



EVALUATION FINALE DU PROJET D'APPUI AU PARLEMENT MAURITANIEN 2014-2015

Par Isselmou Mohamed Taleb, consultant

Juin 2016

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
REMERCIEMENTS	3
SIGLES ET ABREVIATIONS	4
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES	4
1 RESUME ANALYTIQUE	6
1.1 BUTS ET LES OBJECTIFS DE L’EVALUATION	6
1.2 APPROCHE ET METHODES D’EVALUATION	7
1.3 PRINCIPALES DEDUCTIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.	7
2 INTRODUCTION	10
2.1 OBJECTIF DE L’EVALUATION	10
2.2 PORTEE DE L’EVALUATION.....	11
2.3 METHODOLOGIE	11
2.4 ARTICULATION DU RAPPORT	12
3 CONTEXTE NATIONAL ET DEFIS DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE	12
3.1 CONTEXTE NATIONAL ET DEFIS DE DEVELOPPEMENT	12
3.2 ROLES ATTENDUS DU PARLEMENT	15
3.3 POSITIONNEMENT STRATEGIQUE DU PNUD.....	15
3.4 GESTION ET RESSOURCES DU PROJET	16
4 EVALUATION DES PERFORMANCES DU PROJET	16
4.1 PERTINENCE DU PROJET	16
4.2 EFFICACITE DES INTERVENTIONS	17
4.3 EFFICIENCE DES INTERVENTIONS	24
4.4 DURABILITE DES INTERVENTIONS	25
4.5 FACTEURS AYANT AFFECTE LES PERFORMANCES DU PROJET	25
4.5.1 <i>Facteurs favorables</i>	25
4.5.2 <i>Facteurs défavorables</i>	26
4.6 RESSOURCES ET GESTION FINANCIERE DU PROJET.....	27
5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	31
5.1 CONCLUSIONS	31
5.2 RECOMMANDATIONS.....	32
ANNEXES	35
ANNEXE 1 : MATRICE DES RESULTATS DU PROJET	35
ANNEXE 2 : RAPPORT FINANCIER FINAL DU PROJET D APPUI AU PARLEMENT MAURITANIEN FED/2012/336-697(PERIODE 01/01/2014/-31/12/2015)	38
ANNEXE 3 : MODALITES DE GESTION DU PROJET	43
ANNEXE 4: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	45
ANNEXE 5 : PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES	46
ANNEXE 6: TERMES DE REFERENCE DE L’EVALUATION	46

REMERCIEMENTS

L'auteur du présent rapport tient à remercier toutes les personnes qui ont eu l'amabilité de le recevoir et de discuter avec lui les questions qui ont été évoquées. Leur liste figure à l'annexe 4. Une mention spéciale est toutefois adressée au Secrétaire général de l'Assemblée nationale, Monsieur Abdellahi SALEH et au coordonnateur du PAP, le professeur Ahmed Youra HAYE ; aux responsables du PNUD : Dr José LEVY, représentant adjoint ; Fah Brahim OULD JIDDOU, Team Leader Gouvernance ; El Hacem TEGUEDI, Chargé de S&E ainsi qu'à Monsieur Leandro MEDEOT de la Délégation de l'union européenne à Nouakchott.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AN	: Assemblée Nationale
CPAP	: Plan d'Action du Programme Pays
CSLP	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DNP	: Directeur National du Projet
DUE	: Délégation de l'Union Européenne
IDH	: Indice de développement humain
FED	: Fonds européen de développement
NEX	: Modalité d'Exécution Nationale
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONS	: Office national de la statistique
OSC	: Organisations de la société civile
PAP	: Projet d'Appui au Parlement
PIB	: Produit Intérieur Brut
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODOC	: Document de Projet
SDP	: Stratégie de Développement Parlementaire
SCAPP	: Stratégie de croissance accélérée et de prospérité partagée
UE	: Union Européenne
UNDAF	: Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
USD	: Dollar des Etats Unis d'Amérique

Liste des tableaux et graphiques

Tableau 1 : liste des indicateurs imprécis

Tableau 2 : Appréciation sur l'atteinte des cibles des indicateurs de résultats du PAP 2014-2015

Tableau 3 : Niveau d'atteinte des indicateurs

Tableau 4 : ventilation des ressources programmées par rubrique de dépense (source : PRODOC)

Tableau 5 : dépenses effectives par origine et par produit

Tableau 6 : synthèses des évaluations

Graphique 1 : Evolution du taux de croissance économique au cours des quinze dernières années (2000-2014)

Graphique 2 : Evolution de l'incidence de la pauvreté monétaire au cours de la période 1988-2014

1 RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Parmi les contraintes majeures que rencontre le Parlement mauritanien dans le cadre de l'effectivité de son rôle institutionnel, on avait identifié les capacités limitées des acteurs qui expliquent les insuffisances, notamment en matière : (i) d'implication dans le cycle budgétaire et le contrôle efficace de l'action gouvernementale ; (ii) de communication, de vulgarisation de ses activités et d'échange avec les électeurs-citoyens et la société civile et (iii) de coordination/suivi-évaluation. Ces préoccupations entrent d'ailleurs dans le cadre de coopération avec le SNU (document UNDAF 2012-2016, axe 4, Effet 1).

Le projet d'appui au parlement mauritanien se propose de contribuer à la mise en œuvre de la Stratégie de Développement Parlementaire, adoptée par les instances parlementaires. Pour cela, il a été décidé de l'appuyer pour qu'il puisse jouer pleinement son rôle de composante essentielle de tout système démocratique.

Aussi, le projet d'appui au Parlement s'inscrit-il dans la continuité d'actions menées par le PNUD depuis 2007. Les interventions ont principalement concerné deux composantes: (i) l'implication du Parlement dans le cycle budgétaire et le contrôle sur l'action du gouvernement et (ii) la mise à la disposition des Parlementaires d'outils et de capacités de communication, de vulgarisation et d'échange avec les citoyens et la société civile.

1.1 BUTS ET LES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Le but de la présente évaluation du Projet d'appui au Parlement (2014-2015) qui est arrivé à échéance est avant tout de répondre aux exigences de 'redevabilité' vis-à-vis des parties prenantes (la Mauritanie, le PNUD et l'UE). Elles ont en effet le droit d'avoir accès aux informations relatives à la mise en œuvre du projet d'appui au parlement (PAP) à travers ses résultats/performances pour en tirer des leçons et mieux envisager l'avenir.

L'évaluation couvre les réalisations du PAP au cours des deux dernières années. Pour cela, les résultats ont été confrontés à ceux qui étaient escomptés (produits et cibles) figurant dans le document de projet qui avait été signé par les parties prenantes.

Les objectifs de l'évaluation du PAP 2014-2015 consistent à (i) apprécier la pertinence des interventions effectuées ; (ii) évaluer les performances du projet, notamment le niveau des résultats atteints par rapport aux indicateurs ciblés ; (iii) tirer des leçons et formuler des recommandations quant à la nécessité ou non de concevoir de nouveaux appuis au bénéfice du Parlement mauritanien (consolidation et pérennisation des acquis).

1.2 APPROCHE ET METHODES D'EVALUATION

La méthodologie adoptée a combiné les aspects documentaires et participatifs à travers la revue documentaire, les entretiens et les discussions de groupes. Les questions d'évaluation ont été appréhendées ainsi que le contexte de la mise œuvre du projet. Les conclusions qui en ressortent ont constitué la base des recommandations.

1.3 PRINCIPALES DEDUCTIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.

L'analyse des interventions montre que le PAP n'a pas pu réaliser l'ensemble des activités prévues dans le cadre de l'accord de projet (PRODOC) entre les parties prenantes même si le projet a pu contribuer à mettre en œuvre des solutions à certains des problèmes posés. Le parlement mauritanien a eu des difficultés pour respecter le timing de mise en œuvre et assurer la mobilisation nécessaire à l'atteinte de l'intégralité des objectifs du projet. A cela, il existe des circonstances atténuantes qui ont été analysées dans le présent rapport. Plusieurs activités ont néanmoins été réalisées (Produits 1 et 2 en 2015) et ont, malgré tout, contribué à l'objectif de renforcement de capacités des institutions démocratiques en Mauritanie.

L'analyse des résultats de la mise en œuvre du projet, à travers les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité a permis d'arriver aux conclusions suivantes :

- a) **la pertinence** : les analyses ont montré un niveau élevé de pertinence des objectifs et leur convergence avec ceux de la stratégie de développement parlementaire, des politiques et programmes publics (CSLP) ainsi qu'avec les orientations de l'UNDAF et de la coopération avec l'UE ;
- b) **l'efficacité** : certaines cibles ont été atteintes mais les résultats sont en deçà de ce qui était attendu ;
- c) **l'efficience** : non seulement les allocations budgétaires prévisionnelles étaient discutables mais les taux d'exécution des dépenses n'ont pas reflété les taux de réalisation des activités (aspect quantitatif) ;
- d) **l'impact** : le projet a fait contribuer à consolider la culture de l'assistance parlementaire et amélioré les outils de communication (modules de formation élaborés, sites web à jour, archivage, journal des débats, outils de traduction simultanée) ;
- e) **la durabilité** : les formations ont été de trop courte durée, non répétitives (faible appropriation) et ont concerné finalement peu de bénéficiaires pour prétendre à une durabilité satisfaisante. Certains acquis en matière d'archivage et de communication

pourront survivre à la fin du projet du fait de la disponibilité du personnel formé et des outils techniques.

Partant de ces constats, de l'existence au niveau du parlement mauritanien de besoins importants en matière de renforcement des capacités aussi bien au niveau des ressources humaines que des outils de travail et de communication et compte tenu des investissements déjà engagés, il paraît opportun de poursuivre les efforts engagés à travers une autre phase du projet mais à condition de corriger les erreurs du passé en tirant les leçons de la mise en œuvre 2014-2015. Cette option répond aussi aux exigences du monocamérisme et de la régionalisation (Référendum constitutionnel envisagé).

Pour cela, les recommandations ci-après doivent être prises en considération :

- a) S'assurer de la volonté politique de renforcer les capacités du Parlement dans les domaines prioritaires qui justifient son existence et du besoin d'appui dans des domaines à identifier clairement et des bénéficiaires à cibler à partir d'une étude préparatoire pour s'assurer qu'il existe un potentiel et une motivation suffisantes.
- b) S'assurer de la mise à disposition préalable de locaux suffisants et d'outils de travail traduisant ainsi l'intérêt des institutions parlementaires pour la poursuite des appuis dont elles ont besoin. Ces locaux seront destinés au projet et seront dotés des équipements nécessaires (téléphone, eau, électricité, ordinateurs, scanners et imprimantes).
- c) Faire participer les bénéficiaires potentiels directs (parlementaires, assistants, cadres administratifs, OSC, presse) aux discussions préparatoires de la phase future dans le double souci de ciblage des activités, d'évaluation des coûts, de répartition des ressources et de transparence des choix.
- d) Privilégier l'accès aux expériences et aux meilleures pratiques parlementaires en Afrique et dans le reste du monde (l'exemple des échanges passés avec l'Assemblée nationale française a été cité comme particulièrement intéressant).
- e) Améliorer autant que possible les exigences de qualité des formateurs à travers le recrutement de personnes ayant à la fois les capacités théoriques et pratiques, des talents de communication avec les deux langues utilisées (l'Arabe et le Français) et revoir le modèle contractuel pour éviter un décalage trop important entre les coûts en ressources humaines et les résultats attendus. Il s'agit aussi de mettre en œuvre un système de rémunération et d'avantages pouvant assurer la fidélisation d'un nombre limité d'experts répondant aux critères susmentionnés. C'est un enjeu capital pour le Parlement.

- f) Prévoir un système de motivation non financière comme la distribution d'attestations de participation ou de formations complémentaires en langues ou sur les équipements et outils de travail disponibles.

2 INTRODUCTION

Le projet « Appui au Parlement mauritanien » entre dans le cadre de l'axe 4, l'Effet 1 de l'UNDAF qui stipulent que : 'les institutions démocratiques sont renforcées pour le plein exercice de leurs fonctions et favorisent la participation et le contrôle citoyens'. Son agence d'exécution est le Parlement mauritanien à travers l'Assemblée nationale. Ses partenaires de mise en œuvre sont le PNUD et la Délégation de l'Union Européenne.

Le projet vise le renforcement des capacités du Parlement au niveau du cycle budgétaire et de l'exercice du contrôle parlementaire sur le gouvernement d'une part et d'autre part à développer des outils de travail, de communication, de vulgarisation et d'échange avec les citoyens et la société civile.

Le premier aspect (composante 1) vise une plus grande implication du Parlement dans le cycle budgétaire et l'exercice d'un contrôle plus efficace sur l'action du gouvernement.

Le deuxième aspect (composante 2) comprend l'acquisition d'outils et le renforcement de compétences du Parlement en matière de communication, de vulgarisation de ses activités et d'échanges avec les citoyens et la société civile.

Une troisième composante est consacrée à la mise en œuvre du projet à travers un processus de coordination et de suivi-évaluation.

Les ressources globales du projet sont de 1 059 380 USD dont 602 880 proviennent des fonds de l'Union européenne et 456 500 du PNUD.

2.1 OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

Les objectifs essentiels de l'évaluation de la mise en œuvre du PAP concernent en particulier la formulation d'opinions documentées sur les points ci-après : (i) l'efficacité et l'efficience; (ii) les facteurs ayant facilité ou entravé l'exécution des activités du Projet ; (iii) la qualité et la régularité des mécanismes du suivi et de l'appui de toutes les parties concernées ; (iv) l'implication des bénéficiaires dans l'exécution, le niveau d'appropriation des activités et l'impact du projet sur les bénéficiaires et plus globalement sur le développement des capacités du parlement mauritanien. Des constats et conclusions, vont découler des recommandations quant à la pérennisation des appuis et des perspectives d'avenir.

2.2 PORTEE DE L’EVALUATION

La présente évaluation examine les questions liées à : (i) la pertinence de la conception et de la mise en œuvre du PAP; (ii) le niveau de cohérence entre objectifs, activités et résultats; (iii) l’adéquation entre les objectifs et les ressources. Mais aussi, les questions spécifiques relatives : (i) au niveau d’implication et d’appropriation des bénéficiaires; (ii) à l’évaluation du degré d’atteinte des résultats ; (iii) aux enseignements tirés et (iv) aux recommandations pour consolider et pérenniser les acquis.

2.3 METHODOLOGIE

Pour évaluer le niveau d’atteinte des cibles et les enseignements tirés et formuler des recommandations pour la pérennisation et la consolidation des acquis, il a été nécessaire d’adopter une méthodologie dont les grandes lignes se déclinent comme suit.

La revue documentaire a été facilitée par la disponibilité des documents de base du projet et le rapport final qui est bien structuré et agréable à lire. Par contre, la période entre deux sessions parlementaires et le voyage présidentiel à Néma n’ont pas facilité les contacts avec le plus grand nombre de bénéficiaires finaux. Par contre, la méthodologie a bénéficié du contenu de la matrice des performances du projet jointe en annexe 1 du rapport final du projet.

a) Collecte des informations et données

La collecte des informations et données a d’abord été réalisée à travers la Revue documentaire sur le projet : contexte historique, objectifs détaillés, contenu des trois composantes, document de projet, rapports d’activités...

b) **Les aspects participatifs** ont été appréhendés à partir des rencontres et visites dont les principales sont :

- Rencontres avec les responsables du Projet pour compléter ou préciser les données et informations contenues dans les documents disponibles, éventuellement en réclamer d’autres.
- Rencontres avec les commanditaires, notamment le PNUD et le ministère chargé des relations avec le Parlement, les administrations des deux chambres et les bailleurs du projet (PNUD et DUE) ;
- Rencontres avec un échantillon de bénéficiaires (députés, sénateurs, administrations et assistants parlementaires et des organisations de la société civile) ;
- Visite des lieux de réalisation des interventions (acquisitions et outils développés).

- c) Sur la base de la revue documentaire et de la collecte de données et d'informations, réalisée à travers des questionnaires préalablement élaborés pour répondre aux questions majeures de toute évaluation, une analyse a été effectuée pour trouver des réponses en référence à la matrice à l'annexe 1 :
- En quoi le projet est-il pertinent au regard des politiques publiques ; du cadre de coopération (UNDAF), du plan d'action du PNUD et du programme de développement du parlement ?
 - Quelle appréciation objective peut-on faire des progrès enregistrés vers l'atteinte des résultats attendus dans le document de projet (efficacité) ? ;
 - En quoi, la mise en œuvre a-t-elle été efficiente ? En d'autres termes, y avait-il une autre approche de mise en œuvre pouvant donner de meilleurs résultats avec les mêmes coûts ou moins ? On confrontera les résultats avec les coûts.
 - Les résultats obtenus sont-ils durables ? A-t-on pris des dispositions pour assurer la pérennité des acquis ?
 - Que peut-on proposer pour capitaliser les acquis ?

Partant des constats, il a été possible de formuler des recommandations en vue de consolider et de pérenniser les acquis (point 5.2 ci-dessous).

2.4 ARTICULATION DU RAPPORT

Le présent rapport est articulé autour d'une logique classique dont les composantes sont : (i) le rappel du contexte des interventions dans le cadre du projet (politique, économique, parlement, PNUD et système de gestion pour la mise en œuvre du projet) ; (ii) les constats faits dans le cadre de la mise en œuvre du projet (évaluation des progrès enregistrés, de l'efficacité, de la durabilité, explications et aspects opérationnels) et (iii) les enseignements tirés et les recommandations formulées.

3 CONTEXTE NATIONAL ET DEFIS DE LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE

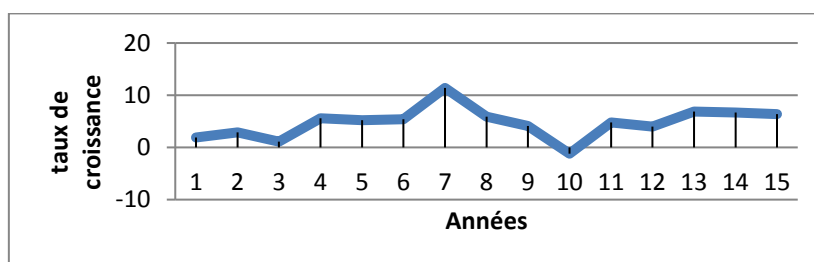
3.1 CONTEXTE NATIONAL ET DEFIS DE DEVELOPPEMENT

Peuplée de 3 537 368 habitants (RGPH 2013) avec un taux d'accroissement intercensitaire de 2,8% (1988-2013), la Mauritanie possède d'importantes ressources naturelles (fer, or, poissons). Près de la moitié de la population vit en milieu rural, d'un élevage ancestral extensif ou de cultures irriguées ou sous pluie.

Le PIB/tête d'habitant a triplé au cours des quinze dernières années (437\$ US en 2001 contre 1260 en 2014) mais la Mauritanie reste à la traîne dans les principaux classements

internationaux en matière de développement (avec un IDH : 0,51 en 2014 dans la moyenne des pays de l’Afrique sub-saharienne)¹.

Les données macroéconomiques montrent un déclin progressif de la part du secteur primaire qui n’a contribué que pour 14,1% au PIB en 2014 contre 17% en 2007 (ONS). La croissance économique crée peu d’emplois, à cause entre autres de son caractère insuffisamment inclusif². Le graphique 1 ci-dessous en retrace l’évolution au cours des quinze dernières années (2000-2014).



La situation financière qui s’est considérablement améliorée au cours des années 2010-2014³ à la faveur de la hausse des prix des matières premières (fer, or, cuivre et poissons), connaît une stagnation, voire un déclin relatif. Les recettes propres de l’Etat sont en effet passées de 117,9 milliards de MRO en 2004 à 424 en 2014 en plus de dons exceptionnels⁴) mais aussi par le recours à l’emprunt extérieur (l’encours de la dette publique extérieure ‘active’ est passé de 1,24 milliards de \$ en 2007⁵ à 2,23 en 2010 et à 3,4 en 2014⁶).

La lutte contre la pauvreté a constitué la préoccupation essentielle du cycle de programmation qui vient de s’achever (CSLP 2001-2015). Le graphique 2 ci-dessous retrace l’évolution de l’incidence de la pauvreté monétaire au cours de la période 1988-2014. La réflexion en cours pour l’élaboration du nouveau cadre stratégique (SCAPP 2016-2030) privilégie l’accélération de la croissance et un meilleur partage de ses fruits.

¹ On note une légère amélioration par rapport à 2013

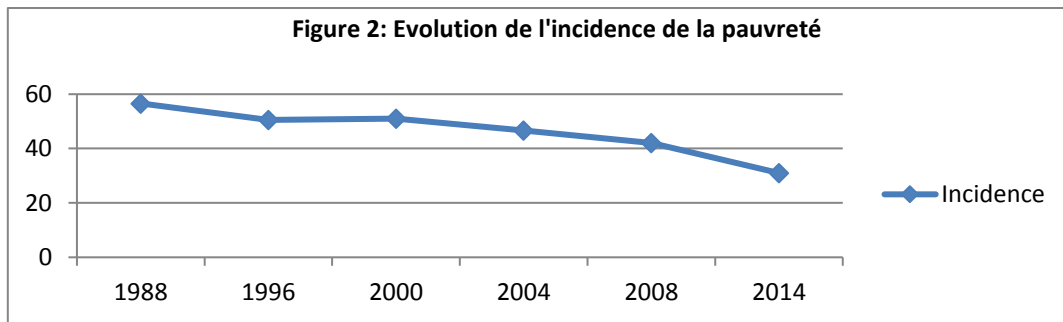
² Rapports du FMI

³ CDES, Evaluation du CSLP, rapport de synthèse, juin 2015

⁴ 67,8 milliards de MRO en 2012

⁵ Rapports annuels BCM

⁶ L’évolution du ratio dette/PIB n’est pas rassurante (estimée à 93% en 2015, données officielles).



Au plan de la gouvernance politique, la Constitution du 20 juillet 1991 et les amendements constitutionnels de mars 2012, constituent la base de la légalité institutionnelle de l'Etat mauritanien. Le Parlement bicaméral (Assemblée nationale de 147 membres et un Sénat de 57 membres) devrait jouer le rôle de locomotive du pouvoir législatif en face d'un pouvoir exécutif, représenté par le Président de la République et le Premier Ministre. Son influence est donc primordiale dans le cadre du principe universel de la séparation des pouvoirs dans un système démocratique crédible.

Mais la vie politique a été très agitée au cours des trois dernières décennies : après une longue période de régime autoritaire (1978-2005), un processus de transition démocratique a permis la tenue des premières élections libres (novembre 2006 pour le renouvellement du Parlement et en avril 2007 pour l'élection présidentielle). Ce processus a été interrompu le 3 août 2008 par un coup d'Etat militaire. La crise constitutionnelle qui en a découlé a connu son épilogue en 2009 à l'issue d'un dialogue politique national inclusif qui a donné naissance aux 'Accords de Dakar'. L'élection présidentielle de juillet 2009, suivie par les élections municipales (309 communes) et législatives (147 députés) de novembre-décembre 2013, boycottées par une partie de l'opposition, consacrent le retour à l'ordre constitutionnel⁷. Seul le Sénat n'a connu aucun renouvellement depuis 8 ans et aucun de ses 57 membres n'a aujourd'hui (mai 2016) de légitimité électorale.

L'évolution des Indicateurs d'Effets selon le Cadre de Ressources et de Résultats du Programme Pays (UNDAF, 2012-2016) montre que certaines cibles n'ont pas été atteintes : il s'agit du nombre d'amendements de loi initiés et étudiés par les parlementaires et le nombre d'initiatives de contrôle parlementaire (15 propositions initiées par le Parlement et transmises au Gouvernement sont restées sans suite). En revanche, d'autres indicateurs ont connu quelques progrès : le % de postes occupés par les femmes au sein des postes électifs (3,1% en 2001 contre 21% des députés en 2016 ; 35% de conseillères municipales et 13% de Maires dont la capitale contre 2% en 2001) et la proportion de femmes parlementaires en position de leadership à l'Assemblée nationale (3 femmes sur 12 membres du bureau de l'Assemblée

⁷ La plupart des ténors 'traditionnels' de la scène politique, notamment de l'opposition ont aussi boycotté l'élection présidentielle de 2014.

Nationale, une femme vice-présidente d'une commission parlementaire permanente sur 5 commissions, 3 Rapporteurs sur 15 et 4 femmes secrétaires de commission sur 10).

D'autres évolutions ont été enregistrées au niveau national comme l'arrêt de février 2016 du Conseil constitutionnel relatif aux modalités pratiques du renouvellement du Sénat (Cf. loi organique abrogeant et remplaçant certaines dispositions de la loi organique n°2014-029 du 26 décembre 2014 fixant les modalités de rétablissement du renouvellement partiel régulier du Sénat et la durée de législature de l'Assemblée Nationale) et les propositions contenues dans le discours du Président de la République à Néma (référendum constitutionnel/Sénat - Régionalisation).

3.2 ROLES ATTENDUS DU PARLEMENT

La Constitution mauritanienne instaure un système bicaméral : une Assemblée Nationale qui représente le peuple mauritanien dans sa diversité (élue au suffrage direct) et un Sénat, élu au suffrage indirect à travers les représentants des collectivités locales et les mauritaniens à l'étranger.

En tant qu'organe du pouvoir législatif, le parlement est en principe le contrepoids de l'exécutif. Il doit néanmoins : (i) guider et contrôler l'action gouvernementale ; (ii) participer au renforcement de la bonne gouvernance en élaborant les normes, le suivi et le contrôle des politiques gouvernementales, des accords d'exploitation des ressources nationales ; (iii) voter le budget annuel de l'Etat et veiller à sa bonne exécution.

Mais la Stratégie de Développement du Parlement en Mauritanie 2008- 2012, a montré que celui-ci a encore beaucoup de progrès à faire en matière de capacités (ressources humaines et outils de travail) pour être à même d'exercer pleinement ses prérogatives. Parmi ces faiblesses, on a noté : (i) les carences en matières de législation et de contrôle et (ii) le peu de transparence et de communication vis-à-vis de la société civile.

Il y a lieu toutefois de noter que les insuffisances évoquées plus haut concernent également les acteurs impliqués dans le fonctionnement du Parlement (les parlementaires, leurs assistants et le personnel de l'administration parlementaire) ainsi que les ressources financières dont ils disposent.

3.3 POSITIONNEMENT STRATEGIQUE DU PNUD

Parmi les préoccupations permanentes du PNUD, les interventions en matière de renforcement des capacités du gouvernement dans la lutte contre la corruption et le contrôle citoyen sur l'action publique occupent une place de premier plan. Or le projet « Appui au parlement mauritanien » s'inscrit directement dans le cadre de l'amélioration de la

transparence des institutions face aux citoyens et à la société civile. Il s'agit donc d'un positionnement conforme à la fois aux efforts du PNUD et de l'UE en faveur de la consolidation des acquis démocratiques et aux priorités nationales (axe 4 du CSLPIII). L'expérience du PNUD en la matière et son crédit ont permis de mobiliser les ressources nécessaires, de réaliser des échanges Sud-Sud et de veiller à la mise en œuvre du projet.

3.4 GESTION ET RESSOURCES DU PROJET

Le projet a été mis en œuvre selon la modalité d'exécution nationale (NEX) avec le Parlement (Assemblée Nationale et Sénat) comme partenaire d'exécution. Aussi, toutes les opérations de recrutement et d'acquisition de biens et services ont été confiées au bureau du PNUD et doivent être effectuées selon les règles de la transparence et de la compétitivité et ce, en conformité avec les procédures du PNUD. L'appui de l'Union européenne s'est concrétisé dans le cadre des dispositions de l'article 29 du règlement financier applicable au 10^{ème} FED lequel permet une gestion conjointe avec le PNUD.

(L'annexe 3 donne les détails et modalités de gestion du projet).

4 EVALUATION DES PERFORMANCES DU PROJET

L'objet de ce chapitre est de passer en revue les différents aspects de l'évaluation des performances du projet à travers : (i) la pertinence de sa conception ; (ii) l'efficacité de ses actions; (iii) l'efficience de sa mise en œuvre ; (iv) la durabilité des ses interventions ; (v) les facteurs qui ont joué un rôle dans ses résultats et (vi) les ressources dont le projet a bénéficié et la manière avec laquelle il les a utilisées.

4.1 PERTINENCE DU PROJET

Depuis plusieurs années qu'on s'interroge sur l'efficacité de l'aide au développement, les principes de la Déclaration de Paris et du Plan d'Action d'Accra ont conclu à la nécessité de promouvoir le rôle exercé par les instances parlementaires dans le contrôle de l'action publique.

Le 3^{ème} plan d'action (CSLP III) relatif à la période 2011-2015 met l'accent sur « la mise en place d'une bonne gouvernance s'inspirant des meilleures pratiques » et « le renforcement des capacités des différents acteurs impliqués ». L'axe 4 du CSLP 3 est consacré à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement des capacités des acteurs impliqués au niveau des institutions et de la société civile.

Le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement de la Mauritanie (UNDAF) propose une réponse globale du Système des Nations Unies (SNU) et met l'accent sur le renforcement des institutions démocratiques à travers la consolidation des acquis mais aussi à travers l'amélioration de l'exercice de contrôle public sur l'action gouvernementale et du contrôle citoyen. En effet, les Effets 1 et 2 de l'UNDAF (Axe 4) notent les priorités d'action suivantes : « *le développement des capacités des institutions démocratiques, notamment le Parlement, pour une meilleure participation, et un meilleur contrôle de l'action publique* » et « *le renforcement des capacités de l'administration publique pour une conduite plus efficace et plus transparente des politiques de développement axées sur les OMD* ».

Quant à l'Union européenne, partenaire dans le cadre de ce projet, elle accorde une attention particulière aux questions liées au renforcement du pouvoir législatif en tant que garant de la bonne gouvernance et légitime représentant des intérêts de la population.

Or, la structure du parlement, son mode d'élection ouvert à tous les citoyens mauritaniens⁸, sans référence à leurs capacités et dont certains n'ont pas d'expérience dans la gestion des affaires publiques rend les interventions préconisées dans le cadre du projet particulièrement pertinentes, d'autant plus qu'elles s'alignent, comme on l'a vu plus haut, sur les objectifs du CSLP, de l'UNDAF et de la stratégie de développement du parlement.

Il faut enfin rappeler qu'en 2013, il avait été procédé à l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie de Développement parlementaire pour la période 2008-2012 et à l'identification des actions de renforcement de capacités pour la période 2013-2017. Cette évaluation a identifié les besoins en matière de renforcement des capacités des structures parlementaires dont s'est inspiré le projet pour définir ses objectifs.

Il reste à noter que le PAP possède une vision claire des résultats à atteindre et des moyens nécessaires devant être mobilisés à cet effet (voir le Document de projet signé). En outre, la justification et le cadre logique sont pertinents pour l'atteinte des objectifs au regard du contexte national même si celui-ci a été insuffisamment analysé.

Pour conclure, on retiendra donc que la pertinence du PAP est renforcée par le fait qu'il entre parfaitement dans l'un des domaines de résultat clé du Plan Stratégique du PNUD, celui qui prône la modernisation de l'administration parlementaire et le renforcement de la capacité des parlementaires pour jouer leurs rôles constitutionnel et démocratique.

4.2 EFFICACITE DES INTERVENTIONS

⁸ Certains pays de la région ont introduit des conditions de niveau d'instruction pour l'accès à certains mandats électifs (Sénégal).

Le démarrage tardif du projet trouve ses explications dans : (i) le retard de signature de la convention fin avril 2014 à l'issue des élections législatives et parlementaires ; (ii) les discussions UE /PNUD sur le système de rémunération, et (iii) les délais incompressibles pour le recrutement des experts ; (iv) le désistement et la démission d'une partie des experts ; (v) la définition des locaux, acquisition des équipements.

Aussi, les activités n'ont-elles réellement démarré qu'au début de l'année 2015.

Nonobstant ces considérations, certains résultats ont été enregistrés. On trouvera dans ce qui suit, un inventaire des réalisations et des manquements par rapport aux activités planifiées dans le cadre du PRODOC (Document de projet). Il faut néanmoins noter que certaines activités non expressément prévues dans le cadre du Document de projet ont tout de même été réalisées. En réalité, la mise en œuvre a pris quelques 'libertés' par rapport au cadre logique initial du projet comme en atteste la matrice des performances reconstituée (annexe 1) et les conclusions ci-dessous.

Le tableau 2 et les détails fournis aux points a) ; b) et c) ci-dessous passent en revue les cibles annuelles du projet telles qu'elles ont été prévues dans le PRODOC en comparaison avec ce qui a été effectivement réalisé.

Le rapport final du projet fait peu cas des indicateurs de performance dont la plupart n'ont pas été calculés ou établis en fin de projet et en dépit de l'existence d'indicateurs 'objectivement vérifiables' dans le cadre logique figurant à l'annexe 1 du PRODOC. Pourtant, leur reprise dans le corps du texte a manqué de précision comme en atteste le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1 : liste des indicateurs imprécis

Indicateurs	Commentaires/suggestions
Utilisation par les parlementaires des outils d'analyse de la Loi de Finances	Cet indicateur est imprécis, il eut fallu en trouver de mesurable comme le nombre de parlementaires ayant utilisé l'outil (par exemple une enquête rapide, le nombre étant limité).
Réalisation de rapports d'enquêtes sur la mise en œuvre du CSLP ;	Il aurait été préférable de considérer cet indicateur comme qualitatif « Oui/Non »
Utilisation des outils de connaissances sur le développement parlementaire	On aurait du se référer au nombre d'outils et lesquels ?
Suivi du plan de renforcement des capacités	A partir de quels type d'outils et lesquels ?
Fréquentation des centres de documentation de l'Assemblée Nationale et du Sénat.	On aurait du se référer au nombre de personnes ayant fréquenté les centres de documentation.
Suivi du plan de communication	A partir de quels outils et quels indicateurs précis ?

§§§

L'analyse des réalisations par rapport aux engagements pris dans le cadre de l'Accord de projet montre des écarts importants comme cela est retracé dans ce qui suit. Cette analyse a été faite sur la base des documents présentés par le projet (rapport final) ou des entretiens avec les bénéficiaires et ne constitue en aucun cas le résultat d'audit technique ou financier et ne permet pas de formuler des opinions qualitatives sur les progrès réalisés.

a) Ce qui a été prévu et réalisé entièrement ou partiellement

En 2014, l'Unité multisectorielle d'appui technique est mise en place et opérationnelle (**Produit 1**) et l'équipe du projet mise en place et opérationnelle (**Produit 3**).

En 2015, les réalisations suivantes ont été enregistrées dans le cadre de chaque produit :

Produit 1 : 1 cycle de formation pour le personnel de l'administration parlementaire est mis en place et 1 cycle de formation en matière de législation et de contrôle est mis en place.

Produit 2 : 1 événement public au Parlement est organisé ; 1 atelier d'échanges entre la société civile et le Parlement est organisé ; 1 atelier de formation des médias nationaux est organisé. En outre, 1000 exemplaires de la Stratégie de Développement Parlementaire 2013-2017 sont imprimés.

Produit 3 : l'Évaluation finale est organisée.

b) Ce qui avait été prévu mais non réalisé

L'examen du PRODOC et l'analyse du rapport de fin de projet ont montré que les interventions ci-dessous qui étaient prévues n'ont pas été réalisées.

En 2014, il était prévu mais non réalisé :

Produit 1 : Le plan de renforcement des capacités ; 1 cycle de formation en matière de législation et de contrôle ; 2 missions de suivi du CSLP ; 1 cycle de formation pour le personnel de l'administration parlementaire ; 1 formation destinée aux assistants parlementaires ; 2 voyages d'études dans le cadre du partage des connaissances et échanges d'expérience.

Produit 2 : 1 événement public au Parlement n'a pas été organisé mais une journée de présentation du projet et de son plan d'action 2015 a eu lieu le 20 avril 2015 ; 1 rapport annuel d'activités parlementaires et 2 revues législatives n'ont pas été publiés ; 1 atelier d'échanges entre la société civile et le Parlement ; 1 atelier de formation des médias nationaux ; 1 atelier international d'échanges de bonnes pratiques sur le développement parlementaire Et 1 atelier de sensibilisation sur le travail parlementaire est réalisé.

En 2015, il était prévu mais non réalisé :

Produit 1 : 4 missions de suivi du CSLP ; 2 formations destinées aux assistants parlementaires ; 1 outil de connaissances (ex. guide méthodologique sur le développement parlementaire) ; L'atelier de restitution n' pas été organisé ; La formation de formateurs n'a pas été organisée ainsi que le voyage d'études dans le cadre du partage des connaissances et échanges d'expérience.

Produit 2 : Le Rapport annuel d'activités parlementaires et les 3 revues législatives n'ont pas été publiés ; L'atelier international d'échanges de bonnes pratiques sur le développement parlementaire n'a pas été organisé (ex. échanges Sud-Sud et triangulaires avec des Parlements, des organisations internationales telles que l'Union Interparlementaire).

c) Autres activités réalisées

Produit 1 : Un Appui technique a été apporté aux commissions parlementaires (élaboration des notes techniques et de rapports, réponses aux questions et interrogations des parlementaires).

Produit 2 : (i) La stratégie de développement parlementaire a été réactualisée et son plan d'action pour la période 2016-2018 a été élaboré ; (ii) des équipements ont été fournis aux commissions parlementaires et aux centres de documentation du Parlement ; (iii) le système de traduction simultanée à l'Assemblée nationale a été renforcé ; (iv) le journal des débats de l'Assemblée nationale a été mis à jour ; (v) La base des données multimédia de l'Assemblée nationale a été réorganisée et mise à jour et le site Web de l'Assemblée nationale est devenu opérationnel.

§§§

En se référant au cadre logique de l'annexe 1 du PRODOC, on a pu établir le tableau 2 ci-dessous :

Tableau 2 : Appréciation sur l'atteinte des cibles des indicateurs de résultats du PAP 2014-2015

Indicateur et cible	Niveau d'atteinte de la cible	Commentaires
100% des débats parlementaires bénéficient des formations octroyées aux parlementaires	Cible non atteinte	Formulation ambiguë et manque de réalisme de la cible
Les lois des Finances, règlement ou accords de partenariat font l'objet d'une analyse minutieuse par les Commissions des Finances	Cible partiellement atteinte	Situation améliorée
La communication des activités parlementaires s'est accrue et est actualisée en permanence	Cible partiellement atteinte	A travers le Site web + Ateliers avec les médias et la société civile, journée de présentation du projet et de son plan d'action 2015.
La société civile participe aux actes du Parlement	Cible partiellement atteinte	1 rencontre ; Indicateur mal formulé.
Produit 1		
Le plan de renforcement des capacités est élaboré.		

60% des Commissions parlementaires ont participé à des cycles de formation	Partiellement atteinte	Un cycle de formation
Au moins 55% des parlementaires ont eu accès à des cycles de formation	Cible non atteinte	
Au moins le 80% des femmes parlementaires ont participé des cycles de formation	Cible non atteinte	
65% de l'administration parlementaire a participé des cycles de formation	Partiellement atteinte	1 seule session
100% des assistants parlementaires ont participé des cycles de formation	Partiellement atteinte	1 seule session
Des missions de suivi du CSLP sont réalisées et font l'objet d'un rapport public.	Non réalisées	
Des voyages d'études sont mis en place dans le cadre du partage des connaissances et échanges d'expérience.	Non réalisés	
Les Centres de documentation des 2 chambres sont opérationnels	Cible partiellement atteinte	Des problèmes demeurent (locaux, agents, cf. rapport de fin de projet). Le rapport final a présenté succinctement la situation de départ des centres de documentation et les actions engagées (acquisition des équipements, formation). Le plein fonctionnement des centres dépasse le cadre du projet. Il implique que des efforts soient déployés afin que chacun de 2 centres dispose de crédits adéquats, d'un emplacement hiérarchique et physique rationnel au sein de l'institution et d'une structure interne appropriée.
100% des Commissions parlementaires ont participé des cycles de formation	Non atteinte	
Au moins 95% des parlementaires ont eu accès à des cycles de formation	Non atteinte	
Au moins le 95% des femmes parlementaires ont participé des cycles de formation	Cible non atteinte	

85% de l'administration parlementaire a participé des cycles de formation	Cible non atteinte	
100% des assistants parlementaires ont participé des cycles de formation	Partiellement atteinte	1 seule session de formation
Des missions de suivi du CSLP sont réalisées et font l'objet d'un rapport public.	Non réalisées	
Un groupe de formateurs est opérationnel		Oui, s'il s'agit de l'équipe UAT
Au moins 2 voyages d'études sont réalisés dans le cadre du partage des connaissances et échanges d'expérience.	Non réalisés	
Les échanges de bonnes pratiques sur le développement parlementaire font objet d'un atelier international	Non réalisé	
Produit 2		
Les rapports du Parlement sont publiés dans leurs sites web respectifs	Non atteinte	Pourtant les Sites sont opérationnels
1.000 exemplaires de la Stratégie de Développement Parlementaire 2013-2017 sont imprimés.	Cible atteinte	
Le plan de communication 2014-2016 est approuvé et fait l'objet des ateliers de communications/diffusion	Non atteinte	
La société civile participe de l'évènement public au Parlement	Non atteinte même si les TDR ont été élaborés par l'UAT	Indicateur mal formulé
Au moins 30 OSC sont invitées à l'acte public du Parlement	Journée de lancement	Indicateur mal formulé
Au moins 1 atelier d'échanges entre la société civile et le Parlement est organisé.	Cible atteinte	
1 atelier international d'échanges de bonnes pratiques sur le développement parlementaire est organisé.	Cible non atteinte	
1 atelier de sensibilisation sur le travail parlementaire est réalisé.	Cible atteinte	
Le public à accès aux rapports annuels d'activités parlementaires et aux revues législatives	Non atteinte	

1 rapport annuel d'activités parlementaires et 3 revues législatives sont publiés.	Non atteinte	
1 atelier d'échanges entre la société civile et le Parlement est organisé.		Un seul a été organisé
60% des medias nationaux reconnus officiellement participent des ateliers de formation	Cible non atteinte	
1 atelier de sensibilisation sur le travail parlementaire est réalisé.	Cible atteinte	
Au moins 4 outils de connaissances sont élaborés.	Cible atteinte	
Le public a accès à des documents concernant l'activité parlementaire, les enquêtes et les études réalisés	Cible partiellement atteinte	28 modules de formation élaborés et leur traduction en Arabe en cours
Produit 3		
L'équipe du projet y compris l'Unité Technique Multidisciplinaire est mise en place et opérationnelle.	Cible atteinte	Il a fallu remplacer deux membres au début de la mise en œuvre
Les équipements nécessaires au bon fonctionnement du projet sont disponibles	Cible atteinte	
Les réunions trimestrielles du Comité de Pilotage sont organisées	Partiellement atteinte	Deux réunions ont eu lieu
Le rapport annuel du projet est approuvé	Les rapports et plans d'action 2014 adoptés par le comité de pilotage	
1 audit annuel est réalisé	Cible non atteinte	1 seul audit en fin de projet est prévu, celui de 2014 n'a pas été jugé opportun par les partenaires.
L'évaluation finale est approuvée	En cours	
Le rapport final (descriptif et financier) sur la mise en œuvre du programme est approuvé	Rapport élaboré	Non encore approuvé

L'analyse de l'efficacité conduit à retenir ce qui suit : (i) 8 activités prévues sur 29 identifiées dans le Document de projet ont été réalisées (27,5%) ; (ii) si on y ajoute les activités non expressément prévues mais réalisées (7), le taux de réalisation s'établit à 51% ; (iii) Ce taux est faible par rapport à une période théorique de deux années mais qui en réalité, a été beaucoup plus courte et dans le contexte difficile qui a été décrit plus haut.

Les entretiens avec les diverses parties prenantes ont montré que celles-ci ont des avis partagés quant au degré de satisfaction vis-à-vis du projet et des résultats atteints. Les bénéficiaires directs (notamment certains cadres et attachés parlementaires) ont exprimé leur satisfaction pour la réalisation satisfaisante de certaines activités (modules de formation) alors

que les avis de certains interlocuteurs (parlementaires en particulier) sont mitigés voire déçus à cause du contenu des formations, des lenteurs et contreperformances.

4.3 EFFICIENCE DES INTERVENTIONS

Il est difficile à priori de porter un jugement sur l'efficacité de la stratégie déployée (rapport coût-bénéfice) par rapport à d'autres stratégies ou approches poursuivies par le Gouvernement et d'autres partenaires au développement en vue d'atteindre les mêmes résultats. La seule expérience citée par la plupart des interlocuteurs est celle réalisée avec l'Assemblée nationale française où de bonnes pratiques et un 'how know' a été transféré aux bénéficiaires.

Par contre, vu le temps relativement court et le niveau d'exécution, il est permis de se demander s'il n'aurait pas été plus 'payant' d'avoir choisi une autre approche. Par exemple, quand on sait que c'est l'indisponibilité des parlementaires, principaux bénéficiaires qui explique en partie, le peu de résultats, on aurait du contourner cette difficulté en orientant les efforts vers d'autres activités qui ont plus de chances d'intéresser un plus grand nombre.

Au cours des rencontres avec certains parlementaires, ils ont expliqué que les fonds auraient été mieux 'rentabilisés' si le renforcement des capacités avait été orienté vers des échanges avec d'autres institutions parlementaires dans les pays de la région ou des sessions de formation en dehors du territoire national ou de Nouakchott ou par vidéoconférences. Dans le premier cas, les parlementaires seraient moins sollicités par leurs électeurs et seront déconnectés des préoccupations du quotidien.

Globalement, le taux d'exécution financière (39%) est-il supérieur à celui des activités réalisées ? La comparaison n'a pas beaucoup de sens dans la mesure où on dispose de peu d'informations qualitatives sur la nature et les coûts des activités réalisées.

Un autre calcul, sur la base du nombre de bénéficiaires 'directs' des activités (50*2 parlementaires ; 30 cadres et assistants parlementaires et 60 journalistes et représentants des OSC) indique un coût unitaire de 2205 USD (772000 MRO) qui aurait pu avoir un autre emploi avec des résultats étendus à un plus grand nombre de bénéficiaires. Il faut toutefois relativiser la portée de ce calcul dans la mesure où il ne tient pas compte d'autres appuis substantiels et grands consommateurs de temps comme l'appui aux commissions et aux parlementaires, l'élaboration des rapports, l'animation de conférences régionales et les activités d'information (journée de lancement, présentation du parlement aux élèves du lycée....).

Un autre critère d'inefficacité peut être lu à travers la répartition prévisionnelle des ressources et surtout les taux d'exécution financière (point 4.6). On constate en effet que ces

deux critères ont privilégié les rubriques qui ont été les plus dotées en ressources et en même temps avec des taux d'exécution les plus élevés alors que les activités n'ont été que faiblement réalisées.

4.4 DURABILITE DES INTERVENTIONS

En dépit d'une faible appropriation, le projet a eu le mérite de participer à l'ancrage de la culture de l'assistance parlementaire et contribuer, même modestement, au renforcement des capacités nationales des institutions démocratiques.

Malheureusement, les outils mis en place pour assurer la durabilité et la diffusion des produits du projet (ordinateurs, matériel de traduction) n'ont pas été largement utilisés et vulgarisés à cause, entre autres de la courte durée de vie du projet. Certains équipements étaient emballés au moment de la présente évaluation⁹. En outre, la formation assurée pour l'utilisation et la maintenance, si elle a existé, elle a été trop courte et inadéquate.

En revanche, l'implication des acteurs politiques et administratifs, de certaines organisations de la société civile et de la presse peut avoir favorisé une prise de conscience durable du rôle du parlement et de la nécessité de l'exercice responsable du contrôle citoyen.

4.5 FACTEURS AYANT AFFECTE LES PERFORMANCES DU PROJET

Le démarrage tardif des activités du PAP a été signalé plus haut. Il a eu des effets négatifs sur les performances de la mise en œuvre, notamment au niveau du taux d'exécution par rapport aux activités planifiées dans le cadre du Document de projet. Mais il existe d'autres facteurs qui seront développés ci-dessous.

4.5.1 Facteurs favorables

La volonté politique a été affirmée par les plus hautes autorités des deux chambres du parlement même si elle n'a pas été soutenue et confirmée par les actes concrets. Cet intérêt a aussi été confirmé par la plupart des parlementaires, des sénateurs et de leurs personnels

⁹Après la livraison des équipements en question par les services du PNUD, il fallait attendre la mobilisation des techniciens pour le montage et l'ouverture de la session parlementaire pour assurer la livraison aux bénéficiaires dans les 2 chambres. Ce travail a été finalisé dès l'ouverture de l'actuelle session parlementaire.

respectifs. Les partenaires (DUE et PNUD) ont entièrement respecté les engagements pris dans le cadre du Document de projet.

4.5.2 Facteurs défavorables

Prévu pour être mis en œuvre sur 24 mois (janvier 2014-décembre 2015), le projet a durement subi un contexte particulier souligné plus haut et qui a affecté la durée réelle de sa mise œuvre à telle enseigne que le comité de pilotage n'a été mis en place, sur la base d'une décision du président de l'assemblée nationale, qu'en décembre 2014 (une année après la date de démarrage prévue) et ne s'est réuni que deux fois. On a en effet invoqué le contexte électoral et les incertitudes sur l'avenir des instances bénéficiaires (Assemblée nationale et surtout le Sénat). Aussi, tout au long de sa mise en œuvre, le projet a-t-il rencontré des obstacles imputables au contexte certes mais également aux partenaires de mise en œuvre. Ce qui a eu pour effet de contribuer à limiter la réussite du projet. On peut en citer :

a) L'instabilité du personnel de l'Unité d'appui technique (UAT)

Après leur recrutement tardif (juillet 2014), deux experts ont dû quitter l'UAT : l'expert en Finances publiques a désisté et l'expert socio-économiste a démissionné un mois après sa prise de fonction. Les remplacements n'ont été effectués respectivement qu'en décembre 2014 et janvier 2015.

b) La qualité des bénéficiaires finaux

❖ Au niveau des parlementaires :

Bien que le nombre de parlementaires soit passé de 83 à 147 entre les deux législatures, le contexte politique d'une élection boycottée par une partie de l'opposition a rendu la configuration moins diversifiée : 34 députés de l'opposition (23%) contre 113 pour la majorité. Cela a-t-il eu un effet sur le niveau moyen des bénéficiaires potentiels ? Nul ne sait. Il eut fallu disposer de plus d'informations. Toujours est-il que l'absentéisme des parlementaires qui a été considéré comme un risque pour la réussite du projet, s'est avéré être un risque fondé sans pour autant trouver de réponses adéquates. En effet, sur les 204 parlementaires, environ 50 (25%) ont bénéficié d'une formation étalée sur quatre jours.

L'hétérogénéité des niveaux et de la pratique des langues a sans doute limité l'appropriation et le bénéfice qu'on aurait pu en tirer. L'analyse des profils des parlementaires actuels permet de constater qu'il existe grosso modo trois 'catégories' dont une seule a de réelles chances de contenir une proportion élevée de candidats motivés pour un renforcement des capacités. D'une manière générale, il est difficile pour un parlementaire de dégager un temps suffisant à Nouakchott pour participer de manière assidue à une formation. Peut-être fallait-il concevoir une autre stratégie comme la retraite en dehors de la ville ou à l'extérieur.

❖ Au niveau des assistants parlementaires et du personnel administratif :

En dépit d'un personnel administratif pléthorique (304 agents à l'Assemblée nationale et 54 au Sénat), seulement 29 (8%) ont pu bénéficier de l'unique session de deux jours qui a été organisée (aucune femme). En fait, ce sont les recrutements effectués sur des périodes antérieures, sans références aux profils et aux besoins, qui ont donné naissance à cette situation caractérisée par un personnel dont l'écrasante majorité n'est pas apte à profiter de telles opportunités de formation. A cela s'ajoutent les capacités linguistiques que la traduction simultanée et des documents n'est pas arrivée à combler (la plupart des exposés sont faits en français au moment les bilingues et francophones se comptent sur les doigts de la main). Il s'agit en outre d'un personnel instable et dont la situation administrative vient à peine d'être régularisée. La plupart d'entre eux n'ont ni bureaux ni activité régulière.

❖ Au niveau des médias et de la société civile

Le ciblage de la trentaine de journalistes et de la trentaine de représentants de la société civile est assez problématique et n'a pas été prédéfini. Les problèmes de profil et langues restent les mêmes que ceux évoqués plus haut. Les Organisations ont été retenues en concertation avec le département de tutelle.

c) Les équipements et locaux

Tout au début d démarrage du projet, plusieurs problèmes se sont posés comme si la mise en œuvre avait été improvisée : locaux exigus et insuffisants pour abriter le personnel du projet (coordonnateur et experts) ; difficultés d'accès à l'eau, à l'électricité et au téléphone. Les problèmes de locaux ont néanmoins été résolus par la mise à disposition de 2 bureaux au siège de l'AN pour permettre aux experts d'être à proximité des parlementaires lors des sessions.

d) Partenaires

Lors de la conception du projet, les bénéficiaires finaux potentiels ont été faiblement voire pas du tout associés ou consultés sur son contenu, particulièrement pour ce qui est de la formation et ses modalités de mise en œuvre. Les bénéficiaires parmi le personnel ont aussi invoqué les compétences 'pratiques' de certains experts dont les interventions ont été plus orientées vers les aspects 'théoriques' dont l'utilité n'est pas évidente. Ils ont par ailleurs déploré qu'il n'ait pas été délivré d'attestations de participation aux sessions de formation.

4.6 RESSOURCES ET GESTION FINANCIERE DU PROJET

La ventilation des ressources initialement programmées est globalement équilibrée : 25% pour les ressources humaines ; 10% pour les équipements et fournitures ; 53% pour les coûts et services et 12% pour les autres charges mais les taux d'exécution ont connu de grands écarts comme le montre le tableau ci-dessous.

Si effectivement les arrangements de gestion du projet ont été adéquats et appropriés, il n'en demeure pas moins que les taux d'exécution financière, en lien avec les activités ont été globalement très bas. En effet, les données financières disponibles au 31/12/2015, montrent que sur un financement global de 1 059 380 USD, le taux d'exécution s'établit à 39,6%¹⁰. Ce taux est faible mais il s'explique aussi par les performances médiocres de réalisation des activités programmées. Le tableau 4 ci-dessous retrace les affectations budgétaires prévisionnelles par rubrique et le niveau d'exécution (sources : PRODOC et apport financier).

¹⁰42% si on tient compte uniquement de la partie mobilisable des ressources

Tableau 4 : ventilation des ressources programmées par rubrique de dépense (source : PRODOC)

BUDGET	TOTAL USD	DEPENSES USD	Taux d'exécution
1. Ressources Humaines	247.200 ,00	147.648,75	60%
2. Voyages	15.000,00		
3. Equipements et fournitures	102.000,00	31.034,60	30%
4. Bureau Local	9.600,00	1.791,45	19%
5. Autres coûts, services	522.950,00	185.707,99	36%
6. Autres	4.000,00		
Imprévus	43.428,40		
Coûts administratifs	42.201,60		
TOTAL	986.380,00		

Si on détaille par Produit, on constate que c'est le Produit 2 « les parlementaires disposent d'outils et de capacités de communication, de vulgarisation et d'échanges renforcés avec les citoyens et la société civile » qui a subi le plus de retard dans sa mise en œuvre. Pourtant, aucun goulot d'étranglement au niveau des décaissements et à quel que niveau que ce soit de la chaîne PNUD ou de la DUE n'a été signalé. Le tableau 5 ci-dessous résume la situation des dépenses effectives du projet au 31/12/2015.

Tableau 5 : dépenses effectives par origine et par produit

Produit	Origine des Fonds	Budget prévisionnel	Dépenses au 31/12/2015	Taux d'exécution	Part des dépenses
Produit 1		263 883	244 540	92,7%	58,4%
	TRAC	153 000	152 912		
	UE	110 883	91 628		
Produit 2		115 180	71 432	62,0%	17,0%
	TRAC	0	0		
	UE	115 180	71 432		
Produit 3		114 680	103 100	89,9%	24,6%
	TRAC	0	0		
	UE	114 680	103 100		
Total		493 743	419 072	84,9%	100,0%

Par ailleurs, la gestion du projet n'a pas été suffisamment axée sur l'atteinte des résultats comme le montre l'évaluation des performances ci-dessus analysées (point 4) même si les systèmes de gestion et de rapportage ont fonctionné à peu près correctement: le comité de pilotage qui devait se réunir trimestriellement s'est en fait réuni deux fois (le 2/12/2014 et le 22/4/2015) ; le rapport sur les activités 2014 et le rapport final ont été élaborés et attendent d'être approuvés par le comité de pilotage.

Il reste enfin à signaler que le projet a, malgré tout, eu un effet catalyseur du point de vue financier et un renforcement des partenariats entre le Parlement mauritanien, le PNUD et l'UE.

5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 CONCLUSIONS

L'analyse des ressources mises à la disposition du projet et des activités effectives montre que le PAP n'a pas pu réaliser l'ensemble des activités prévues dans le cadre de l'accord entre les trois parties prenantes : Parlement, PNUD et UE. Si les deux derniers acteurs ont respecté leurs engagements, le premier a eu des difficultés pour respecter le timing de mise en œuvre et assurer la mobilisation nécessaire à l'atteinte de l'intégralité des objectifs du projet. A cela, il existe des circonstances atténuantes qui ont été détaillées plus haut. Plusieurs activités ont néanmoins été réalisées (point 4.2) et ont sans doute contribué à l'objectif de renforcement de capacités des institutions démocratiques en Mauritanie.

Vu sous l'angle de ses effets et impact ou en termes d'objectifs de renforcement des capacités du Parlement, le projet a eu des résultats certains et permettent de garder confiance dans l'avenir.

A la conception du projet, cinq hypothèses et risques avaient été identifiés. Ils se sont révélés en partie fondés et ont été partiellement gérés, en particulier pour ce qui concerne la collaboration des instances du Parlement avec l'Unité du projet.

Les analyses faites plus haut permettent d'établir la synthèse des constats à travers le tableau 6 ci-dessous qui formule l'opinion de l'évaluateur (A : Excellent ; B : Bon ; C : médiocre et D : faible).

Tableau 6 : synthèses des évaluations

Critères d'évaluation	Questions essentielles	Notations et Opinions sur les performances
Pertinence	Dans quelle mesure le programme répondait-il aux problématiques de la gouvernance, de la lutte contre la pauvreté et de la protection de l'environnement, dans le pays ?	B : les analyses ont montré un niveau élevé de pertinence des objectifs et leur compatibilité avec les politiques et programmes publics (CSLP) ainsi qu'avec ceux de l'UNDAF et de l'UE.
Efficacité	Dans quelle mesure le programme a-t-il réalisé les effets qui en étaient escomptés ?	C : certains résultats ont été atteints mais nettement en deçà de ce qui était attendu et ce malgré le fait que l'UAT a préparé en amont ce qui avait été programmé.

Efficienc	Avec quel degré d'optimisation des ressources allouées au projet a-t-il pu mettre en œuvre sa planification et atteindre les objectifs qui lui étaient assignés ?	C : non seulement les allocations budgétaires prévisionnelles étaient discutables mais les taux d'exécution des dépenses n'ont pas reflété les taux d'exécution des activités (aspect quantitatif).
Impact	Comment le projet a-t-il pu contribuer à apporter des changements dans l'institution parlementaire de par la livraison de ses produits ?	C : le projet a néanmoins fait avancer la culture de l'assistance parlementaire et amélioré les outils de communication (site web à jour, archivage amélioré, journal des débats, outils de traduction simultanée)
Durabilité	Dans quelle mesure les réalisations et les effets du projet seront-ils durables ?	C : les formations ont été de trop courte durée, non répétitives (faible appropriation) et ont concerné finalement peu de bénéficiaires pour prétendre à la durabilité.

5.2 RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre du PAP 2014-2015 a montré qu'il existe au niveau du parlement mauritanien des besoins importants en matière de renforcement des capacités aussi bien au niveau des ressources humaines que des outils de travail et de communication.

On a vu que certains risques déjà identifiés au niveau du PRODOC se sont avérés pertinents : l'indisponibilité d'un grand nombre de parlementaires pour s'investir dans les objectifs de formation et de participation aux activités du projet. On peut certes considérer qu'il existe des parlementaires, assistants et cadres qui n'éprouvent pas le besoin de formation 'classique' ou théorique et pour diverses raisons mais on aurait dû axer les efforts sur les activités qui ont le plus de chances d'intéresser le plus grand nombre.

Les investissements déjà engagés au cours des dernières années ont eu probablement un impact positif à plus ou moins long terme sur les mentalités, notamment la culture de l'assistance parlementaire. Le projet a entrepris des activités certes limitées mais qui ont eu un effet de sensibilisation des parlementaires et des autres sur le rôle du Parlement dans des domaines aussi sensibles que le contrôle de l'Action publique et la nécessité, pour l'exercer convenablement d'être outillé par les connaissances et les bonnes pratiques.

Aussi, et en dépit des contraintes et des échecs relatifs, il est utile de poursuivre les efforts engagés à travers une autre phase du projet mais à condition de corriger les erreurs du passé en tirant les leçons de la mise en œuvre.

Pour cela, les recommandations ci-après peuvent être prises en considération :

- a) S'assurer de la volonté politique de renforcer les capacités du Parlement dans les domaines prioritaires qui justifient son existence et du besoin d'appui dans des domaines à identifier clairement et des bénéficiaires à cibler à partir d'une étude préparatoire pour s'assurer qu'il existe un potentiel et une motivation suffisantes.
- b) S'assurer de la mise à disposition préalable de locaux suffisants et d'outils de travail traduisant ainsi l'intérêt des institutions parlementaires pour la poursuite des appuis dont elles ont besoin.
- c) Faire participer les bénéficiaires potentiels directs (parlementaires, assistants, cadres administratifs, OSC, presse) aux discussions préparatoires de la phase future dans le double souci de ciblage des activités, d'évaluation des coûts, de répartition des ressources et de transparence des choix.
- d) Privilégier l'accès aux expériences et aux meilleures pratiques parlementaires en Afrique et dans le reste du monde (l'exemple des échanges et appuis passés avec l'Assemblée nationale française a été cité comme particulièrement intéressant).
- e) Améliorer autant que possible la qualité des formateurs à travers le recrutement de personnes ayant à la fois les capacités théoriques et pratiques, des talents de communication dans les deux langues utilisées (l'Arabe et le Français) et revoir le modèle contractuel pour éviter un décalage trop important entre les coûts en ressources humaines et les aléas sur les résultats attendus. A en juger par les défections enregistrées au cours de la mise en œuvre, la rémunération des experts n'a pas été suffisamment motivante.
- f) Prévoir un système de motivation non financière comme la distribution d'attestations de participation ou de formations complémentaires en langues ou sur les équipements et outils de travail disponibles ;
- g) Prévoir une durée de vie suffisante pour donner de véritables résultats. Cette durée doit correspondre au moins à celle du plan d'action de la stratégie de développement parlementaire.

ANNEXES

ANNEXE 1 : MATRICE DES RESULTATS DU PROJET

MATRICE DES RESULTATS DU PAP 2014-2015

Produit/Cible/année	Réalisations/commentaires
Produit 1	
Année 2014	
- L'Unité multisectorielle d'appui technique est mise en place et opérationnelle.	Mise en place en 2015
- Le plan de renforcement des capacités est élaboré.	Non réalisé au cours de la première année
- 1 cycle de formation en matière de législation et de contrôle est mis en place.	Non réalisé au cours de la première année
- 2 missions de suivi du CSLP sont réalisées.	Non réalisé au cours de la première année
-1 cycle de formation pour le personnel de l'administration parlementaire est mis en place.	Non réalisé au cours de la première année
-1 formation destinée aux assistants parlementaires est réalisée.	Non réalisé au cours de la première année
-2 voyages d'études sont mis en place dans le cadre du partage des connaissances et échanges d'expérience.	Non réalisé au cours de la première année
Année 2015	
- 1 cycle de formation en matière de législation et de contrôle est mis en place.	2 sessions de formation au profit de 50 parlementaires chacune
- 4 missions de suivi du CSLP sont réalisées	
- 1 cycle de formation pour le personnel de l'administration parlementaire est mis en place.	
-2 formations destinées aux assistants parlementaires est réalisée.	1 session de formation pour cadres de l'administration et des assistants parlementaires (32 personnes)
-1 outil de connaissances (ex. guide méthodologique sur le développement parlementaire est élaboré.	
-1 atelier de restitution est organisé.	
-1 formation de formateurs est réalisée.	

-1 voyage d'études est réalisé dans le cadre du partage des connaissances et échanges d'expérience.	
Produit 2	
Année 2014	
-1000 exemplaires de la Stratégie de Développement Parlementaire 2013-2017 sont imprimés.	Activité réalisée
-1 évènement public au Parlement est organisé.	Activités non réalisées
-1 rapport annuel d'activités parlementaires et 2 revues législatives sont publiés.	Activités non réalisées
- 1 atelier d'échanges entre la société civile et le Parlement est organisé.	Activités non réalisées
-1 atelier de formation des medias nationaux est organisé.	Activités non réalisées
-1 atelier international d'échanges de bonnes pratiques sur le développement parlementaire est organisé.	Activités non réalisées
- 1 atelier de sensibilisation sur le travail parlementaire est réalisé.	Activités non réalisées
Année 2015	
-1 évènement public au Parlement est organisé.	Journée de sensibilisation à l'AN
-1 rapport annuel d'activités parlementaires et 3 revues législatives sont publiés.	Activités non réalisées
-1 atelier d'échanges entre la société civile et le Parlement est organisé.	1 session de formation au profit de 30 représentants de la société civile.
-1 atelier de formation des medias nationaux est organisé.	1 session de formation au profit des 30 journalistes
1 atelier international d'échanges de bonnes pratiques sur le développement parlementaire est organisé	Activité non réalisée
Produit 3	
Année 2014	
L'équipe du projet est mise en place et opérationnelle.	Mise en place du comité de pilotage et opérationnalisation de l'Unité d'appui technique du projet
Année 2015	
L'évaluation finale est organisée.	Oui en 2016 (en cours)

ANNEXE 2 : RAPPORT FINANCIER FINAL DU PROJET D APPUI AU PARLEMENT MAURITANIEN FED/2012/336-697(PERIODE 01/01/2014/-31/12/2015)

BUDGET	Dépenses exposées						
	Unités	# unités	Coût unitaire (en USD)	Coût unitaire (en EUR)	Coûts (en USD)	Coûts (en EUR)	Total dépenses en EUROS
Dépenses							
1. Ressources humaines							-
<i>1.1 Salaires (montants bruts incluant les charges de sécurité sociale et les autres coûts correspondants, personnel local et international)</i>							-
1.1.1 Technique							-
Juriste	par mois	17	2 288,86	1 708,49	38 910,62	29 044,28	29 044,28
Institutionnaliste	par mois	17	2 288,86	1 708,49	38 910,62	29 044,28	29 044,28
Socio-économiste	par mois	17	2 112,86	1 577,11	35 918,62	26 810,94	26 810,94
Expert en fiscalité	par mois	17	2 288,86	1 708,49	38 910,62	29 044,28	29 044,28
Coordinateur National de projet	par mois	17	2656,15	1 982,65	45 154,55	33 704,97	33 704,97
Consultant/coordonateur de l'Unité d'Appui Technique							-
<i>1.3 Per diems pour missions/voyages 5</i>							-
1.3.1 A l'étranger (personnel affecté à l'Action)							-
Voyages d'études (échanges Sud-Sud et triangulaires en matière de législation et contrôle parlementaire)							-
1.3.2 Sur place (personnel affecté à l'Action)							-
Missions de suivi du CSLP (6) : 4 personnes pour 5 jours							-
Sous-total Ressources humaines					197 805,03	147 648,75	147 648,75
2.Voyages							-
2.1. Voyages internationaux							-

Billets d'avion du Consultant/coordonateur Unité d'Appui Technique								-
Billets d'avion pour les voyages d'études (échanges Sud-Sud et triangulaires en matière de législation et contrôle parlementaire)								-
2.2. Trajets locaux								-
Déplacements pour les missions de suivi du CSLP (6)								-
Sous-total Voyages								
3. Equipement et fournitures								-
<i>3.2 Mobilier, matériel d'ordinateur</i>								-
3.2.1 Equipement de l'Unité d'Appui Technique								-
Achat de matériel informatique pour les 5 experts	par unité	5	4635,86	3 460,37	23 179,30	17 301,86		17 301,86
Achat de mobilier	par lot	1	8397,76	6 268,39	8 397,76	6 268,39		6 268,39
3.2.2 Equipement des Commissions parlementaires				-	-	-		-
Achat de matériel et mobilier en fonction du plan de renforcement des capacités				-	-	-		-
3.2.3 Equipement de l'Administration parlementaire				-	-	-		-
Achat de matériel et mobilier en fonction du plan de renforcement des capacités				-	-	-		-
3.2.4 Appui aux activités des Centres de documentation de l'AN et du Sénat				-	-	-		-
Achat d'équipement et de matériel audio-visuel				0,00	0,00	0		-
3.2.5 Equipement de la cellule de coordination				-	-	-		-
Achat de matériel informatique et mobilier	par lot	1	10 000,00	7 464,36	10 000,00	7 464,36		7 464,36
<i>3.3 Machines, outils etc.</i>								-
3.3.1 Mise en place d'un dispositif de communication de proximité								-
Achat des équipements/matériels				-	-	-		-
Sous-total équipement et fournitures					41 577,06	31 034,60		31 034,60
4. Bureau local								-
<i>4.3 Consommables - fournitures de bureau</i>				-	-	-		-
Consommables et fournitures diverses pour la cellule de coordination	par mois	6	200,00	149,29	1 200,00	895,72		895,72
<i>4.4 Autres services (tél/fax, électricité/chauffage, maintenance)</i>								-
Frais de fonctionnement de la cellule de coordination	par mois	6	200,00	149,29	1 200,00	895,72		895,72
Sous-total Bureau local					2 400,00	1 791,45		1 791,45
5. Autres coûts, services								-
<i>5.1 Publications</i>								-

Impression de supports de connaissance sur le développement parlementaire	par outil	2	10 000,00	7 464,36	20 000,00	14 928,72	14 928,72
Impression du document actualisé de la Stratégie de Développement Parlementaire				-	-	-	-
Impression des rapports d'activités parlementaires	par an	1	1 396,50	1 042,40	1 396,50	1 042,40	1 042,40
Impression des revues législatives périodiques	par an	1	1 396,50	1 042,40	1 396,50	1 042,40	1 042,40
Production, impression et vulgarisation de documents, résultats d'enquêtes, études, etc.				-	-	-	-
<i>5.2 Etudes, recherche</i>							-
Elaboration par un bureau d'études de l'évaluation des capacités, du plan de renforcement des capacités des Commissions parlementaires et des modalités de mise en œuvre	par consultation	1	14000,00	10 450,10	14 000,00	10 450,10	10 450,10
Elaboration par un bureau d'études de l'évaluation des capacités, du plan de renforcement des capacités de l'Administration parlementaire et des modalités de mise en œuvre sur 5 ans	par consultation	1	8 000,00	5 971,49	8 000,00	5 971,49	5 971,49
Elaboration par un bureau d'études de l'évaluation des capacités, du plan de renforcement des capacités des Assistants parlementaires (Commissions et Groupes) et des modalités de mise en œuvre sur 5 ans				0,00	-	-	-
Elaboration des outils de connaissance sur le développement parlementaire				-	-	-	-
Appui technique réalisé par un bureau d'études en vue de la mise en place d'un dispositif de communication de proximité				-	-	-	-
Appui-conseil réalisé par un bureau d'études en vue de la mise en œuvre d'un plan de communication				-	-	-	-
Elaboration des rapports annuels d'activités parlementaires et des revues législatives périodiques				-	-	-	-
<i>5.4 Coûts d'évaluation</i>				-	-	-	-
5.4.1 Audit annuel				-	-	-	-
Consultant chargé de l'audit				-	-	-	-
5.4.2 Evaluation finale				-	-	-	-
Consultant	par jour	20	650,00	485,18	13 000,00	9 703,66	9 703,66
Consultant				-	-	-	-
Billet d'avion du consultant				-	-	-	-
Per diem du consultant				-	-	-	-
<i>5.7 Coûts des conférences/séminaires 9</i>				-	-	-	-
5.7.1 Cycles de formation				-	-	-	-

Réalisation de cycles de formations pour les Commissions parlementaires en matière de législation et contrôle	par formation	14	3 000,00	2 239,31	42 000,00	31 350,30	31 350,30
Réalisation de cycles de formations pour le personnel de l'Administration parlementaire dans les domaines identifiés par chaque Direction	par formation	14	3 000,00	2 239,31	42 000,00	31 350,30	31 350,30
Réalisation de cycles de formations pour les Assistants parlementaires en fonction des matières prioritaires du plan de renforcement des capacités	par formation	14	3 000,00	2 239,31	42 000,00	31 350,30	31 350,30
Formation des médias nationaux sur l'activité parlementaire	par formation	2	5 000,00	3 732,18	10 000,00	7 464,36	7 464,36
5.7.2 Ateliers / Evènements				-	-	-	-
Actions de vulgarisation de la stratégie	par an	1	5 000,00	3 732,18	5 000,00	3 732,18	3 732,18
Ateliers de restitution et vulgarisation des outils de connaissance sur le développement parlementaire				-	-	-	-
Organisation d'évènements publics au Parlement (ex. Journées portes ouvertes, conférences en partenariat avec l'Université, etc)				-	-	-	-
Facilitation d'espaces d'échanges entre le Parlement et la société civile (ex. ateliers de réflexion conjoints sur les thématiques des travaux parlementaires, etc)	par an	1	8 000,00	5 971,49	8 000,00	5 971,49	5 971,49
Ateliers d'échanges Sud-Sud et triangulaires sur les dispositifs et outils de communication parlementaire efficaces (ex. Niger, etc.)				-	-	-	-
Ateliers d'échanges Sud-Sud et triangulaires sur les dispositifs et outils participatifs de contrôle parlementaire (ex. outil d'auto-évaluation parlementaire sur la lutte contre la corruption, etc.)				-	-	-	-
Sensibilisation / information de la société civile et des citoyens sur le travail parlementaire (ex. progrès dans l'atteinte des OMD, dimension Genre, etc)	par an	2	6 000,00	4 478,61	12 000,00	8 957,23	8 957,23
Atelier de réflexion, discussion et validation autour de l'évaluation de la Stratégie de Développement Parlementaire et l'actualisation de son Plan d'Action	par an	1	6 000,00	4 478,61	6 000,00	4 478,61	4 478,61
5.7.3 Formations de formateurs				-	-	-	-
Formation de formateurs pour l'application et la maîtrise des outils de connaissance				-	-	-	-
5.8 Actions de visibilité				-	-	-	-
Initiatives de communication et de visibilité du projet	par an	2	12 000,00	8 957,23	24 000,00	17 914,46	17 914,46
Sous-total Autres coûts, services					248 793,00	185 707,99	185 707,99
6. Autres				-	-	-	-
Appui aux activités des centres de documentation	par an	1	4 000,00	2 985,74	4 000,00	2 985,74	2 985,74
Sous-total Autres							

7. Sous-total des coûts directs éligibles de l'Action (1 à 6)					490 575,09	366 182,79	366 182,79
8. Provision pour imprévus (maximum 5 % de 7, sous-total des coûts directs éligibles de l'Action)							-
9. Total des coûts directs éligibles de l'Action (7+8)					490 575,09	366 182,79	366 182,79
10. Coûts administratifs (maximum 7 % de 9, total des coûts directs éligibles de l'Action)			34 340,26	25 632,80	34 340,26	25 632,80	25 632,80
11. Total des coûts éligibles (9+10)					524 915,35	391 815,59	391 815,59
12. Taxes							-
13. Total des coûts acceptés¹¹ de l'Action (11+12)					524 915,35	391 815,59	391 815,59

ANNEXE 3 : MODALITES DE GESTION DU PROJET

Le projet a été placé sous la supervision d'un *Comité de Pilotage*, qui est l'organe décisionnel du Projet, chargé de : (i) réviser et approuver les plans de travail trimestriels ; (ii) évaluer l'état d'avancement préparé par le Directeur National du Projet (DNP); (iii) conduire les revues annuelles du projet ; (iv) examiner les problèmes d'exécution éventuels et se prononcer sur les ajustements nécessaires et (v) approuver les modifications substantielles et budgétaires.

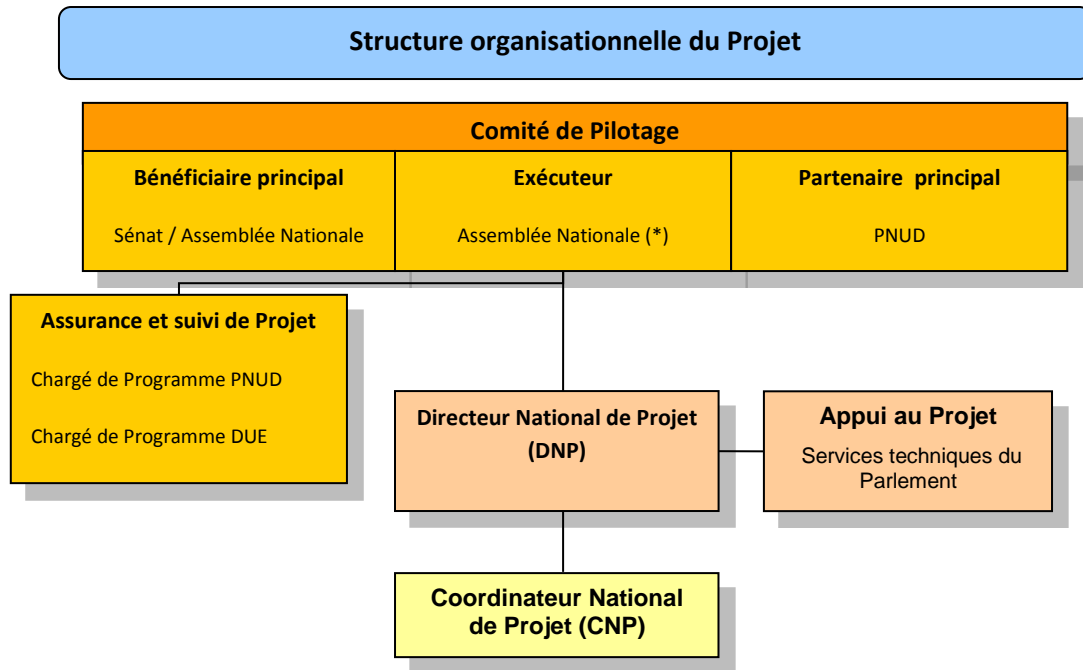
Le Comité de Pilotage se réunit devant se réunir au début de chaque trimestre ou, si nécessaire, à la demande de l'un des membres du comité de pilotage.

Un *Directeur National de Projet (DNP)* est chargé de l'exécution des activités programmées. Il est responsable de la réalisation des objectifs assignés au projet. Il engage les dépenses, dans les limites définies par les budgets approuvés par le Comité de Pilotage devant lequel il est redevable des résultats programmatiques et de l'utilisation des ressources.

Le DNP est secondé par le *coordonnateur national du projet (CNP)* affecté à temps plein aux activités du projet. Il assure la coordination et la supervision de l'unité multisectorielle d'appui technique (UAT).

Un *Chargé de Programme du PNUD* assure le lien entre le projet et les autres projets et programmes gérés par le PNUD ainsi qu'avec la Délégation de l'Union européenne et la cellule d'appui à l'Ordonnateur National du FED (CAON). Le PNUD est garant du rôle d'assurance qualité, notamment en ce qui concerne les rapports et le Plan de Travail Annuel (PTA). Les rapports du projet sont préalablement approuvés par les services de la Délégation de l'Union européenne en Mauritanie et par l'Ordonnateur National du FED.

Un mécanisme de suivi des différents indicateurs et de réalisation des activités devait être mis en place pour assurer la qualité d'exécution. Le schéma ci-dessous récapitule l'organisation fonctionnelle des structures du projet.



ANNEXE 4: LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Nom prénom	Institution	Fonction
José LEVY	PNUD	Représentant Résident adjoint, PNUD
Fah Brahim OULD JIDDOU	PNUD	Team Leader Gouvernance
El Hacem TEGUEDI	PNUD	Chargé de S&E, PNUD
Ahmed Youra HAYE	Consultant	Coordonnateur du PAP
HBIB DIAH	Assemblée Nationale	Députée, Président de Commission
Mohamed Ghoulam ELHADJ CHEIKH	Assemblée Nationale	2eme Vice-président de l'AN
Abdellahi SALEH	Assemblée Nationale	Directeur National Projet/PAP
Ahmedou CHEIKH SAAD BOUH	Assemblée Nationale	Directeur Communication des Archives et Traduction
Sid'AhmedSALEH	Assemblée Nationale	Directeur de la traduction et des archives
Leandro MEDEOT	Délégation de l'Union Européenne	Chargé de programmes
A. MOHAMED MAHFOUDH	Assemblée Nationale	Chef du service Archives et documentation
Mohamed CHEIKH	Assemblée Nationale	Documentaliste
Cheikhna AHMED BENANE	Assemblée Nationale	Cadre
Sid'AhmedBAMBA	Assemblée Nationale	Chef de service
Mohamed LEMINE AHMED	Assemblée Nationale	Directeur du personnel
TijaniELKASSEM	Assemblée Nationale	Cadre
Mahfoudha JIDDOU AMAR	Assemblée Nationale	Chef du service informatique

ANNEXE 5 : PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES

1. Stratégies de Développement du Parlement 2008-2012 ;
2. Stratégie de Développement du Parlement ;
3. Document de Projet d'appui au parlement 2014-2015 ;
4. Projet d'appui au parlement en Mauritanie, rapport final d'évaluation, aout 2013 ;
5. Rapport final du PAP 2014-2015 et ses 11 annexes
6. PRODOC du PAP 2014-2015
7. ONS, Résultats préliminaires du RGPH 2013
8. Evaluation globale du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) 2001-2015 ;
9. DGT, Tableau des Operations Financières de l'Etat 2014 et 2015
10. Lois de finances portant budget de l'Etat 2015 et 2014
11. PNUD, Programme Pays et CPAP 2012-2016, Nouakchott
12. Bureau Indépendant d'Evaluation/PNUD, rapport de l'ERAD en Mauritanie, 2016
13. SNU, UNDAF 2012-2016 et rapport de synthèse de la RMP, décembre 2015

ANNEXE 6: TERMES DE REFERENCE DE L'EVALUATION

Evaluation finale du projet
« Appui au Parlement Mauritanien »
----- Termes de référence -----

Historique et Contexte

I.1. Introduction

La constitution mauritanienne adoptée par référendum le 20 juillet 1991 et ses amendements de 2006 et 2011 consacre le régime présidentiel avec un parlement bicaméral (une assemblée nationale par suffrage direct et un Sénat par suffrage indirect). Le pouvoir exécutif est incarné par le président de la République et le Premier Ministre, mais le Parlement jouit de large pouvoir sur le contrôle de l'action du Gouvernement.

Après une longue période qualifiée de démocratie de façade, un processus de démocratie a débuté en 2005 suite au coup d'Etat d'août 2005 et a donné lieu aux premières élections libres depuis l'indépendance organisées en 2006 pour le renouvellement du Parlement, puis en 2007 pour les élections présidentielles. Ce processus interrompu en Août 2008 par un coup d'Etat suite à une crise constitutionnelle, a redémarré en 2009 à l'issue d'un dialogue politique national inclusif ayant conduit à l'organisation de nouvelles élections présidentielles en juillet 2009. Des élections municipales et législatives ont eu lieu en décembre 2013 et ont permis le renouvellement de la chambre basse du Parlement (assemblée nationale). Le renouvellement du Sénat, en revanche n'a pu avoir lieu faute de consensus entre les acteurs politiques. En conformité avec la constitution, de nouvelles élections présidentielles ont eu lieu en 2014, mais boycottées par une partie de l'opposition de même que pour les élections législatives de 2013.

Le parlement actuel compte 147 députés pour l'Assemblée nationale et 95 sénateurs.

Suite aux élections législatives de 2007, le PNUD/Mauritanie a mis en œuvre un projet d'Appui au Parlement d'une durée de deux ans, essentiellement centré sur le Sénat. Ce projet a notamment abouti à l'élaboration et à l'adoption par les deux Chambres d'une Stratégie de Développement Parlementaire sur cinq ans, accompagnée d'un plan d'action.

L'une des conclusions importantes de l'évaluation indépendante de la mise en œuvre de la stratégie du développement parlementaire a été la nécessité de poursuivre l'appui et l'accompagnement des institutions démocratiques mauritaniennes, notamment le parlement afin qu'il puisse jouer son rôle face à un pouvoir exécutif fort. Ainsi, le PNUD/Mauritanie et la Délégation de l'Union européenne ont décidé de mettre en place un projet de deux d'appui au Parlement Mauritanien objet de la présente évaluation.

I.2. Description du projet

Le projet vise, d'une part, à renforcer les capacités du Parlement au niveau du cycle budgétaire et de l'exercice du contrôle parlementaire sur le gouvernement ainsi que sur les politiques nationales de lutte contre la pauvreté; d'autre part, à développer des outils et renforcer les capacités des parlementaires en matière de communication, de vulgarisation et d'échange renforcés avec les citoyens et la société civile.

En conséquence, la stratégie d'intervention est orientée vers deux axes d'actions, correspondant chacun à un rôle essentiel du Parlement : d'une part en matière de législation et de contrôle de l'action gouvernementale, d'autre part en terme de transparence et de reddition de comptes face aux citoyens et à la société civile. Ces deux axes convergent vers un renforcement des capacités du Parlement à travers la mise en œuvre d'activités complémentaires rassemblées au sein de deux composantes :

Le premier axe se traduit au niveau de la composante 1 à travers une plus grande implication du Parlement dans le cycle budgétaire et l'exercice d'un contrôle plus efficace sur l'action du gouvernement.

Quant au deuxième axe, il se décline au niveau de la composante 2 par l'acquisition d'outils et le renforcement de compétences du Parlement en matière de communication, de vulgarisation de ses activités et d'échanges avec les citoyens et la société civile.

Commun à l'ensemble de la stratégie d'intervention dans la mesure où il concourt à la réalisation des composantes précédentes, la composante 3 concerne la mise en œuvre du projet à travers un processus de coordination et de suivi-évaluation.

Il convient également de rappeler que, dans le cadre de l'amélioration de la transparence des institutions face aux citoyens et à la société civile, ce projet d'appui au Parlement s'inscrit en parfaite complémentarité avec les actions du PNUD entreprises en matière de renforcement des capacités du gouvernement dans la lutte contre la corruption et le contrôle citoyen sur l'action publique ainsi que celles en faveur de l'institutionnalisation du genre.

I.3. L'état des lieux

Le Parlement, à travers l'Assemblée Nationale et le Sénat, est en charge de l'adoption de la législation permettant l'action du gouvernement, mais il est également garant de sa bonne exécution, selon le principe de séparation des pouvoirs. Cette double fonction prend toute son ampleur au niveau du processus budgétaire, conduisant au vote du budget de l'Etat et, par conséquent, à la mise en œuvre des politiques publiques, et plus particulièrement, des politiques nationales de lutte contre la pauvreté concourant à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Le contrôle des dotations budgétaires sectorielles et la mise en œuvre du 3ème plan d'action du CSLP constitueront donc un axe de travail prioritaire et permettront de soutenir la réalisation et systématisation de missions périodiques de suivi des programmes liés à la mise en œuvre du CSLP.

Le développement du Parlement mauritanien comme instrument majeur de la gouvernance démocratique passe également par une meilleure communication et vulgarisation de ses activités auprès des citoyens et de la société civile, afin de renforcer la transparence de son fonctionnement et de faciliter ainsi l'exercice du contrôle citoyen sur les institutions. Les deux principaux résultats attendus du projet sont : 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. Les Parlementaires disposent d'outils et de capacités de communication, de vulgarisation et d'échange renforcés avec les citoyens et la société civile.

Objet de l'évaluation

Le projet d'appui au Parlement phase II est arrivé à son terme à la fin de l'année 2015. Il est donc important d'évaluer son « parcours » et son impact sur l'ancrage de la démocratie en général et en particulier sur le développement des capacités du Parlement en Mauritanie.

La présente évaluation a pour objet de fournir aux partenaires du projet, i.e. le PNUD, l'Union Européenne, le Gouvernement et le Parlement de la Mauritanie, des informations d'appréciation des réalisations du projet, permettant de tirer des enseignements et de capitaliser sur les bonnes pratiques.

Ces informations sont nécessaires pour une prise de décision quant à aux options pour la consolidation et la pérennisation des acquis du projet.

III. Portée et objectifs de l'évaluation

III.1 Objectif général

Formuler des recommandations dans le but de consolider et pérenniser les acquis du projet sur la base d'une évaluation approfondie, indépendante et objective des résultats atteints et les enseignements tirés et tenant compte des priorités nationales pour le développement des capacités du Parlement.

III.2 Objectifs spécifiques

Apprécier la pertinence des actions et les progrès sur la voie de réalisation des résultats attendus depuis le démarrage du projet ;

Analyser la pertinence des actions par rapport aux priorités dans le domaine

Tirer des enseignements du processus de déroulement du cycle de projet

Formuler des recommandations en vue de consolider les acquis du projet

IV. Mandat et tâches de la mission

L'évaluation devra analyser les points suivants :

- la pertinence du projet par rapport aux besoins exprimés par les partenaires nationaux ;
- la pertinence et le positionnement stratégique du projet par rapport à la politique de modernisation et les stratégies de développement du pays en général et le renforcement des capacités des institutions démocratiques en particulier ;
- la durabilité des résultats et leur impact sur la performance du Parlement mauritanien ;
- les défis rencontrés lors de la mise en œuvre.

La mission devra formuler des propositions de capitalisation des acquis et d'amélioration pour une éventuelle poursuite des activités dans le cadre du renforcement des capacités du Parlement. Ces propositions devront couvrir tous les aspects pertinents en termes de stratégies et de dispositif organisationnel de mise en œuvre et de suivi du projet, de moyens matériels, humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre y compris les modalités d'exécution.

V. Questions relatives à l'évaluation

La mission d'évaluation examinera les performances globales du projet par rapport aux résultats attendus mais s'appesantira également sur certaines questions spécifiques :

V.1. Evaluation des performances du projet

Parmi les préoccupations majeures auxquelles il faudra répondre et sans être limitatif : quelle est la performance du projet en termes d'atteinte des résultats escomptés en référence aux indicateurs et cibles du cadre logique et de réalisation des activités prévues ?

En rapport avec les ressources mises à disposition et les activités effectives, quels sont les signes et preuves que le projet a atteints ou pourra atteindre ses objectifs et aura ainsi contribué à l'objectif de renforcement de capacités des institutions démocratiques en Mauritanie ?

Quelles valeurs ajoutées ou conséquences peuvent être attribuées au projet ?

Quelles ont été l'efficacité et l'efficacités de la stratégie déployée (rapport coût-bénéfice) par rapport à d'autres stratégies ou approches poursuivies par le Gouvernement et d'autres partenaires au développement en vue d'atteindre les mêmes résultats

Quel est le degré de satisfaction des diverses parties prenantes vis-à-vis du projet et des résultats atteints ?

V.2. Evaluation de la durabilité des résultats

La mission évaluera les possibilités de pérennisation des acquis du projet sur des aspects tels que :

Les effets sur les politiques nationales en matière de renforcement de capacités des institutions démocratiques

La contribution du projet au renforcement des capacités nationales ?

Les outils qui devraient être mis en place pour assurer la durabilité et la diffusion des produits assurés par le projet ?

Le niveau de fonctionnalité et durabilité des outils réalisés

V.3. Facteurs déterminants dans la mise en œuvre du projet

Tout au long de sa mise en œuvre, le projet aurait-il rencontré des obstacles imputables au PNUD, au Gouvernement ou à d'autres partenaires qui ont limité la réussite du projet ?

Le projet possède-t-il une vision claire des résultats à atteindre et des moyens nécessaires devant être mobilisés à cet effet ?

La justification et le cadre logique du projet ont-ils été pertinents pour l'atteinte des objectifs au regard du contexte national ?

Les hypothèses et les risques identifiés ont-ils été pertinents ? Ont-ils été bien gérés ?

Le projet a-t-il été bien conçu et s'insère-t-il dans les stratégies nationales en la matière ?

Les arrangements de gestion du projet étaient-ils adéquats et appropriés ?

La gestion du projet a-t-elle été axée sur l'atteinte des résultats ?

Existe-t-il des goulots d'étranglement au niveau des décaissements et à quel de la chaîne PNUD, donateur et le projet ?

Les systèmes de gestion et de rapportage ont-ils fonctionné correctement ?

Quel a été la qualité et la pertinence de l'appui technique du PNUD dans la mise en œuvre du projet et l'atteinte des résultats ?

La nature catalytique : Dans quelle mesure le projet a eu un effet catalyseur, en substance, financièrement et en termes de développement et / ou le renforcement des partenariats ?

V.4. Positionnement stratégique du PNUD

Le PNUD s'est-il stratégiquement bien positionné au regard des considérations suivantes :

- Les efforts du PNUD et l'UE dans le domaine de l'appui aux institutions démocratiques ;

- L'appui à la mise en œuvre des priorités nationales ainsi que reflétées par les stratégies nationales de développement ;
- La cohérence avec les approches et priorités du PNUD ;
- La collaboration avec les autres intervenants dans le domaine ;
- La plus-value attribuable au PNUD ;
- Le positionnement des autres partenaires dans le domaine.

V.5. Analyse de situation dans la perspective du développement ou non d'une autre phase du projet

Il s'agit d'analyser la vision, la stratégie et les mesures concernant un désengagement ou une continuation du projet :

Quels sont les interventions actuelles dans le domaine ?

Quels sont les défis à relever et les lacunes à combler dans le processus de développement de capacités pérennes pour le Parlement mauritanien ?

Quelles sont les possibilités d'une éventuelle nouvelle programmation en considérant les leçons apprises et les recommandations de ce projet ?

VI. Produits attendus

Le consultant chargé de l'évaluation, devra produire les rapports suivants :

Un rapport initial d'évaluation – Un rapport initial doit être préparé et présenté au commanditaire durant la première semaine de la mission, par le consultant évaluateur. Ce rapport devra détailler la compréhension de l'évaluateur par rapport aux éléments qui sont évalués et pour quelle raison ils sont évalués en indiquant comment chaque question de l'évaluation obtiendra une réponse à l'aide de méthodes, sources proposées de données et procédures de collecte des données. Le rapport initial doit inclure un programme détaillé des tâches, activités et prestations ;

Un projet de rapport d'évaluation.

Un rapport final d'évaluation.

Une présentation power point sur les résultats, conclusions et recommandations de la mission

Le rapport final de la mission ne devra pas excéder 40 pages, annexes non comprises.

VII. Méthodologie

Le consultant détaillera dans le rapport initial l'approche méthodologique qui sera suivie pour la réalisation de la mission. Toutefois, le déroulement de la mission devrait comporter les étapes ci-après :

Consultation de la bibliographie existante : exploitation de toute la documentation produite dans le cadre de la mise en œuvre du projet. Au cours de cette phase, la mission procédera à une revue documentaire qui consistera entre autres, à collecter les informations disponibles sur les approches, outils, et mécanismes de planification, de mise en œuvre et de suivi du projet ainsi que la documentation générée à l'occasion de l'exécution du projet. A cet effet une liste de documents

obligatoires à considérer par la mission lui sera fournie. Sur cette base la mission fournira une note méthodologique détaillée dans son rapport initial.

Approche participative : Il s'agit de l'organisation des réunions de travail avec les principaux acteurs et bénéficiaires sur les résultats du projet. Dans ce cadre, le consultant rencontrera les représentants des commanditaires de l'évaluation (PNUD et UE), les partenaires nationaux et les principaux partenaires techniques et financiers notamment.

L'évaluation envisagée sera réalisée conformément aux normes et directives d'éthique du Groupe des Nations Unies sur l'Évaluation (UNEG).

VIII. Structure du rapport

Le rapport de mission devra aborder l'ensemble des points énumérés dans les termes de référence et doit être présenté selon une structure qui met en exergue, sans être limité à, les éléments suivants : Une synthèse de deux pages au maximum décrivant les but et les objectifs de l'évaluation, l'approche et les méthodes d'évaluation et un résumé des principales déductions, conclusions et recommandations.

L'étendue et les objectifs de l'évaluation en abordant les principales questions liées à l'évaluation

L'approche et méthodes d'évaluation

L'analyse des données

Les déductions et conclusions

Les recommandations

Et les enseignements tirés

IX. Profil du Consultant

La mission d'évaluation sera conduite par un Consultant national spécialiste en évaluation des programmes et projets dans le domaine de la Gouvernance démocratique. Il doit avoir une solide expérience dans la formulation et l'évaluation de programmes/projets dans le domaine.

Il doit répondre au profil suivant :

Diplôme universitaire de troisième cycle (minimum BAC+5) en droit, en administration publique, ou sciences politiques, en relations internationales ou discipline connexe ;

Expérience d'au moins 10 ans dans le domaine de la gestion ou évaluation des projets dans le domaine de la Gouvernance démocratique et de l'appui institutionnel ;

Une solide expérience dans la conduite des évaluations de projets dans le domaine de la consolidation de la démocratie, de renforcement de capacités des institutions démocratiques.

Il devra disposer d'une expérience prouvée dans la conduite de missions similaires

Parfaite maîtrise du Français est une exigence, la connaissance de l'arabe et de l'anglais est un atout.

Le consultant doit être indépendant par rapport aux institutions de formulation et de mise en œuvre du projet

X. Durée de la mission

La durée totale de la mission est de 21 jours ouvrables subdivisés en 16 jours de présence sur le terrain à Nouakchott et 5 jours de travail à distance.

Il est attendu que le consultant présentera dans son rapport initial, une proposition de plan d'exécution de la mission. Toutefois, les quatre semaines de la mission pourrait être réparties comme ci-dessous.

Chronogramme indicatif de la mission	
Période	Produit livrable
1 ^{er} semaine	Elaboration, présentation et validation du rapport initial de la mission avec une note méthodologique de travail et formulation des questionnaires d'entretiens. Réalisation des rencontres et entretiens avec les parties prenantes et les partenaires nationaux
2 ^{ème} semaine	Poursuites des rencontres avec les partenaires nationaux et les PTF, visite de sites des actions réalisées dans le cadre du projet
3 ^{ème} semaine	Traitement des données recueillis et élaboration d'une version préliminaire du rapport d'évaluation Présentation d'un projet des conclusions de l'évaluation
4 ^{ème} semaine	Recueil des commentaires des parties prenantes sur le projet de rapport et présentation du rapport final