjoint environnement (qui s'est terminé en 2012) est liée à ce dernier effet.

Néanmoins, la double stratégie apparaît dans les projets. Par exemple, l'Articulation pauvreté-environnement, qui intervient surtout sur le plan national mais également sur le plan régional avec les Agenda 21, avait aussi un élément communautaire. Comme décrit dans la section précédente, le projet OMD-F avait deux composantes, une qui visait l'intégration de l'environnement stratégique, et l'autre la gestion locale des ressources naturelles. Le nouveau projet AMCC vise deux résultats en lien avec une stratégie locale sur le climat, dont l'un est axé sur les institutions et l'autre sur les initiatives communautaires.

Le Programme de micro financements du Fonds pour l'environnement mondial, mieux connu sous son acronyme anglais SGP (Small Grants Programme), financé par le FEM et mis en œuvre par le PNUD, contribue directement à l'effet escompté (mais qui, pour des raisons administratives, n'apparaît pas dans Atlas comme faisant partie du programme pays du PNUD). Le SGP soutient par des montants allant jusqu'à 50 000 USD des projets émanant d'ONG et d'associations communautaires dans les domaines de la biodiversité, des changements climatiques, de la gestion durable des forêts, de la protection des eaux internationales, de la limitation des polluants organiques persistants, et de la restauration des terres dégradées.

La plupart de ces interventions étant déjà analysées dans la section précédente, l'analyse présentée dans les paragraphes suivants sera brève.

L'efficacité de la contribution du PNUD

Les interventions du PNUD ont contribué à la réalisation de l'effet escompté, bien que la qualité des initiatives soit variable.

Dans le cadre du projet OMD-F, le PNUD a réalisé des activités permettant aux populations locales de tirer bénéfice du capital naturel productif. Par exemple, avec le SGP, trois forêts classées sont gérées de manière participative par les villageois organisés en coopératives et encadrés par des ONG. Une vingtaine d'hectares de mangroves a été régénérée au niveau du Parc national du Diawling et sa zone périphérique, ce qui a impliqué une production et une plantation de 20 000 plants par les villageois et une sensibilisation de ceux-ci à l'importance de la mangrove dans le bas-delta. Le PNUD a également appuyé la pratique des cultures hors sol dans cinq villages de rapatriés dans la région du Brakna, ce qui a permis une augmentation des revenus dans les zones cibles. La production de plants a servi d'une part à être repiquée sur les périmètres appartenant aux bénéficiaires et d'autre part à être vendue aux producteurs maraichers de la zone. L'évaluation du projet F-OMDF estime le revenu dans l'un de ces villages (Hamdalaye) à près de 2 250 000 ouguiyas (environ 10 000\$), un succès rendu possible grâce à l'acquisition et la maîtrise par des coopératives féminines de la technique de cultures hors sol et des règles de gestion³². Entre 2009 et mi-2015, le SGP a mis en œuvre environ 75 micro-projets, dont 3 visités par l'équipe de l'ERAD et dont les résultats étaient visibles, sauf dans le cas d'une pépinière où les efforts n'ont pas été concluants. Le projet « Articulation pauvreté environnement » a appuyé la mise en œuvre des microprojets de démonstration des liens entre pauvreté et environnement dans deux communes. Ces actions de faible envergure (jardins maraichers) et leur faible impact sur la vie des populations bénéficiaires posent des problèmes d'efficacité et d'efficacités.

Les interventions sur le terrain n'avaient pas de stratégie pour promouvoir l'égalité entre les sexes ou l'autonomisation des femmes, mais ont néanmoins bénéficié aux femmes. Les projets ciblaient des populations pauvres, sans

mettre d'accent particulier sur l'inégalité ou l'exclusion.

Les documents de projet, y compris la stratégie SGP pour la phase opérationnelle 5 du FEM, mentionnent à peine les femmes, et n'abordent pas les questions de réduction des inégalités ou d'exclusion, bien que la réduction de la pauvreté et l'alignement avec le CSLP y figurent. Les données dans les rapports disponibles ne sont pas ventilées par sexe. Le rapport d'évaluation du projet F-OMD mentionne des résultats pour des femmes, et les visites sur le terrain ont révélé qu'au moins certains projets SGP bénéficient surtout aux femmes.

4.2.2 LA QUALITÉ DE LA CONTRIBUTION DU PNUD DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

4.2.2.1 Pertinence

L'analyse des activités du PNUD en Mauritanie, au regard des besoins du pays en matière d'environnement et du programme du PNUD, fait clairement ressortir le caractère pertinent de la contribution du PNUD. Cependant, l'absence d'une véritable stratégie du PNUD dans le domaine atténue ces constatations globalement positives.

L'engagement de la Mauritanie et du PNUD s'est traduit par une prise en compte de l'environnement dans le CSLP III et l'élaboration du PANE 2. Cet engagement s'est poursuivi avec la conception et la mise en œuvre d'activités (projets/programmes) en adéquation avec les plans, stratégies et textes réglementaires nationaux, à savoir le renforcement des capacités des institutions de l'État et de la société civile en gestion et valorisation des ressources naturelles, prévention et gestion des risques de pollution et de catastrophes naturelles, et ce avec la prise en compte des changements climatiques. Les ressources mobilisées (humaines et financières) pour l'appui du PNUD ont également permis d'élaborer ou

32 Évaluation finale OMD-F environnement, p. 27.

d'améliorer des textes réglementaires nécessaires à la situation du pays, et d'établir des situations de référence à des fins de suivi environnemental (profil chimique du pays, qualité du milieu marin, catalogue de normes environnementales).

Néanmoins, le PNUD en Mauritanie n'a actuellement pas de stratégie clairement articulée dans le domaine de l'environnement. La plupart des interventions mises en œuvre pendant la période couverte par l'ERAD ont démarré entre 2008 et 2010. Deux projets d'assistance préparatoire ont démarré en 2012, mais il y n'existe pas encore de projets intégraux. L'AMCC, qui est la déclinaison locale d'une initiative globale de l'UE, et la troisième phase de l'Articulation pauvreté-environnement sont les seuls projets nouveaux et intégraux de la période en cours. Lors de la présente évaluation, le Bureau pays n'était pas en mesure d'articuler sa stratégie pour la suite, malgré l'importance des questions environnementales pour la Mauritanie.

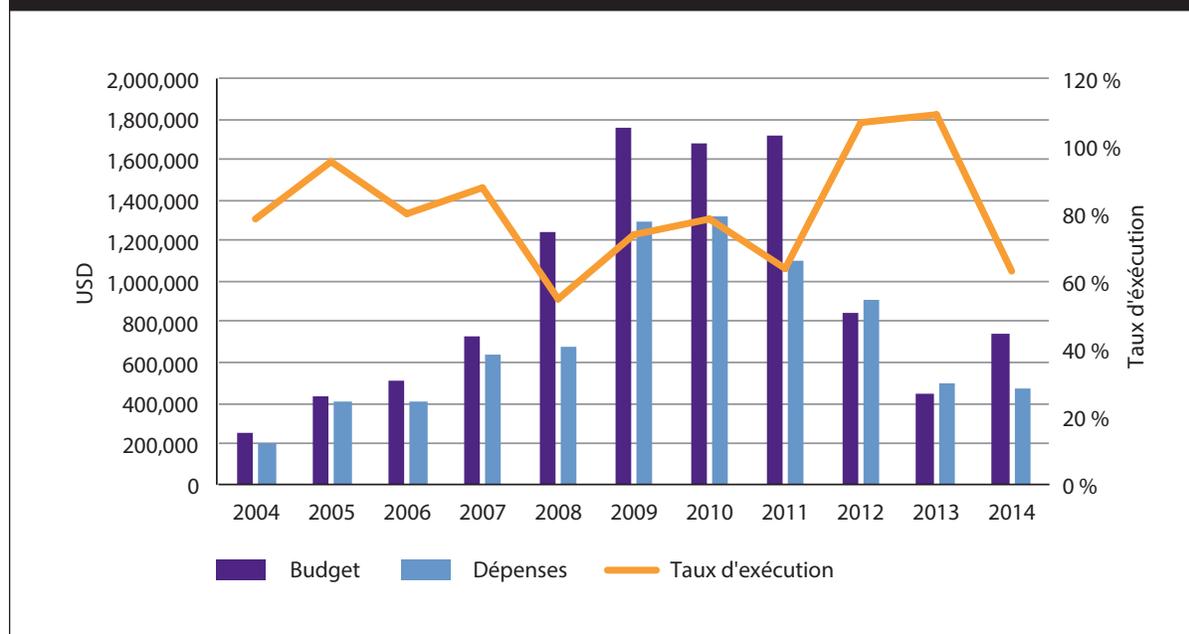
4.2.2.2 Efficience

Les interventions du PNUD dans le domaine de l'environnement ont souffert de retards dans la mise en œuvre et les taux d'exécution sont variables.

Les activités mises en œuvre ont, dans une certaine mesure, contribué à produire les résultats et effets escomptés, cependant, les interventions souffrent de retards en partie dus aux difficultés de décaissement au niveau du bureau pays, mais également de difficultés du côté du partenaire national et du système « NIM » (voir la Section 5.4.1). Par exemple, dans le cas du projet « biodiversité, gaz, pétrole », selon son évaluation à mi-parcours, l'exécution financière du projet a été assurée dans sa quasi-totalité par le bureau pays du PNUD, l'unité de gestion du projet n'ayant pas été pleinement fonctionnelle jusqu'au dernier trimestre de l'année 2013.

Le Figure 13 ci-dessous montre l'évolution du budget et des dépenses dans le portefeuille envi-

Figure 13 : Evolution du budget, des dépenses et du taux d'exécution dans le portefeuille environnement³³



Source : Atlas

33 Tous les projets liés aux effets 11, 25, 29 et 33, plus quelques projets anciens non-liés à des effets, mais qui d'après leur titre sont liés à l'environnement.

ronnement (les années 2004-2008 sont comprises afin de montrer les tendances précédant la période couverte par l'ERAD). Le portefeuille a augmenté (en termes financiers) entre 2004 et 2009. Entre 2009 et 2012, le budget dédié aux projets dans le domaine de l'environnement se situe autour de 1 700 000 USD par année. Plusieurs projets se sont terminés en 2012, entraînant la diminution de la taille du portefeuille. Le taux d'exécution a fluctué au cours de la période, le creux en 2008 étant certainement dû à la situation politique. Le taux ne dépasse pas 80 % entre 2008 et 2011. En 2012 et 2013, les dépenses ont légèrement excédé les budgets, et en 2014, le taux d'exécution se situait à 63 %.

Concernant coordination avec les autres agences du système des Nations unies, le projet OMD-F a fourni des ressources importantes, mais la coordination s'est avérée difficile, surtout avec les agences non-résidentes. Selon l'évaluation finale du projet, malgré ses résultats appréciables, le projet est resté dans son ensemble invisible du fait d'une large dispersion des réalisations sur le terrain et d'un manque de stratégie commune de communication. Les deux éléments du projet, la gestion locale de l'environnement sur le terrain et l'aspect politique, n'ont pas été mis en œuvre de manière conjointe, mais plutôt en parallèle. En conséquence, il n'y a pas eu une réelle synergie entre les deux effets. Depuis, l'UNDAF avec son plan d'action conjoint, améliore en principe la coordination entre les agences. La concertation permet à chaque agence de connaître les activités prévues par les autres. Cependant, les efforts pour développer un projet conjoint sur la résilience aux changements climatiques n'ont pas abouti à un nouveau programme. De plus, les entretiens suggèrent que dans un contexte de ressources bien limitées dans ce domaine, il y a parfois une concurrence au lieu d'une coordination.

Le PNUD a par contre développé un partenariat stratégique avec la GIZ, capable d'influencer la politique gouvernementale dans le domaine de l'environnement. A titre d'exemple, ils sont partenaires principaux dans le Programme régional ACCC dont l'UNESCO est initiateur. Sur

le projet « biodiversité, gaz, pétrole » le PNUD intervient en partenariat avec la GIZ, UICN et WWF. Sur ce projet, certains interlocuteurs regrettent l'arrêt des contributions du PNUD avant la fin du programme, la GIZ qui a continué son intervention en position de leader pourrait par conséquent avoir le mérite du résultat. La GIZ coordonne le Groupe thématique sur l'environnement et le développement durable, qui réunit les partenaires techniques et financiers actifs dans le secteur, y compris les ONG internationales, et dont les termes de référence sont annexés au PANE 2. Le groupe se réunit régulièrement pour partager des informations sur les programmes et les initiatives dans le secteur. Le groupe a aussi comme objectif le suivi et des analyses conjointes de la politique sectorielle et de sa mise en œuvre y compris les capacités de l'administration, une réflexion sur les modalités d'intervention à envisager pour le secteur, ainsi que sur les messages communs à faire passer à l'administration. Il existe depuis mi-2014 un deuxième sous-groupe sur le changement climatique, animé par le PNUD.

4.2.2.3 Durabilité

La durabilité des résultats en matière d'environnement peut être considérée comme mixte au vu d'une variabilité de l'appropriation des résultats par les parties prenantes, et ce, en fonction des produits réalisés.

L'intégration de l'environnement et des changements climatiques dans le CSLP, le développement du PANE 2, et l'adoption de stratégies telles que la Stratégie sur les énergies renouvelables et la Stratégie pour la gestion internationale des produits chimiques sont des acquis qui montrent une certaine appropriation par les partenaires gouvernementaux. Certaines lois appuyées par le PNUD ont été adoptées, mais d'autres n'ont pas reçu l'appui nécessaire des partenaires nationaux. Le potentiel de durabilité des résultats au niveau régional est limité par le manque de capacités – par exemple les Agenda 21 qui ne sont pas mis en œuvre. Les plans régionaux de lutte contre la pauvreté incorporent une dimension environnementale, mais les plans eux-mêmes ne sont pas

mis en œuvre. Sur le terrain, l'évaluation finale du projet F-OMD observe que les communautés locales n'entendent pas abandonner les actions qui leur semblent efficaces en créant leurs propres porteurs de durabilité (leaders naturels, etc.) au sein des communautés locales, et conclut que « le programme conjoint environnement montre des signes de durabilité et de reproductibilité » ; les visites sur le terrain de l'équipe de l'ERAD tendent à confirmer cette conclusion. Cependant, dans d'autres cas, la durabilité est menacée. Par exemple, le projet ACCC a obtenu le résultat souvent cité de la protection et la réhabilitation du cordon dunaire. Cependant, ce site pilote se trouve à moins d'un kilomètre d'un marché aux poissons qui empiète sur la dune, et actuellement, l'espace allant au-delà du terrain de transformation du poisson et englobant le site pilote du projet a été rattaché au marché aux poissons par les autorités. En ce qui concerne les projets SGP, les visites sur le terrain ont montré les mêmes défis que les projets de lutte contre la pauvreté et de relèvement rapide (certaines activités étant très similaires).

Généralement, les capacités pour une véritable prise en compte de l'environnement dans la planification et la lutte contre la pauvreté restent faibles, et la durabilité des résultats acquis jusqu'ici dépendra en partie d'un appui continu des partenaires de développement.

4.3 GOUVERNANCE

La gouvernance est un thème clé des deux UNDAF 2009-2011 et 2012-2016. Le premier comprenait un effet UNDAF, « d'ici 2010, la bonne gouvernance, la démocratie et l'Etat de droit sont promus et renforcés dans la perspective du développement social et économique durable ». Cet effet s'est décliné en deux effets programme, repris dans le Programme de pays PNUD. Le premier faisait référence à la modernisation de l'administration, et le deuxième à la prévention des crises et la protection et la promotion des droits humains. Dans le deuxième UNDAF, le thème de l'axe 4 est « l'amélioration de la gouvernance (économique, démocratique, territoriale et locale, contrôle citoyen de l'action publique) et

le renforcement des capacités des acteurs ». Cet axe comporte trois effets, repris par le Programme PNUD, couvrant les institutions démocratiques, l'administration publique, et la cohésion sociale. L'analyse de la contribution du PNUD qui suit est structurée selon ces trois thèmes.

4.3.1 LA CONTRIBUTION DU PNUD

4.3.1.1 Les institutions démocratiques

Effet 2012-2016 : Les institutions démocratiques sont renforcées pour le plein exercice de leurs fonctions, et favorisent la participation et le contrôle citoyens (Effet 30)

Stratégie et programme du PNUD

La stratégie du PNUD dans le domaine de la gouvernance doit être analysée à la lumière du contexte politique, le programme de 2009-2011 étant élaboré au cours de l'année 2008. La Constitution de 2005 avait consacré des avancées certaines dans le système démocratique et la transition politique ouverte en 2005 a abouti à un consensus national sur le système de gouvernance démocratique à mettre en place en Mauritanie. Les conditions d'organisation d'élections démocratiques, transparentes et inclusives ont été définies. Une Commission nationale indépendante a été mise en place avec une mission de supervision. L'organisation effective des élections était sous la responsabilité de la Direction générale des élections du ministère de l'Intérieur. Une Haute autorité de la presse et de l'audiovisuel (HAPA) a été créée pour veiller à l'égalité de l'accès des candidats aux médias publics pendant la campagne électorale. Un quota de 20 % minimum de femmes au parlement et aux conseils communaux a été institué. Cet élan démocratique a été interrompu par le coup d'Etat d'août 2008 qui a vu le retour en force de l'institution militaire. C'est à ce moment que le DPP 2009-2011 se mettait en place et le document a dû être révisé pour s'adapter au contexte incertain.

La mise en œuvre dudit programme a tout d'abord privilégié un recentrage sur des interventions ayant un impact direct sur les populations,

tout en maintenant une interaction au niveau central notamment dans le cadre de l'appui au dialogue politique ayant abouti à la définition des contours du retour à l'ordre constitutionnel. Les effets recherchés par le DPP 2009-2011 en matière de gouvernance étaient les suivants : « la modernisation de l'administration publique est appuyée et mise en œuvre et les institutions de contrôle disposent des outils et compétences pour jouer leur rôle » et « les politiques nationales de développement et les dispositifs de prévention des crises contribuent à la protection et à la promotion des droits humains, particulièrement pour les groupes vulnérables ». Ces deux effets ne mentionnent pas spécifiquement les institutions démocratiques, mais le texte du DPP explique que les interventions du PNUD devraient aussi contribuer au renforcement des institutions démocratiques à divers niveaux (municipalités, commissions indépendantes).

Après le début du programme, les accords de Dakar ont posé les jalons d'un retour à l'ordre constitutionnel avec l'accompagnement de la Communauté internationale. Bien que le consensus de 2006 n'ait jamais été retrouvé – l'essentiel de l'opposition signataire de l'accord de Dakar n'ayant pas participé aux élections de 2009 – les relations entre la Mauritanie et ses partenaires internationaux ont repris en 2010. Le CSLP III pour 2011-2015 comprend dans son axe 4 le développement de la gouvernance et le renforcement des capacités institutionnelles. Cet axe devrait mener à la refondation de l'État afin de lui permettre d'assurer son relèvement en mettant fin au déclin de son autorité, à la dérive de ses institutions et à la faiblesse des capacités de son administration. Les objectifs poursuivis sont entre autres de consolider et de pérenniser les institutions républicaines, d'affermir l'unité nationale et de renforcer le pluralisme et la liberté d'expression.

Le nouveau programme (DPP 2012 – 2016) consacre l'appui du PNUD sur trois priorités : a) le développement des capacités des institutions démocratiques, notamment le Parlement, pour une meilleure participation et un meilleur contrôle de l'action publique ; b) le renforcement

des capacités de l'administration publique pour une conduite plus efficace et plus transparente des politiques de développement axées sur les OMD (traité dans la section 4.3.2) ; et c) le renforcement des capacités nationales de promotion de la cohésion sociale à travers la pleine jouissance des droits humains, surtout ceux des jeunes, des femmes et des groupes marginalisés (section 4.3.3). Il est en outre prévu l'accompagnement de la mise en œuvre du CSLP III notamment par l'appui au renforcement des mécanismes de suivi-évaluation, de la stratégie d'institutionnalisation du genre, de la stratégie de lutte contre la corruption et de la stratégie pour les droits de l'homme. Un accent devrait être mis sur une régionalisation du CSLP III afin de mobiliser les acteurs locaux conformément aux stratégies sectorielles nationales, dans quatre régions pilotes.

Le PNUD a entrepris trois projets principalement pour concourir à la réalisation des résultats énoncés dans les deux DPP visant les institutions démocratiques et dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie d'appui qu'il a défini de concert avec les autorités nationales. Le premier intitulé « Renforcement des institutions démocratiques » et le second intitulé « Consolidation de la démocratie et du cycle électoral » ont été menés au cours de la première période pendant que le troisième, intitulé « Appui au parlement phase 2 », est en cours d'exécution. D'autres projets ont concouru à l'effet dont le programme conjoint multi-agences des Nations unies intitulé « Promotion de la participation politique des femmes en Mauritanie » et qui a été mené avec ONU Femmes, le FNUAP, le HCDH et le MASEF.

Le Projet « Appui au parlement » avait pour objectifs d'appuyer la mise en œuvre de la stratégie de développement parlementaire notamment dans les aspects suivants : (i) la création d'un environnement favorable à la mise en œuvre du travail parlementaire, notamment par le biais du renforcement des capacités de l'administration ; (ii) faire jouer au Parlement un rôle d'impulsion de politique de développement permettant la réalisation des OMD notamment par la participation à la lutte contre la corruption, la prévention des crises,

la participation des femmes dans le processus de prise de décision ; (iii) renforcer le pouvoir de représentation du Parlement à travers une proximité accrue vis-à-vis des citoyens et une meilleure prise en compte des besoins de ces derniers.

Le projet d'appui à la consolidation de la démocratie et du cycle électoral visait à promouvoir la mise en œuvre des réformes électorales nécessaires et la pérennisation des acquis démocratiques à travers : (i) la consolidation du code électoral ; (ii) le renforcement des mécanismes de l'administration électorale indépendante ; (iii) le renforcement des capacités de la société civile et ; (iv) l'amélioration de la décentralisation de la liste électorale.

Un nouveau programme d'appui au parlement phase 2 vise deux principaux résultats : (i) le Parlement est en mesure de s'impliquer davantage dans le cycle budgétaire et d'effectuer un contrôle de plus en plus efficace sur l'action du gouvernement et ; (ii) les parlementaires disposent d'outils et de capacités de communication, de vulgarisation et d'échange renforcés avec les citoyens et la société civile.

Aussi, le programme conjoint de promotion de la participation politique des femmes vise deux résultats : (i) le cadre institutionnel est consolidé en vue d'une meilleure contribution des femmes à la vie politique et à la prise de décision ; (ii) les capacités des acteurs institutionnels, particulièrement des femmes candidates et élues, et celles de la société civile sont renforcées pour une meilleure participation politique et représentativité des femmes. La stratégie de mise en œuvre repose sur une approche par cycle électoral, en vue d'accompagner l'intervention des différents acteurs liés à la participation politique des femmes durant les trois phases pré-électorales, électorale et postélectorale.

L'efficacité de la contribution du PNUD

Au cours de la période sous revue, des progrès ont été réalisés pour atteindre l'effet, notamment pour le renforcement des capacités de gestion du processus électoral. Cependant, les capacités

institutionnelles n'ont pas été suffisamment renforcées et les résultats sont restés éphémères. La culture et la participation démocratique n'ont pas été approfondies de façon significative. La participation et le contrôle citoyen n'ont pas beaucoup évolués. Quant au parlement, malgré un certain renforcement des capacités, les deux résultats visés par le programme PNUD 2012-2016 (« les parlementaires sont en mesure d'effectuer un contrôle plus efficace sur l'action du gouvernement notamment dans le cycle budgétaire » et « les parlementaires disposent d'outils et de capacités de communication, de vulgarisation et d'échange renforcés avec les citoyens et la société civile ») n'ont pas encore été atteints.

La mise en œuvre du programme PNUD et ses produits ont nettement contribué aux progrès observés vers la réalisation de l'effet, surtout en ce qui concerne le processus électoral. Le PNUD a notamment appuyé la codification de la législation électorale et la création et le renforcement de la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Le PNUD a également renforcé les capacités des acteurs politiques, y compris la société civile. Néanmoins, ce progrès a été atténué par quelques limites.

En premier lieu, le PNUD a favorisé la disponibilité d'un corpus juridique électoral complet et sa vulgarisation à travers un recueil et différents guides. Il a fourni une expertise juridique pour la révision du code électoral et la prise en compte de nouveaux aspects issus du dialogue politique de 2011. Ensuite, il a appuyé la publication d'un recueil de textes et de supports didactiques relatifs au processus électoral, ainsi que leur dissémination auprès des acteurs du processus électoral comme la CENI, des bureaux de vote et des observateurs. D'autres outils – un guide technique sur le contentieux électoral, le code de conduite des candidats et des partis politiques et un guide de l'électeur – ont également été diffusés auprès des partis politiques et des organisations de la société civile.

Le PNUD a aussi apporté un soutien à la création de la CENI. Jusqu'à en 2012, le processus

électoral en Mauritanie s'est appuyé essentiellement sur le ministère de l'Intérieur à travers la Direction générale d'appui au processus électoral. En effet, les commissions électorales mises en place respectivement en 2005 et en 2009 avaient un rôle d'observation relativement limité. Elles avaient une existence effective périodique, le temps de la préparation et de l'organisation des élections. Cette réalité rendait peu probable leur professionnalisation ce qui réduisait leur véritable pouvoir vis-à-vis de l'administration du ministère de l'Intérieur. Le PNUD, avec d'autres acteurs membres de la communauté internationale, a commencé par contribuer au dialogue politique en regroupant une partie de l'opposition et la majorité qui a mené à la mise en place de la nouvelle CENI en 2012.

Le PNUD a mis à disposition une expertise juridique pour l'élaboration de l'ordonnance portant sa création. L'article 2 de la loi organique 2012-027 stipule que la CENI dispose de la plénitude des pouvoirs pour préparer, organiser, superviser l'ensemble des opérations électorales, de la validation du fichier électoral à la proclamation des résultats et leur transmission au Conseil constitutionnel pour proclamation définitive. Elle veille en outre au respect du principe de l'égalité d'accès de tous les candidats en compétition aux organes officiels de la presse écrite et audio-visuelle, et participe à l'information, et à l'éducation de la population en matière électorale. Ce transfert des attributions en matière d'organisation des élections depuis le ministère de l'Intérieur vers cet organe à vocation indépendante, permanente et consensuelle de l'ensemble des forces politiques en présence et de la société civile est un progrès dans le domaine de la gouvernance démocratique.

Avec l'appui du PNUD, une ingénierie en matière électorale a bien été développée au sein de la CENI et du ministère de l'Intérieur. Le PNUD a contribué à la constitution d'un fichier électoral biométrique en lien avec le fichier de la carte nationale d'identité et la mise en place d'un centre technique avec une application permettant de gérer le fichier électoral ainsi que les résultats avec une saisie décentralisée à partir de 54 points situés

dans les différents départements. Ceci a permis le traitement des résultats des élections et leur publication dans un délai raisonnable. En effet, avant la mise en place de ce dispositif, le délai de publication des résultats des élections était aléatoire et pouvait s'étendre à quelques semaines. Actuellement, ce délai est réduit à une fourchette de 24 et 72 heures pour les élections présidentielles et législatives et de deux à trois semaines pour les élections municipales. Le PNUD a également soutenu la mise en place d'un centre fonctionnel de ressources sur l'éducation civique au sein de la CENI, et les capacités de son personnel ont été renforcées. Le renforcement des capacités a été possible notamment par le recrutement de personnel qualifié surtout dans les domaines de l'informatique, et leur formation à travers leur participation à la conception et à la mise en place du système informatique de gestion des élections.

Cependant, ces progrès en matière électorale ont été atténués par quelques limites politiques ainsi que par une mauvaise capitalisation de l'expertise. La première contrainte est que la CENI ne fait pas l'unanimité dans la classe politique dont une partie demande sa recomposition. Deuxièmement, la nouvelle structure au ministère de l'Intérieur, qui a succédé à la Direction générale des élections, comporte encore dans ses attributions une bonne partie de celles de la CENI nouvellement créée, ce qui laisse croire que l'évolution vers un organe indépendant est mitigée.

Parallèlement, au moment du passage du mandat de l'organisation des élections de la Direction générale des élections à la CENI, l'ensemble du capital humain et technique n'a pas été transféré, même si certains cadres ont été repris. Ceci pourrait être expliqué justement par le fait que les attributions de la nouvelle structure administrative recourent celles de la CENI. Néanmoins, un transfert de toutes ses compétences de l'ancienne direction générale à la CENI aurait assuré une meilleure capitalisation tout en renforçant l'autonomie de la nouvelle institution.

De plus, du côté technique, une grande partie du personnel de la CENI et des cellules régionales

n'est plus en poste après les élections. Les dispositions de mise à jour annuelle du fichier électoral ne sont plus respectées, le délai du mois d'avril 2015 étant passé sans que cela ne soit fait et sans qu'aucun projet en cours ne permette d'aller dans ce sens. Un risque existe que la maintenance du centre de données et du centre de saisie d'une soixantaine de postes ne puisse pas être assurée. Le capital technique et technologique qui aurait pu être utilisé comme une preuve de la sincérité des élections futures à faciliter le dialogue politique, risque ainsi de se perdre après un certain temps.

La société civile dispose de capacités accrues en matière électorale, grâce au soutien du PNUD. En plus des supports de communication déployés, dont le recueil de textes en matière électorale, le guide de l'électeur et plusieurs affiches. Le PNUD a organisé plusieurs formations pour les organisations civiles, et a réussi à mieux sensibiliser et les former pour accompagner le processus démocratique. Les capacités des journalistes en matière de couverture d'élections apaisées ont été renforcées, en collaboration avec la HAPA. Des réseaux des femmes pour la prévention des conflits en période préélectorale ont été formés. Néanmoins, pendant la période prise en compte par l'ERAD, la société civile n'a pas pu émerger comme une force d'ajustement qui incarne l'intérêt du citoyen au-dessus des postions partisans.

Le PNUD a contribué à doter le Parlement – notamment l'Assemblée nationale – des supports essentiels pour le travail parlementaire. Cependant, le soutien du PNUD n'a pas véritablement permis un renforcement des capacités.

Jusqu'en 2006, le Parlement mauritanien a davantage joué un rôle de chambre d'enregistrement. L'expérience démocratique inclusive de 2006 a auguré un exercice parlementaire riche par la qualité de la production et la représentativité de l'ensemble des forces politiques. Entre 2006 et 2007, une stratégie de développement parlementaire en vue de promouvoir un développement à long terme des deux institutions parlementaires a été élaborée avec l'appui du PNUD et la coopération allemande. En 2008, un plan de restruc-

turation du personnel de l'assemblée incluant un nouvel organigramme et un nouveau statut de la fonction publique parlementaire a été adopté. Les dysfonctionnements identifiés avaient pour cause des problèmes matériels (exiguïté des locaux, insuffisance matérielle et de moyens de travail), des problèmes de compétences (un effectif pléthorique pour très peu d'agents qualifiés) et d'organisation (absence d'une division claire du travail, absence d'une véritable gestion des ressources humaines) et des problèmes de règles et de pratiques parlementaire en l'absence d'une tradition dans le domaine.

Grâce au PNUD, l'administration parlementaire est maintenant mieux outillée en matière de nouvelles technologies de l'information et de communication, à la fois pour réaliser son travail quotidien de support du travail parlementaire, ainsi que pour communiquer avec les citoyens et la société civile. Le PNUD a soutenu la mise en place d'une base de données multimédia et d'un centre de ressources physiques afin de mieux conserver la mémoire parlementaire. Une stratégie de communication a été élaborée et a donné lieu à l'expérimentation de plusieurs actions de communication internes et externes et à l'installation de certains supports comme des écrans installés dans l'enceinte du parlement pour rappeler l'agenda parlementaire et retransmettre les débats, la mise en place d'un minuteur pour la gestion de la parole et d'écrans pour la diffusion publique du programme des sessions parlementaires.

Le PNUD a organisé des formations, a mis à disposition une expertise externe, et a organisé des voyages d'études et des échanges avec d'autres parlements. Les cadres ont ainsi été initiés aux différentes tâches du processus parlementaire. Ils ont pu partager l'expérience d'autres parlements disposant d'une tradition séculaire. Au-delà des savoir-faire acquis, ils ont été initiés à la culture de fonctionnaire d'une institution parlementaire. Les députés et les sénateurs ont reçu un soutien permettant de mieux cerner leur rôle, de s'appropriier les modalités de leur exercice et de la manière de s'appuyer sur l'administration parlementaire pour le réaliser. La Commission

des finances de l'Assemblée nationale a été particulièrement accompagnée pendant les cessions budgétaires afin de permettre aux élus et au personnel d'appui de s'approprier les modalités requises et un guide du député a été élaboré.

Le PNUD a également contribué à la création d'un groupe parlementaire anticorruption et à l'organisation de formations sur les instruments internationaux de lutte contre la corruption. Mais l'usage d'outils de communication innovants par les parlementaires pour échanger avec les citoyens reste faible et aucun progrès significatif n'a été constaté par rapport à 2012.

Malgré ce soutien, le Parlement ne dispose toujours pas d'une expertise interne suffisante, même si l'on peut estimer que le passage des personnes ressources externes a dû avoir un certain effet. Les actions de renforcement des capacités ont été effectivement très faibles lors du premier projet PNUD et il n'y a pas eu de division de travail claire qui aurait permis de définir qui devait être formé et dans quel domaine. Une partie de l'expertise a été orientée vers l'appui direct (par substitution à l'administration) au travail parlementaire lors des différentes cessions notamment les cessions budgétaires. L'assistance en cours vise à mettre à disposition d'une équipe d'expertise permanente pour une période de quatre ans. Ceci va appuyer davantage le travail parlementaire mais le risque est que cette modalité ne favorise pas le développement d'une véritable expertise interne.

La contribution du PNUD au renforcement des capacités des institutions démocratiques a également appuyé le progrès vers l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Plus particulièrement, le soutien du PNUD en partenariat avec les autres agences du système des Nations unies a permis une amélioration de la participation des femmes aux processus et institutions politiques du pays. Cependant, l'action du PNUD dans le domaine du renforcement des institutions démocratiques n'a pas eu d'effets directs dans la réduction des inégalités ou de l'exclusion.

L'ouverture démocratique en 2005 a abouti à l'instauration d'une loi sur les quotas des femmes dans les assemblées. Ceci a été renforcé en 2012 par l'instauration d'une liste nationale de 20 femmes. Depuis 2012, dans le cadre d'un programme conjoint sur la promotion de la participation politique des femmes en Mauritanie, le PNUD et ses partenaires ont sensibilisé les réseaux de femmes (touchant 2000 femmes) pour les encourager à porter leur candidature. Une fois candidate, le programme cherche à renforcer leur capacité à conduire la campagne électorale. Une fois élues, 316 femmes conseillères municipales ont été formées au rôle d'élue locale. De plus, un groupe d'expertes nationales en genre et des groupes de plaidoyer ont été formés.

En somme, depuis 2009, des progrès notables ont été réalisés dans le sens du renforcement du processus démocratique et des capacités de certaines institutions qui en sont le garant. Il s'agit principalement du Parlement et de la CENI qui ont été équipés et outillés pour mieux soutenir le processus électoral et parlementaire. Cependant, les acquis restent fragiles du fait d'une part, de l'absence de conservation des capacités développées et leur capitalisation pour améliorer le dispositif (cas de la CENI) et une expertise interne encore faible (cas du parlement) et d'autre part, du fait qu'une partie des acteurs politiques ne se reconnaisse pas dans ces institutions. Enfin, le fait que le Conseil constitutionnel qui joue un rôle clef dans le processus politique soit aussi peu outillé et presque démuné en matière de capacités de personnel rend encore plus fragile les acquis obtenus au sein des autres institutions.

4.3.1.2 L'administration publique

Effet 2009-2011 : La modernisation de l'administration est appuyée et mise en œuvre et les institutions de contrôle disposent des outils et compétences pour jouer leur rôle (Effet 23)

Effet 2012-2016 : L'administration publique dispose de capacités et compétences accrues pour une conduite plus efficace des politiques de développement, y compris à travers l'approche sensible au genre et aux droits humains (Effet 31)

Stratégie et programme du PNUD

En ce qui concerne l'administration publique, l'effet recherché pour le CPD 2009-2011 est le suivant : « la modernisation de l'administration publique est appuyée et mise en œuvre et les institutions de contrôle disposent des outils et compétences pour jouer leur rôle ». Les interventions du PNUD devraient à cet effet contribuer à : (i) l'amélioration de la performance et la simplification des services pour faciliter l'accès des usagers, y compris au niveau local ; (ii) le développement des capacités, en particulier aux niveaux régional et local, pour la lutte contre la pauvreté, y compris sur le volet statistique ; (iii) le renforcement des institutions démocratiques à divers niveaux (municipalités, commissions indépendantes) ; (iv) l'amélioration de l'accessibilité de l'appareil judiciaire pour les plus vulnérables ; et (v) la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption».

Le nouveau programme (CPD 2012-2016) consacre l'appui du PNUD sur trois priorités dont « le renforcement des capacités de l'administration publique pour une conduite plus efficace et plus transparente des politiques de développement axées sur les OMD ». Selon le Plan d'action de l'UNDAF, le PNUD compte contribuer, avec ses partenaires du système des Nations unies, à assurer que les structures nationales disposent : d'outils de planification, budgétisation, gestion et suivi-évaluation du CSLP et des OMD, et d'une gestion efficace de l'aide au développement ; de capacités à collecter, traiter, analyser et diffuser des données désagrégées ; de compétences nécessaires pour assurer la coordination et le pilotage du développement humain et des OMD au niveau régional ; de capacités accrues pour fournir des services de qualité ; d'outils et capacités pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption ; et, de capacités pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'institutionnalisation du genre.

En résumé, la stratégie du PNUD consistait à renforcer tout le cycle de gestion du développement à travers trois leviers : l'amélioration de la planification et le suivi du développement (aux

niveaux national, sectoriel, régional et local), l'amélioration de l'offre de services en matière d'accès, de qualité et enfin, la lutte contre la corruption pour une meilleure utilisation des deniers publics. Les interventions du PNUD pendant la période 2009-2015 conçues et réalisées de manière à obtenir les résultats prévus par les documents de programme pays sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

Le projet « Appui au renforcement des capacités favorables à une croissance inclusive » (2013-2016) vise à renforcer les capacités de l'administration publique pour une conduite plus efficace des politiques de développement. Cette contribution devait être déployée à travers la mise en place d'outils de planification et de suivi-évaluation du CSLP et des OMD, ainsi que le renforcement des capacités du système statistique national en vue de la collecte, du traitement, de l'analyse et de la diffusion de données désagrégées. Le PNUD a aussi aidé le gouvernement à mettre en place une base de données d'assistance au développement. Le prédécesseur de ce projet, « croissance favorables aux pauvres » (2009-2012), était lié à l'effet « pauvreté » donc certains éléments de cet appui sont également traités dans la section 4.1.

Le projet « Planification basée sur les OMD et suivi-évaluation au niveau local » (2009-2013) vise le renforcement des capacités nationales en matière de suivi-évaluation notamment aux niveaux régional et local, et ce à travers : (i) l'élaboration des programmes régionaux de lutte contre la pauvreté (PRLP) ; (ii) l'appui à la mise en place des outils et mécanismes indispensables à la planification et au suivi ; (iii) l'identification de lacunes de capacités dans ce domaine et l'appui à la mise en place de réponse appropriées.

Le « Projet d'Appui aux communes de l'Assaba (PACA) » (2005 - 2009), un programme du FENU, visait à améliorer l'accès des populations aux services sociaux et aux infrastructures de base et à promouvoir les initiatives locales dans 21 communes de la wilaya de l'Assaba.

Le Projet « Articulation des réseaux territoriaux et thématiques pour la gouvernance et le développement local (ART-GOLD) en Mauritanie » (2010-2015) est structuré autour de trois produits clés, à savoir : (i) un mécanisme participatif de concertation pour la planification, la mise en œuvre et le suivi du développement humain au niveau régional est opérationnel ; (ii) Les dispositifs de planification participative au niveau régional sont opérationnels ; (iii) Des partenariats stratégiques promouvant le partage des connaissances et des bonnes pratiques en appui au développement régional sont mis en place.

Le « Projet d'appui à l'amélioration de la qualité du service » (2009-2012) visait à promouvoir la simplification des procédures, un meilleur accès des usagers à l'information sur les services publics, une mise en ligne progressive de certains de ces services, et une culture de redevabilité au sein de l'Administration.

Le projet « Initiation d'un programme d'appui à la Stratégie nationale de lutte contre la corruption » (2012) visait à soutenir la préparation de la mise en œuvre de ladite stratégie. Le « projet d'appui à la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption » (2013- 2016) cherche à atteindre deux résultats, à savoir : (i) l'administration publique dispose des outils et des capacités adéquats pour la mise en œuvre efficace de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption ; (ii) La société civile dispose de capacités accrues en matière de culture citoyenne et de contrôle de l'action publique.

L'efficacité de la contribution du PNUD

Les interventions du PNUD ont renforcé la fonction de planification, à travers un soutien à la production de documents appropriés, sans que les structures intervenant aient pu être véritablement renforcées.

Au niveau central, à l'occasion de la réorganisation du MAED en 2011 et avec l'appui du PNUD, une direction chargée du Secrétariat du CSLP a été créée, suivi en 2012 par la création d'une direction dédiée au suivi évaluation du

CSLP. La création de cette structure répond au souci de disposer d'un dispositif pérenne chargé de la coordination quotidienne de l'ensemble des activités techniques de mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du CSLP, un progrès sur le plan institutionnel.

La période a également connu l'élaboration du CSLP III. Le système de suivi évaluation du CSLP a permis de réaliser en 2011 l'élaboration d'un tableau de bord trimestriel pour le suivi de sept secteurs, la préparation de rapports annuels de mise en œuvre du CSLP et l'élaboration, la validation et la diffusion d'un schéma d'opérationnalisation du suivi du CSLP III. Le PNUD a contribué de façon significative à ce processus, en soutenant l'élaboration du CSLP III, la préparation de revues et rapports annuels sur sa mise en œuvre, et en facilitant son évaluation finale en 2015.

Le PNUD a également soutenu le renforcement des capacités d'institutions locales et la mise en place d'instruments méthodologiques de planification et de programmation. Dans la région de l'Assaba, le FENU, avec un soutien du PNUD, a apporté un appui à l'élaboration des plans de développement communaux dans chaque commune avec une approche participative, marquant ainsi un temps fort du dialogue entre acteurs locaux (communes, organisations de la société civile, population). Cependant, il n'est pas certain que les mécanismes de concertation se soient ancrés dans la tradition communale, l'expérience n'ayant pas été renouvelée. Des plans d'investissement pluriannuels et annuels sont réalisés par les communes mais ils correspondent davantage à des listes peu réalistes de réalisations escomptées qu'à de véritables outils de programmation budgétaire. Plus de 25 opérations de formation ont été réalisées dans quatre domaines : des outils méthodologiques de montage et réalisation de microprojets, la gestion communale, la maîtrise d'ouvrage communale, des thèmes plus généraux. Néanmoins, les résultats sont inégaux, du fait d'un niveau général très faible, de formations insuffisamment ciblées et de la grande mobilité du personnel des services techniques.

Sur le plan régional, le PNUD a appuyé quatre régions à institutionnaliser des Groupes techniques régionaux qui regroupent les services déconcentrés et un représentant du collectif des maires. Le PNUD a apporté des formations sur les techniques de planification de l'élaboration de fiches de projet aux cadres des services régionaux, notamment aux membres de ces groupes techniques. Toujours avec le soutien du PNUD, une monographie de la Wilaya, une base de données de la société civile dans la région, et une cartographie des interventions des partenaires par secteur ont été réalisées. Un document de planification des actions de développement au niveau régional a été élaboré – « les lignes directrices » pour le développement de la région qui ont servi dans la déclinaison du CSLP en PRLP. De plus, un diagnostic participatif sur la situation du genre en relation avec les objectifs du millénaire a été réalisé dans deux régions, qui alimentent les actions du Programme conjoint de promotion de la participation politique des femmes.

De manière générale, des progrès en matière de planification sont apparents mais n'ont pas permis une amélioration significative de l'administration du pays – l'évaluation de l'UNDAF dénote des services publics inefficaces malgré l'accroissement des investissements et l'amélioration du plateau technique. Le constat est que les structures chargées de la planification n'ont pas véritablement été renforcées. Ceci est vrai concernant les structures de la Direction générale des stratégies et la politique économique du MAED et, les Cellules du MAED dans les régions. Les Cellules du MAED au niveau régional sont presque inopérantes et n'ont d'existence que dans la forme.

Dans les régions, plus particulièrement, après la réalisation des supports de planification, les réunions des Groupes thématiques régionaux semblent tourner en rond, ce qui a fait que la dynamique s'est éteinte. Les perspectives de pouvoir mobiliser des ressources une fois les lignes directrices élaborées ne se sont pas concrétisées.

Les structures membres des groupes thématiques sont restées faibles, avec peu de pouvoir et un taux de rotation élevé qui n'a pas contribué à pérenniser le capital de formation. Les PRLP « ne sont aucunement utilisés, ni en termes de programmation des actions, et encore moins en termes d'arbitrage budgétaire »³⁴. Le sentiment qu'on a pu avoir c'est qu'en dehors des documents produits, il ne restait rien du capital investi dans la constitution de l'espace de concertation et que les structures chargées de l'animer sont aussi démunies et aussi faibles qu'elles l'ont été au début des interventions.

Quant aux capacités de coordination de l'aide au développement, un document de projet a été signé en 2010, et la mise en œuvre n'a commencé qu'en 2012. Le PNUD a aidé le gouvernement à établir une base de données d'assistance au développement. Une mise à jour a été effectuée au cours du premier trimestre de l'année 2015. Certaines opérations, comme celles relatives au suivi et évaluation ne sont pas encore prises en compte dû à l'absence d'un module pour cette catégorie d'intervention. Le MAED a rencontré quelques problèmes posés par l'hébergement de l'application du code-source.

De façon générale, l'accompagnement du PNUD a davantage permis la production des documents de programmation (en s'appuyant pour l'essentiel sur une expertise externe) qu'il n'a permis un renforcement des capacités des structures en charge. Le pari actuel est de savoir, dans quelle mesure le cycle de planification peut se renouveler en l'absence du plaidoyer et de l'appui des partenaires techniques et financiers.

Quant aux autres aspects du programme liés à l'administration publique, les résultats de l'appui du PNUD sont éparpillés. Avec l'assistance du PNUD, la vision de la mise en œuvre de la réforme et du renforcement des capacités de l'administration publique a été étayée à travers plusieurs stratégies. Grâce aux interventions

34 Evaluation CSLP, p. 130.

du PNUD, l'environnement technologique de l'administration s'est amélioré et des outils ont été développés. Cependant, les structures chargées de la mise en œuvre des stratégies ne sont pas outillées pour assurer leur réalisation, et, de manière générale, les plateformes techniques et les applications informatiques n'ont pas été assez appropriées par l'administration.

En 2012, le PNUD a appuyé la formulation d'un Cadre stratégique de modernisation de la fonction publique, cependant, le cadre stratégique n'a pas été adopté, et n'est pas appliqué. D'autres stratégies développées avec l'appui du PNUD comprennent la stratégie de lutte contre la corruption ainsi que les textes d'application et le plan d'actions pour la mise en œuvre et la stratégie d'institutionnalisation du genre, qui sont abordés dans les pages qui suivent.

Dans le domaine technique, le PNUD a aidé à développer une stratégie de modernisation de l'administration et des technologies de l'information et de la communication, ce qui a favorisé la mobilisation de ressources importantes de la part d'autres partenaires dans le financement des infrastructures technologiques dont la connexion au haut débit et l'extension de la fibre optique dans toutes les régions. Le PNUD a également appuyé le développement d'applications informatiques génériques comme l'application de gestion du courrier administratif, le dispositif technique de gestion des maisons de service public, l'application de gestion intégrée des agents de l'État, l'application de gestion des procédures de la Direction générale du domaine et de la Direction générale de la fonction publique, le site Web pour les formalités administratives, les différents sites Web de ministères et de régions. Le PNUD a aussi soutenu la mise en place d'un centre de données, qui a commencé à héberger les données de certains ministères accessibles à distance, et la mise en place d'un centre d'essai au niveau de la Direction générale de l'informatique de l'État.

Cependant, de manière générale, les plateformes techniques et les applications informatiques n'ont pas été assez appropriées par l'administration. Par

exemple, la gestion du courrier n'a été utilisée que par une dizaine de services, et l'application de la gestion intégrée des effectifs est encore confinée à la Direction nationale de la fonction publique en attendant que les structures relais dans les ministères puissent se l'approprier. L'application et les équipements permettant d'informatiser les procédures à la Direction nationale de la fonction publique ont été livrés mais n'ont pas encore été installés. Le site Web des formalités administratives n'a pas véritablement changé la donne des services publics du fait que l'ensemble des activités prévues pour produire un effet sur l'amélioration de l'accès aux services n'ont pas été mis en œuvre. Le Centre d'essai venait d'être installé au moment de l'évaluation.

Il existe une antinomie entre le développement de ces outils et la dynamique de pilotage de l'administration qui est à la traîne ce qui fait que ces outils n'apportent pas le saut qualitatif souhaité. Ces outils ne sont pas véritablement appropriés et ne provoquent pas une dynamique de changement comme cela a été le cas dans d'autres pays. Le sujet des technologies de l'information et de la communication dans l'administration demeure une passion de quelques cadres initiés et non un enjeu partagé par les décideurs de l'administration publique.

Le PNUD a appuyé l'élaboration du corpus légal relatif à l'administration électronique mais aucune de ces lois n'a été adoptée par les autorités, témoignant d'un plaidoyer insuffisant.

La question de l'administration électronique implique la mise en place d'un cadre institutionnel et légal approprié. C'est ce qui a fait l'objet de l'élaboration avec l'appui du PNUD de nouveaux textes législatifs, notamment : (i) une loi d'orientation sur la société de l'information, (ii) une loi sur la protection des données individuelles, (iii) une loi sur les transactions électroniques, (iv) une loi sur la cybercriminalité, et (v) une loi et sur la cryptologie. Malheureusement ces lois n'ont pas encore été adoptées par le Gouvernement et votées par le Parlement. C'est donc un acquis fragile.

L'appui du PNUD a facilité l'accès des usagers à l'information sur les procédures administratives et à l'obtention des formulaires, même si cet accès est restreint en raison du développement limité d'Internet et du niveau d'accès très inégal en fonction de la situation sociale.

Avec l'appui du PNUD, trois cents procédures administratives concernant sept ministères ont été présentées en ligne avec la possibilité de télécharger des formulaires avant de les déposer dans les services concernés. Ceci a réduit la difficulté de certains usagers qui ne se déplaceront qu'une fois le dossier rempli. Ils vont surtout disposer de toutes les informations légales relatives à un service donné et seront donc outillés pour refuser les paiements illégaux. Des applications de gestion des courriers au niveau des Domaines et de la fonction publique, couplées aux bureaux d'accueil, permettent de suivre la progression dans le traitement de requêtes soumises à l'administration.

Cependant, le niveau du développement des interfaces Internet à l'intérieur du pays limite cette mesure aux habitants de Nouakchott principalement. Aussi, la chaîne de service n'a pas été remaniée en vue de simplifier les procédures et pour tenir compte de la mise en place de guichets uniques.

Le PNUD a contribué à une avancée dans la lutte contre la corruption même si le défi reste entier.

Le PNUD a appuyé l'élaboration de la stratégie de lutte contre la corruption adoptée en 2010, l'élaboration du plan d'action, la mise en place d'un observatoire de lutte contre la corruption et l'élaboration de la loi anticorruption. Il a aussi contribué au renforcement des structures de contrôle notamment par la mise en place d'un cadre de concertation regroupant la Cour des comptes, l'Inspection générale de l'Etat, l'Inspection générale des Finances et la mise en place d'une commission de transparence financière présidée par le Président de la Cour suprême. Par contre, le Comité interministériel chargé du suivi de la Stratégie nationale de lutte contre la cor-

ruption n'est pas mis en place. Le PNUD a aussi facilité l'adoption et la vulgarisation d'une charte de déontologie de la fonction publique ainsi que l'appropriation de la charte africaine de la fonction publique. Il a aussi aidé à l'élaboration d'un projet de loi visant la mise en place d'un parquet anticorruption, qui a été adopté.

Des changements dans ce domaine sont perceptibles. Depuis quelques années, la question de la corruption s'est invitée dans le débat public et l'inspection générale de l'Etat a bénéficié d'un renforcement. Plusieurs fonctionnaires ont été poursuivis pour corruption, ce qui commence à donner le sentiment d'une légère réduction de l'impunité. D'autres mesures ont été prises afin de faire face à la corruption ; dont l'adhésion du pays à l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) par l'atteinte du statut de conformité totale, l'adoption du nouveau code de passation des marchés publics et de ses décrets d'application et le lancement des audits de certaines entreprises publiques. Néanmoins, malgré ces avancées, le sentiment général est que la pratique de la corruption reste encore prépondérante.

Les interventions du PNUD dans ce domaine n'ont pas eu d'impact direct sur le progrès pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

En ce qui concerne les interventions devant améliorer la planification sur le plan régional, des diagnostics de la situation de la femme dans deux régions ont été faits, mais des actions spécifiques n'ont pas été entreprises. Il est à noter que les membres du groupe thématique régional rencontrés dans la région de l'Assaba n'étaient pas au courant du contenu du diagnostic. Les résultats dans le domaine de l'amélioration de la qualité des services publics étant surtout d'ordre technique sont neutres par rapport à l'égalité des sexes. L'ensemble des activités prévues pour l'amélioration de l'accès aux services, qui auraient pu avoir un effet sur les citoyens et donc sur l'égalité des hommes et des femmes, n'ont pas été mises en œuvre. Des interventions dans ce domaine devaient soutenir l'institutionnalisation

de la Stratégie nationale d'institutionnalisation du genre, mais la stratégie n'a été adoptée qu'en mars 2015.

Les résultats dans ce domaine ont eu des effets marginaux sur la réduction des inégalités et de l'exclusion.

En effet, le projet d'appui à l'amélioration de la qualité des services a permis l'accès aux informations et aux formulaires sur les procédures administratives par voie d'internet donc accessibles à près de 11 % de la population. On peut néanmoins estimer que dans cette catégorie, les facteurs de rétention et d'instrumentalisation de l'information ont été réduits. Il en est de même pour les textes publiés, les codes, les applications informatiques. Il n'y pas eu une approche spécifique pour les personnes vulnérables alors que les projets de maisons de services publics auraient pu constituer une offre intéressante pour les plus démunis dans la perspective de les implanter dans les régions. Quant aux appuis à la planification, l'accent est mis sur la lutte contre la pauvreté, mais la plupart des plans n'étant pas mis en œuvre, il n'y a pas eu de véritable effet.

4.3.1.3 Prévention des crises et cohésion sociale

Effet 2009-2011 : Les politiques nationales de développement et les dispositifs de prévention des crises contribuent à la protection et à la promotion des droits humains, particulièrement pour les groupes vulnérables. (Effet 24)

Effet 2012-2016 : Les institutions, les personnes vulnérables et les acteurs de la société civile sont plus activement engagés au niveau national et local, pour favoriser la cohésion sociale, dans une perspective de pleine jouissance des droits humains par tous (Effet 32)

Stratégie et programmes du PNUD

La stratégie du PNUD dans le cadre de l'appui en matière de prévention des crises et de promotion de la cohésion sociale est essentiellement double : sur le plan stratégique, il soutient le développement d'un CSLP fondé sur l'approche

axée sur les droits de l'homme et l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de consolidation de l'unité nationale, et sur le plan opérationnel, il met en œuvre des projets ciblant des populations vulnérables, et appuie le renforcement des capacités de promotion de la cohésion sociale. Le document de programme pays 2012-2016 reconnaît que malgré les efforts du Gouvernement en faveur de l'unité nationale, la poursuite des réformes en matière de gouvernance démocratique et économique demeure indispensable. Ainsi, les interventions du PNUD dans les autres domaines, visant par exemple à renforcer les institutions démocratiques, poursuivre la lutte contre la corruption et soutenir les politiques d'emploi et de lutte contre la pauvreté, contribuent tous également à atténuer les risques de fragilisation de la cohésion sociale.

En plus des efforts dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et le renforcement des institutions démocratiques, le PNUD a mis en œuvre quatre projets liés plus explicitement à la prévention des crises, au relèvement, et à la promotion de la cohésion sociale. Deux projets soutiennent les efforts du Gouvernement Mauritanien dans la lutte anti-mines afin de respecter ses engagements dans le cadre de la mise en œuvre de la convention d'Ottawa. Le premier projet, mis en œuvre essentiellement en 2009, a permis des enquêtes techniques pour confirmer ou infirmer l'existence de mines ou autres explosifs et le déminage et dépollution de deux sites, pour un montant d'environ 76 000 USD. Le deuxième, « enquêtes techniques en Mauritanie », a décaissé environ 276 000 USD pour des activités similaires en 2011. Étant donné la nature ponctuelle et spécifique de ces appuis pendant le programme 2009-2011, l'ERAD n'a pas examiné ces interventions en détail.

L'intervention la plus importante dans ce domaine était le programme conjoint financé par le Fonds OMD, « prévention des conflits et renforcement de la cohésion sociale en Mauritanie ». Ce projet, qui a démarré en 2009 cherchait, à court terme, à renforcer les cadres de concertation pour l'accès aux ressources et à améliorer les conditions de vie

des groupes vulnérables et renforcer leurs capacités à mieux se prendre en charge, à travers la mise en œuvre de programmes de micro crédit, au profit des femmes chefs de famille et de coopératives, pour financer des activités génératrices de revenus. A long terme, le programme se proposait de renforcer l'appropriation des droits par les bénéficiaires et de créer les conditions d'un changement de mentalités, parallèlement au développement de la culture démocratique. Le projet adoptait une approche nationale pour l'élaboration des stratégies, la réalisation de campagnes de communication, et une approche décentralisée sur des zones au sud des régions du Hodh Ech Chargui et du Hodh El Gharbi, qui constituent une aire de concentration de victimes de l'esclavage, ainsi que sur la vallée du fleuve Sénégal, qui accueille les rapatriés et recèle une concentration de risques de conflits. Un produit escompté du projet était une stratégie nationale de prévention des conflits, d'éradication de l'esclavage et de lutte contre les inégalités et les discriminations.

En 2013 a démarré un projet financé par le Gouvernement du Japon, avec un budget de départ de 2 8 million USD, qui vise le renforcement des capacités de consolidation de la paix, de la sécurité et de la justice, et l'amélioration institutionnelle et organisationnelle. Les résultats attendus du projet comprenaient une réduction dans la prolifération et la circulation des armes légères et de petit calibre, le renforcement de la sécurité communautaire et de la coopération transfrontalière, une stratégie de lutte contre le terrorisme, et l'amélioration de l'accès à la justice pour les populations vulnérables.

L'efficacité de la contribution du PNUD

Les résultats dans le domaine de la promotion de la cohésion sociale sont limités et plutôt symboliques. Sur le plan communautaire, les activités génératrices de revenus n'ont pas amené de

changements notables dans les conditions des populations vulnérables, bien que quelques pas aient été faits sur certains points relatifs aux changements de mentalité. Sur le plan national, la stratégie nationale de cohésion sociale a manqué d'appropriation nationale et n'a jamais été approuvée.

L'élément communautaire du programme conjoint a vu sa composante micro-crédit transformée en infrastructures (par exemple, hangars destinés à servir de marchés, abris pour des moulins, terrains de football et garderie d'enfants) et des équipements (moulins à céréales, décortiqueuses, congélateurs). Selon l'évaluation finale du programme, ce changement était injustifié et a vidé les activités génératrices de leur substance³⁵. Une mission en 2012 à laquelle l'un des évaluateurs l'ERAD a participé, a constaté que dans la plupart des sites visités « certaines infrastructures réalisées (marchés, terrain de football, garderies communautaires) sont jugées inadaptées aux réalités du terrain et nécessitent des travaux de réaménagements pour les rendre fonctionnelles. Il en est de même pour certains équipements et biens fournis par le programme »³⁶. Par ailleurs, la plupart des marchés, garderies et terrains de foot qui avaient été aménagés sans consultations des bénéficiaires ou une étude de leurs besoins prioritaires, n'étaient pas utilisés principalement à cause de leur mauvais emplacement et/ou leur conception. Le revenu de ces activités, selon le rapport final d'évaluation du projet, n'avait qu'un impact minime sur les conditions économiques des familles de bénéficiaires. Au départ, les micro-crédits étaient prévus pour 200 personnes sur 50 sites, soit 10 000 bénéficiaires directs, mais seuls 15 sites ont bénéficié des constructions d'infrastructures communautaires. En revanche, l'évaluation finale a noté des changements dans les mentalités liés au développement d'une culture démocratique et une meilleure entente et niveau de communication.

35 Evaluation Participative des programmes conjoints du F-OMD en Mauritanie, Rapport final, 29 juin 2013.

36 Commissariat aux droits de l'Homme, à l'action humanitaire et aux relations avec la société civile/Fonds OMD, Programme prévention des conflits et renforcement de la cohésion sociale, *Rapport de la mission de planification 13 au 20 mai 2012*, p.17.

Cependant, la recherche de la cohésion sociale s'est faite uniquement au niveau communautaire et l'élaboration de la stratégie nationale de cohésion sociale n'a pas donné de résultat sur le plan national faute d'appropriation institutionnelle et nationale.

4.3.2 LA QUALITÉ DE LA CONTRIBUTION DU PNUD DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE

4.3.2.1 Pertinence

Les interventions du PNUD dans le domaine de la gouvernance sont alignées aux priorités nationales, pertinentes au regard des enjeux de développement du secteur, et en accord avec les lignes directrices des Plans stratégiques du PNUD. La contribution au renforcement des institutions démocratiques a été perçue comme particulièrement pertinente par l'ensemble des acteurs. Cependant, le PNUD a surtout mis l'accent sur la réponse à des problèmes d'insuffisances (matérielle, humaine, juridiques) par l'appui à des acquisitions (de matériels et d'expertise) sans qu'il ait eu une approche, un modèle ou un cadre conceptuel spécifique à promouvoir ou une véritable stratégie focalisée sur des résultats au niveau des effets.

Les activités du PNUD visant le renforcement des institutions démocratiques entrent dans le cadre du CSLP qui a comme objectif l'amélioration de la gouvernance politique et démocratique. Elles se sont inscrites dans le sens des recommandations de l'Accord de Dakar signé entre les trois grands pôles politiques du pays et qui posait les conditions du retour à l'ordre constitutionnel comme entre autres l'amélioration de la transparence des élections par « la fiabilité du fichier électoral, la crédibilisation du scrutin dans son ensemble, la neutralité de l'administration et l'observation rigoureuse du processus dans son ensemble par la communauté internationale »³⁷.

La Mauritanie fait face à des défis majeurs liés à la persistance de la pauvreté, à la vulnérabilité de l'environnement et aux menaces liées au terrorisme, sans compter les problèmes de droits humains. Pour relever ces défis liés au développement humain, il est nécessaire de relever le système de gouvernance politique dans sa légitimité et dans son efficacité. C'est en cela que l'intervention du PNUD dans cet effet est encore une fois de plus pertinente.

Néanmoins, le sentiment qui ressort de l'analyse des trois interventions liées au premier effet est qu'elles ont mis l'accent sur la réponse à des problèmes d'insuffisances (matérielle, humaine, juridiques) par l'appui à des acquisitions (de matériels et d'expertise) sans qu'il ait eu une approche, un modèle ou un cadre conceptuel spécifique à promouvoir. Par exemple, l'appui au Parlement s'est focalisé sur des questions d'intendance au lieu de questions sur la fonction parlementaire. C'est ce qui a fait que l'ingénierie administrative des processus ait été améliorée sans que le processus démocratique ne se soit approfondi ni que les institutions se soient encore édifiées durablement.

De même, dans les interventions appuyant la modernisation de l'administration, le PNUD s'est aligné de manière générale aux priorités nationales exprimées dans le CSLP et qui cherchent à mettre en place une administration publique moderne et performante au service du citoyen. L'ensemble des actions menées en faveur de l'amélioration de la qualité des services, de la planification du développement au niveau national et régional, de la lutte contre la corruption, et de l'institutionnalisation du genre, concourt à la réalisation de cet objectif.

En apparence, ces actions sont pertinentes au regard de l'effet escompté qui est que l'administration dispose des capacités et compétences accrues pour une conduite plus efficace des politiques de développement. En effet, il s'agissait de renforcer

37 Extrait du point 3 de l'Accord de Dakar du 09 juin 2009.

tout le cycle de gestion du développement à travers trois leviers : l'amélioration de la planification et le suivi du développement (aux niveaux national, sectoriel, régional et local), l'amélioration de l'offre de services en matière d'accès, de qualité et enfin, la lutte contre la corruption pour une meilleure utilisation des deniers publics.

Ces actions sont aussi pertinentes au regard des enjeux du développement du secteur de la gouvernance qui est de faire de l'administration à la fois un levier du développement économique et social mais d'en faire aussi le lieu de prédilection de la cohésion nationale et par lequel les vertus démocratiques se transforment en bien être pour les citoyens. Cependant, le cas du projet ART GOLD amène à nuancer cette affirmation. En effet, un appui à la planification et à la coordination du développement au niveau régional est salutaire dans l'absolu et peut se justifier dans le contexte Mauritanien où l'on évoque la faiblesse institutionnelle à ce niveau. Mais à l'analyse, les structures déconcentrées à ce niveau n'ont ni les attributions, ni les capacités, ni les ressources requises pour agir. C'est tout comme si l'on avait appuyé la coordination d'un développement qui ne se fait pas réellement, l'assistance technique s'étant limitée à la production de documents, sans avoir de réels impacts. Une fois ces documents produits, la concertation s'est essoufflée.

De plus, les actions menées par le PNUD en Mauritanie n'ont pas suffisamment mis l'accent sur les résultats et encore moins sur l'effet escompté. Il y a eu une prééminence du volume d'activités à mener de manière éparpillée. Plusieurs cas sont illustratifs de cette remarque. En effet, l'appui à la qualité des services misait beaucoup sur la simplification des services. Pour ce faire, des audits organisationnels ont été menés dans sept ministères en vue de déceler les possibilités de simplification des procédures. Un site administratif a été créé pour mettre à disposition des citoyens les informations, les textes et les formulaires administratifs relatifs à 300 démarches administratives. Un concept de guichet unique a été conçu et un exemple pilote a été instauré. Tout ce dispositif censé rendre opérationnel le

travail de simplification, devait être mené par une Commission nationale de simplification qui n'a jamais vu le jour. L'effet de ce qui a été réalisé est minime, car le fond du problème n'a pas été traité. Non seulement il manquait un maillon de la chaîne pour arriver à un résultat mais le sujet lui-même a été abordé de manière peu approfondie.

La commission qui n'a pas été mise en place alors qu'un plan d'action a été élaboré, les cinq lois sur la société d'information qui n'ont jamais été votées et les logiciels qui n'ont pas été appropriés, comptent parmi les exemples relatifs à la stratégie de lutte contre la corruption.

L'engagement pour promouvoir la cohésion sociale, favoriser l'accroissement de revenus, la prise de conscience, et la prévention des conflits entre voisins et communautés, sont toutes des actions pertinentes. Cependant les interventions n'ont pas pu répondre à des questions fondamentales comme l'accès aux documents de l'état civil et aux emplois pour les rapatriés et les Haratines, la propriété foncière, et la récupération des biens de rapatriés, bien que ces problèmes soient soulevés dans l'analyse de la situation au moment de la formulation du document de projet.

En somme, dans le domaine de la gouvernance, le PNUD ne semble pas s'être investi sur un cadre conceptuel à promouvoir et qui ferait l'objet d'un plaidoyer. Il s'est focalisé sur l'idée de donner des appuis en termes de ressources en expertise technique et en matériel. Ce faisant, l'appui du PNUD ne s'est pas basé sur les atouts de l'organisation qui sont : l'approche conceptuelle de pointe, l'aptitude à influencer sur les politiques d'orientation et à renforcer les capacités. Il s'est appuyé sur l'aspect dépenses dont le PNUD n'a pas un avantage comparatif du fait du tarissement de ses ressources.

4.3.2.2 Efficience

Les interventions dans le domaine de la gouvernance ont subi des retards et montrent des écarts entre les budgets et les dépenses, en bonne partie dû au contexte.

Les deux projets visant les institutions démocratiques et qui ont été mis en œuvre intégralement (celui de l'appui au Parlement entre 2006 et 2010 et celui de l'appui au processus électoral) n'ont pas pu être réalisés dans les délais requis du fait notamment de problèmes liés à des perturbations de l'environnement politique dans lequel ils intervenaient directement. Plus particulièrement, pour l'action d'appui au Parlement, la mise en œuvre a été largement perturbée par la crise de 2008 qui fait que l'activité a été concentrée autour d'une administration parlementaire fonctionnant à minima.

L'exécution du projet d'appui au cycle électoral a été concentrée dans le second semestre de sa dernière année de mise en œuvre. Ceci a eu plusieurs conséquences. La première a été le non décaissement de tous les fonds prévus (près de 23 % de décaissement) alors que les besoins auraient permis une totale absorption. La deuxième est que les outils mis en place n'ont pas eu le temps de maturation : le temps d'accompagner leur mise en place, leur exploitation et s'assurer des conditions de pérennité. Le sentiment est qu'on s'est limité à l'aspect « livraison » sans beaucoup se soucier du « service après-livraison ».

D'autres actions prévues n'ont pas pu être réalisées alors qu'elles auraient eu un effet de consolidation des premières comme l'appui à la HAPA et au Conseil constitutionnel ainsi que les structures intervenant dans la base de données des cartes d'indenté à partir de laquelle est extrait le fichier électoral.

Dans le cas de l'appui à la modernisation de l'administration publique, les délais des actions ont également été allongés aussi bien en raison de la situation politique trouble qu'en raison d'un manque de réactivité généralisé des administrations bénéficiaires. Ceci a eu pour conséquence que certaines acquisitions de matériels ou d'outils ont été livrés à la dernière minute sans même avoir pu être installés et sans que les bénéficiaires ne se les soient appropriés. C'est le cas par exemple de l'application pour l'informatisation des procédures de la fonction publique ou

du centre d'essai à la Direction de l'informatique de l'Etat.

En ce qui concerne l'utilisation des ressources, les rapports d'évaluation ont généralement démontré que les acquisitions faites l'ont été à des prix raisonnables et que de manière générale les coûts de gestion ont été limités du fait notamment de l'utilisation du NIM dans la mise en œuvre des projets. Le projet ART GOLD se distingue de ce constat. En effet, le rapport d'évaluation considère que « l'investissement dans une expertise internationale coûteuse ne s'est pas traduit par un retour conséquent en termes de ressources mobilisées ». Plus globalement, l'allocation des ressources a été à l'image du déploiement des activités qui a fait l'objet d'une dispersion et d'un manque de concentration pour atteindre des résultats palpables.

L'efficience programmatique est jugée satisfaisante, le ciblage des interventions étant dans l'ensemble percutant.

Les ressources mobilisées ont permis des résultats significatifs surtout pour le processus électoral. En effet le développement d'un fichier électoral biométrique, l'élaboration du corpus juridique relatif au processus électoral ainsi que les supports pour sa vulgarisation, la construction d'un plateau technique et l'expertise nationale développée à l'issue de cet exercice sont sans conteste des résultats significatifs. Ici le ciblage des interventions est percutant. Il n'y a pas eu d'étalement particulier. C'est sur la société civile que les actions et ses effets sont très limités en raison de la confusion qui règne au sein de cette dernière. Là aussi, on peut estimer que la vulgarisation du corpus juridique et l'élaboration de guides est une offre pertinente pour les organisations intéressées.

En matière d'appui à la participation des femmes au processus politique, les résultats ont été davantage le fait d'une action conjuguée de plusieurs acteurs, parmi lesquels les autres agences des Nations unies, les autres partenaires techniques et financiers, le mouvement de la société civile ainsi que les femmes elles-mêmes. Par contre, dans le

domaine de l'administration publique, il n'y pas eu assez de synergie entre l'action du PNUD et celle des autres agences du Système des Nations unies même si des actions conjointes ont été menées. En effet, sur la thématique de la qualité des services, une synergie aurait apporté un effet de levier en faisant converger les actions sur une même cible, la réforme administrative pour l'amélioration des services et les réformes sectorielles dans les domaines d'intervention d'autres agences comme la santé, l'éducation, le développement rural, etc. L'ensemble du système des Nations unies développerait ainsi un modèle de succès précurseur qui pourrait devenir une source d'inspiration pour d'autres intervenants.

4.3.2.3 Durabilité

La durabilité des progrès vers le renforcement des capacités des institutions démocratiques est mitigée.

Le Parlement et la CENI ont vu leurs plateformes techniques améliorées, leurs outils et supports de travail développés et leurs capacités renforcées. Il est incontestable que le pays a atteint un niveau de performance en matière d'organisation d'élections qui a amené à relever le niveau d'exigence des acteurs politiques et des citoyens, notamment dans la société civile. Quelque part, on peut affirmer qu'un retour en arrière ne peut plus être accepté jusqu'à un certain niveau. C'est un acquis important. Aussi, le fichier électoral biométrique est un acquis qui ne périra pas. On pourra l'améliorer, l'ajuster, l'amender mais il constitue, avec le dispositif technique qui le rend fonctionnel, un acquis durable. Tout ceci survivra de l'appui du PNUD.

Néanmoins, la fragilité du processus démocratique, qui ne s'est pas consolidé malgré l'amélioration du savoir-faire opérationnel, constitue un facteur de fragilité de ces acquis. En outre, la CENI n'a pas pu maintenir le socle de personnes ressources pour capitaliser les acquis en matière de capacités. Les moyens de maintenance du centre de données font défaut. La mise à jour du fichier électoral ne se fait plus.

La probabilité que les résultats et bénéfices de l'appui à la modernisation de l'administration puissent subsister après l'intervention du PNUD est faible.

Les contraintes à la durabilité ont trait au caractère inachevé de certaines actions et le peu d'effet obtenu, au manque d'appropriation par les administrations concernées, au manque de capacités de structures concernées et au faible engagement des autorités.

Par exemple, les groupes thématiques au niveau régional sont encore dépendants d'un appui extérieur en matière d'expertise et de logistique. Les outils déployés pour l'amélioration de la qualité des services ne sont pas socialisés dans l'organisation administrative et évoluent davantage comme des greffes mal effectuées que comme des leviers du changement organisationnel. De manière générale, les documents de politique publique développés connaissent encore une mise en œuvre timide. Il n'existe pas de dynamique. En outre, les autorités et les responsables administratifs semblent ne pas se sentir engagés dans la pérennisation des acquis.

La conception des interventions a manqué de stratégie de sortie. L'appui au processus et la production d'extrants par le recours à des ressources externes a pris le dessus sur le renforcement des capacités des institutions de manière durable.

Le cas de la CENI est le plus illustratif. Un code électoral a été élaboré précisant les étapes du cycle électoral avec ce qui doit être réalisé en période électorale et hors période électorale comme la mise à jour annuelle des listes, un organigramme et un dispositif humain ont été mis en place aux niveaux national et régional pour conduire l'organisation des élections, un dispositif technique complexe a été mis en place et un travail de formation a été fait auprès du personnel.

La pérennisation de tous ces acquis a été supposée comme allant de soi. L'appui du PNUD n'a pas été conditionné par une contrepartie

comme il est de coutume dans certaines interventions. Cette contrepartie aurait dû maintenir les personnes formées, voire une base parmi elles, et assurer un niveau de budget permettant par exemple de respecter le code électoral que l'on a aidé à élaborer et de maintenir le centre de données que l'on a aidé à édifier. Les capacités ont été développées sans qu'elles aient pu être maintenues.

Dans le cas de l'appui au Parlement, plusieurs problèmes majeurs ont été identifiés : le manque de personnel qualifié, le manque de moyens matériels, une faible compétence des parlementaires et des pratiques à changer. Un travail de restructuration a eu lieu et a abouti à un nouvel organigramme qui aurait pu servir comme repère pour le renforcement des capacités de sorte que l'expertise externe serve de facteur de consolidation de l'organisation nouvelle. Cependant, l'approche privilégiée par l'intervention du PNUD était de répondre aux besoins urgents, mettant ainsi la restructuration au second plan. Aussi, la mobilisation d'une expertise pour apporter un appui à la commission des finances par les sessions budgétaires est une bonne chose qui a permis d'améliorer le contrôle parlementaire à un moment donné. Mais c'est sur la construction d'un socle d'expertise interne sur laquelle le Parlement allait s'appuyer de manière durable, qu'il aurait fallu se concentrer. Ainsi, on partirait de l'identification des postes clés ou des unités administratives concernées, à un bilan de compétences et un plan de formation incluant des séjours dans d'autres parlements pour mieux appréhender la manière dont les choses fonctionnent concrètement.

En ce qui concerne les interventions en appui aux administrations publiques, au niveau de la conception, l'accent a été mis davantage sur la production d'extrants, notamment par le recours à des ressources externes, que sur le renforcement des capacités des administrations bénéficiaires, de manière à ce que ces dernières puissent produire eux-mêmes ces extrants. La conception des projets visant l'effet a été réalisée dans une logique contradictoire avec l'effet recherché.

Le suivi distant et l'absence d'un véritable dialogue avec l'administration sur les résultats et l'effet attendus n'ont pas permis de corriger ces manquements. En effet, la question des capacités de l'administration, du moins dans la sphère d'intervention du PNUD, ne peut être résolue qu'avec des apports extérieurs, quels que soient leur qualité et leur intensité. Cette question dépend avant tout d'un engagement interne des autorités de tutelle et des responsables directs dans une dynamique de changement, ce qui les amènerait à prendre les actions qu'il faut notamment en matière d'adéquation entre les personnes et les postes, d'allocation des ressources budgétaires et de responsabilisation et de renforcement de l'autorité des responsables administratifs.

Concernant la stratégie nationale pour la cohésion sociale, élaborée sous la coordination du Conseiller paix et développement placé au niveau de l'UNCT, et malgré l'approche inclusive adoptée pour son développement qui comprenait entre autres des ateliers régionaux et la formation de médiateurs nationaux, celle-ci n'a pas été adoptée. Les résultats des activités en faveur de la cohésion sociale, ont quant à eux une faible durabilité potentielle, la pérennisation du financement des activités génératrice de revenus et la dispersion des activités au niveau communautaire étant un problème d'ordre général en Mauritanie.

4.4 FACTEURS AYANT AFFECTÉ LA PERFORMANCE DU PNUD

L'équipe d'évaluation a jugé utile d'identifier les facteurs ayant affecté positivement ou négativement la performance du PNUD dans la mesure où ceux-ci ont particulièrement influencé les résultats dans le cas de la Mauritanie. Du côté positif, il faut relever la volonté politique proclamée en faveur des pauvres, ainsi que l'existence d'un cadre programmatique fixant une vision à long terme du développement et une stratégie pour y parvenir, le CSLP. Les résultats dans le domaine de la lutte contre la pauvreté sont soutenus, entre autres, par un contexte macroéconomique favorable (hausse des prix des matières premières), bien que la croissance ne soit pas suffisamment inclusive.

En ce qui concerne la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, plusieurs facteurs ont favorisé les avancées parmi lesquels : (i) l'ouverture démocratique en 2005 qui a abouti à l'instauration d'une loi sur les quotas des femmes dans les assemblées et qui a été renforcée en 2012 par l'instauration d'une liste nationale de 20 femmes ; (ii) le travail sur la sensibilisation des femmes ainsi que l'appui aux ONG féminines pour faire entendre la voix des femmes ; (iii) le fait que le combat pour la place de la femme dans le processus de décision ne souffre pas de clivage au sein de la classe politique et de la société civile, ce qui fait avancer cette question au-delà des contingences politiques ; (iv) la connexion des acteurs favorables à la participation de la femme en Mauritanie avec les acteurs d'autres pays. Cependant, d'autres facteurs demeurent : des facteurs culturels limitent les femmes dans l'accès à la formation, aux opportunités économiques et dans leur participation à la gestion des affaires publiques.

D'autres facteurs ont eu des effets négatifs sur la performance du PNUD. Des défis soulevés par un très grand nombre d'interlocuteurs, mentionnés dans le bilan du CSLP 2006-2010 et réitérés dans l'évaluation du CSLP 2001-2015 sont la faiblesse des ressources humaines dans l'administration et les lourdeurs administratives. Les administrations mauritaniennes possèdent des capacités individuelles, mais manquent de capacités institutionnelles ou organisationnelles, ce qui impacte la programmation, ainsi que le suivi et la mise en œuvre des projets et programmes de développement. Ceci est couplé avec l'absence d'une culture de suivi et les failles du système statistique national³⁸. L'instabilité des points focaux et parfois, des structures administratives en charge des dossiers, l'impact, l'engagement et l'appropriation nationale des interventions, ainsi que leur efficacité et efficacité. Le bilan du CSLP

fait aussi état d'un « triptyque laxisme-impunité-corruption » – des éléments également mentionnés au cours des entretiens – ce qui explique une faible capacité d'absorption de l'aide extérieure³⁹.

Le bilan du CSLP 2006-2010 souligne aussi des limites en matière de gouvernance locale et territoriale comme « le caractère inachevé du dispositif institutionnel et organisationnel et à la faible capacité en matière de mobilisation des ressources, de gestion municipale et de promotion de partenariat avec les acteurs de la société civile. A cela s'ajoute l'inexistence d'une stratégie d'aménagement du territoire dont la mise en œuvre doit permettre un développement rationnel, équilibré et équitable du territoire »⁴⁰. Les activités de développement font face à l'histoire et à une sédentarisation anarchique qui réduit considérablement leur portée. A titre d'exemple, dans la Wilaya de l'Assaba, on dénombre 922 localités, pour la plupart très faiblement peuplées (moins de 100 habitants en moyenne) et éparpillées sur de vastes étendues, souvent d'un accès difficile.

Quant aux facteurs politiques, la crise en 2008-2009, mentionnée précédemment, a impacté la programmation au début de la période prise en compte par l'ERAD, et la fragilité du processus démocratique n'a pas favorisé la réalisation des effets escomptés sur le plan de la participation et le contrôle citoyen. La société civile n'a pas pu émerger comme une force d'ajustement qui incarne l'intérêt du citoyen au-dessus des postions partisans. Elle a été traversée par des clivages dont les forces politiques ne sont pas étrangères. C'est ce qu'il explique que les organisations de la société civile ont cru en nombre (en l'espace de quelques années, elles sont passées à un millier) sans que la voix de cette dernière se soit imposée dans le débat politique.

38 République Islamique de Mauritanie, Ministère des affaires économiques et du développement, "Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté, Volume II, Plan d'action 2011-2015", 2010, p. 13.

39 République Islamique de Mauritanie, Ministère des affaires économiques et du développement, "Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté, Volume II, Plan d'action 2011-2015", 2010, p. 14.

40 République Islamique de Mauritanie, Ministère des affaires économiques et du développement, "Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté, Volume II, Plan d'action 2011-2015", 2010, p. 13.

Chapitre 5

POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

Ce chapitre présente une analyse succincte de quelques aspects transversaux du programme pays PNUD en Mauritanie. En premier lieu, il examine la contribution du programme pays à la vision globale du PNUD, ensuite son positionnement stratégique dans le contexte national et sa capacité à tirer parti de ses avantages comparatifs et pour finir, la dernière sous-section considère la gestion du programme et son impact sur les résultats.

5.1 LA VISION DU PNUD

La vision du PNUD, articulée dans son Plan stratégique 2014-2017, consiste à « aider les pays à assurer simultanément l'élimination de la pauvreté et une réduction sensible des inégalités et de l'exclusion ». La réduction de la pauvreté ainsi que la réduction de diverses formes d'inégalité constituaient également des thèmes clés du précédent Plan. Cette section analyse dans quelle mesure le programme du PNUD en Mauritanie a contribué à cette vision globale, d'abord en examinant la contribution à l'éradication de la pauvreté et la réduction des inégalités en général et ensuite plus spécifiquement les progrès réalisés pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

5.1.1 ERADICATION DE LA PAUVRETÉ ET RÉDUCTION DES INÉGALITÉS ET DE L'EXCLUSION

Le programme du PNUD a été conçu de manière à contribuer, dans une certaine mesure, à l'objectif global de la réduction de la pauvreté et de l'exclusion. Toutefois, toutes les composantes du programme n'ont pas adopté une vision en faveur des pauvres.

La lutte contre la pauvreté est au cœur des deux programmes pays à l'étude. La période 2009-

2010 est caractérisée d'une part par des appuis en amont en vue de sortir de l'impasse politique (tentatives de faire adopter les deux politiques de microfinance et des micro- et petites entreprises, réalisation de nombreuses études commissionnées) et d'autre part par un accent de plus en plus fort sur les appuis directs en aval en faveur des populations vulnérables au moyen de financements du F-OMD et du FEM/SGP.

Ces orientations se poursuivent par la suite. Le document de programme 2012-2016 prévoit spécifiquement des interventions pour la réduction de la pauvreté et des disparités sociales et régionales et précise que les interventions en aval seront axées sur les jeunes et les femmes, ainsi que certains groupes spécifiques tels que les rapatriés et les habitants des *Adwabas*. Les visites sur le terrain ont confirmé que les projets au niveau communautaire ciblent des populations vulnérables, y compris les rapatriés et les *Haratines* et contribuent modestement à la réduction de la pauvreté. Il est cependant difficile de quantifier les changements ou de déterminer si les groupes les plus vulnérables et les plus exclus ont bénéficié des interventions de manière disproportionnée.

D'autres interventions ont généré des connaissances sur les phénomènes de la pauvreté, comme la production de données désagrégées, préalable pour le développement de programmes ciblant les populations les plus exclues. Comme décrit dans le chapitre 4, le PNUD a appuyé la formulation du CSLP, destiné à lutter contre la pauvreté. Le PNUD s'est aussi investi dans le développement d'une Stratégie nationale de cohésion sociale, devant permettre aux populations d'accéder aux services de base, de réduire les inégalités et de renforcer l'unité nationale. Toutefois cette stratégie n'a pas été adoptée.

Cependant, les autres composantes du programme n'ont pas été spécialement axées sur les pauvres et les plus marginalisés et n'ont eu que des effets mineurs sur les inégalités et l'exclusion. Les interventions dans le domaine des institutions démocratiques et de l'administration publique visaient surtout l'apport de matériel et la formation des fonctionnaires. Le projet d'appui à l'amélioration de la qualité des services ayant permis l'accès aux informations et aux formulaires sur les procédures administratives par Internet a augmenté les inégalités, le service intéressant surtout une population ayant accès à l'internet. Dans le domaine de l'environnement, en dehors du SGP et des actions sur le terrain du projet OMD-F, aucun document du projet ne mentionne clairement la place des plus vulnérables dans les résultats escomptés.

5.1.2 L'ÉGALITÉ DES SEXES ET L'AUTONOMISATION DES FEMMES

Le PNUD en Mauritanie a fait quelques contributions à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et à l'autonomisation des femmes. La dimension du genre est prise en compte au niveau de quelques projets individuels et non pas de façon systématique au niveau du programme dans son ensemble. En ce qui concerne le cadre institutionnel du bureau pays du PNUD et la mise en place de moyens de prise en compte de la problématique hommes-femmes dans sa programmation, quelques changements se dessinent à partir de 2014.

L'approche sexospécifique du PNUD Mauritanie telle que décrite dans ses documents de programme pays est élaborée dans le Chapitre 3 et des contributions spécifiques du PNUD à l'égalité entre les hommes et les femmes ou à l'autonomisation des femmes ont été examinées dans le Chapitre 4, à l'égard de chaque effet. La présente section analyse dans quelle mesure la dimension du genre a été intégrée dans l'ensemble du programme du PNUD et à quel point les résultats ont contribué à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes.

Seulement trois interventions (quatre « projets » dans Atlas, représentant 7 % des dépenses en 2014) ont obtenu une notation « GEN3 », indiquant que l'égalité entre les sexes est l'objectif premier de l'initiative. Il s'agit de la promotion de l'emploi décent en Mauritanie visant à faciliter l'accès aux emplois et aux services de création de revenus pour les jeunes et les femmes ; l'appui à l'institutionnalisation de la Stratégie nationale pour l'intégration du genre ; et le programme conjoint sur la participation politique de la femme. L'évaluation signale que le projet « plateformes multifonctionnelles », noté « GEN2 » par le bureau pays, cherche à contribuer à l'égalité des sexes et à la promotion de la femme. Sur le terrain, l'évaluation a pu observer que l'intervention ne cible pas uniquement les femmes, mais reconnaît les besoins différenciés des hommes et des femmes.

Parmi les autres interventions, certaines ayant obtenu une notation « GEN2 » (l'égalité entre les sexes constitue un objectif significatif), ne méritent pas cette note. Par exemple, le projet visant la consolidation de la démocratie et du cycle électoral porte essentiellement sur le renforcement des capacités des institutions électorales, sans contenir une analyse des dimensions liées au genre. L'appui à la coordination de la réponse à la crise alimentaire ne comporte pas une dimension genre. La moitié des projets ont obtenu une notation « GEN1 », reconnaissant qu'ils contribuent un tant soit peu à l'égalité des sexes, mais pas de manière significative.

En termes de résultats, les interventions du PNUD sur le terrain réussissent de façon générale à cibler les femmes grâce à des activités pertinentes et plus ou moins adaptées à leur contexte. Notamment, les projets SGP et de relèvement rapide ont soutenu le développement d'activités génératrices de revenus. Les plateformes multifonctionnelles sont essentiellement gérées par les coopératives féminines. D'autres activités comme le financement d'un périmètre maraîcher en vue d'améliorer la nutrition et les revenus bénéficient aussi aux femmes. Généralement, ces activités mettent beaucoup plus l'accent sur l'autonomi-

sation des femmes que sur l'égalité des sexes, et peuvent être considérées comme « sensibles au genre » mais pas « transformatives » (à savoir, ne contribuant pas à changer les normes, les valeurs culturelles, les structures de pouvoir ou les bases de l'inégalité). De plus, le saupoudrage des activités ne facilite pas un effet multiplicateur qui pourrait contribuer à une transformation plus importante.

En ce qui concerne l'appui à la planification stratégique, l'intégration du genre dans le CSLP III constitue un pas significatif. Toutefois une analyse des rapports du CSLP des années 2011, 2012 et 2013, révèle que l'aspect genre n'est évoqué que de façon très sommaire sur un paragraphe de quelques lignes. Ces rapports font état par exemple de résultats « notables » grâce à l'existence de stratégies, mais aussi grâce à l'accès des femmes à l'éducation, au renforcement de leur pouvoir économique et à leur accès de plus en plus important aux postes de haute fonction. Mais ces rapports rappellent également que la société mauritanienne reste encore marquée par de fortes discriminations ancrées dans les traditions culturelles et les mentalités. De plus, dans ces différents rapports on ne sent nullement apparaître une progression dans la prise en compte du genre, ni des propositions concrètes d'amélioration du statut de la femme.

Quant à l'appui aux processus à la gouvernance démocratique, la question du genre a été prise en compte. Le PNUD a adopté une approche logique et séquentielle consistant à mobiliser les femmes pour qu'elles s'engagent dans le processus électoral, qu'elles puissent mener mieux leur campagne électorale et jouer un rôle prépondérant dans les organes élus. Dans le cas d'ART GOLD, soutenant la planification régionale, le projet a réalisé des études sur l'analyse de la question du genre dans deux régions du pays. Cependant, les rapports n'ont été ni lus, ni exploités et n'ont entraîné aucun changement notable. L'approche ART GOLD a néanmoins le mérite de conduire à une vision participative et intégrée des besoins et interventions, par l'existence d'un dispositif et d'un cadre de réflexion et de coordination.

On note cependant une très faible représentativité des femmes au sein de ce cadre. En effet sur une vingtaine de personnes que compte le Groupe thématique régional, seules deux femmes en moyenne par groupe sont représentées dans les régions d'Assaba et de Guidimakha, pouvant s'expliquer par leur faible présence au poste de direction des services administratifs. Cette faible représentativité aurait pu être corrigée si une présence effective de la société civile et des élus locaux était exigée (celle-ci est en général équilibrée en matière de genre). Or, ces derniers sont absents pour l'essentiel.

Sur le plan des stratégies nationales, l'élaboration et enfin l'adoption en mars 2015 de la stratégie nationale d'institutionnalisation du genre, constituent un résultat important obtenu grâce à l'appui du PNUD, renforcé par la formation d'un groupe de fonctionnaires formateurs sur les questions du genre et du développement. Le PNUD a également appuyé la mise en place d'une base de données sur le genre et la réalisation d'études stratégiques sur le marché de l'emploi et le genre et l'accès des femmes aux ressources. Il a également soutenu la finalisation du rapport périodique pour le CEDEF.

En ce qui concerne le cadre institutionnel du bureau pays du PNUD et la mise en place de moyens de prise en compte de la problématique hommes-femmes dans sa programmation, quelques changements se dessinent à partir de 2014. Le personnel est informé de l'existence de la stratégie genre du PNUD et surtout de l'intérêt que ce dernier porte à la prise en compte de l'égalité des sexes, mais il s'accorde à dire que jusqu'en 2013, aucune mesure concrète ne visait à rendre cette stratégie plus opérationnelle.

Le bureau dispose d'un point focal pour la question du genre. En octobre 2014, un comité genre a été créé, avec à la présidence le représentant adjoint (programme). Les membres du comité comprennent les leaders thématiques des unités « pauvreté », « gouvernance » (aussi le point focal « genre ») et « environnement », et deux personnes de la division des opérations. Du point

de vue de sa fonctionnalité, ce comité s'est réuni deux ou trois fois, sans que l'on puisse obtenir un procès-verbal de ces réunions. En début 2015, le bureau pays s'est inscrit pour le « Label égalité des sexes » et a procédé à son auto-évaluation. Selon l'auto-évaluation du bureau, 42 % des normes de référence (benchmarks) sont atteints. Le bureau pays a recruté une consultante pour soutenir l'intégration du genre dans le programme, et qui devra, entre autres, formuler des recommandations afin que ce bureau puisse, en 2017, atteindre son objectif d'accès au label genre.

5.2 POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE

Cette section décrit quelques éléments du positionnement stratégique du PNUD en Mauritanie. Il s'agit de voir dans quelle mesure le PNUD a su tirer profit ou non de ses points forts institutionnels et des atouts dont il disposait au niveau du pays et d'analyser la qualité de ses partenariats.

5.2.1 LA CAPACITÉ DU PNUD À TIRER PARTI DE SES AVANTAGES COMPARATIFS

Le PNUD est perçu comme un partenaire de développement « incontournable », mais il n'a pas tiré parti de tous ses avantages comparatifs.

La plupart des interlocuteurs nationaux considèrent le PNUD comme un partenaire « incontournable », mais parfois, dans un contexte avec peu de bailleurs de fonds, le terme était utilisé pour signifier « que l'on ne peut éviter » et non pas dans le sens positif « d'indispensable ». Néanmoins, dans l'ensemble, les personnes interrogées ont jugé le rôle du PNUD très important sur les questions de développement national. Son appui, tant institutionnel et technique que financier, lui confère la position de leader de l'action en faveur du développement en général, et en particulier de la gestion rationnelle de l'environnement et la prise en compte du changement climatique. Cependant, il est de plus en plus concurrencé par d'autres intervenants (nouveaux ou anciens), d'autant plus que la dispersion des efforts et le déficit de coordination réduisent la visibilité de ses activités.

Quant à la capacité de plaider du PNUD, certains interlocuteurs reconnaissent son poids politique et diplomatique, qui lui donne accès au niveau ministériel et donc la possibilité d'influencer les politiques nationales. Cependant, il y a des limites à cet accès et des difficultés ont été notées. Plusieurs dossiers sont arrivés au stade de la validation technique sans pour autant être approuvés au niveau gouvernemental, comme par exemple la stratégie de microfinance (approuvée après la mission de l'ERAD), les cinq lois sur la société de l'information et le cadre stratégique de la fonction publique.

Le PNUD est perçu par certains acteurs de l'administration publique comme un partenaire neutre sans agenda à imposer, contrairement à d'autres. Cette perception est positive car elle lui procure des marges de manœuvre. Mais cet état de fait peut cacher un partenariat peu exigeant qui a tendance à répondre aux requêtes de l'administration sans exiger que cette dernière se réforme fondamentalement. Auquel cas, les interventions répondent aux besoins immédiats sans s'inscrire dans une démarche de changement dans le moyen et long terme.

La réactivité du PNUD en Mauritanie est considérée comme un atout. Plusieurs interlocuteurs dans divers domaines apprécient sa réactivité et sa flexibilité. Par exemple, le PNUD a pu réagir aux circonstances particulièrement difficiles en 2012 dues à l'arrivée de flux d'immigrants maliens, aux inondations et aux hausses des prix des produits alimentaires sur les marchés internationaux, en développant et en mettant en œuvre des projets de « relèvement rapide ». Cependant, une analyse des activités suggère que le PNUD a souvent été trop réactif et pas assez proactif. Il a fréquemment agi en réponse à des requêtes et moins en réponse à des problèmes. En conséquence, certains partenaires lui ont même reproché cet excès de flexibilité ; cela ne doit pas se faire au mépris des valeurs et principes du PNUD et des Nations unies. Enfin, au niveau de la mise en œuvre des activités, c'est plutôt les lenteurs des réactions – voire l'absence de réaction – du PNUD qui ont été fréquemment relevées par les interlocuteurs.

Le PNUD en Mauritanie n'a pas toujours su traduire son expérience globale en un appui efficace au niveau national. Par exemple, dans le domaine de la gouvernance démocratique, le PNUD dispose d'un capital incontestable du fait de son expérience dans le monde, de la documentation disponible et du développement d'outils méthodologiques internes comme les *UNDP Practices Notes* sur les thématiques de la gouvernance. Pour tirer parti de ce capital, il aurait fallu un investissement du bureau pays dans le contenu pour jouer un rôle de conseil (comme le fait l'unité stratégique dans le domaine économique) en matière de gouvernance et pas seulement un rôle de bailleurs de fonds et de service d'achat et de recrutement, ce qui a visiblement été le cas.

Le PNUD en Mauritanie a utilisé son réseau international pour réaliser quelques expériences de coopération Sud-Sud. Conçue comme un moyen de partage mutuel et d'échange de solutions de développement stratégiques (connaissances, expériences et bonnes pratiques, politiques, technologies, savoir-faire et ressources), la coopération Sud-Sud a été parfois prise en compte. Le cas des plateformes multifonctionnelles a fait l'objet d'un échange d'expérience et de recherche de solutions entre pays du Sahel. Dans le domaine de la gouvernance, la Coopération Sud-Sud a été développée systématiquement de deux manières : des voyages d'études ont été organisés auprès d'institutions similaires de pays du Sud comme cela a été le cas pour le Cap-Vert pour le Parlement, et des experts de pays du Sud ayant développé des expériences enrichissantes ont été mobilisés comme c'est le cas pour la CENI. Dans le domaine de l'environnement, quelques échanges ont eu lieu dans le cadre de programmes régionaux.

5.2.2 PARTENARIATS STRATÉGIQUES

La rupture du processus de transition démocratique de 2008 – qui fut aussi une rupture de la coopération pour le développement – a affecté la relation entre le PNUD et le Gouvernement et modifié le positionnement stratégique du PNUD en Mauritanie. Le conseil en

matière de politiques de développement a souffert de l'instabilité institutionnelle et dès lors, le programme du PNUD s'est progressivement étendu à des réalisations concrètes auprès des populations.

L'engagement du PNUD a été très important dans la transition démocratique avec le soutien des bailleurs de fonds, dans la mise en place de la Commission nationale des droits de l'homme en 2006 ou dans la gestion d'un panier de financement multi-bailleurs en appui aux élections, pour un total de 11 millions USD. Le PNUD s'était positionné comme un partenaire de confiance pour le Gouvernement, la société civile et les partenaires de développement sur l'ensemble des dossiers sensibles, y compris ceux relatifs à la résolution du passif humanitaire et des séquelles de l'esclavage. Le CPD 2009-2010 lui-même résultait d'une concertation étroite tenue en 2007 et début 2008 entre le PNUD et les autorités émanant des élections parlementaires et municipales de 2006, puis présidentielles de 2007.

Il est probable que le PNUD a subi une perte d'influence après le coup d'Etat de 2008. L'adoption toujours retardée des stratégies de microfinance et de micro et petite entreprise a pu en être affectée. Le CPD 2009-2011 a été révisé. Il a été considéré que le contexte politique du moment nécessitait un recentrage sur des interventions ayant un impact direct sur les populations, et une suspension des appuis en amont, en matière de politiques de développement.

Le PNUD a développé des partenariats avec les autres agences des Nations unies dans le cadre de l'UNDAF, bien qu'il y ait des limites aux synergies dans la pratique.

En termes de partenariat entre les autres agences des Nations unies, les UNDAF ont créé depuis 2003 un cadre de coopération et de partenariat. A partir de 2008, les programmes conjoints F-OMD – dont trois sur quatre ont été appuyés par le PNUD – ont inspiré une nouvelle collaboration et selon leur évaluation finale, ont contribué à l'amélioration de l'efficacité du sys-

tème des Nations unies et à la coordination entre les agences⁴¹. Cette collaboration s'est ensuite traduite dans le développement de l'UNDAF 2012-2016 et de son Plan d'action conjoint. Le PNUD joue un rôle clé dans la coordination et la réalisation de ces documents, qui servent de cadre conceptuel pour asseoir les synergies entre les agences.

D'une manière générale, les agences interviennent dans l'appui à l'élaboration du CSLP, l'élaboration de certaines politiques sectorielles, le renforcement des capacités de certaines institutions et administrations ainsi que des acteurs de la société civile. Elles concourent à la prise en compte de problématiques transversales comme les droits de l'homme, l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la participation de la société civile, etc.

Néanmoins, les synergies prévues par l'UNDAF sont en pratique moins développées, les interventions des uns ne soutenant pas forcément celles des autres. A titre d'exemple, quand le Haut-Commissariat aux droits de l'homme intervient pour promouvoir les droits de l'homme, il appuie, entre autres, la Commissariat aux droits de l'homme qui est la structure nationale en charge de la thématique. Cette institution aurait pu être en même temps une cible privilégiée en termes de renforcement des capacités institutionnelles et fonctionnelles de la part du PNUD. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme apporterait un appui technique spécialisé et le PNUD, travaillerait au renforcement des capacités fonctionnelles de la même institution. Ceci aurait multiplié les effets de l'action des Nations unies et aurait évité que les interventions des agences restent sans réels effets du fait que les conditions ne sont pas réunies, démontrant en d'autres termes le syndrome du chaînon manquant dans le cadre des interventions du PNUD.

Le projet conjoint prévu pour favoriser le développement résilient au climat qui devait s'inspirer des résultats de projet OMD-F sur l'environnement, n'a pas encore vu le jour.

Le partenariat avec les VNU a contribué à l'obtention de résultats.

Les VNU soutiennent quatre interventions du PNUD : les plateformes multifonctionnelles, le relèvement rapide, les cellules de suivi et d'évaluation du MAED et le nouveau programme cherchant à créer un corps national de volontaires pour le développement. La contribution des VNU dans le cadre des interventions relatives à la lutte contre la pauvreté a permis aux projets de faire avancer les activités sur le terrain et d'atteindre des résultats positifs. Notamment, la présence de sept VNU dans le cadre du projet de 'Plateforme multifonctionnelles' est jugée indispensable pour la mise en œuvre du projet. Quatre autres VNU exercent dans le cadre du projet relèvement rapide (financé par le CERF). Deux VNU appuient deux cellules de suivi et d'évaluation du MAED au niveau régional, contribuant à la mise en place de dispositifs de planification régionale, le projet de procédure de planification pour la définition de plans de travail des cellules, la conception des bases de données régionales pour le suivi des intervenants et des interventions au niveau régional, l'appui à la mise en œuvre du PRLP et à d'autres actions. Dans le cas de la région de l'Assaba, le VNU était le seul cadre actif au niveau de la Cellule du MAED où son rôle est visiblement essentiel (ce qui pose un problème de durabilité). Ses activités concernent : (i) l'encadrement de la société civile locale ; (ii) l'appui aux services techniques déconcentrés de l'Etat ; (iii) l'appui et l'accompagnement des partenaires intervenant dans la Wilaya ainsi que l'assistance aux collectivités locales. Des VNU contribuent aussi au nouveau programme de création d'un corps national de volontaires, qui n'a pas obtenu de résultats notables (du fait que le texte régissant

41 Privat, Christian, Seydou Kane Diallo, Cheikh Mohamed Fadel, Mohamed Fadel A., Evaluation participative des programmes conjoints du F-OMD en Mauritanie, Rapport Final, 2013.

le Corps des Jeunes volontaires n'a été adopté par les autorités qu'en octobre 2015, après la mission d'évaluation). Il est à noter qu'aucun membre du staff PNUD n'est basé en dehors de Nouakchott, les VNU étant en quelque sorte le visage du PNUD sur le terrain.

Le PNUD en tant qu'organisation internationale inspire la confiance aux bailleurs, du fait de son réseau international, de la neutralité de ses opérations, de sa capacité à influencer sur les politiques d'orientation et de son mandat de coordination. Ce sont des atouts qui font potentiellement du PNUD un facilitateur du développement et le PNUD en Mauritanie a mis au point certains partenariats avec des bailleurs de fonds traditionnels. Cependant, ses partenaires ont des perceptions mitigées quant à la sa performance et la recherche de synergie par le PNUD semble être davantage orientée sur la mobilisation des ressources – qui néanmoins reste faible – et moins vers l'efficacité collective.

Le Plan stratégique 2014-2017 reconnaît que le PNUD ne peut, à lui seul, atteindre les résultats envisagés dans le Plan et que tant des partenariats qu'une coordination des efforts sont indispensables ; ceci est vrai au niveau de chaque pays pour son programme. En Mauritanie, les bailleurs continuent à accorder leur confiance au PNUD du fait de sa valeur ajoutée, de la neutralité de ses opérations, de sa capacité supposée à influencer sur les politiques d'orientation et de ses fonctions de coordination et d'engagement. Ils reconnaissent le potentiel du PNUD en tant que facilitateur du développement. Ainsi, le PNUD en Mauritanie a pu instaurer quelques partenariats importants. Notamment, il s'est associé avec le GIZ dans le domaine de l'environnement. Avec les autres membres du Groupe thématique environnement et développement durable (soutenu par le GIZ), il appuie le jeune MEDD et la mise en œuvre du PANE 2 à travers le plaidoyer et le renforcement de capacités. De plus, le PNUD et le GIZ collaborent dans le cadre des projets Biodiversité, gaz, pétrole et AMCC, ce dernier étant financé aussi en partie par l'Union européenne. Le PNUD collabore aussi avec l'Union Européenne dans le

domaine de la gouvernance. Le partenariat avec le Japon s'est renforcé depuis 2013, essentiellement pour des questions liées à la paix et la sécurité et le relèvement rapide. Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, l'ambassade américaine est un partenaire pour les plateformes multifonctionnelles. L'Espagne est aussi un partenaire important, particulièrement dans le cadre des projets financés par le Fonds OMD.

Néanmoins, les perceptions du PNUD en tant que partenaire demeurent mitigées. Certains partenaires suggèrent que l'action du PNUD est trop dispersée et que la mobilisation des ressources prend le pas sur une recherche d'efficacité collective ou d'un positionnement complémentaire des partenaires pour soutenir les actions de l'ensemble. La mobilisation de ressources pendant la période revue par l'ERAD a été réalisée largement grâce à des initiatives externes – telles que l'allocation à la Mauritanie des Fonds OMD, les initiatives récentes du Japon pour renforcer la sécurité humaine dans la région et les financements, l'initiative régionale de l'ACCC, et l'Alliance mondiale contre le changement climatique de l'Union Européenne – et non à une initiative innovante du PNUD en Mauritanie.

Les bailleurs considèrent le PNUD comme un partenaire essentiel pour le dialogue, surtout le dialogue inclusif. Ils reconnaissent sa légitimité en matière de coordination mais plusieurs souhaitent que le PNUD s'y investisse davantage, notant qu'il est peu actif dans les groupes sectoriels. D'autres reconnaissent son image innovante et souhaitent le voir se positionner sur quelques créneaux où il a des avantages comparatifs et d'y communiquer plus. La communication, que ce soit sous la forme de rapports officiels (qui ne sont parfois pas suffisamment axés sur les résultats), ou de sa participation (peu active) dans les groupes thématiques, ou d'un plaidoyer (perçu comme insuffisamment actif) – est souvent citée comme une faiblesse du PNUD.

Malgré les partenariats mentionnés ci-dessus, dans l'ensemble, les contributions des principaux bailleurs de fonds tendent à diminuer fortement

depuis 2010 (voir la Figure 14). Reconnaisant ces défis, le Bureau pays a engagé un expert pour aider le Bureau à développer une stratégie de mobilisation de ressources et de partenariat en mai 2014. Cependant, au moment de l'ERAD, le Bureau pays n'avait pas mis en œuvre le plan d'action.

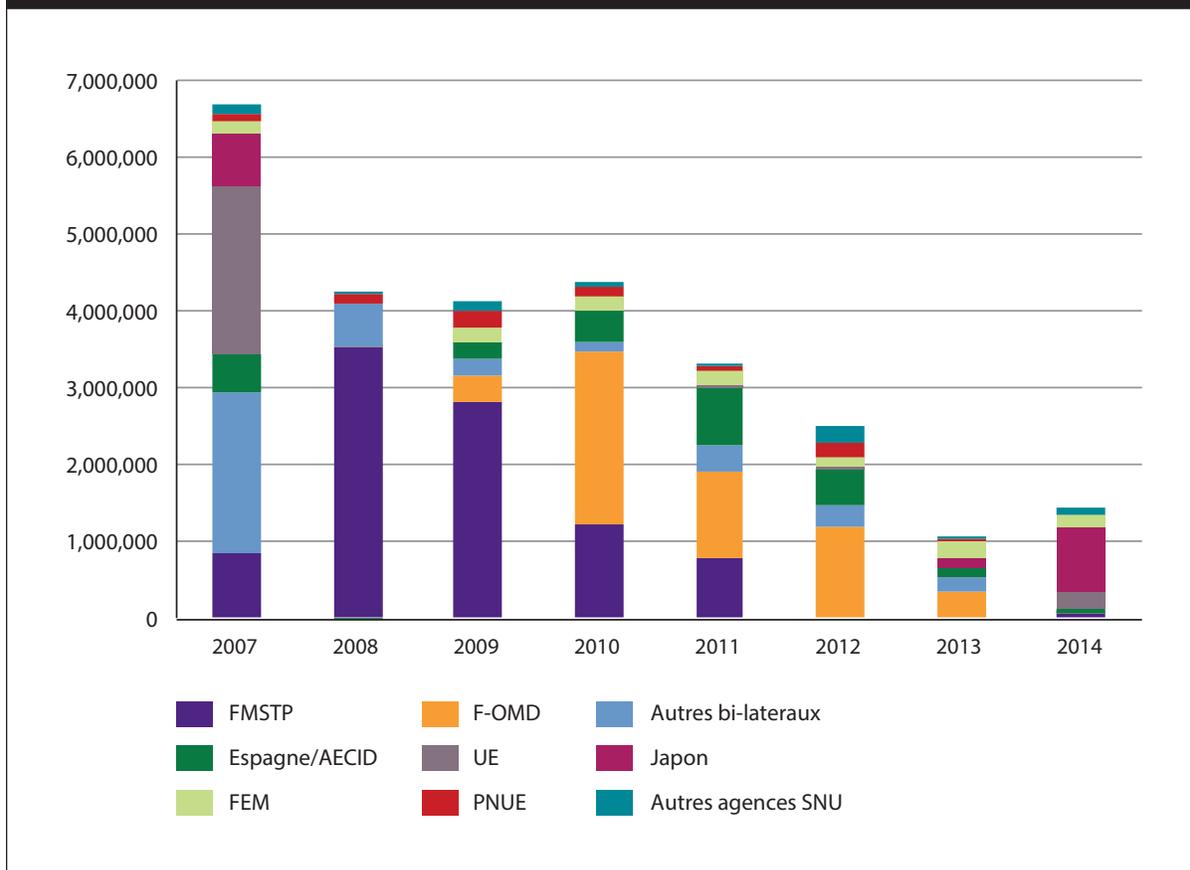
Il convient de noter que les relations du PNUD avec les partenaires de développement sont plus fortes qu'avec les bailleurs de fonds traditionnels. Le PNUD a initié des discussions avec la Banque islamique de développement, mais n'a pas de partenariat par exemple avec le Fonds arabe pour le développement économique et social, qui après les institutions de l'Union européenne et la France, constitue le troisième donateur en Mauritanie (selon les données de l'OCDE/CAD, qui ne comprennent pas la Chine).

5.2.3 LE RÔLE DU PNUD DANS LA TRANSITION ENTRE L'ACTION HUMANITAIRE, LE RELÈVEMENT RAPIDE ET LE DÉVELOPPEMENT

Le programme du PNUD en Mauritanie depuis 2011 se caractérise par une plus forte présence auprès des communautés vulnérables par le biais de projets dits de « relèvement rapide », mis en place en réponse à la sécheresse et à l'afflux dans l'Est du pays de réfugiés en provenance du Mali. Le concept de « relèvement rapide » reste assez flou et correspond en pratique à l'utilisation de mécanismes humanitaires et notamment des fonds d'urgence disponibles pour favoriser la résilience des communautés affectées par une crise, rechercher une sortie durable à cette crise et saisir les opportunités de développement.

Cette utilisation de fonds d'urgence pour répondre aux besoins à long terme est pertinente

Figure 14 : Composition des ressources extrabudgétaires (2007-2014)



Source : Atlas, 2015

dans la mesure où les opérations d'urgence, plus faciles à financer que les activités de développement, apportent une aide palliative mais ne résolvent pas les problèmes de fond. Au contraire, l'aide humanitaire d'urgence est souvent accusée de pérenniser les situations de vulnérabilité et de dépendance. Néanmoins, cette stratégie du PNUD se heurte à des problèmes de discordance entre fins et moyens. Discordance dans le temps d'abord, avec l'utilisation de lignes de financement sur le très court terme (6 mois à un an pour le CERF) pour financer des besoins d'implication sur plusieurs années. Discordance aussi en termes de technicité et de complexité du travail : alors que les opérations d'urgence se caractérisent par leur relative simplicité technique et leur standardisation et répliquabilité d'un site à l'autre, les questions de développement nécessitent une certaine technicité ainsi qu'une grande attention aux spécificités du contexte.

Les interventions évaluées n'échappent pas à cette contradiction, qui se traduit en pratique par l'utilisation d'approches de développement très simples, voire simplistes, qui ne résolvent pas davantage les problèmes de fond que l'aide d'urgence classique. C'est ainsi par exemple que la mise en place d'un périmètre maraîcher pour aider les femmes haratines à sortir de leur pauvreté sera très appréciée par les bénéficiaires, sans pour autant les aider à sortir d'une pauvreté et d'une vulnérabilité liées à leur position très faible sur les plans sociaux et politiques. La structure de rétention d'eau de Djadjibiné Gandéga, dans le Gorgol, constitue un autre exemple de la disparité entre fins et moyens : le PNUD a pu mobiliser des fonds du SGP pour financer la reconstruction d'un ancien barrage à hauteur de 50,000 USD. La communauté a largement contribué aux coûts du projet en fournissant la main-d'œuvre nécessaire. Malgré cela, les moyens mobilisés restent très en deçà des coûts habituels de ce genre d'intervention⁴². La com-

munauté a choisi de travailler avec un ingénieur local qui n'a pas pris la mesure du défi technique. La structure a bien été construite, mais est affectée par une fuite d'eau (phénomène de « renard ») qui risque à terme de la détruire, et qui limite la retenue d'eau possible.

Pour réussir, l'articulation entre urgence et développement passe donc par un certain nombre de prérequis :

- L'engagement sur le long terme auprès des communautés appuyées, avec une présence rapprochée permettant l'apprentissage de ce qui marche et de ce qui ne marche pas dans un contexte donné.
- Des capacités techniques plus importantes que celles disponibles actuellement – la coordinatrice des opérations de relèvement fait un travail admirable sur le terrain, mais doit être appuyée techniquement, en particulier pour les opérations assez techniques de petite hydraulique villageoise.
- Une meilleure coordination avec les autres agences des Nations unies actives dans ce secteur, telle que la FAO, qui peut aider à combler le déficit du PNUD en capacité technique⁴³.
- La capacité à compléter les apports financiers sporadiques des partenaires avec un financement continu, prévisible et à long terme prélevé sur le budget régulier de l'Organisation. Il faut investir des fonds TRAC dans ce secteur, qui ne peut être financé uniquement par les ressources extrabudgétaires.

5.3 GESTION DU PROGRAMME

Cette section analyse certains aspects transversaux substantifs de la gestion du programme PNUD.

42 Difficile de donner un chiffre précis mais la construction d'un barrage de ce type par une entreprise ne coûterait sans doute pas moins de 1 million de dollars US.

43 Actuellement, l'UNDAF communique une liste des activités de relèvement rapide de la part de la FAO, du PAM et du PNUD, sans que ces agences ne coordonnent leurs interventions sur le terrain.

5.3.1 L'INTERDISCIPLINARITÉ ET LES SYNERGIES AU SEIN DU PROGRAMME

Le PNUD adopte en théorie une approche intégrée aux problèmes de développement multidimensionnels mais peine en réalité à créer des connexions entre les unités et les programmes pour construire des synergies et obtenir de meilleurs résultats. Néanmoins, des exemples sur le terrain de projets lient de manière effective la protection de l'environnement à la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

Le document du programme pays 2012-2014 prévoit la mise en œuvre de programmes intégrés ayant un impact « multiplicateur ». Plusieurs interventions de nature multidimensionnelle – par exemple, le soutien à la formulation, la mise en œuvre et le suivi et l'évaluation du CSLP, contribuent non seulement à la lutte contre la pauvreté mais aussi au renforcement des capacités de l'administration et donc de la bonne gouvernance. Cependant, dans la pratique, on observe un manque de synergie et de communication entre les unités programmatiques, et entre ces unités et l'unité stratégique, entraînant des conséquences sur les résultats et la communication des résultats aux partenaires.

Néanmoins, au niveau national un effort a été consenti afin de renforcer les liens entre les questions de pauvreté et l'environnement, au moyen du projet « Articulation Pauvreté-Environnement » (qui aurait éventuellement pu bénéficier plus de l'expertise de l'unité stratégique). Un effort a également été fourni au niveau communautaire avec le SGP qui travaille avec les programmes ART-GOLD et de relèvement rapide. Toutes les activités SGP mises en œuvre au niveau local pour la préservation de la biodiversité, la gestion et la valorisation des ressources naturelles ont vocation à apporter des revenus supplémentaires aux populations donc à améliorer leur niveau de vie. Les microprojets d'appui aux moyens d'irrigations, à l'acquisition des semences sélectionnées, à l'aménagement de petits ouvrages hydro-agricoles (petits barrages, digues et seuil de ralentissement) sont des activités d'adaptation aux

changements climatiques réduisant aussi les vulnérabilités sur le plan économique.

5.3.2 L'ÉQUILIBRE ENTRE LES DEMANDES D'ASSISTANCE À COURT TERME ET LES BESOINS DE DÉVELOPPEMENT À LONG TERME

Maintenir l'équilibre entre les demandes d'assistance à court terme et les besoins de développement à long terme constitue un défi pour le programme PNUD en Mauritanie.

Si le PNUD inscrit son action au développement pour des échéances à long terme – articulées dans les effets escomptés des documents de programme, dans le dialogue avec le Gouvernement, les demandes à court terme ont pris le pas sur un dialogue sur la transformation à long terme. Par exemple dans le domaine de la gouvernance, le partenariat établi semble basé sur les apports matériels et en expertise externe et moins sur l'effet ultime recherché qui est que l'administration publique dispose de capacités et compétences accrues pour une conduite plus efficace des politiques de développement. Parfois, le PNUD semble adopter une stratégie d'évitement et soutient les progrès là où ils sont possibles, comme en matière de participation de la femme et en matière de législations sur la pénalisation des pratiques d'esclavage. Dans d'autres cas, la démarche du PNUD est perturbée par des demandes pressantes de responsables d'institutions nationales souhaitant inscrire aux dépenses des activités non prévues dans les conventions de partenariat. Il ne ressort pas que le PNUD a articulé une stratégie pour gérer ces différentes priorités et pour s'assurer qu'il existe un lien entre les actions à court terme et leur contribution au règlement des problèmes à long terme.

5.3.3 L'ÉQUILIBRE ENTRE LES INTERVENTIONS EN AMONT ET EN AVANT

L'essentiel des interventions du PNUD s'effectue au niveau stratégique, avec des interventions plus ponctuelles en appui direct aux populations vulnérables. Le lien entre les deux niveaux d'interventions est faible.

Dans les domaines de lutte contre la pauvreté et de l'environnement, l'essentiel des interventions du PNUD s'effectue au niveau de la réalisation des études et la conception des stratégies (en amont). Toutefois, cela n'aboutit que rarement ou tardivement au niveau de la prise de décision politique (résultat final). Les interventions, plus ponctuelles, en appui direct aux populations vulnérables ont été réalisées au gré de la disponibilité des ressources. Il ne semble pas y avoir un équilibre statique ou établi à l'avance entre les deux catégories d'interventions, ni des synergies entre les résultats aux deux niveaux. Par exemple, le CSLP III et le PANE 2 n'ont été mis en œuvre qu'au niveau régional et local, et les projets pilotes sur le terrain, en dehors des plateformes multifonctionnelles, ne semblent pas se traduire en stratégies ou programmes nationaux.

Il en est de même pour le domaine de la gouvernance. Dans le cas des institutions démocratiques, les interventions se font essentiellement au niveau stratégique, même si des actions de sensibilisation au processus électoral ont été entreprises en faveur du grand public. En matière d'appui institutionnel, l'appui du PNUD est basé sur deux points importants : l'appui à la planification du développement et l'appui au renforcement des capacités de l'administration. Les actions d'appui à la planification du développement concernent l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du CSLP. Elles portaient en outre sur l'élaboration des Programmes de lutte contre la pauvreté au niveau régional. Elles auraient pu porter sur la planification au niveau sectoriel ce qui aurait permis de construire un triangle vertueux : macro-méso-micro. De bonnes alliances dans les interventions auraient permis que des partenaires complètent l'action du PNUD dans les secteurs avec une vision commune. Ceci n'a pas été le cas.

En matière d'appui institutionnel, les actions qui ont été développées n'ont pas toujours donné lieu à des activités aux différents niveaux : stratégique, opérationnel, national, sectoriel et régional.

5.3.4 LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Le PNUD utilise certains outils de planification, de suivi et d'évaluation, sans avoir adopté une véritable approche de gestion de programme axée sur les résultats.

Les documents stratégiques (UNDAF et documents de programme pays) pour la période en cours disposent de cadres logiques plus développés que ceux pour la première période. Pour la période 2009-2011, l'UNDAF propose dans chaque domaine un certain nombre d'effets, sans définir les produits et indicateurs correspondants. Les DPP et PAPP du PNUD de cette période proposent, pour chaque effet, plus de détail sur les produits et les indicateurs choisis. Il existe cependant des différences entre ces deux derniers documents. Par exemple, pour la composante gouvernance, le PAPP et le DPP reprennent deux effets similaires à l'effet articulé dans l'UNDAF, mais le DPP propose ensuite des activités liées à l'accessibilité du système judiciaire et à la stratégie de lutte contre la corruption, alors que le PAPP ne reprend pas ces éléments et propose plutôt des activités liées aux capacités nationales de planification et de renforcement du Parlement. Les indicateurs, données de base et objectifs proposés sont par conséquent différents. Quant au *reporting*, pour la période 2009-2011, seule l'année 2011 présente un suivi d'un seul indicateur par effet.

Pour 2012-2016, l'UNDAP est très détaillé et propose un grand nombre de produits, produits spécifiques, indicateurs, données de base et données cibles pour l'intervention du PNUD. Cette contribution du PNUD est reprise – de façon résumée – dans le DPP pour 2012-2016. Le DPP propose également cinq indicateurs, mais ceux-ci sont différents de ceux proposés dans l'UNDAP, qui étaient pourtant très nombreux, et effectivement liés aux activités planifiées. Les nombreux indicateurs de l'UNDAP ne sont pas non plus repris dans le ROAR. Quant aux ROAR, il convient de noter que les rapports montrent une amélioration dans le suivi global des effets au fil des ans. Les deux derniers ROARS sont très complets.

Néanmoins, les indicateurs choisis ne sont que moyennement utiles pour le suivi du programme. En raison des insuffisances du système statistique national, certains indicateurs ne disposent pas de situation de référence ou alors les données sont indisponibles. De plus, un problème de pertinence d'une partie de ces indicateurs se pose. Dans plusieurs cas, même lorsque les cibles des indicateurs sont atteintes, les résultats escomptés au niveau de l'effet ne sont pas obtenus.

Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, la qualité de la réflexion et de l'analyse dans la conception des projets est généralement acceptable. Les questions ont été suffisamment analysées, y compris dans leurs dimensions du risque, mais c'est au niveau de la mise en œuvre et de la budgétisation que certains aspects n'ont pas été pris en compte comme la pérennisation. Des outils de suivi et d'évaluation ont été conçus, mais insuffisamment utilisés pour améliorer les programmes, sans doute à cause des faibles capacités des ressources humaines et la passivité, voire l'hostilité de l'environnement. Les documents de projet ne montrent pas non plus une analyse approfondie des risques. Dans le domaine de l'environnement, les études préliminaires ont permis une bonne identification des besoins en outils règlementaires et de planification ainsi que leur formulation adéquate, mais le processus a rarement donné des mécanismes fonctionnels, faute d'aboutissement des procédures de validation et de mise en œuvre. Dans le domaine de la gouvernance, les documents de projet ont fait l'objet d'un inventaire des problèmes et non d'une analyse approfondie des problèmes, apportant ainsi des réponses aux problèmes sans enrayer les causes. Il n'est pas apparu une approche spécifique de conduite de changement.

L'audit réalisé en 2015 a constaté une utilisation sous-optimale des comités locaux d'évaluation des projets. Dans le cas de cinq projets échantillonnés, la composition des comités était insuffisante pour offrir des recommandations substantielles. L'absence des partenaires de développement à ces réunions constitue aussi une occasion manquée de communiquer sur les stratégies du PNUD. De

plus, les comptes rendus des réunions des comités révèlent que la pertinence des projets, leur efficacité potentielle et les mécanismes de suivi et d'évaluation n'étaient pas examinés.

En termes de suivi des projets sur le terrain, en 2013 et 2014, le bureau pays a conduit environ 25 missions sur le terrain totalisant environ 157 jours (jours de voyage inclus). Certaines missions faisaient partie de la conceptualisation ou la mise en œuvre des projets et d'autres se focalisaient sur le suivi des projets en cours. Environ 10 % du temps était consacré aux plateformes multifonctionnelles et les projets F-OMD, environ 30 % aux interventions dans le domaine de la gouvernance (ART-GOLD) et presque 60 % à SGP et le relèvement rapide. Les rapports de ces visites sont d'assez bonne qualité, mais se focalisent surtout sur les activités, certains étant plus riches sur le plan des recommandations. Quant aux évaluations, le Bureau Pays a commandé 19 évaluations entre 2009 et mi-2015, la majorité étant des évaluations de projet, souvent exigées par les bailleurs de fonds, comme dans le cas des projets conjoints financés par le Fonds OMD. Quatre de ces évaluations ont été soumises au mécanisme d'analyse de la qualité des évaluations du BIE avec des résultats globalement satisfaisants. Seules deux évaluations sont au niveau de l'effet - une en 2009 (contribution du PNUD au secteur environnement) et une autre en 2012 (contribution au soutien à la croissance favorable aux pauvres) qui a obtenu un score « insatisfaisant » selon le mécanisme du BIE, notamment en raison d'un manque d'analyse de la contribution des produits aux résultats et de l'insuffisance des conclusions et des recommandations. Les mécanismes de base du suivi sont en place au niveau des projets, mais l'absence d'un mécanisme axé sur le suivi des progrès en vue de l'atteinte des effets, au-delà des produits seuls, ne favorise pas une gestion adaptée et réactive des interventions.

L'approche du PNUD en matière de gestion des risques est insuffisante. Comme mentionné ci-dessus, les documents de projets ne reflètent pas une analyse approfondie des risques. La revue d'un échantillon de cinq projets par l'au-

dit 2015 a révélé que le registre des risques dans Atlas contient des risques de nature générale, comme « la crise de la maladie à virus Ebola », sans développer la manière dont les événements pourraient impacter négativement les résultats escomptés du programme. Dans la pratique, le principal risque encouru est l'instabilité politique qui a perturbé les opérations des actions, surtout dans le domaine de la gouvernance. Ces perturbations n'ont été ni évitées ni anticipées. Ceci est compréhensible du fait que les actions ciblaient directement le processus politique. L'insuffisance réside dans le fait que les perturbations n'ont pas été anticipées et qu'une stratégie de réponse n'a pas été prévue. Plus généralement en travaillant en amont, le manque de portage politique pour faire avancer l'approbation de nouvelles stratégies de développement ou des améliorations du cadre légal est un défi récurrent, mais le PNUD ne semble pas disposer de stratégie pour anticiper et gérer ce type d'impasse.

5.4 GESTION OPÉRATIONNELLE

5.4.1 LA MODALITÉ MISE EN ŒUVRE NATIONALE

Le Bureau Pays du PNUD fournit un soutien considérable à la mise en œuvre des projets de « modalité de mise en œuvre nationale » (NIM) aux dépens d'un travail plus stratégique et substantiel.

Seuls quelques projets, par exemple dans le domaine du relèvement rapide et de la consolidation de la paix, suivent la modalité de mise en œuvre directe par le PNUD. La grande majorité des projets respectent, en principe, la modalité NIM. Selon les règles du PNUD, « les tâches administratives, financières et techniques faisant partie de la gestion des programmes et des projets sont normalement intégrées dans le travail du partenaire de mise en œuvre national »⁴⁴. Cependant, le Bureau pays fournit un soutien important

à ces projets, surtout dans le cas des achats pour les partenaires gouvernementaux, même pour des institutions dont l'évaluation des capacités⁴⁵ estime que les risques sont peu élevés. Selon le Bureau pays, le gouvernement sollicite ce soutien, notamment en raison d'un manque de véritable appropriation des projets et d'un déficit de capacité. L'impact sur l'efficacité du programme est important – l'utilisation du système de demandes de paiement directs exige beaucoup de travail de la part du personnel du programme afin de tout vérifier et contrôler avant d'autoriser les paiements.

Ce problème est exacerbé par d'autres inefficiences dans les opérations du Bureau PNUD, notamment dans le domaine des achats. Un très grand nombre de partenaires se sont plaints des lenteurs et des lourdeurs des processus administratifs du PNUD, particulièrement par rapport aux achats. L'audit 2015 a examiné en détail le système d'achat et a noté que l'unité chargée des achats ne prépare pas un plan d'achat consolidé. Par conséquent, l'unité a fait un nombre important de transactions de faible volume. Par exemple, l'unité a préparé 15 bons de commande séparés pour des achats d'ordinateurs en 2014. L'audit a noté d'autres faiblesses dans la gestion des processus, avec par exemple un cas qui a duré 109 jours entre la soumission au comité régional d'achat et l'approbation, en raison surtout des réponses tardives et inadéquates du bureau pays.

5.4.2 ORGANISATION DU BUREAU PAYS

L'organisation interne du bureau pays et le manque de communication entre les unités ne favorisent pas l'efficacité et l'efficience.

Comme décrit dans le Chapitre 3 du présent rapport, le bureau pays, sous la direction du Représentant résident, se structure en deux divisions, celle du programme et celle des opérations. Au moment de l'évaluation, la division du programme est structurée en trois unités thé-

44 https://intranet.undp.org/global/popp/frm/Pages/direct-agency-implementation_FR.aspx

45 Micro-évaluation des capacités de gestion des partenaires d'exécution (HACT).

matiques – pauvreté, gouvernance et environnement – chacune placée sous la responsabilité d'un leader thématique (NOC dans la terminologie PNUD) qui rend compte au Résident représentant adjoint (programme) qui est au niveau P4. Une quatrième unité dite stratégique, traite des thèmes transversaux ainsi que des questions de coordination, sous la direction d'un économiste principal (P5), rendant compte au Représentant résident. Dans ce contexte, les relations et les processus décisionnels ne sont pas clairs : l'unité stratégique appuie la mise en œuvre d'activités dans le cadre de projets gérés par l'unité pauvreté qui contribue aussi en partie à un des effets dans le domaine de la gouvernance. Cependant, l'économiste et les membres de son unité ne rendent pas compte au représentant adjoint responsable du programme pays. Le fait que le poste de l'économiste principal est d'un niveau supérieur à celui du représentant adjoint réduit encore plus l'autorité de ce dernier sur la coordination et la gestion du programme.

Le bureau pays souffre de manque de synergies.

Malgré les relations étroites entre les effets escomptés du programme pays, il existe peu de synergies et de communications entre les unités programmatiques, entre les unités programmatiques et l'unité stratégique et entre ces unités et la division des opérations. Le bureau organise peu de réunions de l'équipe programme et peu de réu-

nions entre les deux divisions. Sauf pour quelques projets, les consultations entre les unités dans le développement, la mise en œuvre et le suivi des interventions sont minimales. Il y a depuis quelques années un projet de fusionner les unités « pauvreté » et « environnement », motivé en partie par les liens programmatiques entre les deux thématiques, mais aussi par souci d'économie dans le sillage de l'exercice de viabilité financière entamé par le PNUD en 2013. Au moment de l'évaluation, ce changement n'était toujours pas réalisé.

L'expertise de l'unité stratégique n'est pas engagée par les autres unités dans le développement des projets ou dans l'analyse des risques et des défis de portage politique de certains dossiers. Le positionnement du responsable des communications dans l'unité stratégique l'isolait parfois des autres unités qui devaient chercher ailleurs un appui pour leurs activités de communications.

Les communications entre les unités programmatiques et les opérations sont également faibles. Il existe un manque de compréhension du travail de l'autre, et aucun forum pour partager et régler les problèmes n'est disponible. La situation a été exacerbée au cours de l'année précédant l'évaluation par une rotation fréquente du responsable des opérations (quatre personnes) et des changements dans les rôles des membres de l'équipe selon la vision de chaque nouvel adjoint.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1 CONCLUSIONS

Ce chapitre présente les conclusions de l'évaluation concernant la performance du PNUD et ses contributions aux résultats de développement en Mauritanie pendant la période 2009-2015 et énonce ensuite des recommandations, tirées des analyses présentées dans les chapitres précédents, à des fins de discussion avec les parties prenantes.

Conclusion 1 : Dans l'ensemble, les interventions du PNUD entre 2009 et 2015 ont été pertinentes et alignées avec les priorités nationales et le mandat du PNUD. Globalement, le PNUD a su profiter de ses avantages comparatifs – sa neutralité, sa capacité de plaidoyer et le capital technique issu de son réseau global – en vue d'atteindre les résultats escomptés. Cependant, le problème du portage politique des produits du PNUD s'est souvent posé, obligeant de s'interroger sur le poids véritable du PNUD, la qualité de son plaidoyer, l'appropriation nationale de ses efforts et donc son positionnement stratégique dans le paysage du développement mauritanien.

Dans le contexte de la Mauritanie, considéré comme faisant partie des pays les moins avancés, dont le taux de pauvreté demeure élevé et où de fortes inégalités géographiques et sociales persistent, dans lequel les institutions démocratiques sont encore faibles et où l'environnement est extrêmement vulnérable aux aléas climatiques, la présence et les interventions du PNUD dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, de la gouvernance et de l'environnement répondent à des besoins clairement avérés.

Le PNUD est reconnu comme un partenaire de longue date, présent dans le pays, réactif et capable. Par son mandat, il a accès aux décideurs politiques et dispose donc d'un pouvoir de plaidoyer apprécié par certains partenaires. Cependant, au cours de la période 2009-2015, le problème du manque d'appropriation au niveau politique des projets du PNUD et de leurs résultats s'est souvent posé. Plusieurs stratégies sont longtemps restées en attente de validation politique (stratégies nationales pour l'intégration du genre, de microfinance, d'appui à la micro et petite entreprise). D'autres stratégies ou instruments juridiques n'ont jamais été adoptés (comme la Stratégie nationale de cohésion sociale, l'ordonnance sur le littoral, cinq projets de loi relatifs à la société de l'information élaborés depuis 2010). De plus, les documents de politiques adoptés n'ont pas toujours été suivis d'une mise en œuvre. Le cas le plus actuel au moment de l'évaluation, était celui du projet relatif à la mise en place du corps des volontaires, n'ayant toujours pas vu le jour depuis deux ans, alors que tous les textes y afférents sont prêts⁴⁶.

Conclusion 2. Le PNUD a indéniablement contribué aux résultats de développement en Mauritanie, mais les résultats restent ponctuels, plutôt que transformationnels. En l'absence d'une stratégie ou d'une vision d'ensemble, le PNUD a tendance à soutenir des actions ou des processus spécifiques et mettre en place de petites infrastructures sans véritablement renforcer les capacités ni aborder les problèmes structurels.

Les contributions du PNUD sur le plan stratégique ont été notables. Par exemple, son appui à

46 Depuis la mission d'évaluation, le texte a été adopté, en octobre 2015.

la formulation et au suivi du CSLP est fortement apprécié. Le plaidoyer du PNUD et de ses partenaires a eu comme résultat l'intégration de l'environnement dans les documents de planification comme le CSLP III et le développement d'un PANE II plus concis et plus pragmatique que le premier. Le PNUD a accompagné des acteurs dans le secteur de l'environnement jusqu'à la création d'un ministère dédié à l'environnement en 2014. Il a aussi contribué à l'élaboration du plaidoyer menant à l'adoption de la Stratégie nationale d'intégration du genre.

Cependant, le PNUD a souvent soutenu des actions et des processus, notamment de planification ou le développement de stratégies, sans véritablement renforcer les capacités ou créer des conditions pour leur mise en œuvre. Par exemple, le PNUD a contribué à la formulation et au suivi du CSLP III, mais les résultats du cadre stratégique peinent à se faire sentir sur le terrain. Le PNUD a participé à la traduction du CSLP en PRLP, mais les PRLP ne sont pas mis en œuvre, faute de moyens et de capacités. Le PNUD a soutenu la préparation des Agendas 21, mais de manière déconnectée avec les autres documents de planification aux niveaux régional et local (les « lignes directrices » d'ART-GOLD, les PRLP et les plans communaux de développement) et dans ce cas également, sans mise en œuvre. Le projet ART GOLD a soutenu la création des groupes thématiques régionaux et le développement des « lignes directrices » pour le développement des régions, mais les groupes thématiques ont perdu de leur dynamisme après la production des documents. Dans d'autres cas, le PNUD a contribué à des avancées dans certains aspects du développement des capacités de l'administration publique, sans apporter de véritables changements. Par exemple, le PNUD a soutenu la mise en place de plateformes techniques et d'applications informatiques dans le but de moderniser la fonction publique, mais l'appropriation très partielle de ces outils limite la transformation des modes de fonctionnement. Les nombreux processus d'appui au développement évalués débouchent rarement sur un développement réel.

Sur le plan des interventions directes auprès des populations, des solutions parfois innovantes et réussies comme les plateformes multifonctionnelles ou les appuis au relèvement communautaire, ciblant les femmes et les populations vulnérables, ont effectivement contribué à améliorer les conditions de vie dans des zones rurales reculées. Les actions de relèvement rapide ont apporté des soutiens à des communautés particulièrement fragiles. Cependant, la qualité des réalisations demeure très variable et la dispersion des actions limite leur visibilité et le potentiel d'effets multiplicateurs, ainsi que la capacité du PNUD à les suivre régulièrement et à en tirer les leçons. En outre, ces interventions du PNUD répondent surtout aux causes immédiates de la pauvreté et la vulnérabilité et non aux causes structurelles comme l'inégalité de l'accès aux services sociaux et aux ressources naturelles et ne changent donc rien en profondeur, par exemple pour les rapatriés afro-mauritaniens dont les droits fonciers ont été spoliés et à qui l'on a donné des plateformes solaires, ou pour les communautés autour du camp de Mberé qui reçoivent des petits périmètres maraîchers d'ordre presque symbolique alors même que les pâturages et l'eau des alentours sont d'après eux trop fortement ponctionnés par les réfugiés maliens.

Le travail du PNUD ne semble pas être guidé par une stratégie ou une vision d'ensemble claire. L'unité stratégique s'investit sur le fond de la stratégie économique du pays, mais les liens entre les interventions sur le terrain visant à réduire la pauvreté et les inégalités et les appuis en amont ne sont pas clairement articulés. Le CSLP et ses traductions au niveau provincial (PRLP) auraient peut-être pu fournir un tel cadre stratégique aux actions de terrains, mais il a manqué des capacités nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du CSLP et des PRLP ainsi peut-être qu'une meilleure collaboration entre les diverses unités du PNUD qui travaillent sur le CSLP (unité stratégique), les PRLP (unité pauvreté) et le relèvement communautaire (unité environnement). Dans le domaine de l'environnement, les activités pilotes du SGP au niveau communautaire n'alimentent pas les discussions stratégiques au niveau

central et les deux composantes – stratégique et pratique – du F-OMD environnement n'ont pas été liées. Quant à la gouvernance, le bureau ne s'est pas investi sur les questions de fond, mais sur l'appui aux outils et supports de travail, sans avoir une approche, un modèle ou un cadre conceptuel spécifique à promouvoir. Ceci s'est traduit par des interventions qui ont privilégié la réponse à des requêtes portées par les administrations et non un dialogue visant une transformation du système de gouvernance.

Conclusion 3 : Les interventions du PNUD ont contribué, dans une certaine mesure, à une réduction des inégalités et de l'exclusion et à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu'à l'autonomisation de ces dernières. Cependant, la priorisation de la réduction des inégalités et de l'exclusion n'est pas systématiquement intégrée à l'ensemble du programme.

Les interventions du PNUD en aval ciblent clairement les femmes et les populations vulnérables. Ainsi, les interventions ont contribué directement à un allègement des charges liées au travail domestique, à une autonomie financière des femmes couplée à une contribution à l'économie de la famille et à une prise de conscience de la part des femmes de leurs capacités. Des petits aménagements comme des puits, des captages des eaux superficielles, des clôtures protégeant les périmètres maraichers et des mises en défens de zones forestières, des panneaux solaires et des congélateurs dans des communautés particulièrement vulnérables, ont réduit, un tant soit peu, les inégalités dans les zones rurales. Sur le plan stratégique, le PNUD a contribué indirectement à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion en appuyant la formulation et la mise en œuvre du CSLP et l'élaboration et l'adoption de la stratégie nationale pour l'intégration du genre.

Ces dimensions – le genre et la réduction d'autres formes d'inégalités – sont surtout prises en compte dans les interventions relatives à la lutte contre la pauvreté. La dimension genre est prise en compte dans certaines interventions dans le

domaine de la gouvernance avec quelques résultats importants, mais la réduction des inégalités n'apparaît presque pas dans le domaine de l'environnement, en dehors du cas de SGP. Il manque une stratégie au niveau du programme pour l'intégration, le suivi et l'évaluation de ces dimensions. Il est à noter qu'en créant un comité genre et en souscrivant au « Label égalité des sexes », le bureau pays a commencé à mettre en place des mécanismes pour améliorer la prise en compte du genre dans la programmation.

Conclusion 4 : L'organisation du bureau pays et la modalité « NIM » telle qu'appliquée en Mauritanie nuisent à l'efficacité et à l'efficacé du PNUD.

Bien que la plupart des interlocuteurs conviennent que le PNUD est un partenaire apprécié, force est de reconnaître que les modes d'exécution et de gestion du bureau et des interventions connaissent des faiblesses. Au sein du bureau, il existe un manque de communication et de synergies entre les unités programmatiques et des occasions de partage de l'expertise et de l'expérience collectives de l'équipe ont été manquées, ce qui influe sur les résultats. Les questions de gouvernance, de réduction de la pauvreté et celles relatives à l'environnement ont des implications les unes sur les autres et nécessitent une approche intégrée même si elle est portée par des acteurs différents.

Le manque de communication entre les divisions du programme et des opérations a pour conséquence des délais de recrutement et d'achats trop longs, ce qui a des incidences négatives sur les résultats de développement. La modalité « NIM » hybride pratiquée en Mauritanie qui fait largement appel aux paiements directs par le PNUD absorbe une partie considérable de l'emploi du temps du personnel des unités programmatiques, leur laissant peu de temps pour un travail plus stratégique.

Conclusion 5 : La pérennité des réalisations du PNUD et des résultats qui en découlent est plutôt faible, en raison d'une absence de stratégies

de sortie ou de capitalisation, un manque d'appropriation nationale et des capacités insuffisantes des partenaires.

L'absence de stratégie de sortie constitue une des faiblesses majeures des interventions du PNUD, dans tous les domaines. Au niveau communautaire, les interventions ciblent souvent les plus vulnérables. Ces populations n'ont pas forcément les capacités humaines ou financières pour maintenir les nouvelles technologies ou des installations nécessitant de la maintenance et/ou des réparations périodiques (comme des pompes ou des congélateurs solaires), et des mécanismes de suivi ou d'encadrement au-delà de la période du projet n'ont pas été prévus. Les interventions améliorant des techniques de production traditionnelles (par exemple, des mises en défens, des systèmes de captage des eaux superficielles, ou la préparation du couscous pour la vente) sont potentiellement plus faciles à gérer pour les communautés.

Sur le plan du renforcement de capacités, dans la conception des projets, l'accent est souvent mis davantage dans la production d'extrants, notamment par le recours à des ressources externes, que par le renforcement des capacités des bénéficiaires de manière à ce que ces derniers puissent les réaliser eux-mêmes, avec des conséquences pour la pérennité. Par exemple, les Groupes Thématiques Régionaux, malgré leur implication dans la préparation des « lignes directrices », n'ont pas la capacité de les réviser sans appui externe et au Parlement, la mise à disposition d'une expertise externe pour appuyer le travail ne se traduit pas en compétences internes acquises.

Sur le plan stratégique et réglementaire, un arsenal de documents stratégiques et juridiques a été développé et l'existant a été amélioré avec l'appui du PNUD, mais ces nouveaux textes, politiques et stratégies ne seront durablement adoptés que lorsque le gouvernement les aura approuvés et des plans d'action seront effectivement développés et mis en œuvre. Cet appui à l'élaboration d'outils et aux processus sans un renforcement suffisant de capacités internes – qui découle de l'absence

de véritable stratégie ou de vision à long terme pour le programme PNUD – a pour résultat que les effets ne sont pas durables et les politiques et outils ne sont pas appropriés.

Conclusion 6 : L'absence d'une vision stratégique clairement articulée et communiquée, le manque d'esprit d'équipe et les lenteurs administratives affectent l'image du PNUD et la mobilisation de ressources.

Le PNUD est, selon un très grand nombre de parties prenantes en Mauritanie, un partenaire de développement « incontournable », apprécié pour son mandat, son réseau international, sa neutralité, sa réactivité et son mandat de coordination. Cependant, son manque de vision stratégique clairement articulée, l'absence d'un esprit d'équipe qui est perçu de l'extérieur, ses faiblesses sur le plan de la communication, ses lenteurs administratives ainsi que son manque d'attention aux détails ternissent sa réputation et son image. Ceci ne facilite pas la mobilisation de ressources, qui devient un problème critique pour le bureau pays.

6.2 RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Le PNUD doit développer une vision stratégique à moyen-long terme pour l'ensemble de son programme. Il doit identifier des niches où il a des avantages comparatifs reconnus. Il doit renforcer son rôle en matière de plaidoyer auprès du gouvernement dans le cadre de cette vision à long terme. La préparation du nouveau cadre stratégique post CSLP 2001-2015 est un bon point d'entrée pour identifier et ensuite travailler sur des questions structurelles au développement.

En tenant compte de ses ressources financières limitées, le PNUD doit articuler une vision à moyen-long terme pour son programme et identifier un fil conducteur qui unifie ses interventions et son plaidoyer. Il faudrait ensuite choisir un nombre limité de priorités, dans le but de « faire moins, mais faire mieux » au cours du prochain cycle programmatique.

Le PNUD doit identifier et articuler ses avantages comparatifs, en prenant en compte ses ressources financières et humaines limitées, et identifier des niches où il peut apporter une véritable valeur ajoutée. Il faut en même temps analyser les avantages comparatifs de ses partenaires pour identifier des synergies potentielles et éviter des duplications.

La préparation et la mise en œuvre du nouveau cadre stratégique post CSLP-2001-2015 offrent une nouvelle opportunité pour identifier et ensuite travailler sur des contraintes structurelles au développement, d'où l'importance d'une vision à moyen-long terme qui dépassera peut-être le cadre d'un seul programme pays. Le PNUD doit renforcer son plaidoyer auprès du gouvernement, pour à la fois répondre à des questions immédiates et en venant en appui à sa vision de plus long terme.

En développant le prochain programme pays, le PNUD devra articuler une ou plusieurs théories du changement pour rendre explicites les problèmes de développement spécifiques qui sont ciblés ; développer des options d'interventions et tester les hypothèses sur lesquelles s'appuie la conception de ces interventions. Tout en retraçant la progression anticipée des activités vers les produits et ensuite vers les effets, ces théories du changement doivent prendre en compte les défis que constituent l'appropriation nationale et les capacités institutionnelles, afin d'affiner les stratégies d'intervention et produire plus de résultats.

Sur le plan pratique, il faut éviter la dispersion des thématiques et la multiplicité de projets de taille modeste, qui affectent la capacité de gestion du PNUD, en le concentrant sur des dossiers administratifs et des activités opérationnelles au détriment de l'appui stratégique et du conseil.

Recommandation 2 : Le PNUD doit approfondir ses analyses, notamment des risques et des blocages politiques potentiels et développer des stratégies pour y faire face.

Au cours de la préparation de la nouvelle vision à long terme et le développement du prochain programme pays, ainsi qu'à toute étape de sa mise en œuvre, le PNUD doit approfondir ses analyses, notamment des risques et des blocages politiques potentiels. Ces analyses doivent être faites en collaboration avec les partenaires du système des Nations unies (par exemple lors du « bilan commun de pays ») et avec les autres bailleurs de fonds, afin de partager les connaissances et s'appuyer sur un discours cohérent en direction des partenaires nationaux. Au sein du PNUD, il convient de renforcer la collaboration entre les collègues, afin de rassembler les connaissances du contexte, des institutions, des opportunités et des défis immédiats ou potentiels, ainsi que des idées pour y faire face. Le bureau pays devrait mettre en place un plan réel de gestion des risques.

Recommandation 3 : Le PNUD doit veiller à l'équilibre entre les interventions en amont et en aval, tout en assurant un lien entre les deux niveaux. Les interventions doivent être basées sur des engagements nationaux de mise en œuvre avec des modalités de suivi. Le dialogue sur le changement doit être structuré et suivi. Les interventions sur le terrain devraient être géographiquement concentrées pour plus d'impact.

A partir de 2009, suite à la crise constitutionnelle, le PNUD a renforcé ses actions communautaires tout en conservant de nombreuses activités de conseil en politique. Les résultats de l'appui stratégique se sont souvent fait attendre, limitant les changements réels dans les conditions de développement. Pendant ce temps, le programme PNUD a produit des effets visibles au niveau communautaire. Cependant, ces résultats ponctuels n'ont pas apporté de changements transformationnels. De plus, les liens entre les interventions en amont et en aval ont été faibles, les réussites sur le terrain ne servant souvent pas à informer les politiques.

Au cours du prochain cycle de programmation, le PNUD doit veiller à l'équilibre entre les deux

types d'interventions et assurer une approche macro-méso-micro cohérente. Les interventions au niveau communautaire devraient être des pilotes, des démonstrations servant non seulement à améliorer les conditions de vie pour un certain nombre de communautés, mais conçues dans le but d'enrichir le plaidoyer au niveau stratégique. Ces interventions peuvent aussi être des démonstrations de la mise en œuvre d'une stratégie ou un plan d'action approuvé, réalisées en étroite coopération avec les institutions nationales concernées et selon des modalités de suivi et d'analyse visant l'amélioration des modèles et la réplique des réussites par les institutions nationales. Ainsi, le dialogue sur le changement doit être structuré et suivi tant sur le plan de la stratégie et des cadres juridiques que sur le plan des interventions directes auprès des populations.

En ce qui concerne plus spécifiquement les interventions au niveau communautaire, le prochain programme du PNUD devra, pour plus d'efficacité et de pérennisation des résultats, recentrer ses interventions. Une concentration des interventions doit mieux mettre en relief la valeur ajoutée des programmes, facilitant ainsi le plaidoyer au niveau politique. Les zones de concentration doivent être choisies en fonction d'un certain nombre de critères de vulnérabilité (cohésion/diversité sociale, dégradation des ressources environnementales, conditions sanitaires précaires, faible accès à l'eau et à l'assainissement, conditions de pauvreté des populations, etc.). De plus, il importe de localiser les zones d'intervention sur une carte géo-référencée afin de mieux appréhender l'effet cumulatif des projets.

Recommandation 4 : le PNUD doit renforcer ses efforts d'intégration des dimensions « genre » et « droits de l'homme » dans son programme.

Le PNUD doit poursuivre les efforts entamés pour obtenir le label « genre » et s'assurer que cette dimension est intégrée dans toutes les thématiques du programme. Pour ce faire, le bureau pays doit élaborer une stratégie d'intégration du genre, spécifique à la Mauritanie, tenant compte

des spécificités du pays, des besoins des hommes et des femmes, mais aussi des couches les plus vulnérables de la population (enfants, victimes de l'esclavage, de ses séquelles et de pratiques analogues, personnes handicapées, minorités nationales, et personnes déplacées). La stratégie doit comprendre un plan pour renforcer les capacités en matière d'intégration du genre et des autres dimensions de l'inégalité et de l'exclusion, aussi bien dans le programme que dans les processus opérationnels. Le bureau pays doit aussi prendre des mesures pour corriger le déséquilibre entre hommes et femmes au sein de son personnel.

Recommandation 5 : Au niveau du bureau, le bureau pays doit dynamiser son équipe, améliorer les communications internes et créer une culture de collaboration axée sur les résultats.

Le PNUD doit structurer son bureau en fonction de sa nouvelle vision afin d'améliorer la gestion des projets et renforcer les synergies. Il est souhaitable de créer un poste de conseiller en gouvernance en complément du poste de conseiller économique, soit auprès du PNUD soit au sein du bureau du Coordinateur résident, afin de guider l'équipe gouvernance et faire le lien entre le PNUD et les autres agences dans le cadre du renforcement des capacités des institutions, de l'administration et de la société civile. Le bureau régional doit éventuellement revoir la classification des postes du bureau pays.

La direction du bureau pays, avec l'appui du Bureau régional, doit prendre des actions en vue de dynamiser l'équipe autour de la vision du nouveau programme et améliorer les communications internes, afin de développer le sentiment d'œuvrer pour une cause commune. Les interactions doivent être organisées en fonction des thèmes à traiter, et non uniquement selon les unités formelles de gestion. Il est souhaitable de déléguer plus de responsabilités aux assistants de programmes concernant la gestion des projets pour que les chargés de programme puissent s'investir dans un travail plus stratégique.

Le bureau pays doit renforcer le suivi et l'évaluation. Il faut aller au-delà des indicateurs de performances au niveau des produits et engager un dialogue interne et externe sur le suivi des changements au niveau des effets. Par exemple le bureau pays peut mettre en place une équipe « qualité » chargée de l'amélioration continue des pratiques de projets dans tout le cycle de programmation. En ce qui concerne les interventions sur le terrain, un meilleur suivi est essentiel pour l'apprentissage, l'amélioration des approches pilotes, la communication des résultats et par la suite pour le plaidoyer. Une petite équipe de VNU peut être mise en place pour un suivi en continu des projets sur le terrain et la communication des défis et des résultats au niveau central.

Renforcer une culture axée sur les résultats implique aussi une analyse des risques à tous les niveaux et l'élaboration de stratégies de sortie au moment de la conception des interventions. Le système de suivi doit suivre l'évolution des risques et permettre d'ajuster les stratégies de sortie en fonction des réalités au cours des mises en œuvre.

Recommandation 6 : Le PNUD doit développer une stratégie pour une transition prudente vers une véritable modalité de mise en œuvre nationale.

Le PNUD doit réexaminer son soutien aux partenaires de mise en œuvre, analyser les besoins et les justifications pour les services de soutien du PNUD aux projets dits « NIM », et développer une stratégie de renforcement de capacités et de sortie en vue de transférer l'appropriation et la responsabilité de la gestion aux partenaires, comme recommandé dans le rapport de l'OAI 2015. Le PNUD peut incorporer les discussions sur la mise en œuvre de cette modalité dans son dialogue suivi et structuré sur le changement

et les résultats de développement. Ce transfert de responsabilités doit aussi être accompagné par un renforcement des mécanismes de gestion des risques d'ordre financiers, en plus des risques d'ordre stratégique mentionnés ci-dessus. L'ERAD reconnaît que dans certains cas la modalité « directe » restera préférable, et dans ces cas, le bureau pays doit assurer un recouvrement de ses coûts réels pour ses services.

Recommandation 7 : Le PNUD doit améliorer ses communications externes et mettre en œuvre une stratégie de partenariat et de mobilisation de ressources.

Le PNUD doit consentir des efforts significatifs pour revitaliser son image et tisser des alliances durables avec des partenaires solides, non seulement en vue de mobiliser des ressources mais aussi en vue d'améliorer la complémentarité et les synergies pour une efficacité accrue. Notamment, le PNUD doit améliorer ses communications externes à tous les niveaux, que ce soit sur le plan pratique ou administratif dans ses relations avec ses partenaires techniques ou sur le plan du plaidoyer au plus haut niveau. Améliorer la communication et l'image du PNUD doit être la responsabilité de tous les membres du personnel. Le bureau pays doit élaborer une stratégie de communication qui ne se limite pas aux publications et aux présentations formelles des résultats du PNUD, mais qui comprend aussi des stratégies simples pour améliorer les communications quotidiennes et la qualité du service aux clients.

Quant à la mobilisation de ressources, le PNUD en Mauritanie est déjà en possession d'une stratégie, qu'il faudrait commencer à mettre en œuvre. La stratégie peut ensuite être mise à jour en fonction de la nouvelle vision stratégique du bureau et du nouveau programme pays.

TERMES DE RÉFÉRENCE DE L'ÉVALUATION

1. INTRODUCTION

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) réalise périodiquement des évaluations de pays, appelées « Évaluations des résultats des activités de développement » (ERAD). Ces évaluations visent à mettre en évidence et à analyser la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement dans un pays. L'objectif d'une ERAD est de :

- Apporter un appui à l'élaboration du nouveau programme pays du PNUD.
- Renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis des partenaires et parties prenantes nationales.
- Renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis du Conseil d'administration du PNUD.

Les ERAD sont des évaluations indépendantes effectuées dans le cadre des dispositions générales de la Politique d'évaluation du PNUD⁴⁷. Le directeur du BIE, indépendant de la direction du PNUD, rend compte directement au Conseil d'administration du PNUD. La responsabilité du Bureau d'évaluation est double : (a) fournir au Conseil d'administration des informations fiables et crédibles tirées des évaluations aux fins de la responsabilité institutionnelle, de prise de décision et d'amélioration ; et (b) renforcer l'indépendance, la crédibilité et l'utilité de la fonction d'évaluation, ainsi que sa cohérence, son harmonisation et son alignement en faveur de la réforme des Nations unies et de l'appropriation nationale. Compte tenu du principe de l'appropriation nationale, le BIE

effectue les ERAD en collaboration avec le gouvernement national.

Le BIE réalisera une ERAD en Mauritanie au cours de l'année 2015, puisque l'actuel programme de pays arrive à terme en 2016. Cette évaluation fournira des éléments pour l'élaboration d'un nouveau programme pays, qui sera mis en œuvre à partir de 2017 par le Bureau de pays (BP) et les parties prenantes nationales concernées.

2. CONTEXTE NATIONAL

La République islamique de Mauritanie est située au Nord-Ouest de l'Afrique, limitée par l'océan Atlantique à l'Ouest, le Sénégal au Sud, le Mali au Sud et à l'Est, l'Algérie au Nord-Est et le Sahara Occidental au Nord-Ouest. Cette position géographique fait de la Mauritanie un trait d'union entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne. De ce fait, la Mauritanie est une terre de brassage de civilisations, avec une population à majorité arabe et comprenant des minorités pulaars, soninkés et wolofs. Son territoire est vaste (1 030 000 Km²), désertique et peu peuplé (environ 3,5 millions d'habitants).

La Mauritanie est indépendante depuis le 28 novembre 1960, et s'est dotée depuis 1992 d'institutions démocratiques, dont un Parlement bicaméral, composé d'une Assemblée nationale et d'un Sénat. Au niveau politique, la Mauritanie a connu une certaine instabilité depuis le coup d'Etat de juillet 1978 qui a renversé son premier Président Moktar Ould Daddah. De nombreux renversements de pouvoir se sont succédé jusqu'à

47 Voir la Politique d'évaluation du PNUD : www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf. L'ERAD sera effectuée en respectant les Normes et Règles ainsi que le Code de conduite éthique définis par le Groupe des Nations unies pour l'évaluation (www.uneval.org).

l'élection en 2007 d'un Président civil. Ce dernier sera à son tour renversé en 2008. La crise politique de 2008 a débouché en juillet 2009 sur la tenue d'une élection présidentielle et l'année 2010 a été marquée par la reprise de la coopération entre la Mauritanie et ses partenaires suite au retour à l'ordre constitutionnel. Dernièrement, la Mauritanie jouit d'une stabilité politique et les élections présidentielles de juin 2014 se sont déroulées dans le calme.

Sur le plan économique, la croissance du PIB en Mauritanie a, après une baisse brutale en 2007, été de 4,1 % en moyenne de 2009 à 2013, et le revenu national brut par habitant est estimé à 1 060 USD en 2013 (dollars US courants), ce qui situe la Mauritanie dans la catégorie des Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. La reprise de l'augmentation des cours des matières premières sur les marchés internationaux à partir de 2009, ainsi qu'une politique économique prudente, ont permis au pays de stabiliser ses indicateurs macroéconomiques, de renforcer ses réserves et d'accroître sa marge de manœuvre budgétaire.

En dépit d'une croissance économique robuste, le taux de pauvreté demeure élevé, en particulier en zones rurales. La Mauritanie a un indice de développement humain (IDH) de 0,487 en 2013 (dans la catégorie de faible développement humain) et place le pays en 161^e position sur 187 pays et territoires. Entre 1980 et 2013, la valeur de l'IDH en Mauritanie a augmenté de 0,347 à 0,487, soit une progression de 40,4 % ou une augmentation annuelle moyenne de 1,03 %. Concernant l'atteinte des OMD, selon le Rapport 2010 réalisé par le Gouvernement avec l'appui des Agences du Système des Nations unies sur les progrès vers l'atteinte des OMD, des progrès significatifs ont été enregistrés par la mise en œuvre de plusieurs politiques et programmes sectoriels notamment dans les domaines de l'éducation, des infrastruc-

tures, et de l'assainissement. Cependant, il semble de toute évidence que le pays n'est pas en voie d'atteindre toutes les cibles fixées d'ici fin 2015. En ce qui concerne par exemple l'élimination de l'extrême pauvreté et la faim (ODD 1), encore 42 % des mauritaniens vivent en dessous du seuil national de pauvreté (données de 2008).

Le pays est confronté à une série de défis majeurs. Le système productif reste faiblement diversifié et les industries extractives, notamment celle du minerai de fer, principal moteur de l'économie mauritanienne, ne génèrent que peu d'emplois. Les institutions publiques sont sujettes à d'importants dysfonctionnements⁴⁸. Sur le plan social, des inégalités importantes existent entre les hommes et les femmes. La Mauritanie a réalisé des progrès quant à l'accès des femmes à la vie politique, mais la situation demeure très préoccupante en matière de participation à la vie économique et des violences à l'égard des femmes et de leurs droits fondamentaux⁴⁹. D'autres inégalités socio-économiques historiques persistent. L'esclavage existait depuis des siècles dans toutes les communautés ethniques de Mauritanie⁵⁰, mais malgré l'action antiesclavagiste engagée par le Gouvernement, les séquelles de l'esclavage subsistent. En avril 1989, un différend frontalier entre la Mauritanie et le Sénégal a dégénéré en violences intercommunautaires et plus de 60 000 Mauritaniens d'origine pulaar, soninké et wolof, avaient alors été forcés à se déplacer vers le Sénégal et le Mali. Le HCR a facilité un programme de rapatriement, lancé en 2008 et achevé en 2012. L'unité nationale et la cohésion sociale sont des défis que le pays devra relever.

D'après la Troisième communication nationale sur le changement climatique (2014)⁵¹, la Mauritanie connaît une désertification avancée touchant près de 75 % de son territoire, notamment dans le Nord du pays et un profil écologique extrêmement vulnérable aux aléas climatiques. Les écosystèmes

48 Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement de la Mauritanie 2012-2016, p. 8.

49 <http://www.mr.undp.org/content/mauritania/fr/home/mdgoverview/overview/mdg3/>

50 Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leur conséquences, Mme. Gulnara Shahinian, A/HRC/15/20/Add.2

51 <http://unfccc.int/resource/docs/natc/mrtnc3.pdf>

naturels du pays sont particulièrement vulnérables et lourdement affectés par les périodes de sécheresse des dernières décennies. Le changement climatique a un impact significatif sur les ressources en eau et sur l'agriculture, affectant le niveau déjà élevé de l'insécurité alimentaire. Parallèlement à la régression pluviométrique sur l'ensemble du territoire, la zone du littoral, et notamment dans le district de Nouakchott, a quant à elle été sujette à des inondations croissantes en intensité.

3. LA STRATÉGIE DU PNUD EN MAURITANIE

L'objectif central du bureau du PNUD en Mauritanie est d'accompagner le gouvernement mauritanien dans sa politique de développement à travers le renforcement des capacités des acteurs tant au niveau central que local⁵². Depuis 2009, le PNUD a articulé ses interventions autour de deux cycles successifs de programmation, en 2009-2011 et en 2012-2016. Ses programmes sont en adéquation avec les priorités du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), qui est au niveau national le cadre stratégique et programmatique qui détermine l'ensemble des choix socio-économiques et l'allocation des ressources. Pour le cycle 2009-2011, l'action du PNUD est inscrite dans son Document de Programme de pays (2009-2011) et son Plan d'action de programme de Pays (2009-2011). Pour la période 2012-2016, le Document de Programme de pays (2012-2016) du PNUD s'aligne étroitement avec Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement de la Mauritanie (l'UNDAF). Un effort soutenu de planification conjointe des agences des Nations unies a débouché en 2011-2012 sur l'élaboration d'un Plan d'action de l'UNDAF, commun à l'ensemble des agences du Système des Nations unies. Ce plan d'action conjoint remplace les documents opérationnels de chaque agence, y compris pour le PNUD.

Le programme de pays 2009-2011⁵³ tel que décrit dans le Document de Programme pays comporte trois axes d'intervention :

- La création d'un environnement favorable (renforcement des institutions de gouvernance, renforcement des capacités de prévention et gestion de crises et intégration dans les politiques publiques des questions d'environnement et d'énergie).
- Le développement des potentialités humaines (promotion d'une croissance inclusive et équitable, et de l'égalité des sexes, en vue de l'atteinte des OMD).
- L'accès aux services sociaux de base (accélération de la mise en œuvre des programmes nationaux de lutte contre la tuberculose et le paludisme et amélioration de l'accès des pauvres à un meilleur environnement et à l'énergie)⁵⁴.

Suite aux expériences de la mise en œuvre du programme 2009-2011, le programme de pays 2012-2016 vise à privilégier les interventions ayant un impact direct sur les populations les plus vulnérables, tout en renforçant les capacités du Gouvernement et de la société civile, notamment pour la conduite des programmes de développement au niveau décentralisé. Ce programme de pays 2012-2016 est étroitement lié à trois des quatre axes de l'UNDAF :

- Lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.
- Amélioration de la gouvernance environnementale et utilisation rationnelle des ressources naturelles.
- Amélioration de la gouvernance.

Les résultats attendus (effets) et budgets indicatifs des deux programmes de pays sont présentés dans le Tableau 1.

52 http://www.mr.undp.org/content/mauritania/fr/home/operations/about_undp/

53 Le programme a été initialement élaboré sur deux ans (2009-2010). Ensuite, afin d'aligner la planification des interventions sur le prochain programme du CSLP (2011-2015), le programme PNUD a été prolongé d'une année dans le CPAP correspondant.

54 Plan d'action du programme de pays 2009-2011.

Tableau 1 : Effets du programme et budgets indicatifs			
Programme 2009-2011		Programme 2012 – 2016	
Effet Programme Pays (IWP)	Budget indicatif (CPAP)	Effet UNDAF/Programme Pays	Budget indicatif (UNDAP)
Thème : Lutte contre la pauvreté			
Effet UNDAF 2 : D'ici à 2010, l'accès des groupes pauvres et vulnérables à des emplois et revenus décents est amélioré sur la base d'une croissance inclusive et non discriminatoire		UNDAF AXE 1 : Lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire	
Les politiques et stratégies nationales de développement et l'allocation des ressources soutiennent une croissance durable et reflètent un ciblage effectif des groupes et zones les plus vulnérables (Effet 21 ⁵⁵)	7,915,000	Les populations pauvres et vulnérables menacées par l'insécurité alimentaire ont un accès durable aux moyens et techniques de production et bénéficient d'un appui alimentaire en vue d'améliorer leurs conditions de vie (Effet 27)	6,000,000
		Les populations vulnérables, en particulier les jeunes et les femmes, dans les zones d'interventions, ont accès à des opportunités diversifiées d'emploi et d'auto-emploi pour améliorer leurs revenus (Effet 28)	3,800,000
Thème : accès aux services			
Effet UNDAF 3 : D'ici à 2010, le droit à la survie, au développement et à la protection des populations vulnérables, particulièrement les femmes, les jeunes, et les enfants, est mieux assuré à travers un accès permanent et équitable à tous les services sociaux de base		UNDAF Axe 2 : Accès aux services sociaux de base et maintien de la prévalence du VIH/SIDA à moins de 1 %	
La population a accès à des services de traitement et de prévention de la TB et de la malaria (Effet 22)	6,740,000	<i>Le PNUD n'intervient plus de façon significative dans cet axe</i>	
Thème : environnement et changement climatique			
Pas d'effet UNDAF « environnement » 2009-2011 (dans le Document de Programme de pays du PNUD 2009-2011, les effets ci-dessous se trouvent sous les thématiques gouvernance et accès aux services, respectivement)		UNDAF Axe 3 : Amélioration de la gouvernance environnementale et utilisation rationnelle des ressources naturelles dans l'optique de la réduction de la pauvreté et des risques environnementaux, y compris les changements climatiques	
Les politiques nationales contribuent de manière efficace à la protection de l'environnement et des ressources naturelles, ainsi qu'à la prévention des catastrophes naturelles (Effet 25)	7,220,000	Les institutions nationales, locales et la société civile sont en mesure d'exercer une bonne gouvernance environnementale et une valorisation économique des ressources naturelles prenant en compte les changements climatiques (Effet 33)	7,200,000

(à suivre)

55 Les numéros d'effet dans le système de gestion du PNUD, Atlas.

(suite)

Tableau 1 : Effets du programme et budgets indicatifs			
Programme 2009-2011		Programme 2012 – 2016	
Effet Programme Pays (IWP)	Budget indicatif (CPAP)	Effet UNDAF/Programme Pays	Budget indicatif (UNDAP)
Thème : environnement et changement climatique			
Les communautés vulnérables ont accès à des services sanitaires et environnementaux de base (Effet n'apparaissant pas dans Atlas)	1,000,000	Les populations pauvres, notamment les jeunes et les femmes, tirent profit de la conservation et de la valorisation économique du capital naturel productif et s'adaptent au changement climatique (Effet 29. <i>N.B. dans le DPP PNUD, cet effet est regroupé avec les effets de l'axe 1</i>)	2,300,000
Thème : gouvernance			
Effet UNDAF 1 : D'ici 2010, la bonne gouvernance, la démocratie et l'Etat de droit sont promus et renforcés dans la perspective du développement social et économique durable		UNDAF Axe 4 : Amélioration de la gouvernance (économique, démocratique, territoriale et locale, contrôle citoyen de l'action publique) et renforcement des capacités des acteurs	
La modernisation de l'administration est appuyée et mise en œuvre et les institutions de contrôle disposent des outils et compétences pour jouer leur rôle (Effet 23)	4,322,000	Les institutions démocratiques sont renforcées pour le plein exercice de leurs fonctions, et favorisent la participation et le contrôle citoyens (Effet 30)	3,038,731
		L'administration publique dispose de capacités et compétences accrues pour une conduite plus efficace des politiques de développement, y compris à travers l'approche sensible au genre et aux droits humains (Effet 31)	11,748,420
Les politiques nationales de développement et les dispositifs de prévention des crises contribuent à la protection et à la promotion des droits humains, particulièrement pour les groupes vulnérables. (Effet 24)	4,572,000	Les institutions, les personnes vulnérables et les acteurs de la société civile sont plus activement engagés au niveau national et local pour favoriser la cohésion sociale, dans une perspective de pleine jouissance des droits humains par tous (Effet 32)	2,000,000
TOTAL	31,769,000		36,187,151

Source : Plan d'action du programme pays 2009-2011 ; Plan d'action de l'UNDAF 2012 – 2016

Les interventions du PNUD ne s'alignent pas parfaitement avec les deux périodes de programmation : plusieurs projets ayant commencé pendant la première période se poursuivent sur la seconde période. Il existe donc une certaine continuité entre les deux périodes. Par contre, certaines thématiques de la première période ne se poursuivent pas pendant la seconde (par exemple, la lutte contre le paludisme et la tuberculose). Naturellement, il convient également de noter qu'il existe

de nouvelles interventions ayant commencé depuis 2012 dans le cadre du nouveau programme.

Dans plusieurs domaines d'intervention, le programme du PNUD inclut un travail sur les politiques (niveau macro) et des réalisations au niveau communautaire (niveau micro). Le niveau méso (communautés territoriales) est également présent au travers d'un appui à la planification communale et/ou régionale.

Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le PNUD cherche à contribuer à la réalisation des priorités nationales par le renforcement des capacités des acteurs de développement et vise à appuyer la mise en place de conditions favorables à la réalisation d'une croissance durable et inclusive. Un premier projet, « Croissance favorable aux pauvres » a été mis en œuvre de 2009 à 2012, suivi par deux nouveaux projets qui s'intitulent « Appui au renforcement des capacités favorables à une croissance inclusive » et « Appui à la promotion d'emplois décents en Mauritanie », qui ont commencé en 2013. Au niveau communautaire, le PNUD soutient des « plateformes multifonctionnelles » depuis 2010. Le PNUD a aussi collaboré avec le FNUAP et l'UNESCO pour mettre en œuvre un programme conjoint « Patrimoine, tradition et créativité au service du développement. » Une initiative récente soutient le développement d'un programme national de volontariat favorisant l'emploi des jeunes.

Dans le domaine de la gouvernance, le PNUD cherche à renforcer les capacités des institutions démocratiques, par exemple en aidant la Commission électorale nationale indépendante à assumer ses responsabilités de suivi, de contrôle et de supervision du processus électoral et en contribuant à la mise en œuvre de la Stratégie de développement parlementaire. Entre 2009 et 2012, le PNUD a appuyé l'amélioration de la qualité du service public par un meilleur accès à l'information et depuis 2012, le PNUD soutient la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Le PNUD cherche aussi à renforcer la gouvernance locale, à travers le programme ART GOLD et un programme qui soutient l'élaboration de programmes régionaux de lutte contre la pauvreté basée sur les OMD, ainsi que la mise en place des outils et mécanismes indispensables à la planification et au suivi.

Le PNUD appuie également la bonne gouvernance environnementale au moyen d'interventions visant à développer les capacités du pays pour mieux intégrer les liens entre l'incidence de la pauvreté et les ressources naturelles dans les politiques, stratégies plans et budgets (« articulation pauvreté

– environnement »). Le PNUD assiste le gouvernement en collaboration avec d'autres agences des Nations unies, pour améliorer la gestion durable des ressources naturelles (programme conjoint financé par le fonds OMD, « gestion locale de l'environnement et 'mainstreaming' dans les processus de planification »). Dans le domaine de la biodiversité, le PNUD aide le Gouvernement à intégrer la biodiversité marine et côtière dans le développement du secteur des hydrocarbures. Il aide aussi à la gestion saine des produits chimiques, en collaboration avec le PNUE et travaille également sur les questions de changement climatique et d'énergies renouvelables, promouvant le développement résilient. De plus, il intervient dans le relèvement rapide et la réduction des risques des catastrophes en vue d'améliorer la résilience au climat des populations vulnérables.

Le PNUD met en œuvre une série de projets liés à la prévention des crises et au relèvement, reliés à divers « effets » de l'UNDAF/Programme Pays. Depuis 2012, le PNUD appuie trois projets qui adressent l'insécurité alimentaire. Dans le domaine de la gouvernance, il soutient des efforts de déminage depuis plusieurs années. Il a mis en œuvre avec le FNUAP, l'UNICEF et l'ONUDC un programme conjoint intitulé « prévention des conflits et renforcement de la cohésion sociale en Mauritanie », qui devait, entre autres, améliorer l'accès aux ressources et les conditions de vie de groupes vulnérables et, à plus long terme, créer les conditions d'un changement de mentalités, lié au développement d'une culture démocratique. Une nouvelle intervention vise à renforcer les capacités de consolidation de la paix, de la sécurité et de la justice, mettant un accent sur la sécurité communautaire et la coopération transfrontalière locale d'une part et le renforcement du système judiciaire, la justice de proximité, de médiation et de prévention des conflits d'autre part.

Quant à la question d'égalité des sexes, le PNUD a appuyé son institutionnalisation dans les politiques publiques en Mauritanie (un projet lié aux effets « pauvreté »), et promeut la participation politique des femmes (gouvernance). D'autres projets visent les femmes, comme le projet pour

la promotion d'emplois décents en Mauritanie, qui cherche à faciliter l'accès aux emplois décents et aux services de création de revenus pour les jeunes et les femmes.

Le PNUD est également intervenu dans le domaine de la santé et de l'accès aux services, surtout pendant le programme 2009-2011, avec un appui à la lutte contre le paludisme et la tuberculose, financé par Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Le PNUD n'intervient plus de façon significative dans le programme actuel (2012-2016). Une liste détaillée des projets mis en œuvre sur les deux périodes et les montants des dépenses associées aux projets, figure au Chapitre 10 des présents Termes de référence.

4. PORTÉE DE L'ÉVALUATION

L'ERAD est effectué au cours de l'avant-dernière année du programme de pays du PNUD en cours afin de contribuer au processus d'élaboration du nouveau programme pays. L'ERAD évalue habituellement deux cycles du programme. Ainsi, l'ERAD en Mauritanie prendra en compte la période 2009 – mi-2015, à savoir les trois premières années du programme en cours (2012-2016) et les trois années échues du cycle précédent, qui a d'autant plus de chances d'avoir produit ses résultats, avec le temps qui s'est écoulé depuis lors. Compte tenu de la continuité naturelle entre les deux cycles, une attention particulière sera portée sur les thèmes couverts par les programmes du PNUD au cours des deux périodes : la lutte contre la pauvreté, la gouvernance, et l'environnement. Au niveau des projets, l'ERAD accordera une importance particulière aux projets mis en œuvre sur les deux périodes et aux projets plus récents.

L'ERAD portera sur les programmes de pays du PNUD approuvés par le Conseil d'administration du PNUD, comme définis – selon le cycle du programme et du pays – dans le document de programme de pays (DPP) et le Plan d'action du programme de pays (PAPP), et dans le cas de la Mauritanie pour la période 2012-2016, dans le Plan d'action de l'UNDAF (UNDAP). Toute-

fois, la portée de l'ERAD comprend l'ensemble des activités du PNUD dans le pays. Il couvre donc les interventions financées par toutes les sources de financement, les ressources de base du PNUD, les fonds des donateurs, les fonds publics, etc. L'ERAD évaluera également les initiatives régionales et globales du PNUD en Mauritanie. Il convient également de noter que le bureau pays peut être impliqué dans un certain nombre d'activités ne faisant pas l'objet de projets spécifiques. Certaines de ces activités « hors-projet » – telles la coordination ou le plaidoyer – peuvent être essentielles pour l'ordre du jour politique et social du pays et devront être prises en compte par l'ERAD.

Des efforts particuliers seront consentis pour saisir le rôle et la contribution des VNU aux travaux entrepris conjointement avec le PNUD. Des VNU ont notamment contribué aux projets appuyant les plateformes multifonctionnelles, le relèvement rapide et des cellules de suivi et évaluation régionales (projet « croissance inclusive ») ainsi qu'au projet ART GOLD. Cette information sera utilisée pour la synthèse afin de fournir des preuves évaluatives au niveau organisationnel de la contribution de ce partenariat aux résultats de développement.

5. METHODOLOGIE

La méthodologie de l'évaluation comporte deux principaux volets : (1) l'analyse de la contribution du PNUD aux résultats de développement par domaine thématique/programmatique et (2) l'évaluation de la qualité de sa contribution. L'ERAD présentera ses constatations selon les critères ci-dessous, sur la base d'analyses par domaine thématique, afin de tirer des conclusions générales de l'évaluation et formuler des recommandations pour les programmes futurs.

- **Contribution du PNUD par domaine thématique et programmatique.** Une analyse de l'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats de développement en Mauritanie par le biais de ses activités du programme sera effectuée. Une attention particulière sera portée à l'examen de cette contribution par

rapport à la vision globale du PNUD pour la réduction de la pauvreté et sa contribution à la promotion de l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes⁵⁶. L'analyse sera présentée par domaine thématique et programmatique.

- **La qualité de la contribution du PNUD.** L'ERAD examinera la qualité de la contribution du PNUD en fonction des critères suivants :
 - Pertinence des projets et effets du PNUD par rapport aux besoins du pays et aux priorités nationales ;
 - Efficience des interventions du PNUD en termes d'utilisation des ressources humaines et financières ; et
 - Durabilité des résultats auxquels le PNUD a contribué.

L'ERAD examinera également comment certains facteurs peuvent expliquer la performance du PNUD, notamment les principes d'engagement définis dans le Plan stratégique 2014-2017. Par exemple, en plus d'examiner la contribution du PNUD à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, l'évaluation examinera la question du genre en tant que facteur de la performance du PNUD. Pour chaque effet du programme de pays, il conviendra d'analyser comment la question du genre est intégrée dans l'ensemble des programmes et opérations. De même, l'évaluation examinera la contribution du PNUD à la réduction des inégalités, de l'inclusion des populations les plus vulnérables, et au traitement des séquelles de l'esclavage.

Ensuite, le positionnement stratégique du PNUD sera analysé sous l'angle du mandat de l'organisation et des besoins reconnus ou émergents et des priorités nationales pour le développement en Mauritanie. Cela comprendra une analyse systématique du positionnement du PNUD dans l'espace des politiques de développement du pays,

ainsi que les stratégies utilisées pour maximiser sa contribution.

Enfin, l'ERAD examinera comment les méthodes de gestion ont eu un impact sur l'atteinte des objectifs des programmes. La mission préparatoire de l'ERAD (voir Section 8 sur le Processus d'évaluation, ci-dessous) a eu lieu en même temps qu'une mission du Bureau des audits et des investigations du PNUD. Des réunions conjointes ERAD et Audit ont permis une analyse préliminaire de certains aspects de la gestion.

Dans l'analyse de ce qui précède, une attention particulière sera accordée à l'identification des facteurs spécifiques aux pays ayant influencé – ou influençant toujours – la performance du PNUD, à savoir :

- L'organisation du Bureau pays et son efficacité de gestion ;
- L'équilibre entre les interventions du PNUD en amont (d'ordre stratégique ou politique) et en aval (au niveau des populations cibles) ;
- Les capacités de gestion et d'absorption des partenaires nationaux, et l'application de la modalité « exécution nationale » ; et,
- La sécheresse de 2011-2012, l'afflux des réfugiés maliens (camps de Bassikounou dans l'Est du pays), la coordination de la gestion de cette crise et la transition entre l'action humanitaire, le relèvement rapide, et le développement.

Les effets des deux derniers cycles de programme seront analysés de manière consolidée, et des rapports distincts sur chaque effet (du programme actuel) seront rédigés, afin d'examiner les progrès accomplis pour atteindre ces effets et mesurer la contribution du PNUD à ces changements escomptés. Si elle se révèle pertinente, une « théorie du changement (TdC) » sera également utilisée pour orienter la réflexion de l'équipe de l'évalua-

56 Utilisant le Plan d'action à l'échelle du Système des Nations unies (UN-SWAP) pour améliorer l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes au sein du système des Nations unies. (<http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/How%20We%20Work/UNSystemCoordination/UN-SWAP-Framework-Dec-2012.pdf>)

tion, en consultation avec le PNUD et les parties prenantes nationales. Dans l'élaboration de la TdC, les hypothèses sous-jacentes aux changements escomptés du programme et les liens de cause à effet seront clarifiés et serviront de base pour définir les méthodes de collecte des données. Les rapports spécifiques d'effet évalueront la contribution du PNUD à chaque effet à l'aide des critères d'évaluation prédéfinis et identifieront également les facteurs spécifiques à chaque domaine ayant influé sur cette contribution. Chaque rapport d'effet sera élaboré selon un modèle standard qui facilitera la synthèse des résultats et la formulation des conclusions. Les constatations et conclusions de chaque rapport d'effet seront ensuite synthétisées dans le rapport global de l'ERAD.

6. COLLECTE DES DONNÉES

Evaluabilité : Une analyse des contraintes a été réalisée avant et pendant la mission préparatoire pour comprendre les contraintes et les possibilités liées à la collecte des données. Ce processus sert de base à l'identification des méthodes de collecte de données et aide à obtenir une première idée des besoins de l'ERAD en termes de ressources nécessaires et de calendrier de la collecte des données. Les activités du Bureau Pays en Mauritanie ont fait l'objet de 19 évaluations depuis 2009, de la part du PNUD ou de ses partenaires, et deux autres doivent bientôt être disponibles. Les évaluations déjà menées contribueront de manière significative à l'analyse ERAD.

En ce qui concerne les indicateurs quantitatifs repris dans le rapport annuel axé sur les résultats (ROAR), les données disponibles sont souvent datées. Par exemple, les dernières données disponibles de l'Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (EPCV) datent de 2008, les résultats de l'enquête menée en 2014 n'étant pas encore publiés au moment de la mission préparatoire pour l'ERAD.

La forte rotation du personnel des ministères peut avoir un impact sur la mémoire institutionnelle et peut entraver l'analyse des résultats ainsi que leur pérennité. Toutefois du côté du PNUD,

une grande partie du personnel est toujours en place depuis le début de la période évaluée.

Les activités de la plupart des projets ayant une composante régionale ou communautaire se situent dans le Sud du pays. Au moment de la mission préparatoire, toutes les zones étaient accessibles, mais pour accéder aux camps de réfugiés de Bassikounou dans la wilaya du Hodh-el-Charghi, le personnel de l'ONU devait voyager en convoi avec escorte à partir de la ville de Nema. Le camp est également accessible par avion UNHAS.

Collecte des données : Une approche multi-méthodes sera utilisée et inclura les éléments suivants :

Examen des documents de référence : Un certain nombre de documents sera consulté, y compris les documents de programmation de pays, les documents et rapports du projet/programme réalisés par le PNUD et le Gouvernement de Mauritanie, les documents institutionnels du PNUD (par exemple, enquêtes mondiales sur le personnel, plan stratégique, plans de financement pluriannuels, rapports annuels axés sur les résultats), les rapports sur les précédentes évaluations disponibles au niveau des projets et tous les travaux de recherche et publications disponibles sur le pays.

Entretiens: Des entretiens directs (en face à face) et par téléphone seront réalisés avec les parties prenantes pertinentes, telles que les représentants du Gouvernement, les organisations de la société civile, les représentants du secteur privé, les agences des Nations unies et de développement, les donateurs et bénéficiaires du programme de pays pour recueillir leurs opinions sur toutes les questions d'évaluation posées par l'ERAD, y compris les prestations du PNUD, l'exécution des projets et programmes et de leur impact (points forts, points faibles et financements consacrés).

Visites sur le terrain : L'équipe de l'évaluation se rendra sur les sites des projets retenus afin de constater de visu les résultats éventuels obtenus. Les régions où le PNUD a une forte concentration de projets, et celles où des projets cruciaux

sont en cours de mise en œuvre seront prises en considération. L'identification des parties prenantes et des sites pertinents pour les entretiens et les sites à visiter à Nouakchott et dans les provinces de l'intérieur sera effectuée en se basant sur l'exploitation des documents de programme disponibles et au travers d'échanges avec les gestionnaires de programme au niveau du PNUD et des partenaires nationaux.

Validation : Tous les constats de l'évaluation seront supportés par les éléments de preuve pertinents. Une analyse solide et cohérente des questions soumises à l'évaluation sera menée en ayant recours à une triangulation et un recoupement des informations.

Participation des parties prenantes : Au début de l'évaluation, une analyse poussée des parties prenantes (déjà largement entamée au cours de la mission préparatoire) sera effectuée afin d'identifier tous les partenaires pertinents du PNUD, ainsi que ceux avec qui le PNUD ne collabore pas mais qui jouent un rôle clé dans l'atteinte des effets des domaines prioritaires. L'évaluation utilisera une approche inclusive pour la conception, le déroulement de l'évaluation et la validation de ses produits. Le BIE et le Bureau Pays impliqueront dans ce processus les parties prenantes nationales issues du gouvernement et de la société civile, les agences des Nations unies et les autres donateurs et partenaires, notamment au cours de l'atelier des parties prenantes.

7. MISE EN ŒUVRE ET MODALITÉS DE GESTION

Le processus d'évaluation rassemble un large éventail d'acteurs.

Bureau indépendant d'évaluation du PNUD : Le BIE mènera l'ERAD en collaboration avec le Bureau Pays et le gouvernement de la Mauritanie. Le BIE a établi ces Termes de référence (TdR) pour l'évaluation et dressera les grandes lignes de chaque rapport d'effet qui seront intégrés au rapport final, sélectionnera l'équipe de consultants, dirigera la collecte des données, apportera ses

conseils, organisera des séances de retour d'informations et un atelier de réflexion avec les parties prenantes, préparera la première version provisoire du rapport, finalisera ce dernier et gèrera les processus d'examen et de suivi. Le bureau d'évaluation prendra à sa charge tous les frais directement liés à la conduite de l'ERAD.

Bureau de pays du PNUD en Mauritanie : Le BP apportera son soutien à l'évaluation : i) en facilitant les contacts avec le gouvernement national et les autres parties prenantes dans le pays ; ii) en aidant l'équipe de l'évaluation à identifier et recueillir tous les documents de référence pertinents pour le programme de pays et du PNUD ; iii) en fournissant en temps utile tout soutien logistique et administratif requis par l'équipe de l'évaluation lors de la collecte des données (notamment pour la prise de rendez-vous), ainsi qu'en veillant à ce que les mesures de sécurité adéquates soient prises pour l'équipe de l'évaluation ; iv) en commentant sur le rapport provisoire de l'ERAD et en y apportant les corrections factuelles nécessaires; et v) en facilitant l'organisation d'un atelier final pour les parties prenantes et/ou de différentes rencontres de partages ciblant les différentes catégories d'acteurs.

Institution de référence nationale : La participation nationale et l'appropriation du processus et des résultats de l'ERAD seront assurées à travers un partenariat dans le processus d'évaluation avec le ministère des Affaires économiques et du Développement (MAED), en tant qu'interlocuteur technique gouvernemental principal du PNUD, mais également en associant le cas échéant toutes autres administrations et entités pertinentes. Il est attendu du MAED qu'il : i) examine les Termes de référence de l'évaluation ; ii) offre des suggestions quant au choix des parties prenantes à interviewer et des sites à visiter ; iii) aide à faciliter la collecte de données sur le terrain ; iv) apporte ses observations sur la deuxième version provisoire du rapport de l'ERAD ; v) facilite l'organisation de l'atelier ou des rencontres spécifiques de partages des résultats avec les parties prenantes aux côtés du Bureau Pays.

Bureau régional du PNUD pour les États de l'Afrique (RBA) : Le RBA apportera son aide à l'évaluation en partageant des informations, en examinant les Termes de référence et la première version provisoire de l'ERAD et en participant à l'atelier pour les parties prenantes. Le RBA est également chargé de superviser la mise en œuvre des actions de suivi et de les documenter dans le Centre de ressources de l'évaluation (<http://erc.undp.org/index.html>).

L'équipe d'évaluation : Le bureau d'évaluation mettra en place une équipe d'évaluation pour l'ERAD, composée des membres suivants :

- **Responsable de l'évaluation (RE) :** Membre du personnel du bureau d'évaluation dont la responsabilité générale est d'effectuer l'ERAD et de préparer et réviser le rapport provisoire et le rapport final, de co-animer l'atelier des parties prenantes et d'apporter tous les éclaircissements requis par le BP dans la préparation d'une analyse détaillée des commentaires sur la première version de l'ERAD, et la réponse de la direction (qui sera déposée dans l'ERC avec le rapport final de l'ERAD).
- **Responsable associé de l'évaluation (RAE) :** Membre du personnel du bureau d'évaluation dont la responsabilité générale est d'appuyer le RE. En particulier, le RAE aide à conceptualiser l'évaluation, participe à la collecte de données, rédige un rapport spécifique d'effet, contribue à l'analyse et la syn-

thèse des données et aide à assurer la qualité du rapport final.

- **Assistant de recherche (AE) :** Un AE au bureau d'évaluation est impliqué dans la collecte de documents de référence et la préparation des données et des informations, en particulier pour les Chapitres 2 et 3 de l'ERAD et les informations sur le programme.
- **Spécialiste international en gouvernance (consultant) :** un expert indépendant, si possible provenant de la région (Afrique), sera recruté pour couvrir le domaine de la gouvernance, l'analyse des thématiques transversales en rapport avec les interventions dans ce domaine et la rédaction des rapports d'effets correspondants.
- **Trois spécialistes nationaux :** Des consultants nationaux indépendants seront recrutés pour couvrir notamment les domaines de la lutte contre la pauvreté, de l'environnement et du genre. Ils devront également, au possible, couvrir d'autres thématiques transversales comme les droits humains et le développement de capacités. Les consultants nationaux seront responsables de contributions spécifiques aux rapports d'effets et au rapport principal de l'ERAD en relation avec les domaines qui leur seront confiés.

Le détail des tâches et responsabilités des membres de l'équipe d'évaluation figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Responsabilités des membres de l'équipe de l'évaluation	
Effets 21, 27 et 28 (lutte contre la pauvreté)	Spécialiste national et RAE
Effet 22 (accès aux services – prévention TB et malaria)	RE (note : ce thème n'apparaissant pas dans le cadre de résultats PNUD pour la période 2012-2016, un rapport distinct sur cet effet ne sera pas préparé ; l'analyse se focalisera sur les aspects de partenariat et de gestion).
Effets 25, 29 et 33 (environnement)	Spécialiste national et RE
Effets 23, 30 et 31 (gouvernance)	Spécialiste international gouvernance
Effets 24 et 32 (gouvernance – prévention des crises et cohésion sociale)	Spécialiste international gouvernance et RAE
Genre	Spécialiste national & RE
Positionnement stratégique	RE
Operations/gestion	RE

- **Déploiement d'une personne ressource :** un(e) assistant(e) sera recruté(e) pour apporter un appui technique à la mission ; il/elle sera notamment chargé(e) de la préparation de la mission de terrain, des demandes de rendez-vous, de la préparation des déplacements à l'intérieur du pays et de tous travaux de secrétariat utiles à la mission.

8. PROCESSUS D'ÉVALUATION

L'évaluation sera menée conformément aux orientations approuvées par la méthodologie du BIE. Ce qui suit présente un résumé des éléments du processus. Quatre grandes phases apportent un cadre pour la conduite de l'évaluation.

Phase 1 : Préparation. Le bureau indépendant d'évaluation préparera la documentation de base avec l'aide du Bureau Pays et recevra des informations du bureau régional et des autres administrations centrales. Le RE et le RAE ont entrepris une mission préparatoire à Nouakchott du 24 février au 5 mars 2015 et se sont entretenus avec le Bureau Pays, le gouvernement et quelques parties prenantes nationales. Les objectifs de cette mission étaient les suivants : i) s'assurer que les parties prenantes clés comprennent le but, le processus et la méthodologie de l'évaluation ; ii) obtenir le point de vue des parties prenantes clés sur les questions importantes à traiter dans l'évaluation ; et iii) déterminer la portée de l'évaluation, les approches, le calendrier et les paramètres de sélection de l'équipe d'évaluation de l'ERAD. La mission préparatoire a eu lieu en même temps qu'une mission du Bureau des audits et des Investigations du PNUD.

La mission préparatoire a conduit à l'élaboration de ces termes de référence qui sont communiqués aux parties prenantes clés pour qu'elles apportent leurs observations. En s'appuyant sur les termes de référence finalisés, et en accord avec les directives de recrutement interne, le bureau d'évaluation recrutera un consultant international et 3 consultants nationaux (voir la Partie 7 et le Tableau 2) experts en matière d'évaluation et dans les thématiques couvertes par l'évaluation.

Phase 2 : Collecte et analyse des données. L'objectif est de procéder à la collecte des données en accord avec ces termes de référence et d'analyser les données recueillies auprès de diverses sources par rapport aux critères d'évaluation indiqués dans la partie 6.

- Activités préalables à la mission : les membres de l'équipe d'évaluation analyseront les documents de référence et prépareront un rapport provisoire sur les effets avant la mission de collecte de données. Ce document permettra d'identifier les questions de l'évaluation propres aux effets, d'identifier les lacunes et les problèmes qui devront être validés au cours de la phase de collecte de données sur le terrain.
- Mission de collecte et de validation des données : l'équipe d'évaluation entreprendra une mission dans le pays pour prendre part aux actions de collecte de données sur le terrain. La durée prévue de cette mission est de 3 semaines en mai-juin 2015.
- Analyse et synthèse : une fois la collecte des données terminée, l'équipe se réunira pour réfléchir aux principales constatations et recommandations, en vue de faire la rédaction des rapports d'effets.

Phase 3 : Synthèse, rédaction du rapport et examen. L'objectif est de synthétiser l'ensemble des évaluations (rapports d'effet) et de consulter les parties prenantes pertinentes pour obtenir des constatations, conclusions et recommandations solides et factuelles.

Un premier projet de rapport sera préparé et soumis à un examen interne par le BIE. Une fois approuvé par le BIE, le projet de rapport sera envoyé au Bureau Pays et au RBA afin d'identifier d'éventuelles erreurs factuelles, des inexactitudes ou des omissions importantes. Le BIE examinera soigneusement les commentaires reçus et proposera, le cas échéant, des modifications au document. Une analyse détaillée des commentaires et des réponses sera réalisée et documentée de manière transparente. Un deuxième projet de rap-

port sera envoyé au Bureau Pays pour transmission aux parties prenantes nationales pour leur examen.

Ensuite, en étroite collaboration avec le bureau pays et le MAED, un atelier de restitution sera organisé pour les principales parties prenantes nationales afin de présenter les résultats de l'évaluation et étudier les voies à suivre. Les participants incluent la direction générale du BIE et le RE, le bureau pays, des représentants du RBA et des représentants des parties prenantes nationales. L'objectif principal de cette réunion sera d'obtenir une plus grande adhésion nationale pour exploiter les leçons et recommandations tirées du rapport et de renforcer l'appropriation nationale du processus de développement et la responsabilisation nécessaire des interventions du PNUD au niveau du pays. Le rapport sera finalisé après la fin de l'atelier.

Phase 4 : Production, diffusion et suivi. Le rapport de l'ERAD sera partagé avec les publics internes et externes, à la fois en version papier et en version électronique. Le rapport sera mis à la disposition du Conseil d'Administration du PNUD au moment de l'approbation d'un nouveau document de programme de pays. Il sera distribué par le BIE au sein du PNUD et envoyé aux unités d'évaluation d'autres organisations

internationales, sociétés et réseaux d'évaluateurs et institutions dans la région. Le Bureau Pays et le Gouvernement de la Mauritanie distribueront le rapport aux parties prenantes nationales. Le rapport et sa « réponse de la direction » seront publiés sur le site Internet du PNUD ainsi que dans le Centre de ressources de l'évaluation (<http://erc.undp.org/index.html>). Le Bureau Régional sera chargé de surveiller et de superviser la mise en œuvre des actions de suivi.

9. CALENDRIER DU PROCESSUS DE L'ERAD

Le calendrier provisoire du processus d'évaluation et les responsabilités respectives sont indiqués ci-dessous. Le Bureau Pays et le Bureau Régional participeront au processus d'élaboration d'un nouveau DPP en 2016, l'ERAD se déroule donc au moment idéal pour profiter aux conclusions et recommandations du processus de planification découlant de l'ERAD. Ainsi, les messages clés de l'évaluation peuvent être validés de façon appropriée et être pris en considération en toute confiance lors de l'élaboration du nouveau programme de pays. Le rapport final devrait être à disposition du Bureau Pays et du Bureau Régional au cours du 1^{er} trimestre 2016.

Tableau 3 : Calendrier provisoire (en 2015)

Activité	Responsable	Calendrier provisoire
Phase 1 : Préparation		
Mission préparatoire	RE/RAE	24 février – 5 mars
TDR pour observations du BP/BRA/Gouv. Mauritanie	RE	10 avril
Version finale des TDR complétés et validés par le BIE	RE	20 avril
Sélection de l'équipe d'évaluation	RE	Fin-avril – début mai
Phase 2 : Collecte et analyse des données		
Analyse préliminaire des effets	RE/RAE/Consultants	Mi-mai
Mission principale de collecte des données	RE/RAE/Consultants	25 mai – 11 juin
Rapports spécifiques d'effets	RE/RAE/Consultants	30 juin
Phase 3 : Synthèse et rédaction du rapport		
Première version provisoire du rapport (en français) pour traduction (en anglais)	RE	4 Septembre
Première version provisoire du rapport pour approbation du BIE (en français et en anglais)	RE/BIE	2 octobre
Deuxième version provisoire pour observations du Gouvernement de Mauritanie	RE/BP/BRA/Gouv	6 novembre

(à suivre)

(suite)

Tableau 3 : Calendrier provisoire (en 2015)		
Activité	Responsable	Calendrier provisoire
Réception de commentaires, révision du rapport	RE	20 novembre
Préparation de la réponse de la direction provisoire	BP/BRA	Décembre
Atelier pour les parties prenantes en Mauritanie	RE/BIE/BP/Gouv.	Décembre/janvier
Finalisation du rapport	RE	Janvier
Phase 4 : Production et suivi		
Révision et mise en page	RE	Février 2016
Publication et diffusion du rapport final	BIE	1er partie 2016

10. LISTE DES PROJETS

Award	Description	Evaluations disponibles/ Remarques	Effet programme 2009-2011	Effet programme 2012-2016	Dépenses totales (2009-2014)	Mise en œuvre					
						2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire											
Insécurité alimentaire											
00065734	Appui coordination pour réponse à la crise alimentaire			27	870 159						
00077675	Projet conjoint pour le relèvement des pop affectées par			27	71 828						
00081155	Contribution au relèvement rapide des populations affect			27	297 586						
Croissance inclusive et lutte contre la pauvreté											
00056932	Croissance favorable aux pauvres		21	28	3 110 992						
00073846	Croissance inclusive			28	953 693						
00059466	Plateformes multifonctionnelles pour la lutte contre la pauvreté		24	28	356 474						
00061946	Plateformes Solaires Multifonctionnelles		21	28	1 187 477						
00056921	Patrimoine, tradition au service du développement	Evaluations mi-parcours et finale	21	28	1 383 941						
00073869	Promotion Emplois Décents Mauritanie			28	299 802						
00078273	Programme National de Volontariat en Mauritanie			28	195 813						
Gouvernance											
Institutions démocratiques											
00056918	Renforcement des institutions démocratiques		23	30	529 938						
00060477	Consolidation de la démocratie et du cycle électoral	Evaluation finale (2013)	23	30	1 496 460						

(à suivre)

(suite)

Award	Description	Evaluations disponibles/ Remarques	Effet programme 2009-2011	Effet programme 2012-2016	Dépenses totales (2009-2014)	Mise en œuvre					
						2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gouvernance											
00073091	Appui au Parlement phase 2			30	241 043						
Services publics											
00047195	Amélioration de la qualité du service public		23	31	1 250 847						
Planification / OMD											
00057231	Appui aux capacités nationales de planification		23	31	247 451						
Gouvernance régionale / locale											
00059872	ART GOLD Mauritanie (plan de lancement du programme)		23		49 119						
00061106	Programme Cadre ART GOLD Mauritanie		23	31	2 340 994						
00057395	Planification suivi/ évaluation au niveau local & régional		23	31	1 406 745						
Lutte contre la corruption											
00065903	Assistance pour la mise en œuvre de la stratégie anticorruption			31	139 850						
00072034	Appui mise en œuvre Stratégie nationale de la lutte CC			31	195 815						
Genre											
00057580	Appui à l'institutionnalisation du genre		21	28	753 340						
00074757	Programme conjoint sur la participation politique des femmes			31	39 902						
Appui NEX											
00073413	Appui à l'exécution Nationale (NEX)			31	153 327						
Prévention des crises / renforcement de l'unité nationale											
00074970	Consolidation de la Paix, sécurité et justice en Mauritanie (TICAD)			31	605 621						
00056917	Prévention des conflits et renforcement de l'unité nationale	Evaluations mi-parcours et finale	24	32	3 733 476						
Déménagement											
00057703	Appui au déminage humanitaire en Mauritanie		24	31	76 189						
00061217	Enquête Technique en Mauritanie		24	31	276 185						

(suite)

Award	Description	Evaluations disponibles/ Remarques	Effet programme 2009-2011	Effet programme 2012-2016	Dépenses totales (2009-2014)	Mise en œuvre					
						2009	2010	2011	2012	2013	2014
Environnement											
Mainstreaming de l'environnement et articulation pauvreté environnement											
00056933	Mise en œuvre Plan d'action national de l'environnement		25		91 349						
00049306	Articulation Pauvreté Environnement	Evaluation finale (2009)	25	33	1 327 827						
00050943	Gestion locale et mainstreaming de l'environnement	Evaluations mi-parcours (2011) et finale	25	33	1 591 616						
Biodiversité											
00050517	Partenariat pour la promotion de la biodiversité	Evaluation finale	25	33	86 718						
00059643	Biodiversité et secteur hydrocarbures		25	33	968 023						
Produits chimiques											
00049315	Gestion et élimination finale des Chlorofluorocarbones		25		135 034						
00058484	Gestion saine des produits chimiques		25	33	348 943						
Gestion de l'eau											
00059515	Projet de gestion intégrée des ressources en eau	Evaluation finale (2011)	25	33	260 478						
Changement Climatique et énergies renouvelables											
00048222	Adaptation au changement de climat – Réponse au changement	Evaluations mi-parcours (2011) et finale (2012)	25	33	567 958						
00066249	Programme conjoint « développement résilient au climat »			33	398 857						
00082157	AMCC			33	121 083						
00066250	Promotion & développement énergies renouvelables			33	59 636						
00081770	PIMS 5357/mini grid			33	9 612						
Accès aux services (lutte contre le Paludisme et la Tuberculose)											
00034488	Appui à la lutte contre le Paludisme	Ce thème n'apparaissant pas dans le cadre de résultats PNUD pour la période 2012-2016, l'analyse se focalisera sur les aspects de partenariat et de gestion.	22		331 549						
00034723	Appui à la lutte contre la Tuberculose		22		567 511						
00048513	Renforcement de la lutte contre la Tuberculose-Round 6		22		2 546 012						
00048514	Renforcement de la lutte contre la Malaria-Round 6		22		1 383 055						

Annexe 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

MINISTÈRES ET INSTITUTIONS NATIONALES (À NOUAKCHOTT)

AGENCE D'ACCÈS UNIVERSEL AUX SERVICES

Ly Abdoul Dakel, Expert en technologies de l'information et de la communication

AGENCE DE PROMOTION DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE CRÉDIT (PROCAPEC)

Mint Tlamide Nebghouha, Directrice générale

COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME

Ould Abdel Malick Cheikh Tourad, Directeur général des droits de l'homme

COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE

Haidara Abdoullay, Directeur de la sensibilisation et la communication

Ould Ntilitt Mohamed, Directeur du data centre

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Ould Barry Be, Avocat et membre du Conseil constitutionnel

Ould Cacy Abdidine, Avocat et membre du Conseil constitutionnel

Sy Adama Mamadou, Secrétaire général

HAUTE AUTORITÉ DE LA PRESSE ET DE L'AUDIOVISUEL

Dechagh Said Ahmed, Secrétaire général

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU DÉVELOPPEMENT

Gueye Oumar Youssef, Directeur de la Prévision et de l'Analyse économique, Direction générale de la politique économique et des stratégies de développement

Mohamed-Saleh Sidna, Expert en suivi/évaluation de politiques de développement, Secrétariat du CSLP, Direction générale de la politique économique et des stratégies de développement

Ould Abd Dayem Yahya, Directeur General, Direction générale de la politique économique et des stratégies de développement

Ould Zenvour Sidi Mohamed, Directeur, Direction suivi-évaluation du CSLP

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE

Mint Boïde Maty, Conseiller technique chargé du genre et de la promotion féminine

Mint Mohamed Lefdil Ghachata, Directrice adjointe

Mint Mohamed Gueitana, Chef de service promotion des droits de la femme et du genre

Mint Moummah Allya, Chef de service éducation et renforcement des capacités des femmes

Mint Younouss Mah, Directrice de la promotion féminine et du genre

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Aloueimie Sidi, Directeur, Prévention des pollutions

Mohamed Lemine Cherif M'Hamed, Responsable national, Programme biodiversité, gaz et pétrole

Mohamed Abdellahi Salem O. Ahmedoua, Secrétaire général

N'DIeye Cherif, Délégué régional de l'environnement et du développement durable, Assaba

Ould Lafdal Mohamed Yahya, Chargé de mission

Ould Selme Mohamed Abdellahi, Directeur adjoint, Direction du contrôle environnemental

Sow Mamadou Samba, Délégué régional de l'environnement et du développement durable, Brakna

Touradh Cheikh, Directeur du contrôle environnemental

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

Diallo Amadou Ousmane, Expert en développement organisationnel

Lehbib Medcheikh, Directeur de l'emploi

Mohamed Lemine Salihi, Directeur général de l'informatique de l'Etat, Coordinateur du projet de connectivité nationale,

Ould Boumiess Baba, Secrétaire général

Ould El Bekaye Hamady, Directeur de la promotion de la microfinance et de l'insertion professionnelle

MINISTÈRE DES FINANCES

Abdellahi Ravé Brahim, Chargé de mission

MINISTÈRE DE LE FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

Moulay Abdelmoumen Moulay Abdalla, Directeur général de la modernisation de l'administration,

Ould Mohamed Mbareck Mohamed Salem, Chef de service de la valorisation des ressources humaines

Ould Sidi Ould Chadjesh Elmane, Directeur de la réforme administrative

Ould Sidi Ould Abdalla Abderremane, Directeur général de la fonction publique

Ould Talib Taayeb, Directeur des Systèmes d'informations à la Direction générale de la modernisation

Sid Ahmed Jid, Directeur général de l'administration

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION

El Gharbi Cheikh Abdallah Ewah, Chargé de mission au Cabinet et ancien Wali de l'Assaba,

Ould Horma Abdi, Directeur général de collectivités territoriales

PARC NATIONAL DU DIAWLING

Magrega Abdellahi, Responsable suivi

PARLEMENT

Abdoul Diallo Dejeinaba, Présidente du réseau des femmes parlementaires pour la promotion des droits de l'homme

Abdoulwaghi Mohamed Kadel, Député

El Y Mahmoud Fatma, Députée, Présidente de la Commission des finances, Présidente de l'ONG Espoir

Goulaye Mohamed Seyid, Député

Ould Ahmed Sii Ahmed, Questeur de l'Assemblée nationale

Ould Lekoueiri, Mohamed Vall, Secrétaire général de l'Assemblée nationale

Ould Saleh Abdellahi Directeur national du Projet appui au Parlement, Assemblée nationale

PROGRAMME NATIONAL DE DÉMINAGE HUMANITAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Ould Med El Hacen Ould Menane Alioune, Colonel, Coordinateur

AMBASSADES, AGENCES BILATÉRALES ET UNION EUROPÉENNE

Beddiyouh Moussa, Chargé de projets, Agence française de développement

Corrie Tom, Conseiller, Chef de section gouvernance, Délégation de l'Union européenne

Diakité Alassane, Coordinateur, Programmes de diplomatie pour le développement, Ambassade des Etats Unis d'Amérique

Demba Marico, Conseiller senior, GIZ

Mersmann Klaus, Coordonnateur du Programme gestion des ressources naturelles (ProGRN), GIZ

Sancho Lopez Francisco, Coordonnateur général, Bureau technique de coopération, Agence espagnole de coopération internationale pour le développement

Yagami Hiroaki, Attaché économique et politique, Ambassade du Japon

ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET BANQUE MONDIALE

Aïdara Seynath, Représentant assistant, FNUAP

Batista Rodriguez Barbara, Chef d'équipe, OCHA

Barroeta Federico, Point focal, BIT

Bill Laura, Représentante adjointe, UNICEF

Cheikh Khadijetou, Chargée du Programme genre, FNUAP

Diop Mamadou, Leader thématique environnement et développement durable, FAO

Giulidori Fosca, Chef, Protection des enfants, UNICEF

Jeleni Abdelli, Chef sécurité, UNHCR, Bassikounou

Mohamed Ahmeda Mohamed, Assistant au représentant, FAO

Mravili Athman, Représentant, FAO

Oubeid El Hadramy, Spécialiste du secteur public, Banque mondiale

Ouattara, Gustave, Chargé de programme, VNU

Sakho Mariem, Représentante régionale, FLM

Sow Aboubecrine, Agent de développement, OIM

Strauss Ekkehard, Représentant, Bureau du Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme

Sylvin Yakara Henri, Chef de sous-bureau, UNHCR, Bassikounou

ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES ET SOCIÉTÉ CIVILE

Bellil Mohaled Abdallah, Président, Observatoire anti-corruption

Cheikh Sid'Ahmed Sidi, Point focal, Association pour la recherche et le développement

Diallo Kadieta Malick, Vice-Présidente, Union des forces de progrès (UFP), et ancienne parlementaire

Mint Abdillah Mounina, Professeur et ancienne ambassadrice à Genève

Mint El Moustapha Falimetou, Responsable, Commission politique et gouvernance GI3PF

Mint Med Salek Fatimetou, Présidente de la commission sensibilisation au groupe des initiatives de plaidoyer pour la participation politique des femmes GI3PF

Mint Sedeyni Zenabou, Présidente, Bureau d'action pour la femme et l'enfant

Moustapha Saleck Abdel Khader, Ancien responsable du PANE

Ould Hemody Mohamed Said, Écrivain, historien et premier président de la Commission nationale des droits de l'Homme

Ould Mohamed El Hadj Ely, Chargé de programme, Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN)

Ould Sidi Taki, Président de l'Observatoire des élections, ancien membre du Conseil constitutionnel

Soulé Ahmedou, Consultant, Ecole Normal Supérieur

Wagué Aliou, ancien Chargé de suivi-évaluation, Programme F-OMD environnement et changement climatique

PERSONNES RENCONTRÉES AU NIVEAU RÉGIONAL ET COMMUNAUTAIRE

Abdillahi Sidi Mohamed, Responsable administratif et financier de la Mairie de Kiffa, Assaba

Ba Amadou Sidi, Chef de village, Kadiel Abou, Brakna

Bas Nouroudine, Chargé de programme, ONG Au Secours, Brakna

Beneijara, Président, ONG ADIG

Cheikhary Ismail, ONG Au Secours, Brakna

Diallo Sara, Centre de formation et de perfectionnement professionnel, Kiffa

Dieng Fatimata, Présidente d'une coopérative, Aéré Mbare, Brakna

Diop Al Housseine, membre de l'ONG CORDAK

Djiby Amar, Chef de village, Goujouma, Gorgol

Guarray Mohamed Baba, Responsable, Cellule régionale de planification et du suivi-évaluation (CRPSE),

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU DÉVELOPPEMENT, RÉGION DE L'ASSABA

Guèye Soulemane, Bureau régional de Kiffa, FAO

Koïta Toka, Wali adjoint, Région de l'Assaba

Mint Daha Neni, Présidente, Coopérative du quartier de Baghdad 2, Kiffa

Mint Hachim Savia, Coordinatrice du MASEF, Assaba

Mint Brahim Fatimetou, Délégation régionale du ministère de la Culture, Industrie et Tourisme, Assaba

Mint Mohamed Ahmoud Safia, Coordinatrice régionale du MASEF, Assaba

Mint Moussa Kalle, productrice de coucous, Kiffa, Assaba

Mint Mousse Kelle, Présidente, Coopérative, Mseiguile

Mint Sidyni Zeinabou, Coordinatrice de l'ONG CORDAK, Kiffa, Assaba

NDongo Daha Ali, Volontaire des Nations unies, Cellule du MAED, Assaba

NDongo Harouna, ONG Amstop, Brakna

Ould Abdella Ahmedou, Wali, Région du Brakna

Ould Boirik Brahim, Chef de village, Agmamine Kankossa

Ould Cheikh Mohamed, Premier adjoint au Maire de Kiffa

Ould Cheikh Mohamed Vall Yahya, Wali, Région de Gorgol

Ould Dahmane Cheikh, Chef du service statistique, Office national de statistiques, Assaba

Ould Deddé Mohamed, membre de l'ONG CORDAK

Ould Garaye Mohamed Babe, Chef de la Cellule régionale du MAED, Assaba

Ould Lahadaf, Chef de village, Guiguïh, Kiffa, Assaba

Ould Med El Moustapha Salek, Coordinateur régional, Programme de lutte contre les MGF, Assaba

Ould Memoud Brahim, Responsable du bureau du projet VAINCRE, Agence française de développement, Assaba

Ould Messoud Zeid, Président, Association Sahel Vert

Ould Moamedou Lemrabet, Directeur régional de l'Education, Assaba

Ould Mouhamed Sidinia, Chef de service de l'agriculture, Assaba

Ould Sidaty Cheikh Sid Ahmed, Wali moussaid, Guidimakha

Ould Sidi Brahim Mohamed Lemine, Maire de Kiffa, Président du Collectif régional des Maires de l'Assaba

Ould Yenje Cheikh Baye, Délégué à la décentralisation, Assaba

Seck Hassane, Chef de service de l'élevage, Assaba

Sow Aminata Galo, Présidente, Groupement femmes, Kadiel Abou, Brakna

Thali Khaya, MRASP, Assaba

Membres des communautés de Guigui (Assaba), Guérou (Assaba), Aère Mbaré (Brakna), Kadiel Abou (Brakna), Goujouma (Gorgol), Mahayviya (Guidimakha), Diajebiny (Guidhimakha), Hamdalla/Mouftah El Khair (Brakna), Senokouna/Madina (Brakna)

Membres (4) du groupe régional thématique de Guidimakha

BUREAU DU PNUD EN MAURITANIE

Abdawa Limam, Spécialiste de programme

Ba Amadou, Coordonnateur national, Programme de Microfinancement du FEM

Ba Marieme Kouro, Associée de programme

Ba Mounina, Assistante de Programme, Programme de Microfinancement du FEM

Ba Moussa Sidi, Spécialiste de communications

Badibanga Léon, Représentant Résident Adjoint/Opérations

Boukar, Souleman, Economiste principal

Diallo Abou Abdoulaye, Associé de programme

Kane Cherif Mohamed Habib, Leader thématique Environnement

Lopez Vega Leonor, ancienne Chef de projet, ART GOLD

Mar Gadio Coumba, ancienne Coordinatrice résidente du SNU et Représentante résidente du PNUD

Ould Brahim Ould Jiddou, Fah, Leader thématique Gouvernance

Ould Khalifa Sidi, Expert national en développement local, ART GOLD

Levy José Gabriel Vitória, Représentant résident adjoint/Programme

Samaja Mario, Coordonnateur résident du SNU et Représentant résident du PNUD

Sy Aissata, Ressources humaines

Sow Oumou, Analyste, Prévention des crises et relèvement rapide

Teguedi El Hassen, Spécialiste suivi et évaluation

Wagué Aichetou, Leader thématique Pauvreté

PNUD ET NATIONS UNIES

Aw Hawa, Spécialiste régionale, Bureau régional pour l'Afrique

Diop Ousmane, Spécialiste d'audit, OAI

Keita Abdoulaye, Spécialiste d'audit, OAI

Oji Joseph, Conseiller, Bureau régional pour l'Afrique

Ouedraogo Clifford, Spécialiste d'audit, OAI

Annexe 3

PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS

Les documents ci-dessous n'incluent pas les nombreux descriptifs de projet, états financiers, notes de synthèse ou documents internes qui ont été fournis à l'équipe d'évaluation par le bureau de pays du PNUD. La documentation porte surtout sur les documents externes et les documents propres au PNUD qui sont essentiels pour l'analyse des programmes, tels les documents de stratégie ou les évaluations portant sur la période couverte par l'ERAD.

- 'Accord de Dakar', signé entre le Rassemblement des forces démocratiques (RFD), le Front national pour la défense de la démocratie (FNDD) et la majorité parlementaire soutenant le général Mohamed Ould Abdelaziz, Juin 2009.
- Assane, Soumaré, 'Effets socio-économiques de la gestion des produits chimiques : Evaluation des coûts et avantages de la mise en œuvre ou non des priorités en gestion rationnelle des produits chimiques', 2012.
- Bass, Steve et Yves Renard, 'Evaluation of the UNDP-UNEP Poverty Environment Initiative (PEI) Partnership with Norway 2004-2008', International Institute for Environment and Development (IIED)', 2009.
- Binor & Associés, 'Agenda 21 local du Département d'Aleg', 2010.
- Bureau de l'Inspecteur Général, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, 'Rapport d'enquête final sur les subventions paludisme (2 & 6), Tuberculose (2 & 6) et VIH/SIDA (5) à la Mauritanie', Rapport d'enquête n° : GF-OIG-11-009, 2012.
- Codesria, Osiwa, 'Etat de la gouvernance en Afrique de l'Ouest : Mauritanie', 2011.
- Cofrepeche, Nfds, Poseidon et Mrag, 'Évaluation rétrospective et prospective du protocole de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie', par Christophe Magnet et al, 2014.
- Comité Interministériel chargé de la Bonne Gouvernance, 'Rapport du Comité Interministériel chargé de la Bonne Gouvernance', 2005.
- Communauté Africaine de Pratiques sur la Gestion axée sur les Résultats de Développement, 'Evaluation de la Mauritanie en Gestion Axée sur les Résultats', 2014.
- Cooperazione Italiana allo Sviluppo, 'Evaluation du projet : Appui à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire dans les Wilayas de l'Adrar, du Tagant et du Tiris-Zemmour', par Marcello Polcari et Sidi Ould Sidi Bouna, 2008.
- Farlane, Marc, 'Étude environnementale et sanitaire de la gestion des produits chimiques en Mauritanie', Version préliminaire, 2012.
- F-ODM, 'Evaluation à mi-parcours : Gestion locale de l'environnement et *mainstreaming* dans les processus de planification en Mauritanie', par Vincent Lefebvre, Secrétariat du F-ODM, 2010.
- F-ODM, 'Evaluation à mi-parcours : Prévention des conflits et renforcement de la cohésion sociale en Mauritanie', par Mouna H. Hashem, Secrétariat du F-ODM, 2012.

- F-ODM, 'Evaluation à mi-parcours du Programme Conjoint : Patrimoine, Tradition et Créativité au service du développement durable de la Mauritanie', par Christian Bugnion (Subur Consulting S.L.), Secrétariat du F-ODM, 2010.
- F-ODM, 'Evaluation finale : Fenêtre thématique – Prévention des conflits et renforcement de la cohésion social en Mauritanie', par Papa Demba Seck, Secrétariat du F-ODM, 2013.
- F-ODM, 'Evaluation finale : Gestion locale de l'environnement et *mainstreaming* dans les processus de planification en Mauritanie', par Mabaye Dia, Secrétariat du F-ODM, 2012.
- F-ODM, 'Mauritanie : Evaluation du F-ODM, étude de cas', par Christian Privat et al, Secrétariat du F-ODM, 2013.
- Fonds Africain de développement, 'Mauritanie, profil de gouvernance', 2004.
- Fonds monétaire international, 'Islamic Republic of Mauritania : Country Report 15/35', 2015, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1535.pdf>
- Fonds pour l'Environnement Mondial, 'Joint Evaluation of the GEF Activity Cycle and Modalities', Washington D.C., 2007.
- GEF, Liste de projets, site internet, https://www.thegef.org/gef/gef_projects_funding (accédé sept. 2015)
- Global Fund, site internet, <http://portfolio.theglobalfund.org/en/Grant/List/MRT> (accédé sept. 2015)
- GRET, 'Rapport d'évaluation finale du projet d'appui aux communes de l'Assaba (PACA)', 2010.
- International Conference on Chemicals Management, 'Guidelines for Independent Monitoring and Evaluation', Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM), Quick Start Program Trust Fund, sans date.
- MASEF, 'Rapport comparatif de la participation de la femme', 2015.
- Nations unies en Mauritanie, 'Programme conjoint multi-agences des Nations unies : Promotion de la participation politique des femmes en Mauritanie', 2013.
- Nations unies en Mauritanie, 'Rapport d'étude sur la participation du Programme des Volontaires des Nations unies à la mise en œuvre de l'UNDAF 2009-2010', par Seydou Diallo, 2009.
- Nations unies en Mauritanie, 'Rapport de synthèse de la revue à mi-parcours du Plan cadre pour l'aide au Développement en Mauritanie (PNUAD) 2012-2016', sans date.
- Nations unies, 'Rapport de la Rapporteuse spécial sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences, Mme Gulnara Shahinian : Additif, Mission en Mauritanie', Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, A/HRC/15/20/Add.2, 2010.
- Nations unies, 'Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Mutuma Ruteere : Additif, Visite en Mauritanie', Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, A/HRC/26/49/Add.1, 2014.
- Observatoire pour la Surveillance des Elections, 'Rapport Final de la mission d'observation de l'élection présidentielle du 21 juin 2014', 2014.
- Organisation Internationale de la Francophonie, 'Rapport de la mission d'observation de l'élection présidentielle de la Mauritanie', Délégation à la Paix, à la Démocratie et aux Droits de l'Homme, 2009.
- Ould, Mohamed et al, 'Agenda local 21 de la Moughataa de Kiffa', 2010.
- Ould, Soule et al, 'Agenda 21 local de la Moughataa de Kankoussa', 2010.

- Parc National du Diawling, 'Plan d'Aménagement et de Gestion du Parc National du Diawling, Plan d'Action 2013-2017', 2012.
- Parc National du Diawling, 'Rapport Annuel des Activités Période', 2014.
- PNUD Mauritanie, 'Analyse des interventions du PNUD en appui à une croissance favorable aux pauvres en Mauritanie', par Emergence Consulting, 2012.
- PNUD Mauritanie, 'Evaluation à mi-parcours : Project Partenariat pour intégrer la biodiversité marine et côtière dans le développement du secteur des hydrocarbures en Mauritanie', par G.H. Mattravers Messana et Mohamed Mayif, 2014.
- PNUD Mauritanie, 'Evaluation à mi-parcours : Projet Articulation des Réseaux Territoriaux et Thématiques pour la Gouvernance et le Développement Local Mauritanie', par Cheikh Faye, 2015.
- PNUD Mauritanie, 'Evaluation d'étape du projet d'amélioration de la qualité du service public', par Cheikh Faye, 2011.
- PNUD Mauritanie, 'Evaluation des politiques publiques en termes d'ancrage de la croissance économique dans la sphère économique des pauvres', par Emergence Consulting Group, 2010.
- PNUD Mauritanie, 'Evaluation du rôle et de la contribution du PNUD dans le secteur de l'environnement et de l'énergie en Mauritanie', par Alain Lafontaine (Baastel), 2009.
- PNUD Mauritanie, 'Evaluation et éléments prospectifs pour une phase II du projet adaptation aux changements climatiques côtiers (ACCC)', par Annie Roncerel, 2011.
- PNUD Mauritanie, 'Evaluation finale du projet appui à la consolidation de la démocratie et du cycle électoral (GPECS)', par Cheikh Faye, 2013.
- PNUD Mauritanie, 'Evaluation finale : Project de gestion intégrée des ressources en eau', par Sidi Aly Moulaye Zeine, 2012.
- PNUD Mauritanie, 'Impacts des projets et programmes du PNUD en Mauritanie : Quelques histoires de vie', sans date.
- PNUD Mauritanie, 'Plan d'action du programme pays 2009-2011 entre le Gouvernement de la République Islamique de Mauritanie et le Programme des Nations unies pour le développement', 2008.
- PNUD Mauritanie, 'Plan d'action du programme pays 2012-2016 entre le Gouvernement de la République Islamique de Mauritanie et le Programme des Nations unies pour le développement', 2011.
- PNUD Mauritanie, 'Rapport Annuel 2012', 2013.
- PNUD Mauritanie, 'Rapport Annuel 2013', 2014.
- PNUD Mauritanie, 'Stratégie de mobilisation de ressources et de partenariat', 2014.
- PNUD Mauritanie, site internet, <http://www.mr.undp.org> (accédé sept. 2015)
- PNUD, 'Audit of UNDP Country Office in the Islamic Republic Mauritania', Office of Audit and Investigations, Report No. 1431, 2015.
- PNUD, 'Projet de descriptif de programme de pays pour la Mauritanie (2009-2010)', Conseil d'administration du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS, Deuxième session ordinaire de 2008, DP/DCP/MRT/1, 2008.
- PNUD, 'Projet de descriptif de programme de pays pour la Mauritanie (2012-2016)', Conseil d'administration du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS, Session annuelle, DP/DCP/MRT/2, 2011.
- PNUD, 'Stratégie du PNUD pour la promotion de l'égalité des sexes 2014-2017 : L'avenir que nous souhaitons, droits et autonomisation', New York, 2014.
- Programme Alimentaire Mondial, 'Note de synthèse, Mauritanie : Sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages suite à la sécheresse et la hausse des prix alimentaires' 2012.

- Programme Alimentaire Mondial, Action Contre la Faim, et Commissariat à la Sécurité Alimentaire, 'Marchés et réponses à la crise alimentaire : République Islamique de Mauritanie', 2012.
- République Islamique de Mauritanie et le PNUD, 'Feuille de route pour la préparation de la Stratégie Nationale de Cohésion Sociale en Mauritanie', 2012.
- République Islamique de Mauritanie et le PNUD, 'Rapport d'évaluation global du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté 2011-2015', ministère des Affaires Economiques et du Développement, 2015.
- République Islamique de Mauritanie et Nations unies en Mauritanie, 'Cadre d'Accélération de l'OMD 5 : Amélioration de la santé maternelle en Mauritanie', 2012.
- République Islamique de Mauritanie et Nations unies, 'Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement de la Mauritanie 2012-2016', Nouakchott, 2011.
- République Islamique de Mauritanie et Nations unies, 'Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement de la Mauritanie 2009-2010', Nouakchott, 2008.
- République Islamique de Mauritanie et Nations unies, 'Plan d'action de l'UNDAF 2012-2016', Nouakchott, 2012.
- République Islamique de Mauritanie, 'Atlas maritime des zones vulnérables en Mauritanie : Un appui à la gestion écosystémique et équitable', Institut Mauritanien de Recherches Océanographiques et des Pêches (IMROP), 2013.
- République Islamique de Mauritanie, 'Bilan d'étape en matière de lutte contre les séquelles de l'esclavage', 2014.
- République Islamique de Mauritanie, 'Bilan Sommaire des Activités Phares : 2009-2014', ministère de l'Environnement et du Développement Durable, 2014.
- République Islamique de Mauritanie, 'Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, Volume II : Plan d'action 2011-2015', Version provisoire, ministère des Affaires Economiques et du Développement, 2010.
- République Islamique de Mauritanie, 'Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté : Bilan de la mise en œuvre du CSLP 2006-2010', ministère des Affaires Economiques et du Développement, 2010.
- République Islamique de Mauritanie, 'Déclaration de Politique de décentralisation et de développement local', 2010.
- République Islamique de Mauritanie, 'Evaluation globale du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté 2011-2015 : présentation succincte des conclusions', ministère des Affaires Economiques et du Développement, sans date.
- République Islamique de Mauritanie, 'Initiative de partenariat entre la Mauritanie, le PNUD, l'UNEP pour l'intégration de la gestion saine des produits chimiques dans la considération des plans et processus de développement', Plan d'Action National, 2013.
- République Islamique de Mauritanie, 'Loi Organique n°2012-027 instituant la Commission Nationale Electorale Indépendante', Assemblée Nationale de la République de Mauritanie, 2012.
- République Islamique de Mauritanie, 'Opérationnalisation du schéma directeur de la réforme du système de gestion des finances publiques', ministère des Finances, 2014.
- République Islamique de Mauritanie, 'Plan d'action national pour l'environnement 2012-2016', ministère Délégué auprès du Premier Ministre charge de l'Environnement et du Développement Durable, 2012.
- République Islamique de Mauritanie, 'Profil de pauvreté', Office National de la Statistique, 2014.

- République Islamique de Mauritanie, 'Profil National des Capacités de Gestion des Produits chimiques de la Mauritanie', par Deida Ould et al, ministère Délégué auprès du Premier ministre chargé de l'Environnement et du Développement Durable, 2012.
- République Islamique de Mauritanie, 'Programme EMEL 2012', Nouakchott, 2011.
- République Islamique de Mauritanie, 'Rapport annuel 2014 : Cellule de Planification, de Suivi et d'Evaluation, Wilaya de l'Assaba', ministère des Affaires économiques et du Développement, 2014.
- République Islamique de Mauritanie, 'Rapport du Comité Interministériel chargé de la Bonne Gouvernance', Comité Interministériel chargé de la Bonne Gouvernance, 2005.
- République Islamique de Mauritanie, 'Stratégie de réforme de la Fonction publique', ministère de la Fonction publique, 2012.
- Soumaré Assane, 'Evaluation finale du projet SAICM Mauritanie, Rapport Définitif', 2013.
- Thiam, Aboubakry, 'Evaluation terminale des composantes nationales pour la Mauritanie : Project adaptation aux changements climatiques côtiers (ACCC)', 2012.
- Union Africaine, 'Rapport final : Mission d'observation électorale de l'Union Africaine pour l'élection présidentielle de juin 2014 en République islamique de Mauritanie', 2014.
- Union Européenne, 'Election législatives et municipales de 2006 et Elections présidentielles de 2007, Rapport final', Mission d'observation électorale de l'Union Européenne en Mauritanie, 2007.
- Union Européenne, 'Programme Indicatif National, 10ème Fonds Européen de Développement (FED)', sans date.
- Université de Yale, 'Environmental Performance Index, Country Profile Mauritania', site internet, <http://epi.yale.edu/epi/country-profile/mauritania> (accédé sept 2015).
- UNWOMEN, 'Utilisant le Plan d'Action à l'échelle du Système des Nations unies (UN-SWAP) pour améliorer l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes au sein du système des Nations unies', 2012.
- Vadel, Khattraty Mohamed, 'Rapport global de mise en œuvre du Projet Amélioration de la Qualité du Service Public', 2012.

Annexe 4

ALLOCATION DES RESSOURCES 2009-2016

Allocation des ressources 2009-2016								
Composante du programme	2009 – 2011 Plan d'action du programme pays				2012 – 2016 Plan d'action commun de l'UNDAF			
	Thème de l'effet	Res-sources régulières	Autres ressources	Total	Thème de l'effet	Mobilisé	A mobiliser	Total planifié
Lutte contre la pauvreté	Politiques et stratégies nationales de développement	1 860 000	6 055 000	7 915 000	Insécurité alimentaire	2 600 000	3 400 000	6 000 000
					Emploi et auto emploi	1 900 000	1 900 000	3 800 000
Total		1 860 000	6 055 000	7 915 000		4 500 000	5 300 000	9 800 000
Accès aux services (FMSTP)	TB malaria et – VIH/SIDA	0	6 740 000	6 740 000				
Total		0	6 740 000	6 740 000				
Environnement et changement climatique	Les politiques nationales – la protection de l'environnement	646 000	6 574 000	7 220 000	Bonne gouvernance environnementale	1 450 000	5 000 000	7 200 000
	Communautés vulnérables tirent des bénéfices	0	1 000 000	1 000 000	Les populations pauvres – conservation / changement climatique	200 000	2 100 000	2 300 000
Total		646 000	7 574 000	8 220 000		1 650 000	7 100 000	9 500 000
Gouvernance	Modernisation de l'administration	1 458 000	2 864 000	4 322 000	Institutions démocratiques	1 128 731	1 910 000	3 038 731
					Administration publique	3 500 000	8 328 420	11 828 420
	Prévention des crises	200 000	4 372 000	4 572 000	Société civile – cohésion sociale	750 000	1 250 000	2 000 000
Total		1 658 000	7 236 000	8 894 000		5 378 731	11 488 420	16 867 151
TOTAL		4 164 000	27 605 000	31 769 000		11 528 731	23 888 420	36 167 151

Annexe 5

RÉPONSE DE LA DIRECTION

Recommandation 1 :				
Le PNUD doit développer une vision stratégique à moyen-long terme pour l'ensemble de son programme. Il doit identifier des niches où il a des avantages comparatifs reconnus. Il doit renforcer son rôle en matière de plaidoyer auprès du gouvernement dans le cadre de cette vision à long terme. La préparation du nouveau cadre stratégique post CSLP 2001-2015 est un bon point d'entrée pour identifier et ensuite travailler sur des questions structurelles au développement				
Réponse de Gestion :				
Le PNUD Mauritanie (i) finalisera l'alignement de son programme actuel au Plan stratégique 2014 – 2017 du PNUD ; (ii) s'impliquera dans l'appui au Gouvernement à l'élaboration de sa nouvelle Stratégie de Croissance Accéléré et Prospérité Partagée (SCAPP). Dans ce contexte, le PNUD sera en mesure de porter des recommandations et une assistance importantes concernant l'adoption de thématiques clés tels que l'intégration des ODD dans la SCAPP, le développement durable, la résilience et les questions humanitaires, les changements climatiques, le genre et les droits de l'homme et d'y pouvoir développer une vision à long terme.				
Actions clefs	Echéance	Unité Responsable	Commentaire	Etat
Appuyer la formulation de la SCAPP en assurant l'intégration des ODD	Décembre 2016	Unité Economique	Le Bureau se concentre en particulier sur l'appui à la réalisation de la situation des ODD en Mauritanie et leur intégration dans la SCAPP.	En cours. Processus de formulation de la SCAPP en cours. Le Bureau est fortement impliqué dans les travaux des comités techniques sectoriels (CTS).
Mettre en œuvre les actions à court terme liées au plan d'action d'alignement du bureau	Décembre 2016	Programme	Mettre en œuvre le plan d'action d'alignement du programme de Pays sur le plan stratégique du PNUD.	En cours. Le plan d'action a été revu suite à la mission du RSCA en Décembre 2015.
Ajuster /organiser l'organigramme du bureau aux recommandations du processus FSE (Financial Sustainability), alignement, audit du bureau et évaluation du programme	Avril 2016	Senior Management		Réalisé
Développer la vision du PNUD pour son prochain cycle sur la base des recommandations de l'ERAD et des priorités identifiées par le Gouvernement	Décembre 2016	Senior Management	Vision à développer dans le cadre du processus de préparation du nouveau CPD 2018-2022	A faire
Assurer que la nouvelle vision souhaitée par le PNUD soit reflétée dans le nouvel UNDAF 2018-2022.	Décembre 2017	Programme		A faire
Assurer que la nouvelle vision souhaitée par le PNUD soit reflétée dans les composantes PNUD des PTAs conjoints	Décembre 2017	Programme		A faire
Assurer que le nouveau CPD 2018-2022 reflète cette nouvelle vision souhaitée par le PNUD	Décembre 2017	Programme		A faire

(à suivre)

Recommandation 2 : Le PNUD doit approfondir ses analyses, notamment des risques, des blocages politiques potentiels et développer des stratégies pour y faire face				
Réponse de Gestion : Le PNUD identifiera et mettra en œuvre des actions pour améliorer ses capacités de prévoir et atténuer les risques et les blocages politiques potentiels				
Actions clefs	Echéance	Unité Responsable	Commentaire	Etat
Améliorer la capacité de plaidoyer du PNUD auprès des autorités nationales à haut niveau	Continue	Senior Management	Améliorer le portage des dossiers sensibles et à contenu politique (cohésion sociale et unité nationale, esclavage et exclusion, etc.)	En cours
Conduire une analyse approfondie des risques au moment de formulation du nouveau CPD	Décembre 2016	Programme	Un plan d'action de base sur les risques au niveau programme est prévu dans le cadre du processus IWP 2016 du Bureau. Ce plan devra être élargi, avec une vision à long et moyen terme	A faire
Conduire régulièrement (mensuel) des analyses sur la situation politique dans le pays et informer le Représentant résident et le Senior Management pour la prise de décisions adéquates	Continue	Senior Management	Produire des notes d'analyse de situation politique et climat sociale de manière régulière. Il s'agit de reprendre une pratique qui existait déjà au Bureau.	A faire
Entreprendre une formation pour le personnel sur la formulation et le suivi des risques	Septembre 2016	Programme	Une introduction à la gestion des risques a été réalisée en décembre 2015.	En cours
Elaborer et mettre en œuvre un plan de gestion et d'atténuation des risques identifiés au niveau du Bureau	Décembre 2016	Programme	Développer le plan d'action de base et assurer son appropriation et partage par le staff du Bureau	En cours
Fournir des détails précis dans la formulation des risques qui pourraient nuire à la réalisation des résultats à l'occasion de la formulation de nouveaux programmes / projets	Continue	Programme		En cours
Capter tous les risques affectant la réalisation des résultats dans la plateforme basée sur la gestion de résultats	Continue	Programme		En cours
Mettre à jour régulièrement les journaux de risque dans la plateforme basée sur la gestion de résultats, afin de refléter la situation actuelle et de permettre la formulation de mesures adéquates	Continue	Programme		En cours

(à suivre)

Recommandation 3 :

Le PNUD doit veiller à l'équilibre entre les interventions en amont et en aval, tout en assurant un lien entre les deux niveaux. Les interventions doivent être basées sur des engagements nationaux de mise en œuvre avec des modalités de suivi. Le dialogue sur le changement doit être structuré et suivi. Les interventions sur le terrain devraient être géographiquement concentrées pour plus d'impact

Réponse de Gestion :

Le bureau du PNUD a réajusté son Plan d'Action d'Alignement à la Stratégie 2014-2017 du PNUD, tout en prenant en compte ces préoccupations. La mission audit 2015 a également donné des recommandations dans cette direction et elles sont également prises en compte dans le plan de suivi. Les réflexions pour le CPD 2018-2022 devront se faire sur la base de l'ensemble de ces recommandations.

Actions clefs	Echéance	Unité Responsable	Commentaire	Etat
Renforcer les capacités de suivi du PNUD à travers le renforcement de son unité de S&E	Juin 2016	Senior Management		A faire
Assurer que la vision stratégique du PNUD pour son prochain cycle, intègre une articulation adéquate entre amont et aval	Décembre 2016	Programme		A faire
Elaborer une cartographie des activités sur le terrain pour appuyer le ciblage thématique et géographique, les synergies et partenariats, la prise de décision et le suivi	Décembre 2016	Programme		A faire
Concentrer les interventions sur des zones susceptibles de donner le maximum d'impact et de visibilité des actions.	Juin 2017	Programme		A faire

Recommandation 4 :

Le PNUD doit renforcer ses efforts d'intégration des dimensions genre et droits de l'homme dans son programme

Réponse de Gestion :

Le PNUD recrutera les ressources humaines nécessaires et identifiera des activités pertinentes pour donner des réponses adéquates à cette préoccupation

Actions clefs	Echéance	Unité Responsable	Commentaire	Etat
Recruter un expert genre pour le bureau	Fait	Programme		Fait
Elaborer et mettre un œuvre un plan d'action genre pour le bureau, avec focus sur l'achèvement des objectifs liés à la Certification « Gender Equality Seal	Avril 2016	Programme		En cours
Conduire une analyse des questions Genre et Droits de l'Homme à l'occasion de la formulation du nouveau CPD	Mars 2017	Programme		A faire
Assurer l'intégration des questions Genre et des Droits de l'Homme dans le processus CPD	Aout 2017	Programme		A faire

(à suivre)

Recommandation 5 :				
Au niveau du bureau, le bureau pays doit dynamiser son équipe, améliorer les communications internes et créer une culture de collaboration axée sur les résultats.				
Réponse de Gestion :				
Le PNUD (i) améliorera les synergies entre les sections du bureau et entre les unités/divisions du Programme et des Operations ; (ii) veillera à la construction d'une culture d'apprentissage continue ; établira des pratiques de concertation régulière entre les unités lorsque les projets sont en cours d'élaboration, de mise en œuvre ou de suivi.				
Actions clefs	Echéance	Unité Responsable	Commentaire	Etat
Mettre en place des réunions régulières et une communication efficace entre les unités afin de répondre en temps opportun aux questions qui touchent la qualité d'exécution des activités du Programme	Continue	Programme, Operations, Unité Économique		En cours
Finaliser la révision de la structure de l'organisation d'équipe du personnel	Mars 2016	Operations		En cours
Mettre à jour l'organigramme du bureau et le diffuser	Mars 2016	Operations		En cours
Elaborer, valider et mettre en œuvre un plan d'action de gestion de la formation / connaissance pour l'équipe du bureau	Juin 2016	Programme, Operations, Unité Economique		A faire
Favoriser la réalisation de missions de terrain conjointes	Continue	Programme	Des missions conjointes avec le Gouvernement et des agences sœurs ont été réalisées pour les interventions du Relèvement Rapide. Etendre aux autres composantes du Programme	En cours

Recommandation 6 :				
Le PNUD doit développer une stratégie pour une transition prudente vers une véritable modalité de mise en œuvre nationale.				
Réponse de Gestion :				
Le Bureau exprime sa réserve par à cette recommandation. La mise en œuvre d'une véritable modalité NIM est conditionnée par plusieurs facteurs institutionnels qui dépassent la capacité d'intervention du PNUD : l'organisation interne des institutions nationales, la capacité de ces institutions à réaliser des transactions (recrutement, acquisitions), la lenteur des procédures existantes, etc. Le PNUD appuiera le renforcement des structures de l'exécution nationale, y inclus le renforcement des capacités du personnel et appuiera, à travers la formation, un passage graduel à l'adoption du HACT (Approche Harmonisée de Transfert d'Espèces aux partenaires nationaux).				
Actions clefs	Echéance	Unité Responsable	Commentaire	Etat
Renforcer la Cellule NEX au niveau du MEF	Continue	Programme	Le Bureau a appuyé la mise en place d'une cellule d'appui au NEX au MAED à travers un projet d'appui au NEX	En cours
Réaliser un plaidoyer auprès d'autres agences du SNU pour appuyer financièrement et techniquement le renforcement de la Cellule NEX	Juin 2016	Senior Management	Seul le PNUD appuie la cellule NEX.	A faire

(à suivre)

Signer des lettres d'accord avec les partenaires pour formaliser l'assistance actuelle du bureau dans le cadre de l'exécution nationale.	Juin 2016	Senior Management		A faire
Elaborer et mettre en œuvre un plan de gestion de risques lié au HACT et systématiser son application	Juin 2016	Programme et Operations	Un plan de gestion de risque a été élaboré. Il faudra le mettre en œuvre	A faire
Réaliser des actions de renforcement des capacités des institutions nationales sur le HACT et les encourager à adopter cette modalité.	Décembre 2016	Programme et Operations	Des ateliers de formation sur le HACT et le NEX en 2013 et 2015. Renforcer les capacités de gestion opérationnelle des partenaires de mise en œuvre pour consolider l'approche HACT.	A faire

Recommandation 7 :

Le PNUD doit améliorer ses communications externes et mettre en œuvre une stratégie de partenariat et de mobilisation de ressources

Réponse de Gestion :

La stratégie de partenariat et mobilisation de ressources déjà existante sera traduite dans un plan d'action réaliste avec une forte composante communication.

Actions clefs	Echéance	Unité Responsable	Commentaire	Etat
Elaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour concrétiser la stratégie de partenariat et de mobilisation de ressources	Juin 2016	Programme	Le plan est en état avancé de formulation	A faire
Recruter un Chargé de Communication	Mars 2016	Operations		En cours
Elaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour la communication	Décembre 2016	Programme		A faire
Assurer plus de transparence des actions du PNUD vers les partenaires à travers un meilleur reporting	Continue	Programme		Continue



*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau indépendant d'évaluation
220 East 42nd Street, New York, NY 10017 USA
Tel. : (646) 781-4200 Fax : (646) 781-4213
Internet : www.undp.org/evaluation



/UNDP_Evaluation



/ieoundp



/evaluationoffice