



Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Islamique de Mauritanie (2014-2020)

Rapport final

Volume I

Octobre 2021

Evaluation réalisée pour le compte de la Commission européenne

Photos du haut: *Marché de la pêche sur les rives mauritaniennes, Emploi décent et pêche artisanale durable en Mauritanie soutenus dans le cadre du programme (Promopêche).*

Photo du milieu: *Atelier de femmes dans un quartier de Nouakchott sur la prévention de la radicalisation violente financé dans le cadre du "Projet d'appui de la prévention à la radicalisation violente en Mauritanie" (CORIM).*

Photo en bas à gauche: *Personnel soignant du centre de santé de Dar Naim, zone opérationnelle du programme (AI-PASS).*

Photo en bas au milieu: *Femme dans une zone rurale en-dehors de Nouakchott.*

Photo en bas à droite: *Route de Rosso financée dans le cadre du projet "Travaux de reconstruction de la route Nouakchott-Rosso".*



Chef de file
Merzhauser Str. 183
D-79100 Freiburg

Consortium composé de
Particip, Ecorys, ECDPM, Fiscus, Itad and OPM
Chef de file du consortium: Particip GmbH
Personne de contact: tamara.ulla@particip.de

FWC COM 2015

EuropeAid/137211/DH/SER/Multi

Contrat spécifique N°2019/406161 - Version 1

**Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la
République Islamique de Mauritanie (2014-2020)**

**Cette évaluation a été commandée par l'Unité d'évaluation de la
Direction Générale des Partenariats Internationaux
(Commission européenne)**

Conduite par Particip GmbH



**Les opinions exprimées dans ce document représentent le point de vue
des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission
de l'Union européenne ou des autorités du pays concerné.**



L'évaluation a été réalisée par:

Cécile Collin – Cheffe d'équipe
Elisabeth Paul – Experte principale
Michel Vanbruaene – Expert principal
Zakaria Amar – Expert principal
Luc Lefebvre – Conseiller senior
Alain Antil – Conseiller thématique
Tino Smaïl – Expert méthodologique
Chloé Godon et Michael Lieckefett – Gestionnaires
d'évaluation

L'évaluation a été mise en œuvre par Particip GmbH et gérée par l'Unité d'évaluation de la Direction Générale des Partenariats Internationaux (DG INTPA).

Les auteurs assument l'entière responsabilité de ce rapport, rédigé au nom de la Commission de l'Union européenne. Le rapport ne reflète pas nécessairement le point de vue de la Commission.



Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Islamique de Mauritanie 2014-2020 Rapport Final

Le rapport final est composé de deux volumes :

VOLUME I – RAPPORT PRINCIPAL

1. Introduction
2. Contexte et méthodologie
3. Questions d'évaluation et leurs réponses
4. Conclusions
5. Recommandations

VOLUME II – ANNEXES

1. Termes de référence
2. Détails sur la méthodologie
3. Détails sur le contexte national et régional
4. Matrice des preuves
5. Détails au niveau sectoriel
6. Liste des documents consultés
7. Liste des personnes interrogées



Table des matières

1	Introduction.....	1
1.1	Champ de l'évaluation.....	1
1.2	Objectifs de cette évaluation.....	1
2	Contexte et méthodologie.....	2
2.1	La coopération UE-Mauritanie.....	2
2.2	Éléments clés de l'approche et de la méthodologie.....	5
3	Questions d'évaluation et leurs réponses.....	9
3.1	QE 1 – Adéquation de la stratégie de l'UE aux besoins du pays.....	9
3.2	QE 2 – Instruments et modalités de mise en œuvre.....	21
3.3	QE 3 – Coordination et complémentarité.....	30
3.4	QE 4 – Gouvernance et État de droit.....	35
3.5	QE 5 – Sécurité.....	40
3.6	QE 6 – Migration.....	48
3.7	QE 7 – Santé.....	55
3.8	QE 8 – Résilience, croissance inclusive et durable.....	58
4	Conclusions.....	64
4.1	Aperçu général des conclusions.....	64
4.2	Groupe 1 : Les orientations stratégiques.....	64
4.3	Groupe 2 : La dimension opérationnelle de la coopération.....	67
4.4	Groupe 3 : Conclusions sectorielles.....	68
5	Recommandations.....	72
5.1	Recommandations transversales.....	72
5.2	Recommandations sectorielles.....	79

Liste des tableaux

Tableau 1	Couverture des critères d'évaluation et thématiques transversales par les QE.....	7
Tableau 2	Enjeux spécifiques des thématiques transversales.....	14
Tableau 3	Intégration des dynamiques locales dans les différents secteurs appuyés.....	15
Tableau 4	Tableau de comparaison générale des interventions sous le 10 ^{ème} et 11 ^{ème} FED.....	16
Tableau 5	Contribution de l'assistance technique par secteur appuyé.....	28
Tableau 6	Aperçu des conclusions et de leurs liens avec les constats au niveau des QE.....	64

Liste des encadrés

Encadré 1	Approche suivie par l'UE en Mauritanie.....	20
Encadré 2	Gouvernance et État de droit – Appui limité du PADLD.....	36
Encadré 3	Gouvernance et État de droit – Engagement de l'UE avec les OSC.....	39
Encadré 4	Sécurité – De nouvelles unités financées via le FFU : les « Gar-Si ».....	44
Encadré 5	Sécurité – Renforcement des Comités nationaux de coordination (G5 Sahel).....	45
Encadré 6	Sécurité – Résultats du projet de promotion de la cohésion sociale (RPCM).....	47
Encadré 7	Migration – Une opérationnalisation du PASNGM variable selon les composantes... ..	50
Encadré 8	Résilience – Détails sur le manque de coordination dans le cadre du RIMRAP.....	60

Liste des illustrations

Illustration 1	Diagramme de la logique d'intervention générale et couverture de la logique par les questions d'évaluation.....	4
Illustration 2	Les différentes phases de l'évaluation.....	5
Illustration 3	Aperçu de la collecte de données.....	5
Illustration 4	Questions d'évaluation.....	6
Illustration 5	Aperçu des recommandations.....	72



Liste des acronymes et abréviations

AECID	Agence espagnole de Coopération internationale pour le développement
AFD	Agence Française de Développement
AMCC	Alliance Mondiale de lutte contre le Changement Climatique (GCCA en anglais)
ANAPEJ	Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et de la Jeunesse
AQMI	Al-Qaeda in the Islamic Maghreb
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BIRD	Banque Internationale pour la reconstruction et le développement
BIT	Bureau International du Travail (ou Organisation Internationale du Travail)
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CAON	Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National
CJ	Critères de jugement
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CELLRAD	Cellule Régionale de Prévention de la Radicalisation et de l'Extrémisme Violent
CNC	Comités Nationaux de Coordination
CNGM	Comité National de Gestion de la Migration
COFIL	Comité de Pilotage
CORIM	Projet d'Appui à la prévention de la radicalisation violente en République islamique de Mauritanie
CPC	Cellule de Planification et de Coordination (Ministère de la Santé)
CRIS	Common RELEX Information System (Commission européenne)
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSO-LA	Instrument de coopération au développement pour les Organisations de la Société Civile et les Autorités Locales
CSU	Couverture Sanitaire Universelle
CT MORSE	Counter Terrorism Monitoring, Reporting and Support Mechanism
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réintégration
DG DEVCO	Direction Générale (DG) Coopération internationale et développement devenue DG INTPA le 16/01/2021 (Commission européenne)
DG INTPA	Direction Générale (DG) Partenariats internationaux (Commission européenne), ex-DG DEVCO
DG HOME	Direction Générale (DG) Migration et affaires intérieures (Commission européenne)
DG REGIO	Direction Générale (DG) Politique Régionale et Urbaine (Commission européenne)
DHIS2	District Health Information Software
DRJS	Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECHO	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations
EDS	Enquête démographique et de santé
EM	État membre de l'UE
ENABEL	Agence de développement belge
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
FED	Fonds Européen de Développement
FFU	Fonds fiduciaire d'Urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique (EUTF en anglais)
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FTP	Formation Technique et Professionnelle (FTP)
GAP	Plan d'Actions Genre (Gender Action Plan, en anglais)
GAR-SI	Groupes d'Action Rapides de Surveillance et Intervention au Sahel
GAVI	Alliance du Vaccin (the Vaccine Alliance, en anglais)
GFF	Global Financing Facility
GGSR	Groupement Général de la Sécurité Routière



GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – German Cooperation Agency
GSI	Groupes Spéciaux d'Intervention
ICD	Instrument de Coopération au Développement (DCI en anglais)
IcSP/IFS	Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix / succède en 2014 à l'instrument contribuant à la stabilité
IEDDH	Instrument Européen pour la Démocratie et le Droits humains (EIDHR en anglais)
IGAJP	Inspection Générale de l'Administration Judiciaire et Pénitentiaire
MASEF	Ministères des Affaires Sociales de l'Enfance et de la Famille
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey
MDR	Ministère du Développement Rural
MUJAO	Movement for Oneness and Jihad in West Africa
MS	Ministère de la Santé
ODD	Objectif de Développement Durable
OIM	Organisation Internationale des Migrations
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
ON	Ordonnateur National
OPJ	Officier de la Police Judiciaire
PADLD	Programme d'Appui en faveur du Développement Local et de la Décentralisation
PAGEFIP	Programme d'Appui à la Gestion des Finances Publiques
PAGODA	Pillar Assessed Grant or Delegation Agreement
PAGS	Projet d'appui au G5 Sahel
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PARED	Programme d'Appui au renforcement de l'État de Droit
PARJ	Programme d'Appui à la Réforme de la Justice
PASDM	Projet d'Appui à la Sécurité et au Développement
PASNGM	Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion de la migration
PASS	Programme d'Appui au Secteur de la Santé
PCMS	Plateforme de Coopération en Matière de Sécurité
PCPDI	Prévention de conflits et promotion du dialogue Interculturel
PECOBAT	Programme d'amélioration de l'employabilité des jeunes et des capacités des PME par le développement du sous-secteur du BTP en matériaux locaux et de la formation professionnalisante dans les chantiers écoles construction
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PESCC	Programme de l'Union européenne pour la société civile et la culture en Mauritanie
PIN/ PIR	Programme Indicatif National/ Programme Indicatif Régional
PIP	Programme d'Investissements Prioritaires
PME	Petite ou moyenne entreprise
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PNDSE	Programme National de Développement du Secteur de l'Education
PNIDDLE	Programme National Intégré pour la Décentralisation le Développement Local et l'Emploi des jeunes
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PROGRES-Lait	Programme Régional d'Extension de l'Horizon des Opportunités de Valorisation de la Chaîne de valeur Lait
PTF(s)	Partenaire Technique et Financier
QE	Question d'évaluation
RACC	Cellule de Conseil et de Coordination Régionale (Regional Advisory and Coordination Cell, en anglais)
RGPH	Recensement décennal Général de la Population et de l'Habitat
RIMDIR	Renforcement des Investissements en Mauritanie pour le Développement des Infrastructures et Services Ruraux
RIMFIL	Développement de filières agro-sylvo-pastorale aux niveaux familial et communautaire
RIMRAP	Renforcement Institutionnel en Mauritanie vers la Résilience Agricole et Pastorale



RISAP	Revue Institutionnelle du Secteur Agricole et Pastoral
RPCM	Réconciliation Pacifique des Communautés
SAFIRE	Programme de renforcement de la résilience des communautés urbaines et rurales vulnérables en Mauritanie
SANAD	Sécurité alimentaire et nutritionnelle, et Agriculture durable
SCAPP	Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée
SEAE	Service Européen pour l'Action Extérieure (European External Action Service, en anglais)
SEMAH	Projet de Prévention des conflits et promotion du dialogue interculturel en Mauritanie
SURGE	Supporting UNHCR Resources on the Ground with Experts on mission
UFL	Unité de fusion et de liaison
UGP	Unité de Gestion du Projet/Programme
VBG	Violence Basée sur le Genre
ZRS	Zone à régime spécial



Résumé exécutif

Objectifs et champs de l'évaluation

Les objectifs principaux de l'évaluation sont de fournir une *appréciation globale et indépendante* de la coopération passée et actuelle de l'Union Européenne (UE) avec la République Islamique de Mauritanie (RIM), d'en tirer les *principaux enseignements* et de formuler des *recommandations* en vue de guider les responsables décisionnaires au Service Européen pour l'Action Extérieure et à la Direction générale des Partenariats Internationaux, sur la façon d'améliorer les stratégies, les programmes et la mise en œuvre des interventions, actuelles et futures.

L'évaluation porte sur toute la coopération au développement de l'UE avec la RIM de *2014 à 2020* et couvre à la fois les actions financières et non-financières. Les actions d'autres Directions générales de la Commission européenne (Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes ; Affaires maritimes et pêche ; Commerce ; et Migration et affaires intérieures) sont analysées en termes de coordination et cohérence par rapport aux actions de développement, dans le cadre de l'approche intégrée et du nexus Humanitaire-Développement.

L'évaluation porte notamment sur les *secteurs d'intervention* prioritaires identifiés dans le Programme indicatif national (PIN) du 11^{ème} Fonds européen de développement (FED) et est structurée autour des macro-secteurs gouvernance, sécurité, migration, santé ainsi que résilience et croissance inclusive. L'analyse prend en compte également des questions transversales, telles que l'égalité hommes-femmes, l'environnement, la démographie ou les droits humains (« approche basée sur les droits humains»), ainsi que d'autres thèmes contribuant au succès de la coopération de l'UE et à l'atteinte de ses objectifs, entre autres éducation et visibilité.

Contexte

Frontalière du Sénégal, du Mali, du Sahara occidental et de l'Algérie, la Mauritanie occupe une position stratégique majeure avec un rôle pivot dans plusieurs *dynamiques régionales et internationales*, comme les migrations ou dynamiques sécuritaires. Suite à son indépendance en 1960, la RIM a connu plusieurs régimes autoritaires. Sa première transition démocratique s'accompagne d'une constitution modernisée instaurant le principe de l'alternance politique en 2007. Cette transition n'a été que de courte durée et l'armée a rapidement repris le pouvoir. En 2019, la RIM réalise néanmoins sa première alternance politique relativement sereine lors des élections présidentielles.

Malgré les *difficultés de la situation politique* du pays (enjeux de représentation politique, transparence et redevabilité limitées des institutions), l'UE a continué à lui apporter un appui considérable, à travers différents instruments, principalement le FED et l'Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix, en parallèle à l'accord de pêche qui implique également d'importants transferts financiers. Le pays a aussi

bénéficié du Fonds fiduciaire d'Urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique créé en 2015 en plus de plusieurs lignes budgétaires thématiques comme le renforcement des organisations de la société civile et autorités locales, l'environnement, l'énergie et l'instrument européen pour la démocratie et les droits humains. Tandis que l'appui de l'UE à la RIM a été longtemps concentré sur l'amélioration des infrastructures du pays, le 10^{ème} FED marque un changement de cap vers une *coopération davantage axée sur les objectifs stratégiques* autour de la bonne gouvernance, l'intégration régionale et les secteurs vitaux du pays (Objectifs du Millénaire pour le Développement, sécurité alimentaire). Le 11^{ème} FED continue dans cette direction avec secteurs prioritaires (Sécurité alimentaire et agriculture durable, État de droit, Santé) qui reflètent ces orientations stratégiques.

Méthodologie

L'évaluation s'est basée sur une théorie du changement et une analyse de contribution qui a permis d'examiner les chaînes causales principales tout en prenant en compte les spécificités et changements du contexte. L'équipe a développé un cadre d'analyse basé sur une matrice d'évaluation structurée autour de *huit questions d'évaluation*, dont certaines s'appliquent de façon transversale à l'ensemble de la coopération et d'autres portent sur les effets de la coopération dans les macro-secteurs. Outre l'analyse documentaire, l'analyse s'est fondée sur des entretiens semi-structurés. Malgré la pandémie mondiale, des membres de l'équipe d'évaluation ont pu se rendre sur le terrain et certains experts internationaux ont travaillé en tandem avec les experts nationaux sur place.

Données collectées pendant l'évaluation

Quatre régions-clés (Assaba, Guidimakha, Nouadhibou et Trarza) et une dizaine de communes visitées pour des observations directes sur nombreuses interventions dans différents secteurs.

Plus de 1000 documents revus sur les différents secteurs d'intervention en Mauritanie en plus d'une documentation riche des interventions individuelles, et plus de 50 sites internet parcourus.

Plus de 220 personnes interrogées à Bruxelles et en Mauritanie telles que des fonctionnaires européens, chefs de projet et membres des équipes de projet, représentants de la société civile, représentants des États membres de l'UE, représentants des institutions nationales et autres acteurs. En moyenne 40 entretiens ont été conduits par secteur d'analyse. Au total, plus de 90 acteurs mauritaniens ont été interrogés.

12 groupes de discussion organisés avec les individus qui ont bénéficié directement et indirectement des différentes interventions ainsi qu'avec certaines organisations de la société civile.



Conclusions

Les 13 conclusions principales de l'évaluation sont groupées ci-dessous en trois catégories.

Les orientations stratégiques

C1. La coopération UE-Mauritanie a couvert des secteurs parfois très larges (gouvernance, croissance inclusive et durable) et de multiples axes d'intervention clés. Elle a joué un rôle décisif dans la formulation et la mise en place des stratégies sectorielles nationales dans plusieurs secteurs ainsi que dans le développement du pays.

Pendant la période d'évaluation, les bailleurs non-traditionnels sont montés en puissance en Mauritanie. Cependant, l'UE est restée le principal bailleur dans un certain nombre de secteurs essentiels notamment la gouvernance, la sécurité, les migrations et la pêche. La plupart des appuis ont combiné différents niveaux et axes d'intervention complémentaires, et le partenariat multi acteurs (public, privé, société civile, autres PTF), avec des réponses à des enjeux plus immédiats visant différents types de vulnérabilités. L'appui de l'UE a joué un rôle décisif dans la formulation et la mise en place de certaines stratégies sectorielles qui ont contribué à améliorer la structuration de ces différents secteurs clés pour le développement du pays. L'éducation n'a pu être priorisée par l'UE et ses partenaires pendant la période d'évaluation mais le secteur est devenu particulièrement pertinent pour la programmation actuelle 2021-2027.

C2. L'évolution de la stratégie d'intervention, initialement orientée autour d'appuis structurants, n'a pas suivi de cadre stratégique unique clair ces dernières années, et le focus sur la dimension institutionnelle, malgré son intérêt, a montré des limites.

Les interventions dans le cadre du FED, qui constituent la plus grande partie des appuis dans les secteurs de coopération, ont eu une vocation structurante et se sont inscrites dans une logique de partenariat avec l'État avec une forte composante de renforcement institutionnel. Globalement, les résultats de ces appuis institutionnels ont été limités au niveau opérationnel en raison des défis en termes de gouvernance spécifiques à la Mauritanie. La valeur ajoutée des partenariats étroits au niveau central demeure toutefois essentielle et une externalisation trop forte de l'appui pour compenser des difficultés des projets étatiques présente des risques. L'évolution des instruments de financement de l'UE utilisé en Mauritanie, notamment le recours à Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) et l'introduction du Fonds fiduciaire d'Urgence (FFU), a permis de répondre en partie à des risques immédiats aux déterminants conjoncturels et structurels. Cependant, la diversité des instruments mis en œuvre de façon concomitante au FED ne s'est pas faite dans un cadre stratégique unique et intégré. Par ailleurs,

malgré des complémentarités au sein du portefeuille d'interventions de l'UE, la structuration de la coopération par secteur, plutôt qu'autour d'objectifs de moyen/long terme plurisectoriels, a contribué à induire une approche en silos.

C3. Les différents paramètres du contexte ont été pris en compte de façon variable, avec des projets dédiés à la jeunesse et soutenant la promotion de la femme, ainsi que des efforts pour soutenir des approches relativement innovantes, qui ont connu parfois des difficultés dans la conception et l'opérationnalisation.

Dans certains secteurs, la coopération s'est basée sur des diagnostics sectoriels de façon concertée avec les différents acteurs du secteur. Cependant cela n'a pas été systématique à tous les secteurs. Dans plusieurs cas, la formulation des appuis sectoriels a été trop externe, basée sur des approches internationales ou une vision extérieure, sans réelle implication et engagement des autorités mauritaniennes et de la société civile au niveau national et local. Ainsi, plusieurs spécificités de la Mauritanie ont été insuffisamment prises en compte dans les appuis de l'UE, notamment le rôle de la culture arabe et les liens à la fois avec les pays arabes et l'Afrique de l'Ouest. La particularité de la structure démographique du pays, de plus en plus pluriethnique, et les enjeux politiques afférents n'ont pas toujours été clairement analysés et intégrés dans des appuis fournis quel que soit le secteur d'intervention. Toutefois, la thématique de la jeunesse a reçu une attention accrue matérialisée en particulier dans certains appuis de l'UE récents. Par ailleurs, les questions de genre ont été promues par l'UE dans certains secteurs avec des actions ciblées.

C4. Certains appuis ont concerné plusieurs pays ou des institutions régionales, mais la dimension régionale n'a été que partiellement traitée par la coopération UE-Mauritanie.

Les appuis de l'UE à vocation régionale (FFU et IcSP notamment) ont souvent consisté en composantes pays réalisées en silos. L'intégration des interventions en Mauritanie dans une stratégie régionale d'ensemble n'apparaît pas clairement. En effet, les synergies entre la stratégie et les projets de coopération de l'UE avec la Mauritanie et celle avec les pays frontaliers ont été peu fréquentes.

La dimension opérationnelle

C5. La mise en œuvre de la stratégie de coopération a été confrontée à d'importants enjeux de partenariat et d'appropriation.

L'appui de l'UE s'est heurté à d'importants enjeux d'appropriation, d'implication et de communication avec les autorités au niveau central et local. Le partenariat sous-tendant la stratégie de coopération n'a pas été réellement opérationnel en raison de plusieurs facteurs : la lourdeur des procédures administratives, l'architecture complexe et ambitieuse des projets ainsi que l'évolution du mode de financement vers la gestion directe sans expliquer



suffisamment les raisons aux partenaires nationaux et sans anticiper l'importance de leur implication dans toutes les étapes de l'intervention.

C6. Au niveau global et pour certains projets, le pilotage de la stratégie de coopération est resté très général. Ceci est lié à une définition large des objectifs et à des outils qui ne permettent pas le suivi d'indicateurs et d'effets précis, ou qui ne sont pas systématisés.

Les objectifs de coopération fixés au début du cycle de programmation, couvrant un cadre de sept ans, n'ont pas été liés à des objectifs intermédiaires spécifiques permettant de suivre la chaîne d'effets escomptés. La stratégie se décline en plan d'actions annuels des interventions financées par le PIN et ne prévoit pas d'être transcrite en plan d'action d'ensemble comprenant tous les appuis financés par les différents instruments de l'UE, ni les actions des États membres. La complémentarité entre les actions pour aboutir à des effets reste donc peu documentée alors que les interventions ont été mises en place progressivement pour tenir compte aussi de l'évolution du contexte dégradé du Sahel. De plus, le suivi des effets et impacts a été relativement limité. L'absence d'outil de pilotage d'ensemble des résultats de coopération a compliqué la consolidation et la visibilité des effets de l'appui. Cette fragmentation s'est répliquée au niveau de certaines structures bénéficiaires avec des logiques 'projet' distinctes mais pas de suivi consolidé des effets, par exemple dans les secteurs de la justice, la migration, la sécurité ou l'emploi. Ces enjeux dans le suivi découlent aussi des limites des ressources humaines dans les structures de l'UE impliquées et des partenaires étatiques.

C7. Malgré l'absence de programmation conjointe, les échanges et synergies avec les États membres sont réguliers, mais sans pleine capitalisation stratégique des avantages comparatifs de chacun. Ils deviennent progressivement des partenaires de mise en œuvre pour l'UE et diminuent leur coopération bilatérale.

Les synergies sont nombreuses entre l'UE et les États membres. Les avantages comparatifs de chaque structure ne sont toutefois pas optimisés dans le cadre d'une stratégie et plan d'action d'ensemble et avec une programmation conjointe formalisée. Le rôle croissant des agences de coopération dans la mise en œuvre des appuis crée de nouveaux enjeux politiques et d'accès aux fonds avec une redevabilité des États membres envers l'UE, qui n'est pas en fait effective. Il n'existe pas réellement de cadre au rôle des États membres dans l'identification et la mise en place des projets de l'UE. Ceci contribue au développement d'approches opportunistes, parfois peu stratégiques et efficaces, ainsi qu'à la multiplication des acteurs travaillant sur un même sujet. À un autre niveau, les financements bilatéraux de certains États membres diminuent. Ceux-ci ont tendance à se reporter sur l'UE, qui devient donc essentielle dans de nombreux secteurs pour traiter les vulnérabilités du contexte. La valeur ajoutée de l'UE

apparaît par le niveau de ses montants engagés, une couverture multisectorielle large ainsi que sa capacité à fédérer différents types d'acteurs.

C8. Des investissements significatifs ont été réalisés par l'UE pour soutenir la coordination et les approches nationales, mais leur efficacité a été amoindrie par l'absence de réel encadrement national et le défaut de participation des bailleurs non-traditionnels dans les cadres de coordination mis en place.

L'appui de l'UE s'inscrit dans les cadres nationaux de développement et renforce la coordination des acteurs de la plupart des secteurs, même si cela n'est pas toujours formalisé et demeure compliqué dans des secteurs pourtant clés (résilience, croissance inclusive et durable, sécurité). Les services étatiques jouent un rôle limité dans la coordination des PTF. Les acteurs les plus importants sur le plan financier (pays du Golfe notamment) sont absents de ces cadres, alors qu'ils interviennent de façon significative dans le pays. Certains modes de coopération ont été testés, de façon relativement marginale, via des pays tiers comme le Maroc ou la Tunisie.

Conclusions sectorielles

C9. Gouvernance et État de droit : L'appui de l'UE a contribué de façon variable à l'amélioration de la gouvernance et de l'État de droit avec en particulier des apports significatifs à la protection des droits humains, à l'émergence d'acteurs crédibles de la société civile et à la réforme des finances publiques.

L'UE a contribué à plusieurs avancées significatives avec notamment la crédibilisation du processus électoral ayant conduit à la première alternance politique sereine en Mauritanie. L'appui à la décentralisation et au développement local n'a pas eu les effets escomptés en l'absence d'une véritable volonté politique et à cause d'une certaine résistance de l'administration, notamment pour le transfert réel des compétences et des ressources aux collectivités locales permettant de délivrer des services publics de proximité. Les différents appuis au secteur de la justice ont également contribué à l'élaboration et l'adoption d'une politique sectorielle du secteur mais sa mise en œuvre reste à l'état primaire. Les appuis structurants à la société civile ont permis d'accompagner leur plaidoyer pour l'amélioration de leur environnement de travail. Toutefois, l'arrêt des appuis spécifiques à la société civile sur l'enveloppe géographique a réduit la marge d'interaction de l'UE avec la société civile mauritanienne. Concernant la promotion et la protection des droits humains, l'UE a contribué significativement à la prise en charge des victimes des violences basées sur le genre à travers des subventions à des ONG et leurs partenaires locaux. Cependant, des problèmes de pérennité des interventions subsistent.



C10. Sécurité : L'UE a fourni un appui considérable et novateur au secteur de la sécurité, en particulier aux stratégies du gouvernement sur la sécurité et le développement, à l'approche régionale du G5 Sahel et à la prévention de la radicalisation. Les effets de l'appui sur les dynamiques sécuritaires de la sous-région sont peu visibles à ce stade, et les projets au niveau national ciblaient avant tout la prévention.

L'appui de l'UE en matière de sécurité dans le cadre du FED visait des enjeux sécuritaires liés à l'enclavement de certaines zones déjà vulnérables avant la crise malienne de 2012. Le projet a évolué en partie en appui aux structures de formation du pays, avec des objectifs de renforcement des capacités sur le long terme, la mise en place d'unités visant à renforcer les liens avec la population et le contrôle du territoire. L'appui de l'UE ne s'est en fait pas traduit par un ciblage direct et opérationnel des risques sécuritaires qui traversent la région, comme les grands trafics transfrontaliers ou les réseaux terroristes. L'encadrement du discours public religieux a été renforcé, ainsi que la prévention de la radicalisation, sur base d'actions des autorités, mais antérieures à la crise malienne, donc sans travail sur les dynamiques récentes des groupes radicalisés. Au niveau régional, il n'a pas été possible de capitaliser sur les bons résultats de gestion sécuritaire du pays pour des effets sur les autres pays du G5.

C11. Migration : L'UE joue un rôle essentiel dans la gestion de la migration en Mauritanie et la structuration des flux migratoires transfrontaliers, avec des résultats essentiellement en matière de sécurité. En revanche, le potentiel économique du phénomène n'est pas optimisé et les améliorations directes en termes de protection des droits des migrants restent encore limitées.

L'UE a contribué à renforcer la prise en compte du phénomène migratoire au niveau de la Mauritanie avec la déclinaison opérationnelle d'une stratégie largement calquée sur les standards internationaux. Compte tenu de la complexité du phénomène dans le contexte mauritanien, les appuis et les résultats les plus visibles concernent la dimension sécuritaire du phénomène, plutôt que les aspects liés à la gouvernance, l'économie, la protection et l'accès aux services de base. Les enjeux de droits des migrants, demeurent peu ciblés par rapport au niveau des besoins, notamment pour les populations les plus à risques et leurs besoins primaires lors des retours forcés depuis l'UE (îles Canaries). La question migratoire reste peu intégrée dans la planification du développement du pays (SCAPP¹), y compris dans une optique de régulation. Néanmoins, les progrès récents du cadre légal, ainsi que l'engagement des autorités dans l'élaboration/mise à jour de documents pour améliorer la gestion et la gouvernance de la migration, sont un signe positif et une opportunité pour soutenir le démantèlement des réseaux et l'appui aux victimes de traite et de trafic.

C12. Santé : L'appui de l'UE a contribué à améliorer de façon durable la gouvernance du secteur de la santé et l'accessibilité équitable de des services de santé essentiels – et ce faisant, à répondre au nouveau contexte de pandémie.

L'UE a appuyé des réformes essentielles de la gouvernance du secteur de la santé de même que des activités de renforcement du système de santé de base. Elle est aussi l'un des principaux partenaires à avoir appuyé la stratégie nationale de financement et le développement de l'assurance-maladie, et à promouvoir la mise sur pied d'un fonds commun pour la couverture santé universelle et soutenir son implantation. Ces interventions ont produit des acquis pérennes, vu la forte appropriation de cet objectif politique aux niveaux tant national qu'europpéen et international. En outre, les appuis de l'UE ont permis d'augmenter la disponibilité de services de santé essentiels et à terme et devraient aussi permettre d'accroître leur accessibilité financière. Les taux d'utilisation des services de santé ont d'ailleurs beaucoup progressé au cours de la période d'évaluation. L'UE a fourni un appui conséquent dans le cadre de la riposte à la pandémie de la Covid-19, notamment en termes de matériel de protection, de formation et de renforcement du système de surveillance épidémiologique, désormais satisfaisante. Toutefois, la capacité de riposte aux urgences épidémiques et la capacité opérationnelle des services de santé demeurent faibles, de même que la disponibilité des médicaments essentiels et la qualité des soins, avec en outre d'importantes disparités des structures de santé.

C13. Résilience, croissance inclusive et durable : L'UE a joué un rôle positif pour soutenir la dynamique du pays en matière de croissance inclusive, dans un contexte impacté par les aléas climatiques, des faiblesses institutionnelles et l'insécurité régionale. Les effets des appuis sont principalement ressentis au niveau local dans les zones d'intervention, et sont pour certains encore modestes.

L'UE a fait de la « sécurité alimentaire et nutritionnelle, et agriculture durable » (SANAD) le principal secteur de concentration du PIN du 11ème FED. La stratégie de coopération, ciblée à la fois aux niveaux central et déconcentré, était pertinente en associant la gouvernance, les infrastructures et les investissements structurants pour les filières agrosylvo-pastorales aux niveaux familial et communautaire. L'UE a contribué à la croissance et au désenclavement des zones rurales ciblées grâce à de grands projets structurants tels que routes stratégiques (route de Rosso) et centrale énergétique qui améliore l'accès des populations à l'électricité. La pérennité des filières a aussi été améliorée mais l'insécurité alimentaire et nutritionnelle persiste et manque de synergies avec l'aide humanitaire. Les projets de formations techniques et professionnelles sont également positifs et visent les synergies avec

¹ SCAPP : Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée



les secteurs porteurs et l'inclusion des femmes. Grâce à cette pertinence l'UE exerce un leadership dans ce domaine, même si le nombre de formations reste limité. Toutefois, les interventions ont connu de nombreux retards et ont dû faire face à de multiples défis internes et externes, tels que la difficulté de trouver des partenaires d'exécution compétents, un manque de concertation au niveau local, mais aussi de fréquents changements institutionnels, qui ont retardé certaines réformes et n'ont guère facilité l'appropriation nationale. Plus récemment, la crise de la Covid-19 et l'interdiction de se déplacer au-delà des frontières régionales ont fortement pénalisé de nombreuses personnes qui dépendent des migrations saisonnières pour leurs besoins de base. Cette situation a eu des conséquences sur les chaînes de valeur agricoles, pastorales et agroalimentaires, et ceux qui en dépendent.

Recommandations

R1. Mettre en place et assurer un suivi systématique d'une stratégie unique de coopération pays de l'UE ; celle-ci doit servir à structurer l'ensemble des appuis fournis dans le pays tout en les intégrant dans le cadre d'une approche régionale.



R2. Améliorer l'adéquation au contexte de la stratégie de coopération avec un double ancrage institutionnel et local incluant une composante plus forte d'appui à la base, et incluant la formulation d'objectifs réalistes, l'articulation des appuis institutionnels avec des résultats opérationnels, une prise en compte de la complexité multiculturelle et linguistique arabophone, de la démographie, et la poursuite d'approches innovantes spécifiquement adaptées.



R3. Renforcer le partenariat avec les structures étatiques aux différents stades du cycle de programmation.



R4. Consolider la cohérence et les synergies au niveau interne pour la convergence des interventions et l'opérationnalisation du nexus, et au niveau externe avec les États membres, PTF et bailleurs non-traditionnels :



- **au niveau interne:** entre les secteurs, les Directions Générales, avec les DUE des pays frontaliers, afin d'accroître l'opérationnalisation du triple Nexus Humanitaire-Développement-Paix via une meilleure identification et une exécution conjointe .
- **au niveau externe:** soutenir la capitalisation sur les avantages comparatifs des États membres, continuer les efforts pour assurer la coordination, complémentarité et cohérence des approches avec les autres PTF et appuyer l'engagement des bailleurs non-traditionnels autour des stratégies nationales (avec le soutien du gouvernement et des acteurs nationaux).

R5. Renforcer les mécanismes de suivi et ajuster les interventions afin d'accroître la redevabilité mutuelle et l'efficacité ainsi que pour identifier les effets consolidés de la stratégie et structurer davantage l'implication des agences de coopération des États membres.



R6. Renforcer la professionnalisation et la crédibilité de la société civile dans les secteurs stratégiques, et étendre les actions « pilotes » de développement territorial, de protection des droits humains, d'autonomisation socio-économique des femmes, de responsabilisation et insertion économique des jeunes et l'appui aux réformes des finances publiques.



R7. Renforcer le traitement des risques sécuritaires immédiats avec un cadre stratégique d'ensemble, le ciblage des flux transfrontaliers et la convergence des appuis nationaux des différents pays concernés.



R8. Favoriser une approche plurisectorielle et transfrontalière de la migration en lien avec le développement économique du pays et le renforcement de l'État de droit dont la prise en compte des vulnérabilités des populations migrantes et des réfugiés.



R9. Consolider les acquis du programme d'appui dans le secteur de la santé en matière de partenariat, d'appui aux réformes structurantes et à la poursuite de la couverture santé universelle selon ses trois grandes dimensions (offre, demande et qualité des soins).



R10. Poursuivre et renforcer l'approche actuelle de chaîne de valeur des projets dans le secteur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et l'agriculture durable aux niveaux central et déconcentré avec un cadre programmatique plus efficient et assumer pleinement le leadership de l'UE dans ce secteur ainsi que l'objectif de transition vers une économie verte et bleue.



R11. Favoriser les opportunités de synergies et de leviers mutuels 'gagnant-gagnant' entre projets, notamment entre les financements dans le secteur de la 'sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'agriculture durable', des programmes de gestion durable des ressources naturelles, notamment des terres, de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées, et de l'insertion professionnelle après les formations techniques et professionnelles.





1 Introduction

1.1 Champ de l'évaluation

L'évaluation porte sur la *stratégie* de coopération de l'Union européenne (UE) avec la République Islamique de Mauritanie (RIM), y compris sa mise en œuvre pendant la *période 2014-2020*.² Elle couvre toute la coopération de l'UE avec la RIM à travers les *instruments financiers* tels que le Fonds Européen de Développement (FED), l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH), les programmes thématiques de l'Instrument de financement de la Coopération au Développement (ICD), les Instruments de politique étrangère (en particulier à travers l'Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix – IcSP), et le Fonds fiduciaire d'Urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique (FFU). L'analyse couvre les actions financières et non-financières (telles que le dialogue sur les politiques, le dialogue politique ou la programmation conjointe) ainsi que toutes autres actions pertinentes dans le cadre de l'approche intégrée et du nexus Humanitaire-Développement. L'annexe 5 inclut l'inventaire des différentes interventions évaluées par secteur, dont le nombre et le montant varient fortement.³

Les interventions menées par la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (DG ECHO), la Direction générale de la Migration et des affaires intérieures (DG HOME), la Direction générale des Affaires Maritimes et de la Pêche (DG MARE), de la Direction générale du Commerce (DG Trade), et la Banque européenne d'investissement (BEI) ainsi que les actions liées à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et militaires ne font pas partie du champ de l'évaluation. Néanmoins, elles sont analysées au regard de leur *cohérence*, *complémentarité* et des efforts de *coordination* entamés.

L'évaluation porte notamment sur les *secteurs d'intervention* prioritaires identifiés dans le Programme Indicatif National (PIN) du 11^{ème} FED :

- La sécurité alimentaire et agriculture durable, comprenant également des éléments liés à la *Résilience*, *croissance inclusive et durable* ;
- La *Gouvernance* et *État de droit*, axé sur l'accès à une justice indépendante, le respect des droits humains et des principes de bonne gouvernance, mais également sur les problématiques liées à la sécurité, la prévention des conflits et la décentralisation ;
- La *Santé*, avec un accent particulier sur la santé reproductive et maternelle au-delà d'un accès universel aux services de santé efficaces.

Toutefois, le champ thématique de l'évaluation ne se résume pas à ces trois secteurs. Il comprend également : i) le *développement économique*, avec un fort accent sur l'emploi et l'intégration régionale de la RIM ; ii) la *Sécurité* ; iii) la *Migration* ; iv) les questions transversales, telles que l'égalité hommes-femmes, l'environnement ou les droits humains (équité et « rights-based approach ») ; v) ainsi que d'autres secteurs et éléments jouant sur le succès de la coopération de l'UE et sur l'atteinte de ses objectifs, tels que l'éducation (en tant que vecteur de développement économique, de santé ou encore de gouvernance) et la perception et visibilité des actions de l'UE.

Ces différentes thématiques ne peuvent pas être abordées de manière isolée, mais doivent être vues dans le contexte d'un pays confronté à de multiples problématiques de nature sécuritaire, économique et environnementale. Ces secteurs ont donc été analysés en tenant compte des liens, interactions et synergies entre ces différents éléments.

1.2 Objectifs de cette évaluation

Les objectifs principaux de l'évaluation sont les suivants :

- Fournir une *appréciation globale et indépendante* de la coopération passée et actuelle de l'UE et la mettre en perspective avec les objectifs et priorités politiques de l'UE avec le pays. Cette évaluation pourrait ainsi servir utilement aux services de l'UE et aux États membres de l'UE (EM) ainsi qu'être informative pour un public plus large ;
- En tirer les *principaux enseignements* et formuler des *recommandations* en vue de guider les responsables décisionnaires au Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) et à la Direction Générale des Partenariats Internationaux (DG INTPA), sur la façon d'améliorer les stratégies, les programmes et la mise en œuvre des interventions, actuelles et futures.

À cet égard, l'évaluation nourrit non seulement la réflexion en vue de la formulation de la stratégie du cycle suivant de programmation de l'UE (2021-2027) mais permet aussi à l'UE de mieux comprendre le contexte et les processus façonnant l'appui à ce pays en pleine voie de transformation. En lien avec cette *approche prospective*, l'évaluation ne vise pas seulement à contrôler et analyser la mise en œuvre de la coopération, mais

² La date d'approbation du rapport de démarrage, le 21 août 2020, déterminera la fin du champ temporel.

³ Cf Volume 2, annexe 5, p. 123



à en faire un état des lieux général pour identifier les voies d'amélioration dans l'intérêt de toutes les parties prenantes. L'audience visée par cette évaluation est ainsi large et couvre les parties prenantes suivantes: les différents services de l'UE, en particulier la Direction générale des Partenariats Internationaux (DG INTPA), le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), la Délégation de l'Union européenne en Mauritanie, et les autres DG concernées (notamment DG ECHO, DG HOME, DG TRADE, DG REGIO), les acteurs nationaux au niveau central, régional et local, les partenaires techniques et financiers de la coopération, les bénéficiaires mauritaniens et tout public intéressé par la coopération de l'UE en RIM.

2 Contexte et méthodologie

2.1 La coopération UE-Mauritanie

Contexte du pays

Frontalière du Sénégal, du Mali, du Sahara occidental et de l'Algérie, la Mauritanie occupe une position stratégique majeure avec un rôle pivot dans plusieurs *dynamiques régionales et internationales*, notamment au niveau des flux commerciaux licites et illicites, des migrations, des dynamiques sécuritaires, de la gestion des ressources naturelles halieutiques et extractives. Située au carrefour de plusieurs zones géographiques, elle a quitté la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2000 pour rejoindre l'Union du Maghreb Arabe, puis a signé un accord d'association avec la CEDEAO en 2017. La République Islamique de la Mauritanie (RIM) ne fait pas non plus partie de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Elle est en revanche membre du G5 Sahel, du groupe de pays méditerranéens sur les questions sécuritaires et de pêches et de la Commission Sous Régionale des Pêches avec les pays du nord de l'Afrique de l'Ouest⁴ ainsi que de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) avec le Sénégal, le Mali et la Guinée Conakry. Il s'agit donc d'un pays à cheval entre la méditerranée et l'Afrique de l'Ouest, notamment le Sahel.

Suite à son indépendance en 1960, la RIM a connu plusieurs régimes autoritaires, d'abord civil (1960-78), puis militaires (1978-91). En 1991-92 une première réforme institutionnelle d'ampleur instaure un régime formellement démocratique. Néanmoins, un pouvoir très présidentialisé s'installe et devient rapidement hégémonique. En 2005, un coup d'État met fin au régime du président Maaouya Sid'Ahmed Ould Taya (1984-2005), une transition s'installe et mène aux élections de 2006 (législatives) et 2007 (présidentielles) qui voient l'arrivée du premier Président civil depuis 1978. Cette deuxième *transition démocratique* s'accompagne d'une constitution modernisée réaffirmant les principes de liberté d'association et des médias et de pluralisme politique. Au cours de cette période (et malgré le coup d'État de 2008 qui renverse ce président), des avancées notoires ont été réalisées sur les questions de lutte contre les séquelles de l'esclavage, la libéralisation du secteur du transport, le renforcement de la société civile et l'instauration d'un débat parlementaire sur les questions stratégiques. Ces avancées ne sont pas remises en cause par son successeur Mohamed Ould Abdel Aziz, élu en 2009, et qui effectuera deux mandats de 5 ans, ouvrant la voie à une alternance politique relativement sereine lors de l'élection en 2019 du Président Mohamed Ould Ghazouani.

Cadre général de la coopération UE-Mauritanie

Malgré les *difficultés de la situation politique* du pays (enjeux de représentation politique, transparence et redevabilité limitées des institutions), l'UE a continué à lui apporter un appui considérable, à travers différents instruments, principalement le Fonds européen de développement (FED) en parallèle aux financements versés dans le cadre de l'accord de pêche UE-Mauritanie, et l'IcSP. Le pays a aussi bénéficié du Fonds fiduciaire d'Urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique l'Afrique (FFU) créé en 2015 en plus de plusieurs lignes budgétaires thématiques dans des domaines comme le renforcement des organisations de la société civile et autorités locales, l'environnement, l'énergie ainsi que l'instrument européen pour la démocratie et les droits humains.

Tandis que l'appui de l'UE a été longtemps concentré sur l'amélioration des infrastructures du pays, le 10^{ème} FED marque un changement de cap vers une *coopération davantage axée sur les objectifs stratégiques* autour de la bonne gouvernance, l'intégration régionale et les secteurs vitaux du pays (Objectifs du Millénaire pour le Développement, sécurité alimentaire). Le 11^{ème} FED confirme cette direction avec des secteurs prioritaires⁵ qui reflètent ces orientations stratégiques.

La coopération avec la RIM s'inscrit principalement dans le cadre légal de l'accord de Cotonou dont les activités sont financées par le FED. La *faible performance de l'administration mauritanienne*, structurelle depuis l'indépendance, affaiblie par les politiques d'ajustement structurel des Institutions financières internationales (IFI) à la fin du XX^{ème} siècle et déstabilisée par les multiples changements politiques et institutionnels précités, a engendré des retards importants dans le démarrage de plusieurs projets du 10^{ème} FED et un faible niveau d'engagement sur le 11^{ème} FED. Lors de la réalisation de la révision à mi-parcours du 11^{ème} FED, l'allocation du Programme indicatif national (PIN) a été réduit de 35 millions EUR malgré l'intérêt des programmes prévus. Le

⁴ Qui regroupe Cap Vert, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Sénégal, Sierra Leone (source : <https://spc.srp.org/>).

⁵ Sécurité alimentaire et agriculture durable (78 millions EUR), État de droit (59 millions EUR), Santé (44 millions EUR).



PIN du 11^{ème} FED a ensuite été majoré de 15 millions EUR pour la finalisation de l'axe routier crucial Nouakchott-Rosso, amplificateur de désenclavement rural, de commerce régional et international. Des retards ont eu lieu dans le processus de renouvellement de l'accord de pêche. Les négociations ont finalement abouti en juillet 2021 et, si la procédure ne prend pas de retard au niveau législatif, le nouvel accord devrait entrer en vigueur au début de 2022.

La Mauritanie fait ainsi face à de nombreux défis autour desquels s'articulent plusieurs aspects de la stratégie de coopération de l'UE. Les problématiques traitées dans le cadre de coopération UE-Mauritanie sont vastes et si le champ temporel de l'évaluation s'étend de 2014 à 2020, les actions appuyées par l'UE s'inscrivent dans des *dynamiques de long terme*. Ces dynamiques sont liées aux contraintes et opportunités géographiques et démographiques, à l'évolution du système politique et de gouvernance et aux enjeux économiques, dans un contexte régional de plus en plus complexe. L'annexe 3 détaille davantage les éléments de contexte qui influencent la coopération de l'UE.⁶

Logique d'intervention de la coopération

Le document central qui nourrit la logique d'intervention en matière de coopération au développement en Mauritanie est le *PIN du 11^{ème} FED 2014-2020*, avec une composante d'appui budgétaire dont le programme s'est achevé en 2015, puis la modalité a été reprise via le FFU en 2019. Il y a un lien direct entre le contenu de ce PIN (et du PIN précédent) et les documents cadres du gouvernement mauritanien pour le développement du pays avec des priorités en matière de services de base, gouvernance et croissance inclusive et durable soutenant le capital humain. Un élément majeur est la *révision à mi-parcours du PIN*, qui a conduit à des réorientations significatives, en termes de volumes financiers alloués au secteur État de droit essentiellement, tout en continuant certaines actions du 10^{ème} FED ayant connu des retards importants.

A ces cadres centraux se sont adjoints des « outils » thématiques⁷ ciblant des problématiques nationales ou transfrontalières⁸ et qui agissent sur un nombre réduit de lignes sectorielles principales. Ces appuis sont également complétés par une contribution aux initiatives mondiales dont la Mauritanie est un bénéficiaire, notamment en matière de santé. Les interventions sont donc structurées autour d'un socle géographique national et conjuguées à des appuis thématiques, régionaux et mondiaux.

Au niveau régional, les interventions de l'UE⁹ répondent de la Stratégie Sécurité et Développement de l'UE pour le Sahel de 2011¹⁰, alors que le G5 Sahel, créé par la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad, reste le cadre politique et programmatique de référence pour la zone et a suscité de nombreux appuis financés par l'UE pour en développer les institutions et différentes structures affiliées et appuyer une politique commune de ses États membres sur la sécurité et le développement.

Au niveau des cadres globaux de l'UE, on peut souligner l'importance de la *Stratégie globale pour les relations extérieures 2016 de l'UE*¹¹ qui vise à mettre en œuvre une approche intégrée aux crises et conflits. Dans le contexte mauritanien, le conflit est d'amplitude régionale, mais les interventions dans le pays doivent contribuer à endiguer l'expansion de l'insécurité et à soutenir la consolidation de la paix.

Le *renforcement des institutions* représente une partie significative des appuis dispensés et à ce titre, la logique appliquée en Mauritanie est à double ancrage, notamment en matière de développement rural avec une consultation des bénéficiaires (par ex. Ministère de l'Agriculture) dans la phase de programmation, avec de façon générale une composante descendante (« Top – Down ») relativement importante, en étant orientée d'abord sur l'offre puis la demande. Le renforcement du cadre de gouvernance apparaît ainsi au niveau général et dans tous les secteurs, ce qui vise donc à des effets de moyen terme (« impacts ») en matière d'engagement durable et performant du gouvernement et des institutions sur les thématiques soutenues par l'UE. Ceci souligne aussi l'importance des questions liées aux capacités d'absorption et à la rotation des personnes clés (notamment au niveau des entités gouvernementales), ainsi que de l'engagement politique vers les objectifs ciblés.

L'équipe d'évaluation a reconstruit la logique d'intervention qui sous-tend la coopération UE-RIM sous la forme d'un diagramme synthétique présenté ci-dessous et détaillé en Annexe 2¹².

⁶ Cf Volume 2, annexe 3, p. 44

⁷ OSC AL, IEDDH/EIDHR, certaines interventions FFU bilatérales qui cependant traitent avant tout de problématiques régionales.

⁸ En particulier, des appuis fournis dans le cadre du FFU et du PIR.

⁹ Cf Volume 2, annexe 5, p. 123

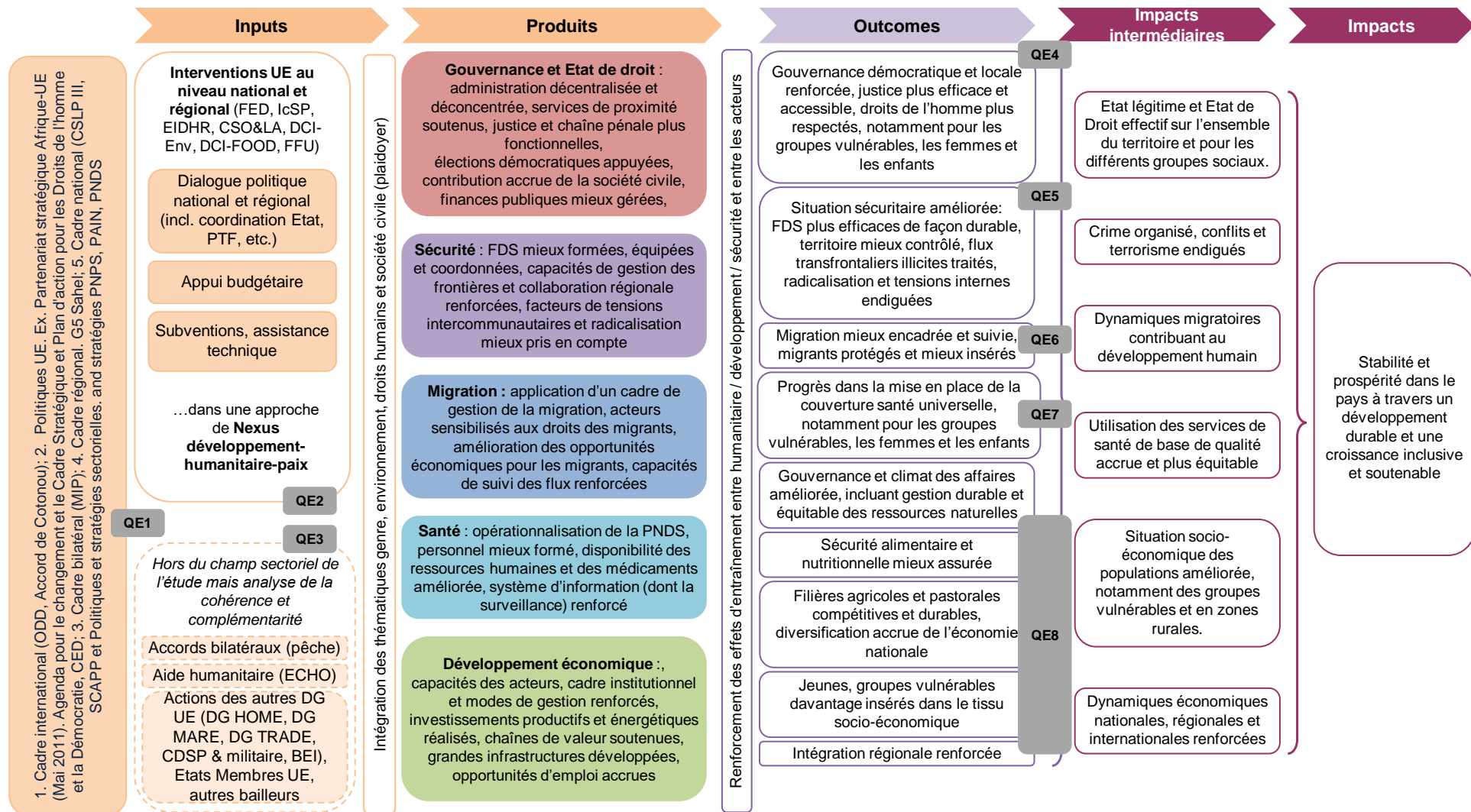
¹⁰ Stratégie révisée en avril 2021 « Stratégie intégrée de l'Union européenne au Sahel »

¹¹ UE (2016) : Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE : « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte », juin 2016. Chapitre 3.3 Une Approche intégrée aux Crises et Conflits.

¹² Cf Volume 2, annexe 2, p. 36



Illustration 1 Diagramme de la logique d'intervention générale et couverture de la logique par les questions d'évaluation





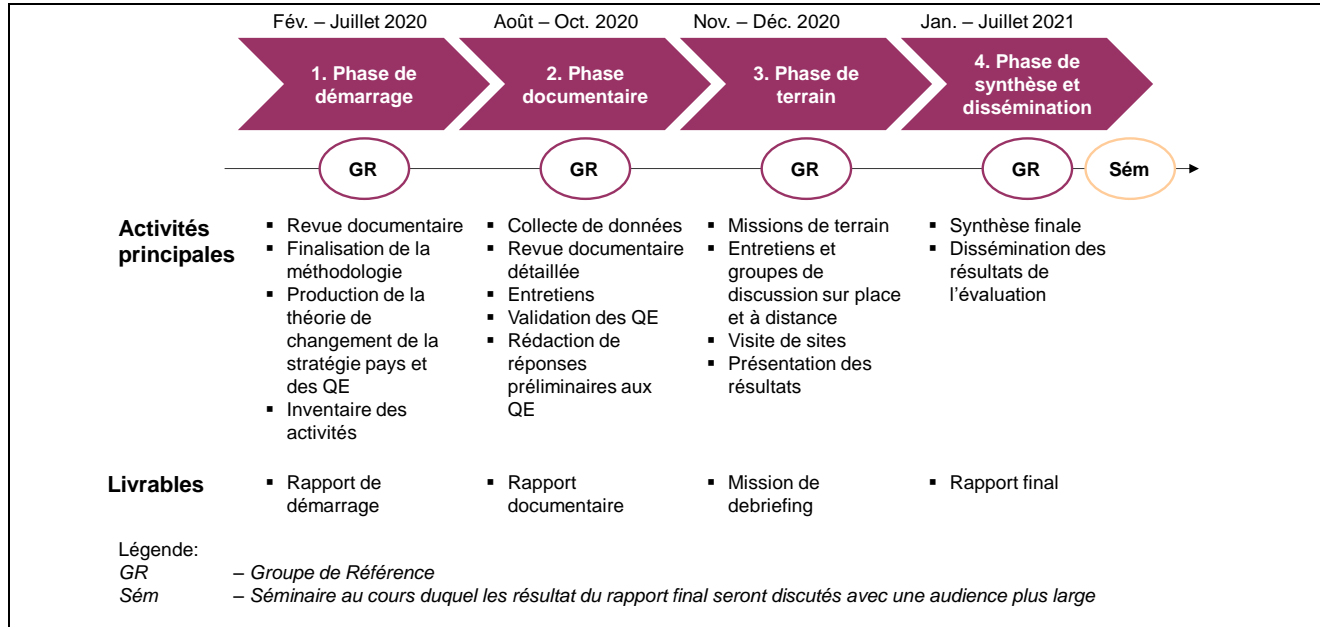
2.2 Éléments clés de l'approche et de la méthodologie

Les détails sur la méthodologie se trouvent dans l'Annexe 2¹³ du volume 2 du rapport final. L'annexe donne davantage d'informations sur la logique d'intervention, les différentes étapes de l'évaluation et les sources d'information et échantillonnage.

Phases de l'évaluation

Comme illustré ci-dessous, l'évaluation a été conduite suivant *quatre étapes*.

Illustration 2 Les différentes phases de l'évaluation



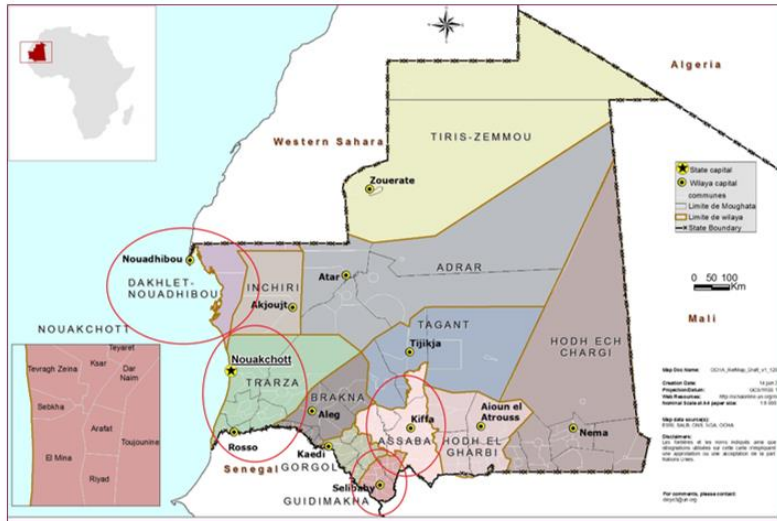
Malgré les circonstances de pandémie mondiale, l'équipe d'évaluation a réussi à conduire *la phase de terrain* partiellement sur place. Les personnes interrogées par l'équipe d'évaluation font partie des catégories suivantes d'interlocuteurs-clés : fonctionnaires européens, chefs de projet et membres des équipes de projet, représentants de la société civile, représentants des EM de l'UE, représentants des institutions nationales et autres acteurs.

Illustration 3 Aperçu de la collecte de données



Des groupes de discussion ont également été organisés avec les bénéficiaires des différentes interventions ainsi que certaines organisations de la société civile. En particulier, des groupes de discussion ont été organisés avec des associations de jeunes, des comités villageois, des usagers d'une infrastructure énergétique, des transporteurs d'une infrastructure routière, des usagers de structures médicales et des membres d'équipes de mise en œuvre de projets spécifiques.

¹³ P 36



Les visites de terrain ont été effectuées dans quatre régions-clés que sont : l'Assaba, le Guidimakha, Nouadhibou et Trarza. En moyenne 40 entretiens ont été conduits par secteur d'analyse, pour un total d'environ 200 entretiens. Des visites de sites spécifiques ont été identifiées en fonction de l'analyse effectuée dans les différents secteurs. Par exemple dans le cadre de l'analyse du secteur de la *Migration* et de la *Sécurité*, plusieurs centres de protection de l'enfance et de migrants ont été visités à Nouadhibou et trois comités de protection communautaires ainsi que deux postes frontières ont été visités dans la zone de Sélibaby. Des infrastructures énergétiques et routières et diverses

communes ont par exemple été visitées en particulier dans les régions de l'Assaba, du Guidimakha et Trarza pour les besoins du secteur *Résilience, croissance inclusive et durable* et *Gouvernance et État de droit*. De nombreux entretiens ont été conduits dans la région de Nouakchott pour les besoins des 5 secteurs d'analyse.

Cadre d'analyse

La logique d'intervention reconstruite et les Questions d'évaluation (QE) présentées ci-dessous ont constitué le *cadre global d'analyse* de l'évaluation. Sur base de la logique d'intervention et de l'analyse de contexte, l'équipe a développé une matrice d'évaluation structurée autour de huit QE, avec pour chaque QE un nombre limité de Critères de jugement (CJ) et d'indicateurs. L'objectif de ces questions est d'articuler *l'analyse de l'ensemble de la stratégie*, et ses différentes composantes, avec l'étude des *effets* à différents niveaux de la logique d'intervention. Les QE 1 à 3 sont les questions générales qui s'appliquent de façon *transversale* à l'ensemble de la coopération, tandis que les QE 4 à 8 sont des questions *sectorielles* portant sur les effets de l'appui. L'approche principale pour l'analyse des effets s'est basée sur une analyse de contribution qui a permis d'identifier les chaînes causales tout en prenant en compte les spécificités et changements du contexte. En termes de *sources d'information*, outre l'analyse documentaire, la majeure partie de l'analyse s'est fondée sur les entretiens réalisés avec les acteurs clés identifiés, qui ont abouti essentiellement à des données qualitatives.

Illustration 4 Questions d'évaluation

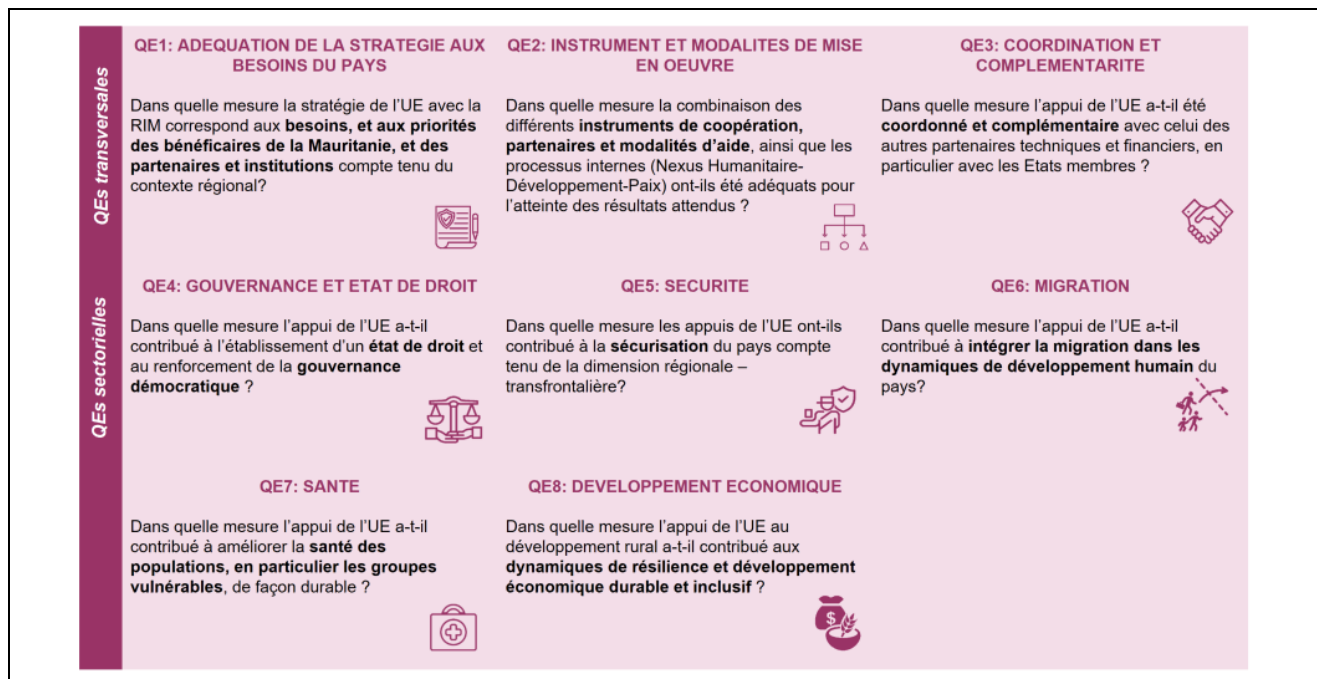




Tableau 1 Couverture des critères d'évaluation et thématiques transversales par les QE

Question d'évaluation	Thématiques transversales	Pertinence	Efficacité	Efficience	Impact	Durabilité	3Cs ¹⁴	Valeur ajoutée UE	Dimension régionale
1. Adéquation de la stratégie au contexte	Genre, jeunes, environnement, droit de l'homme et des enfants, démographie	✓✓				✓		✓	✓✓
2. Instruments et modalités de mise en œuvre	Droit de l'homme et des enfants, jeunes, genre, démographie	✓		✓✓			✓	✓	✓
3. Coordination et complémentarité	Droit de l'homme et des enfants, jeunes genre, environnement, démographie	✓		✓			✓✓	✓✓	✓✓
4. Gouvernance et État de droit	Droit de l'homme et des enfants, jeunes genre, environnement, démographie	✓	✓✓		✓✓	✓✓	✓	✓	
5. Sécurité	Droit de l'homme et des enfants, jeunes, genre, environnement, démographie	✓	✓✓		✓✓	✓✓	✓	✓	✓✓
6. Migration	Droit de l'homme et des enfants, jeunes, genre, démographie	✓	✓✓		✓✓	✓✓	✓	✓	✓✓
7. Santé	Droit de l'homme et des enfants, genre, environnement, démographie	✓✓	✓✓		✓✓	✓✓	✓	✓	
8. Résilience, croissance inclusive et durable	Droit de l'homme et des enfants, jeunes, Genre, environnement, démographie	✓	✓✓		✓✓	✓✓	✓	✓	✓

✓✓ Le critère est largement couvert par la QE

✓ Le critère est partiellement couvert par la QE

Les *thématiques transversales* mentionnées dans les TdR ont été intégrées dans les différentes questions : le *genre* en lien avec les analyses du contexte et le suivi des résultats désagrégés et différenciés, *l'environnement* sur les spécificités géographiques, la désertification, les tendances régionales sur l'utilisation des espaces et l'intégration du changement climatique, et la sensibilité aux conflits dans la prise en compte des vecteurs de conflit, dont l'intégration des diviseurs et connecteurs, et l'économie politique. La *démographie* est également prise en compte de façon transversale en référence aux différents groupes qui composent le tissu social mauritanien, et à l'équité dans l'accès aux biens publics. Les thématiques transversales sont à la fois le sujet d'intervention dédié (comme l'appui à la société civile sur les questions genre, les projets droits humains, les Forces de Défenses et Sécurité (FDS), la migration, le ciblage spécifique des jeunes) et une composante transversale.

Éthique et confidentialité

L'évaluation a été conduite par tous les membres de l'équipe d'évaluation dans le respect des quatre principes éthiques de l'évaluation¹⁵: i) Responsabilité, ii) Légitimité, iii) Impartialité et iv) Protection des individus ou approche « Ne pas nuire » (*do no harm*). En ligne avec l'approche « Ne pas nuire », le bien-être et la sécurité de toutes les parties prenantes ont été assurés à travers une collecte de données sensible, une communication claire et un respect des mesures en place en lien avec la pandémie de Covid-19. La confidentialité des données collectées au cours des entretiens ou lors des visites est garantie. L'anonymat des personnes interrogées est respecté tout au long du processus d'évaluation ainsi qu'à la conclusion de cette évaluation.¹⁶

De plus, tous les membres de l'équipe d'évaluation ont participé à l'évaluation dans le respect des croyances, manières et coutumes des différents groupes et individus interrogés. Les membres de l'équipe sont conscients des biais potentiels qui peuvent émerger durant la collecte de données et ont essayé de trianguler dans la mesure du possible les sources d'informations par exemple en interrogeant une diversité d'acteurs (cf. informations ci-dessus sur les catégories d'acteurs) provenant d'organismes différents (international, national, régional et local) et en organisant des visites de sites dans des régions plus reculées de la Mauritanie tout en respectant les mesures sanitaires en vigueur. Afin de consolider l'analyse des données et d'échanger les points de vue, les membres de l'équipe d'évaluation ont fait le point régulièrement au cours du processus d'évaluation en particulier durant la phase de terrain.

¹⁵ EC Directorate General External Relations, EU Directorate General Development, EuropeAid: (2006) Evaluation Methods for the European Union's External Assistance, Ethical principles, p.87 ou *United Nations Evaluation Group: (2020) Ethical guidelines for evaluation*.

¹⁶ Les informations collectées ne sont partagées par l'équipe d'évaluation uniquement dans le contexte et aux fins des travaux de cette évaluation spécifique. Les données stockées en lien avec cette évaluation ne sont accessibles que par l'équipe d'évaluation qui s'est engagée à la plus stricte confidentialité.



Défis et limitations

L'évaluation n'a pas fait face à des défis majeurs. La *pandémie* de Covid-19 a toutefois affecté cette évaluation à différents niveaux. Le contexte sanitaire a en effet considérablement limité les déplacements à l'international ainsi que dans le pays. La disponibilité des interlocuteurs-clés ainsi que les visites de terrain ont été réduites en raison des contraintes sanitaires. Toutefois, l'équipe d'évaluation a fait preuve de flexibilité afin d'assurer une solide collecte de données. Certains membres de l'équipe principale ont pu se rendre sur le terrain et certains experts internationaux ont travaillé en tandem avec des experts nationaux sur le terrain. En effet, la cheffe d'équipe ainsi que l'expert sectoriel *Gouvernance et État de droit* ont pu aller sur le terrain. Ils ont été accompagnés sur le terrain par deux experts nationaux *Résilience, croissance inclusive et durable* et *Santé*. Les deux experts nationaux ont travaillé en tandem avec les experts sectoriels internationaux qui n'ont pas pu se rendre sur le terrain mais qui ont assisté à distance à la collecte de données pour les secteurs *Résilience, croissance inclusive et durable* et *Santé*. Les experts nationaux ont ainsi réalisé les différentes visites de terrain pour les secteurs *Résilience, croissance inclusive et durable* et *Santé* et conduit les groupes de discussion avec les bénéficiaires. De plus, afin de pallier les limites de déplacement de certains experts internationaux, la cheffe d'équipe a prolongé son séjour sur place et conduit un nombre additionnel d'entretiens en particulier avec des informateurs clés stratégiques sur des aspects à la fois sectoriels et transversaux. L'expert sectoriel *Gouvernance et État de droit* a également accompagné certaines visites effectuées par les experts nationaux afin de les soutenir dans la collecte de données. Les membres de la DUE en Mauritanie se sont aussi libérés pour accompagner le processus de cette évaluation. Ils ont soutenu les experts dans la mise en contact avec les partenaires de mise en œuvre et ont partagé avec l'équipe les différents documents ou informations disponibles en lien avec les interventions et ont facilité la mise en contact avec des points focaux du siège. Toutefois, afin d'assurer l'indépendance du processus d'évaluation, aucun membre de la DUE n'a participé aux entretiens ni aux visites de terrain conduits par les membres de l'équipe d'évaluation. Les effets négatifs de la pandémie sur l'évaluation ont donc pu être fortement atténués.

L'information disponible dans les bases de données de l'UE a varié considérablement selon les secteurs et les interventions. Pour les interventions qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un suivi Results-Oriented Monitoring (ROM - système de suivi externe qui vise à renforcer le contrôle interne, la responsabilité et la capacité de gestion de la Commission européenne en mettant l'accent sur les résultats), seuls les rapports d'activités partagés par la DUE ont pu donner des éléments d'information sur l'atteinte des résultats. Toutefois, les données contenues dans ces rapports ont été de qualité très variée et souvent incomplètes. Les indicateurs de résultat de la stratégie de coopération (PIN 11^{ème} FED) n'ont pas été suivis par les équipes de l'UE ni par les partenaires nationaux. L'équipe d'évaluation a pallié ce manque d'informations en diversifiant les sources d'information utilisées pour répondre aux QE¹⁷. En particulier, dans le cas de manque de données quantitatives, l'équipe a comblé les lacunes en fournissant un effort supplémentaire au niveau de la collecte de données qualitatives, notamment à travers la réalisation d'entretiens. Dans certains secteurs, les opportunités d'entretien ont été plus réduites que dans d'autres, notamment du fait des dynamiques de projet et des possibilités de mobilisation de l'équipe de consultants sur le terrain. L'évaluation de la base de preuve pour les différents indicateurs liés aux CJ de chaque question est disponible en Annexe 4. Le niveau de la base de preuve pour les différents CJ et QE, sectorielles notamment, dépend aussi du niveau d'avancement de certains projets. En effet, certains projets ont connu de nombreux retards et il y avait donc peu d'éléments pour renseigner les avancées. Les indicateurs avaient été formulés essentiellement sur base des documents de projet.

¹⁷ cf. Annexe 4 p 44.



3 Questions d'évaluation et leurs réponses

3.1 QE 1 – Adéquation de la stratégie de l'UE aux besoins du pays

Dans quelle mesure la stratégie de l'UE avec la RIM correspond aux besoins, aux politiques et aux priorités des bénéficiaires de la Mauritanie, et des partenaires et institutions, compte tenu du contexte régional ?



Réponse à la QE

La stratégie de coopération entre l'UE et la RIM a ciblé des problématiques majeures du pays et a bien pris en compte les enjeux de l'UE et de ses EM dans le pays (contexte sécuritaire dégradé, flux migratoires significatifs), qui rejoignent celles du gouvernement.

Les trois secteurs de concentration du PIN 11^{ème} FED (sécurité alimentaire et agriculture durable, santé, État de droit) ont visé des priorités essentielles et s'inscrivent dans la continuité avec les appuis passés en termes de choix sectoriels (notamment en matière de santé, développement rural, justice, migration) avec toutefois une baisse des appuis en infrastructures. Compte tenu des délais d'exécution, un nombre important de projets du 10^{ème} FED ont en fait été mis en place sur toute la durée du 11^{ème} FED (migration, justice, sécurité, centrale hybride de Kiffa, route de Rosso). La période a marqué une évolution avec pour la première fois un engagement dans le secteur de la sécurité et avec un axe régional renforcé, notamment via les appuis au G5 Sahel, et des instruments nouveaux comme le FFU visant à une plus grande efficacité. Les stratégies suivies au niveau sectoriel ont été cohérentes par rapport aux objectifs généraux de stabilisation et développement du cadre de coopération bilatérale. Les appuis individuels ont été bien articulés avec les cadres stratégiques généraux (SCAPP) et sectoriels du pays, que l'UE a d'ailleurs souvent contribué à définir. L'appui sectoriel en santé était par ailleurs cohérent avec les appuis thématiques globaux de l'UE.

Toutefois des écarts entre des préférences exprimées par le gouvernement mauritanien (financement d'infrastructures, appui budgétaire au niveau central, qui ont diminué au cours de la période) et l'appui de l'UE sont parfois relevés, même si au cours de la période d'évaluation, il y a eu deux programmes d'appui budgétaire et un appui en infrastructure notamment à la route Nouakchott – Rosso. La gestion de ces différences reste complexe, soulignant aussi l'utilité des analyses factuelles pour déterminer les appuis. Il n'y a pas réellement eu de plan d'action se reposant sur une analyse de base d'ensemble, mis à jour en fonction de l'évolution du contexte et auquel toutes les interventions de l'UE qui concernent le pays se réfèreraient. La priorisation s'est effectuée essentiellement sur base des secteurs d'intervention, suivant le mode de priorisation du FED. Cette priorisation à base sectorielle reste large, ce qui a néanmoins l'avantage d'une certaine flexibilité, mais ne facilite pas la prise en compte des facteurs multisectoriels qui expliquent certains enjeux (notamment s'agissant de la sécurité alimentaire, migration, radicalisation, gouvernance et société civile, qui nécessitent des approches multisectorielles). Les risques afférents aux interventions ont été analysés de façon relativement formaliste et générale, sans être mis à jour ni réellement atténués.

En particulier, au vu des difficultés d'exécution des interventions, les enjeux du contexte, notamment le faible niveau de capacités locales et la rotation du personnel, n'ont pas été toujours suffisamment correctement anticipés dans la programmation, même s'il y a eu de solides analyses de base concertées dans certains secteurs par exemple dans le secteur santé ou développement rural, non suivies par le gouvernement dans ce dernier cas. Le renforcement des capacités institutionnelles a toutefois été utilisé dans la programmation comme l'un des principaux points d'entrée de nombreuses interventions. Cela a souvent abouti à formuler des interventions trop ambitieuses au vu du contexte, avec des projets qui ont souvent dû être reformulés et adaptés, en matière de sécurité notamment. Les objectifs spécifiques ont été peu définis ou peu orientés vers des résultats opérationnels directs, compte tenu de la faiblesse des institutions. Les approches au niveau local ont été particulièrement clés, même si réduites, alors que les mécanismes de redevabilité aux populations affectées sont restés limités.

Les retards dans la mise en œuvre et la multiplication des instruments de financement utilisés dans certains secteurs en lien avec l'évolution du contexte régional (cf. QE 2) n'ont pas permis d'ancrer les principaux appuis dans un cadre stratégique unique au niveau de l'UE. Les appuis ont suivi différents cadres stratégiques flexibles compte tenu du recours à différents instruments. Hormis dans le secteur de la santé, la formulation parfois modérément ciblée et une structure d'intervention trop complexe ont engendré des décalages plus importants entre le cadre stratégique et la mise en œuvre de la programmation du PIN projets du 10^{ème} FED mis en œuvre sous la période 11^{ème} FED et démarrage très tardif des projets du 11^{ème} FED. Les niveaux d'objectifs ciblés dans le PIN n'ont pas toujours été suffisamment cohérents entre eux (ciblant des niveaux d'effets divers) et les interventions n'ont pas toutes directement suivi les objectifs définis dans le PIN avec donc une absence d'objectifs de référence par rapport auxquels analyser les résultats. Certains leviers clés de développement qui ont pris de l'importance pendant la période d'évaluation (radicalisation, enfants en mobilité, insertion socio-économique de la jeunesse, Formation Technique et Professionnelle (FTP) étaient déjà bien visibles et identifiés dans les cadres stratégiques à l'époque de la formulation du PIN, mais sans



projets correspondants. C'est l'ajout d'instruments plus flexibles (FFU notamment) dans la deuxième moitié de la période qui a permis de réellement cibler ces leviers. Il n'y a pas eu de réorientation des interventions du FED, difficiles à mettre en œuvre pour prendre en compte l'évolution du contexte régional, y compris l'aggravation de la crise sahélienne

L'intégration des thématiques transversales (genre, environnement, droits humains, société civile, démographie) a varié d'un secteur à l'autre et s'est atténuée lors du passage de la conception à la mise en œuvre. Des efforts pour intégrer ces problématiques dans les différents appuis sectoriels sont visibles, avec des interventions dédiées au genre, à certains enjeux environnementaux, et, plus tardivement, à l'insertion de la jeunesse. Les enjeux en matière d'équité et des spécificités démographiques de la Mauritanie n'apparaissent pas de façon explicite dans la programmation. La dimension culturelle complexe de la Mauritanie, unie notamment par l'islam et sur le plan linguistique arabophone, notamment dans certains ministères clés, apparaît peu dans la mise en œuvre de la stratégie de coopération. Au niveau stratégique, ces approches n'ont pas réellement été transfrontalières. Il n'y a pas de liens entre les projets sécurité, économiques, migration et sociaux/radicalisation des pays voisins, alors que la Mauritanie témoigne d'une volonté de s'intégrer aux pays du Maghreb et renforcement sur la période du lien avec la CEDEAO. Plusieurs projets (sécurité, développement rural, migration dans une moindre mesure) couvrent cependant plusieurs pays.

CJ 1.1 : La stratégie de l'UE en Mauritanie est fondée sur une analyse pertinente du contexte et de son évolution

Analyse de contexte et choix des secteurs prioritaires

Au niveau global, le cadre stratégique de la coopération bilatérale s'est fondé sur une analyse pertinente de la situation dans le pays, incluant l'évolution du contexte. Celle-ci a été complétée par des analyses détaillées portant sur des thématiques spécifiques, constituant une base solide pour la formulation générale de la stratégie. Au niveau de l'UE, les analyses communes de pays ont fourni une analyse de contexte utile pour la programmation. Avec un champ d'intervention relativement large, la programmation de l'UE en Mauritanie cible un certain nombre de secteurs complémentaires (cf. CJ 1.2) et avec chacun un haut niveau de besoin. Cela permet de couvrir les fractures et enjeux majeurs du pays.¹⁸ Il n'y a pas eu systématiquement d'analyses sectorielles réalisées par l'UE directement en début du cycle de programmation du PIN pour servir de base à la programmation et définir l'approche d'ensemble, mais un certain nombre d'éléments étaient disponibles en lien avec les interventions précédentes, ou des sources externes. Des analyses spécifiques, souvent initiées en collaboration avec d'autres PTF (Banque Mondiale, AFD, Allemagne, Espagne), ont été menées dans le cadre de la formulation de nouvelles interventions de l'UE (dans les secteurs *Développement rural, Santé, Pêche artisanale, Finances publiques*).¹⁹ Compte tenu des dynamiques institutionnelles, les recommandations émanant de ces études ne sont cependant pas toujours prises en compte, et ne peuvent pas toutes être traitées par l'UE car elles requièrent des actions institutionnelles sur lesquelles l'UE n'a pas de pouvoir décisionnaire.²⁰ Plusieurs études et diagnostics envisagés au niveau sectoriel ou projet n'ont par ailleurs pas été réalisés, pour différentes raisons, et dans d'autres cas, les difficultés à collecter l'information ou des résultats trop généraux n'ont pas permis leur intégration dans la programmation (*Migration, Décentralisation, etc.*). Les différents éléments qui ont marqué l'évolution du contexte national, notamment au niveau politique, ont également été suivis régulièrement et documentés par les rapports annuels, les recherches dans le cadre de projets ou les analyses internes. La mise en place de la Cellule de Conseil et de Coordination Régionale (RACC) renforce aussi les analyses disponibles sur l'évolution et les enjeux du contexte sécuritaire régional.

En outre, un certain nombre d'interventions de l'UE ont pour objectif premier la recherche et le partage d'information. Dans le secteur de la *Sécurité*, c'est par exemple le cas de plusieurs projets IcSP régionaux ou internationaux²¹. Les données collectées ne semblent pas disséminées et utilisées dans le cadre de la programmation nationale cependant. Dans certains cas (Migration, Sécurité alimentaire, Santé), les partenaires

¹⁸ On pense notamment aux éléments suivants : chaîne de gouvernance inclusive et fonctionnelle, insertion socio-économique des groupes à risque, accès aux soins de santé, capacités de gestion du territoire et des flux.

¹⁹ Par exemple, dans le secteur de la Santé, un audit institutionnel a eu lieu et plusieurs de ses recommandations ont été intégrées dans la formulation du programme d'appui au secteur santé (PASS). Le PASS a également cofinancé (avec d'autres partenaires techniques et financiers (PTF) comme l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et la Banque mondiale (BM)) plusieurs études préliminaires à l'élaboration de la Stratégie nationale de financement de la santé visant à la mise en place de la Couverture Sanitaire Universelle (CSU). Dans le secteur *Résilience, croissance inclusive et durable*, le programme de renforcement institutionnel en Mauritanie vers la Résilience Agricole & Pastorale (RIMRAP) a été par exemple la première étape avant la mise en place du large appui à la Sécurité Alimentaire et Agriculture durable (SANAD).

²⁰ Par exemple, la RISAP envisageait de soutenir le Ministère du développement rural et non de le scinder en deux (Ministères de l'agriculture et de l'élevage), mais cette approche n'a pas été suivie par les partenaires nationaux.

²¹ Le programme de l'UE de prévention régionale contre l'extrémisme violent dans le Sahel et le Maghreb (PPREV) sur le suivi des dynamiques de radicalisation, avec la fourniture de bulletins mensuels de situation, le programme AFIC : Africa Frontex Intelligence Community AFIC, avec Frontex sur la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de migrants, le programme ENACT avec l'Institut d'études de sécurité l'ISS sur le crime organisé transfrontalier ou Colibri sur les routes de la cocaïne



de mise en œuvre ont aussi un système de collecte de données dans le secteur qui contribue à nourrir leurs interventions ainsi que les données disponibles pour définir les stratégies et la programmation d'ensemble²², soulignant le rôle de certains acteurs, agences des Nations-Unies notamment, dans le suivi des dynamiques sectorielles.

Les interventions ont été formulés sans prendre en compte systématiquement les spécificités du contexte avec un certain manque de réalisme de la part des acteurs impliqués dans la programmation, parfois détachés du terrain. C'est illustré par des difficultés de mise en œuvre d'un certain nombre d'interventions, notamment des projets FED. Les analyses des capacités et des dynamiques institutionnelles n'ont pas été systématisées au niveau des institutions. On observe une tendance à vouloir standardiser les interventions en Mauritanie, notamment ces projets FED, en suivant le modèle de celles mises en œuvre dans d'autres pays d'Afrique sub-saharienne, sans prendre en compte les lenteurs institutionnelles liées au contexte local. Cette volonté de cohérence des approches au niveau mondial et le rôle du siège dans la formulation, bien que parfois essentiels, contribuent à certains écarts par rapport aux enjeux et opportunités spécifiques de la zone. Les différents aspects liés à la complexité culturelle du pays, comme l'aspect linguistique arabophone et l'influence des pays du Golfe, qui restent les premiers bailleurs dans le pays ces dernières années et influencent la politique du pays ont été insuffisamment pris en compte.

L'appui institutionnel représente une part importante des appuis et le premier point d'entrée dans la plupart des secteurs mais il n'existe pas systématiquement de cadre pour les analyses de base des capacités des acteurs, notamment des acteurs institutionnels, ne sont pas systématiques pour une analyse de base de l'état des institutions, des besoins précis en formation par rapport aux objectifs opérationnels, ou de mécanismes organisationnels à revoir, ce qui permettrait de déterminer les appuis à apporter. Des diagnostics institutionnels ont eu lieu en matière de *Résilience* et pour l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi des Jeunes (ANAPEJ), et *Santé*, et plusieurs recommandations de l'audit institutionnel du secteur de la santé – notamment les propositions de renforcement des missions du Ministère de la santé, d'appui technique et financier – ont été intégrées dans la formulation du Programme d'Appui au Secteur de la Santé (PASS). Il n'y a pas non plus de mécanisme de suivi rapproché pour analyser les évolutions et les écarts restant par rapport aux objectifs initialement fixés et aux financements alloués, déterminés de façon relativement générale. L'analyse de la revue à mi-parcours a revu cependant les financements à la baisse.

Sur le plan régional, l'équipe n'a pas connaissance d'analyses d'ensemble du contexte qui auraient été utilisées par le siège de l'Union Européenne à Bruxelles et la Délégation de l'Union européenne (DUE) pour une programmation intégrée et en synergie avec les pays frontaliers, en dépit des différentes dynamiques régionales liées au pays (G5 Sahel, CEDEAO, pays du Maghreb), afin de suivre de façon précise ces différents vecteurs de changement. L'équipe n'a pas eu connaissance d'analyses d'ensemble documentées, même si la stratégie sécurité et développement au Sahel 2011 de l'UE a fourni un cadre de référence général qui a été révisé en 2021²³. L'approche régionale a lieu au niveau du siège dans une certaine mesure, et avec des interventions qui couvrent plusieurs pays via le FFU et le G5 Sahel notamment. Cependant, il n'y a pas eu de réelles interactions entre les pays, sauf dans les formations / ateliers communs. Un certain nombre d'interventions ciblent de fait les besoins prioritaires sur l'intégration des jeunes, la radicalisation ou la gestion des migrations, qui sont des dynamiques transfrontalières au niveau de la région, mais sans répondre dans les autres pays concernés autour d'objectifs communs clairement définis sur les dynamiques de la zone par rapport à la situation de base (voir QE 2, la QE 5 sécurité et QE 6 migration). Certaines problématiques régionales, notamment sur la gestion des routes maritimes en matière de coopération avec le Sénégal, tant pour les questions de pêche que pour l'exploitation gazière off-shore n'apparaissent pas. Le traitement des dynamiques transfrontalières et le suivi de leur évolution, avec des données de base et analyse de l'évolution de ces phénomènes reste donc limité.

Le choix des secteurs prend correctement en compte les besoins essentiels et les priorités de l'UE dans le pays ; il est justifié compte tenu du faible niveau des indicateurs de développement dans les secteurs concernés, même si le niveau de besoins demeure significatif dans d'autres secteurs qui n'ont pu être priorisés directement dans le PIN. Les priorités de l'UE dans le pays (y compris, la *Sécurité* et la *Migration*) rejoignent celles énoncées par le gouvernement dans la Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée (SCAPP). Globalement, la Mauritanie se classe modestement en matière d'Indice de développement humain (IDH) occupant la 157^{ème} place en 2020.²⁴ En matière de *Gouvernance*, le taux de confiance dans le gouvernement était de 35% selon les données IDH, et 28% pour la confiance envers la justice, plus faible que tous les pays du G5 qui avaient des taux quasiment doubles. Les indicateurs de gouvernance ont par ailleurs décliné depuis le début des années 2000²⁵. Pour la *Santé*, le PASS vient en continuité des projets précédents, en renforçant son appui institutionnel, de l'appui budgétaire SBC CSLP III, qui visait entre autres à « *renforcer les*

²² Par exemple, Displacement Tracker Monitoring (DTM) / Suivi & Traçage des Déplacements de l'OIM pour les migrations.

²³ Le Conseil a émis des conclusions le 16/04/2021 concernant la stratégie révisée « The EU's integrated strategy in the Sahel »

²⁴ La Mauritanie occupait également la 157^{ème} place en 2015 mais avec un score en augmentation, derrière le Pakistan, le Congo, le Zimbabwe ou le Cameroun, mais devant le Rwanda et l'Ouganda.

²⁵ Banque Mondiale, World Governance Index.



capacités de l'État à assurer un service public dans les secteurs de l'éducation et de la santé de base ». Hormis les centres de santé et hôpitaux à Nouakchott, le système sanitaire mauritanien était au bord de la faillite : quand le PASS a démarré, la majorité des centres de santé étaient fermés, et il n'y avait quasiment aucun médecin à l'intérieur du pays. L'indice de couverture des services de santé était de 35,9% en 2014 et 41,1% en 2019. La *Sécurité Alimentaire* est aussi clairement identifiée comme un enjeu majeur à court et long terme compte tenu du changement climatique, de l'urbanisation d'une part et de l'enclavement rural d'autre part, ainsi que des potentialités de développement du secteur. Dans cette thématique, l'impact de l'évolution démographique rapide (le 'dividende démographique') est souvent vu, notamment par les Nations unies, comme une opportunité plutôt qu'un défi majeur. Cela présente cependant des enjeux de développement primordiaux, comme l'éducation, la culture ('les enfants sont la richesse de la famille') et la lutte contre le changement climatique. Si la production de céréales augmente depuis les années 2000, on note une prévalence de la sous-alimentation qui reste préoccupante (10,4% de la population en 2018), et une malnutrition toujours élevée chez les enfants de -5 ans (en 2015, 27,9% souffraient de retard de croissance). La sous-alimentation, après avoir décliné jusqu'en 2011, est en forte augmentation²⁶. L'exode rural des jeunes illustre les besoins en matière de développement local en particulier la disponibilité de services publics de qualité et à proximité, le soutien à l'émergence d'une économie locale, ainsi que les besoins en insertion professionnelle. En matière de *Sécurité*, la gestion du territoire reste un enjeu majeur dans un contexte régional particulièrement dégradé. La sensibilisation à la cohésion sociale, compte tenu de la diversité ethnique dans le pays ainsi que la problématique spécifique des anciennes couches serviles, et la prévention de la radicalisation sont essentielles compte tenu du développement de discours islamistes et des dynamiques régionales. À ce sujet, les efforts sont aussi particulièrement pertinents pour assurer la couverture et le désenclavement des zones frontalières et de soutenir le contrôle de cette immense territoire peu peuplé avec plus de 2000 km de frontières avec le Mali à la fois sur le plan de la sécurité et du développement. Les enjeux migratoires avec la Mauritanie comme point de transit vers l'Europe pour les pays d'Afrique de l'Ouest sont incontestables.

Conformément aux directives du Consensus européen pour le Développement, l'UE a appliqué le principe de concentration sur trois secteurs principaux pour le 11^{ème} FED de façon à maximiser l'impact, avec toutefois des champs sectoriels particulièrement larges en matière de gouvernance, ciblant quasiment tous les aspects de la thématique, de sécurité et de résilience en plus de la santé. Ce principe de concentration est donc, d'une certaine manière, un peu artificiel, puisque le champ de chaque secteur choisi est particulièrement vaste. Les trois secteurs de concentration du FED s'articulent ainsi de façon logique. Tous contribuent plus ou moins directement aux résultats dans les différents secteurs et au développement et à la stabilisation du pays. Le champ large se justifie dans le contexte de la Mauritanie en particulier compte tenu de l'importance des financements UE dans le pays, dans un cadre de partenariat à moyen terme avec une planification sur sept ans, et certains besoins d'urgence récurrents pour les populations, ainsi que des enjeux directs pour l'UE en matière de migration, pêche et sécurité notamment. Les limites en termes de répartition des rôles entre bailleurs et coordination n'ont pas non plus permis un ciblage plus resserré (voir QE3).

Le secteur de l'éducation n'a pas pu être priorisé dans le cadre de cette approche de concentration du 11^{ème} FED et, même si le secteur est lié à de nombreux autres axes d'intervention de l'UE (santé, sécurité alimentaire, migration, prévention de la radicalisation, formation professionnelle), les synergies entre le secteur de l'éducation et les différents points d'entrée que constituent les projets en cours n'apparaissent pas structurées et formalisées. L'UE a une valeur ajoutée par rapport à d'autres bailleurs étant donné que le système formel est en français, l'une des langues de l'UE, en plus de l'arabe. L'éducation n'a pas été priorisée car d'autres intervenants notamment la Banque mondiale (BM), la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque islamique pour le développement et l'Agence Française de Développement (AFD) accompagnent le gouvernement depuis l'élaboration du Programme National de Développement du Secteur de l'Éducation (PNDSE) en 2011. Toutefois les besoins demeurent particulièrement significatifs dans le secteur, notamment s'agissant de l'accès au secondaire pour les filles et dans certaines régions (Guidimakha, Assaba, Gorgol). Il est estimé qu'environ un tiers des enfants de 6-15 ans sont hors du système scolaire ; seulement 4% des enseignants censés utiliser le français comme langue d'enseignement ont le niveau minimal requis dans cette langue ; le taux d'insertion des sortants de la formation technique et professionnelle après un an était en 2017 de 37% et 25% pour les femmes. Selon l'index de la Banque Mondiale sur le capital humain, la Mauritanie se trouve en avant dernière position de tous les pays d'Afrique pour ce qui concerne l'indicateur "éducation". Le gouvernement présidé par le Président Ghazouani a entamé la réforme du système éducatif par un audit du personnel, par un démarrage effectif des cours le premier jour de l'année scolaire 2019-2020 et par un programme accéléré de construction d'infrastructures. Une feuille de route pour la réforme a été adoptée en février 2020 avec la planification et mise en œuvre qui sera déclinée dans le PNDSE III. Le plan de riposte à la pandémie de Covid-19 a néanmoins monopolisé une part significative des efforts des pouvoirs publics. Les enjeux sont tels qu'avec l'arabisation (poussée par les pays du Golfe) il n'y a presque plus de jeunes qui parlent français car il n'y a plus assez de professeurs de français. L'inspecteur général de l'éducation nous a signalé dans une entrevue antérieure, que la Mauritanie doit faire appel aux professeurs retraités pour enseigner le français.

²⁶ 12,3% en 2004-2006, 7,3% en 2011-2013 et 10,3% en 2016-2018



Identification des vecteurs de crise

Des analyses de risques, relativement générales et non mises à jour par la suite, sont souvent intégrées dans les documents de projet. Dans le cas de l'approche sécurité et développement, certaines actions relativement limitées de développement ont été réalisées en lien avec les FDS (par exemple les forages de puits qui bénéficient aux populations et aux groupements nomades ou la construction d'écoles qui était prévue mais n'a pas pu être réalisée).²⁷ Il ne semble pas y avoir eu de réflexion sur la participation des FDS à des actions de développement et leur implication dans la construction d'infrastructures de base. Cela pose le risque de biaiser la perception des acteurs de développement et leurs liens avec des acteurs militaires, et donc potentiellement partie prenante de conflits avec des enjeux de sécurité et d'accès aux communautés impliquées dans les conflits. Il y a en effet de façon générale dans le Sahel des questions sur la neutralité des acteurs d'aide. Cette question ne se pose pas directement en Mauritanie comme il n'y a pas de conflits actifs, mais cela peut avoir des effets indirects comme les interventions ont lieu dans les zones frontalières sujettes aux échanges. Un projet sécurité récent autour de la Force Conjointe du G5 Sahel vise à atténuer les risques d'abus des FDS mobilisées pour des interventions visant à renforcer le respect des droits humains, et un projet envisagé également de justice militaire dans le cadre du FFU.

Les enjeux liés au possible détournement de l'aide dans les appuis de l'UE ne font pas l'objet d'un traitement spécial, même si l'UE n'a pas été au centre de scandales majeurs de corruption à ce stade. Les taux de corruption sont cependant particulièrement importants dans le pays et les arrangements et 'dessous de table' liés à tout type de transaction, notamment aux contrats d'infrastructures sont récurrents, ce qui explique aussi l'intérêt pour ce type d'activités.

En outre, les actions mises en œuvre ne ciblent pas toujours de façon optimale les vecteurs de crise. Un certain nombre d'interventions visent les zones géographiques clés, comme les zones frontalières du Sud et certains groupes de populations particulièrement à risque.²⁸ Les données sur les dynamiques sécuritaires et risques de conflit sont limitées et donc peu intégrées dans la programmation. Ainsi, le ciblage de certains bénéficiaires demeure assez général. En lien avec les points précédents, bien que la conflictualité sahélienne, pour une part, se déroule aux frontières de la Mauritanie, l'équipe n'a pas connaissance d'analyse de conflits ou d'études sécuritaires spécifiques sur le Sahel ou le pays qui auraient nourri la programmation des différents secteurs pour une approche intégrée, notamment s'agissant des foyers et dynamiques de radicalisation ou des niveaux de délinquance chez les jeunes et populations marginalisées.

L'absence de prise en compte de la question de l'éducation en lien avec certains efforts de concentration constitue une limite dans le traitement des vecteurs de crise et dans l'optique d'une approche intégrée. L'éducation est au centre de nombreux enjeux, en lien avec la formation professionnelle, la promotion de la femme, le rôle de citoyen, le secteur de la migration et la prévention de la radicalisation. Certains financements soutiennent indirectement les conditions de vie dans les écoles, mais il n'y pas eu d'interventions se focalisant sur l'accès au système scolaire formel et la structuration des écoles coraniques. L'évolution de l'Islam dans le pays, avec notamment une augmentation du nombre de mosquées fragilise la tradition malékite soufie.²⁹ Le gouvernement met en place certaines mesures pour structurer les écoles coraniques, notamment en créant récemment des centres d'accueil pour les enfants talibés, qui pourraient être accompagnées par des appuis complémentaires, notamment pour favoriser les passerelles avec l'enseignement formel.

Enjeux spécifiques des thématiques transversales

Les enjeux spécifiques des thématiques transversales jeunes, genre et droits humains ont été clairement reconnus au cours de la programmation avec des projets dédiés – notamment dans la Formation Technique et Professionnelle (FTP) – mais leur prise en compte dans la conception et le suivi des autres interventions de façon transversale a fait l'objet de peu de synergies. Au niveau d'ensemble, le PIN mentionne qu'une attention spécifique devrait être portée aux thématiques transversales genre, droits humains et société civile dans les trois secteurs de concentration, notamment en lien avec la Stratégie Nationale d'Intégration du Genre (SNIG) de 2011, et le plan d'action national de la femme rurale. Par ailleurs, une part significative des interventions est en fait dédiée à traiter directement ou indirectement les thématiques transversales, notamment genre, jeunes, environnement et droits humains avec des projets spécifiques sur ces sujets. Le Tableau 2 ci-dessous présente un aperçu des enjeux spécifiques des thématiques transversales.

²⁷ On se réfère aux actions suivantes : hôpital mobile, appui au forage de points d'eau, et il a aussi été envisagé des appuis à l'éducation et au stockage du sel dans les zones frontalières.

²⁸ Des populations particulièrement à risque telles que les jeunes et migrants, mais de façon relativement large, enfants migrants et les réfugiés.

²⁹ On note une augmentation de mosquées de 46 en 1989 à plus de 4.000 en 2010 et plus de 10 000 en décembre 2020 pour 7 918 Mahadras, avec un financement important des monarchies pétrolières du Golfe Persique.



Tableau 2 *Enjeux spécifiques des thématiques transversales*

<p>Équité et promotion d'une approche basée sur les droits humains</p>	<p>La question transparaît dans les choix programmatiques, en appui aux groupes marginalisés et avec des interventions dédiées à la promotion des droits humains, par la société civile notamment et la formation des services étatiques sur ce sujet. L'appui à l'assurance-maladie relève de la mise en pratique du droit à la santé, de même la promotion du droit des détenus et la prise en charge des victimes de violence basée sur le genre (VBG). L'approche PASS est basée sur les droits de fruition du service côté offre et côté demande. Cette approche est totalement novatrice non seulement pour le pays mais bien au-delà.</p>
<p>Les enjeux démographiques</p>	<p>Particulièrement sensibles en Mauritanie en termes de répartition entre les différents groupes sociaux, ils n'apparaissent pas clairement intégrés dans la programmation. Sans entrer dans des détails de différenciation ethnique qui risquerait de poser des problèmes éthiques et politiques, il n'y a pas d'analyse sur les enjeux liés aux rôles des différents groupes ethniques et sociaux dans les dynamiques mauritaniennes et les paramètres à prendre en compte pour définir et formuler une intervention et cibler les bénéficiaires. Les dynamiques de gouvernance et de légitimité des différents groupes sociaux n'apparaissent pas non plus dans la préparation de la programmation, par exemple s'agissant des droits des migrants en Mauritanie et des leviers éventuelles pour créer un intérêt politique en la matière. Cela permettrait d'identifier et anticiper les blocages et contraintes potentielles sur la programmation, et d'avoir une vision plus fine des biais éventuels en termes de résultats.</p>
<p>L'environnement</p>	<p>Les interventions de développement durable sont les principales actions liées à l'environnement, de même que la gouvernance en matière d'accès au foncier et la gestion des espaces naturels. En matière de santé, la gestion et le traitement des déchets hospitaliers biomédicaux, de même que l'écoconstruction dans le cadre de la réhabilitation/construction de structures sanitaires, constituent des préoccupations du PASS. L'élaboration du Guide pratique de gestion de déchets issus des soins en 2020 et le fait qu'une stratégie nationale pour le développement durable a été rédigée en 2019 permettent d'avoir un cadre mis à jour pour mettre en œuvre des actions dans ce domaine.</p>
<p>Le genre</p>	<p>L'importance de cet aspect est reconnue dans la plupart des cadres et stratégies sectorielles. Le genre a été discuté lors des deux dialogues politiques de 2019, incluant une présentation de la stratégie genre par l'Ambassadeur espagnol. Cette stratégie concerne de façon transversale toutes les interventions de l'UE et des EM. Toutefois, sa mise en application dans les appuis reste inégale. Les données ne sont pas toujours désagrégées par genre au niveau de la conception et du suivi des interventions. Les analyses différenciées sur les résultats dans les secteurs en matière de genre restent limitées. Le contexte pour traiter de ces questions au niveau stratégique reste difficile. En particulier, la loi cadre contre les violences faites aux femmes est toujours en suspens même si des efforts sur le plan institutionnel sont mentionnées avec la révision du Code de Statut Personnel et la mise en place d'un Observatoire sur le Genre. Le genre est pris en compte spécifiquement en lien avec la santé (campagne de sensibilisation, prise en charge des victimes de VBG). Dans le secteur de la gouvernance, l'amélioration des conditions des détenues dans la prison des femmes et leur insertion ainsi que le partenariat avec les coopératives dans des projets pilotes de gestion des déchets sont des actions concrètes qui contribuent à une prise en compte de la problématique genre. Une proportion importante de jeunes femmes a été intégrée dans les programmes de formation professionnelle même dans des secteurs très masculinisés comme le Bâtiments et Travaux Publics (BTP) et la pêche artisanale.</p>
<p>La jeunesse</p>	<p>Au sens large, elle constitue une problématique majeure dans le pays puisque 60,2% de la population a moins de 25 ans³⁰, et son insertion socio-économique ainsi que dans les mécanismes de gouvernance est un enjeu de la sécurisation du Sahel. Elle fait l'objet de plusieurs appuis de l'UE, en lien avec l'emploi, la formation professionnelle et la prévention de la radicalisation, ainsi que l'intégration dans les mécanismes de gouvernance. Grâce aux interventions de l'UE, il y a eu aussi une prise de conscience et une mise à l'ordre du jour de l'agenda politique et de développement des questions jeunesse et emploi.</p>

Prise en compte des besoins spécifiques des bénéficiaires et des spécificités (notamment sociales) du contexte mauritanien

Il existe des exemples d'intégration des dynamiques locales et de prise en compte d'approches endogènes dans les interventions, mais elles restent limitées par rapport aux approches de renforcement institutionnel. Le Tableau 3 ci-dessous illustre l'intégration de ces dynamiques par secteur d'analyse.

³⁰ MASEF (2014) : Déclaration politique de population, p.5.



Tableau 3 Intégration des dynamiques locales dans les différents secteurs appuyés

Gouvernance	Dans le secteur de la <i>Gouvernance et État de droit</i> , la réalisation d'une enquête de perception des usagers de la justice a permis de mieux adresser les différentes contraintes et prendre en compte les difficultés du secteur dans la programmation. Concernant l'appui à la décentralisation, il ne semble pas que les dynamiques locales et les contraintes des acteurs aient été prises dans la programmation. Il en est de même pour la gestion des finances publiques ou peu de consultations ont été faites avec le secteur privé et la société civile.
Sécurité	Dans le secteur <i>Sécurité</i> , les projets capitalisent sur des approches développées spécifiquement en Mauritanie en matière de gestion de l'Islam et d'approches sécurité et développement, sur base de la Stratégie interministérielle de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, particulièrement novatrice en son temps et adaptée au contexte spécifique de la Mauritanie. On peut noter aussi la mise en place d'une unité méhariste et la prise en compte des zones les plus enclavées du Nord Est. Certaines actions comme l'unité ULM semblent en revanche un peu hors sol.
Migration	Dans le secteur <i>Migration</i> , après avoir appuyé des centres d'accueil, l'UE considère maintenant l'éventualité de soutenir un système d'accueil en famille spécifique qui s'apparente aux pratiques locales de la Cavalla. La validation par le gouvernement est en attente. Pour les actions au niveau des communautés (comités dans les zones transfrontalières par exemple), le personnel déployé est originaire de la zone et connaît donc bien les problématiques des communautés dont il est issu, notamment sur les zones transfrontalières.
Santé	En matière de <i>Santé</i> , une analyse socio-anthropologique s'est déroulée en février 2020 afin de permettre d'avoir un regard socioculturel et de progresser dans l'approche de recherche-action participative. D'autres missions de la même anthropologue sont programmées. Cet appui est souhaité au sein de l'équipe projet par l'appui institutionnel du PASS pour faciliter la compréhension socioculturelle d'une façon approfondie aux niveaux opérationnel et central. Une approche à base communautaire a aussi été développée. L'équité figure comme objectif clé en ciblant les niveaux communautaires, primaire et secondaire. Les enquêtes à indicateurs multiples (MICS) et démographiques et de santé (EDS) fournissent des données désagrégées selon différents gradients sociaux ce qui a permis de mener des analyses sur l'équité des indicateurs retenus.
Résilience	En matière de développement rural (secteur <i>Résilience, croissance inclusive et durable</i>), des consultations ont eu lieu au niveau communautaire, notamment les diagnostics effectués par les consortiums d'Organisations Non-Gouvernementales (ONG) dans le cadre du programme de Renforcement Institutionnel en Mauritanie vers la Résilience Agricole & Pastorale (RIMRAP), dans quatre wilayas du Sud. Ces diagnostics doivent servir aux programmes de Renforcement des investissements productifs et énergétiques en Mauritanie pour le développement durable des zones rurales (RIMDIR) et de Promotion du développement de filières agricoles et pastorales durable (RIMFIL). Un diagnostic socio-anthropologique portant sur les pratiques nutritionnelles et sur les pratiques économiques collectives dans la zone de Kaédi, a été réalisé par le programme SAFIRE en 2019. Ses recommandations, très utiles et intéressantes, devraient être davantage diffusées. Toutefois, certains de ces diagnostics ont davantage un accent sociodémographique que technique, et leur exploitation est difficile.

CJ 1.2 : La stratégie a été adéquate pour atteindre les objectifs visés

Cohérence interne de la stratégie

Le PIN UE-Mauritanie du 11^{ème} FED a capitalisé sur les axes et actions du 10^{ème} FED. Le FFU soutient aussi la capitalisation sur des dynamiques lancées par les interventions précédentes, ainsi que l'adaptation au contexte de crise régionale. Les axes marquent une certaine continuité et une capitalisation sur les résultats et enseignements des appuis passés. Cela est visible en termes de choix sectoriels, avec la poursuite d'actions dans certains secteurs complexes, qui étaient ciblés auparavant (notamment en matière de santé, développement rural, justice, migration) avec toutefois une baisse des appuis en infrastructures, et une adaptation aux enjeux. Le PIN du 10^{ème} FED ciblait une dimension d'« intégration régionale et transports », ainsi que d'appui budgétaire significative, abandonnées lors du 11^{ème} FED, en lien avec des enjeux de gouvernance et durabilité. Entre ces deux cadres de partenariat, les montants ont augmenté de façon significative alors que les faibles capacités d'absorption n'ont pas évolué, conduisant à une réduction du PIN de 35 MEUR lors de la révision à mi-parcours, notamment en matière d'État de droit avant une révision ad hoc en 2020 qui a conduit à une augmentation de 15 MEUR. La période a marqué une évolution avec pour la première fois un engagement dans le secteur de la sécurité dès le 11^{ème} FED et un axe régional renforcé, notamment via les appuis au G5 Sahel, et des instruments nouveaux comme le FFU visant à une plus grande efficacité. Le FFU a permis de soutenir les interventions en matière de gestion de la migration, formation professionnelle, création de nouveaux services de sécurité, avec de multiples axes d'intervention, incluant de gros projets multi-composantes ciblant le nexus et associant protection maritime, sécurité maritime, finances publiques via la modalité d'appui budgétaire réinstituée à la faveur des évolutions politiques du pays. Les autres appuis dispensés sous les autres instruments ont complété ces axes d'ensemble très généraux.



Tableau 4 Tableau de comparaison générale des interventions sous le 10^{ème} et 11^{ème} FED

	PIN 10^{ème} FED, 2008-2013 <i>Allocation indicative de 156 Mio EUR</i>	PIN 11^{ème} FED, 2014-2020 <i>Allocation indicative de 195 Mio EUR, après revue à mi-parcours, 160 Mio EUR</i> <i>Allocation finale près revue ad hoc, 175 Mio EUR</i>
Objectif principal	Appui à la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté du gouvernement mauritanien à travers un appui renforcé à la gouvernance, des interventions ciblées dans le domaine de l'intégration régionale et une contribution dans les secteurs vitaux du pays (OMD, sécurité alimentaire).	Contribution à la stabilité et à la prospérité du pays à travers le développement durable, notamment en renforçant ses institutions et en promouvant une croissance inclusive et soutenable
Domaines de concentration	<u>Gouvernance</u> – 47 Mio EUR (Décentralisation et développement local modernisation de l'État, culture citoyenne) <u>Intégration régionale & transports</u> – 56 Mio EUR (travaux routiers, appuis institutionnels aux réformes) <u>Appui budgétaire général</u> – 40 Mio EUR <u>Hors concentration</u> – 13 Mio EUR (Accompagnement des APE, Gestion des flux migratoires)	<u>Sécurité alimentaire et agriculture durable</u> – 78 Mio EUR État de droit – 59 Mio EUR prévu, 17 Mio EUR après révision Santé – 44 Mio EUR <u>Autres mesures d'appui</u> – 14 Mio EUR prévu, 36 Mio EUR après révisions : Mesures d'appui – 6,5 Mio EUR Appui à l'ON – 3,5 Mio EUR, Infrastructures, finalisation route Nouakchott / Rosso – 22 Mio EUR Réforme des finances publiques – 4 Mio EUR.

L'approche intégrée de la coopération UE-Mauritanie, qui cible différents secteurs et plusieurs niveaux d'intervention, a été cohérente par rapport aux objectifs généraux de stabilisation et développement.

L'approche suivie cible clairement différents axes et certaines synergies, au moins sur le plan stratégique. Les trois secteurs de concentration du FED s'articulent ainsi de façon logique. Tous contribuent plus ou moins directement aux résultats dans les différents secteurs et au développement et à la stabilisation du pays. La diversité des appuis de l'UE permet de traiter les fragilités du contexte en fonction de différents niveaux de temporalité : prévention avec un travail sur les causes structurelles (par exemple emploi des jeunes et des femmes, formation professionnelle, structures des services de base), traitement des risques à moyen terme (évolution des comportements et pratiques, radicalisation, agriculture), et à court terme, au sens où ils visent des résultats opérationnels immédiats, en complément de l'aide d'urgence apporté par DG ECHO (voir aussi QE 3) (sécurité alimentaire, accès à l'eau et à l'énergie, santé maternelle et infantile). Les interventions contribuent aussi à appuyer la gouvernance du pays via un équilibre des pouvoirs en renforçant le rôle de la société civile, et l'intégration des populations à risque et groupes marginalisés.

La recherche de synergies entre les programmes financés par l'UE n'est pas réellement structurée et est laissée à l'appréciation des acteurs. Ainsi, des synergies existent au niveau de la Formation Technique et Professionnelle (FTP) et la pêche, où l'approche structurante promue par l'UE favorise l'ouverture de chantiers-écoles dans divers secteurs. La recherche de synergies entre les secteurs voire les actions conjointes entre les projets ont été positives dans le domaine de la formation professionnelle. En outre, les négociations sur l'accord de partenariat de pêche durable entre l'UE et la Mauritanie incluent l'appui au secteur artisanal qui fait aussi l'objet du projet Promopêche. Les synergies n'ont cependant pas été systématiques alors que d'autres thématiques ont vocation à être conjointes, par exemple la stabilisation ou la migration. Néanmoins, des consultations ont lieu pour l'élaboration de tous les projets financés par le FED à différents niveaux : Quality Review Group, consultations interservices et États membres via la comitologie avant l'adoption par la Commission. Pour le FFU, des consultations des parties prenantes ont systématiquement lieu au niveau Quality Review Group, États membres et partenaires du projet lors du comité opérationnel. Toutefois, lors de leur mise en œuvre, il n'y a pas d'interactions entre les projets traitant de la même problématique, de cadre de concertation dédié, ni de consultation systématique au moment de l'élaboration des plans de travail et planification des activités entre les projets. Des dynamiques sont parfois initiées pour la coordination des appuis, mais cela ne se matérialise pas toujours en l'absence de réelles contraintes contractuelles. Bien que l'amélioration de la prise en charge de la malnutrition fasse partie des résultats attendus du PASS, il n'y a pas de synergie claire entre les appuis au secteur santé et ceux au développement rural, en dépit d'une demande d'intégration du niveau technique. Au moment de sa programmation, le niveau technique a demandé à ce que le secteur 3 (santé), plus tardivement formulé, soit articulé avec le secteur 1 y compris géographiquement; cette proposition n'a pas été retenue.

Les interventions ne sont pas toutes directement liées aux objectifs définis dans le PIN et donc il n'y a pas réellement d'objectifs de référence par rapport auxquels analyser les résultats. Les appuis sous le FED ont été décalés de façon significative, avec notamment des interventions du 10^{ème} FED qui n'ont débuté qu'après ratification du PIN du 11^{ème} FED. Les objectifs de la programmation liée au FED ont été mis en place de façon irrégulière, notamment en matière de justice, État de droit, sécurité et migration et le PIN a été suivi de



façon irrégulière en fonction des secteurs. Un certain nombre de fragilités clés ont ainsi été traitées dans le cadre de projets qui ont complété les actions du FED, via le FFU notamment. De façon générale, les appuis se sont aussi additionnés progressivement, avec différents instruments mobilisés, EIDHR, IcSP et FFU. Les appuis du FFU sont régulièrement élaborés au siège de l'UE à Bruxelles, avec des consultations avec la DUE, qui ne sont pas toujours systématisés notamment pour les projets régionaux. Les ambassadeurs à Bruxelles des pays partenaires concernés par les projets, participent aux Comités Opérationnels. (Cf. aussi QE 2). Les objectifs sont définis par instrument, et par projet, et non par secteur ou pour l'ensemble des interventions. Cela est dû aussi à la faiblesse structurelle pour le suivi des cadres nationaux (absent ou particulièrement peu suivis dans les secteurs sécurité et migration), malgré les moyens mis à disposition par la DUE aux institutions nationales pour le faire. Toutefois, dans certains secteurs, comme la santé et la croissance inclusive et durable, les appuis ont été essentiellement dispensés dans le cadre des grands projets nationaux du PIN, ce qui facilite un pilotage d'ensemble, dans une certaine mesure, avec une complexité liée au nombre d'acteurs impliqués dans les diverses composantes.

En analysant le PIN du 11^{ème} FED en particulier, les objectifs pris au sens littéral, sont formulés de façon relativement ambitieuse et sont parfois structurés à des niveaux différents. L'objectif général est d'« *améliorer durablement la santé des populations et d'atténuer l'impact de la pauvreté sur les groupes vulnérables* », en matière de *Résilience, croissance inclusive et durable*, « *renforcer la résilience des populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle en Mauritanie* ». L'objectif spécifique 3 de développement des filières semble ambitieux par rapport à la structure productive en place. En matière de *Santé*, il s'agit de permettre un accès équitable à des soins de santé primaires de qualité et leur utilisation, au niveau impact et cela impliquerait une couverture nationale des interventions, et en 2, un niveau outcome, améliorer la disponibilité des Ressources Humaines. La migration n'apparaît pas dans le PIN, mais le projet du 10^{ème} FED n'avait en fait pas réellement débuté. Pour la *Gouvernance et État de droit*, la gestion des finances publiques est transversale et peu détaillée et aucune mention n'est faite de l'appui à la société civile. La distinction entre les objectifs généraux et spécifiques justice est tenue (on se réfère dans deux cas à l'accès à une justice équitable et inclusive). En matière de *Sécurité*, il y a aussi cette redondance avec un focus sur la coordination interservices et transfrontalières alors que cet aspect figure de façon marginale dans la programmation. L'approche sécurité et développement, qui est le cœur du projet FED afférent, n'est pas mentionnée. Il n'y a pas eu non plus de projets directement cohérent avec l'objectif spécifique 4 de l'État de droit « *Contribuer à la prévention des conflits par un renforcement du dispositif de FTP* », mais des projets pour soutenir l'insertion des jeunes ont été réalisés en lien avec la prévention des conflits, et l'appui aux Directions de la Jeunesse.

Au niveau régional, on ne trouve pas non plus de cadre stratégique intégré auquel se rapportent l'ensemble des projets financés par les différents instruments et départements de l'UE, ce qui limite une vision claire de la stratégie d'intervention et un pilotage d'ensemble des dynamiques régionales et projets mis en œuvre pour les cibler.

L'UE a mis en place des interventions composantes cohérentes, ciblant différents niveaux d'intervention, avec un double ancrage aux niveaux national et local, mais une tendance à se focaliser sur l'appui institutionnel au niveau national comme point d'entrée dans de nombreux secteurs. Dans certains secteurs, l'articulation entre différents niveaux d'intervention au niveau institutionnel et au niveau des populations a permis aussi de favoriser les dynamiques sectorielles dans certains cas. Dans le domaine de la *Santé*, le principe d'un double ancrage de l'intervention au niveau central et au niveau périphérique (deux Moughataas³¹, une urbaine et une rurale) permet un dialogue politique interne au pays, entre les autorités nationales et sa population, de même que le pilotage sur le terrain des réformes initiées au niveau central. En revanche, en matière de *Sécurité et Migration, Justice, Décentralisation, Finances publiques*, l'appui a été cependant très largement au niveau institutionnel en termes de renforcement des capacités des structures étatiques et d'appui à l'offre de services, même si certains approches directement auprès des populations ont pu avoir lieu de façon marginale (approche sécurité et développement avec des forages de puits, comité de protection communautaire dans les zones frontalières), avec un déséquilibre donc pour atteindre les bénéficiaires finaux. Dans le secteur *Résilience, croissance inclusive et durable*, RIMRAP, RIMDIR et RIMFIL témoignent d'une bonne cohérence interne.

La multiplicité des projets dans certains secteurs complexifie la logique d'intervention sectorielle et globale, en même temps que le lancement de dynamiques à différents niveaux. Cela n'est pas source d'incohérences majeures car les objectifs des projets sont complémentaires et cohérents mais cela complique la lisibilité des logiques d'interventions et du niveau de couverture des besoins prioritaires, d'autant plus que dans certains cas le renforcement de la coordination était l'un des objectifs affichés. En matière de *Gouvernance et État de droit* et *Sécurité* notamment, au-delà de grands projets nationaux à tendance dysfonctionnelle, on voit une multitude d'interventions sur des problématiques spécifiques qui impliquent potentiellement les mêmes acteurs dans une optique de renforcement des capacités et alors que le suivi opérationnel des résultats fait

³¹ La [Mauritanie](#) est divisée en six régions composées de 12 [wilayas](#) et un district fédéral. Chaque wilaya est elle-même subdivisée en départements ou *moughataa* (52 au total), divisés en 216 communes.



défaut. Dans les secteurs de la *Sécurité et Migration*, alors que l'objectif initial affiché était de renforcer la coordination interservices, de nouvelles entités avec des mandats relativement proches sont créées.

Les objectifs, et les cadres logiques, des interventions ont parfois été formulés de façon trop générale.

Les documents de projet dans plusieurs secteurs n'explicitent pas les résultats opérationnels escomptés ou les étapes intermédiaires à suivre pour atteindre les résultats généraux visés (p. ex. en termes de capacités des structures appuyées ou d'évolution des dynamiques sectorielles). Dans le secteur *Résilience, croissance inclusive et durable*, le cadre logique du programme RIMRAP vise aussi un objectif général à très haut niveau (« renforcer la résilience des populations vulnérables... ») qui ne peut être atteint par l'objectif spécifique du programme (« renforcer la gouvernance... ») puisque la résilience ne dépend pas seulement de la gouvernance. Si l'objectif général s'appuie non pas uniquement sur l'appui à la gouvernance (via le RIMRAP), mais également sur les infrastructures (RIMDIR) et les filières (RIMFIL), cela n'est pas documenté et mentionné dans le cadre logique révisé d'avril 2015 du RIMRAP. De plus, étant donné que l'appui était séquencé, les projets RIMDIR et RIMFIL ont été lancés ultérieurement. Les indicateurs³² visent un impact qui ne peut raisonnablement être obtenu dans le cadre du programme et ne permettent pas de suivre de façon précise le processus de mise en œuvre. De plus, les hypothèses (« le gouvernement s'engage et mobilise... ») se sont révélées creuses – notamment en matière de mobilisation des ressources humaines, sans que le RIMRAP ne soit corrigé pour autant. Le projet « sécurité et développement » a quant à lui le double objectif de « renforcer les capacités des services de sécurité du pays » et de « sécuriser et améliorer les conditions de vie des populations dans la zone sous régime spécial », ce qui reste particulièrement vaste et en fait n'a pas pu être mis en œuvre car les populations civiles sont interdites dans la ZRS, ce sont les populations sous la ZRS qui ont pu être ciblées, et de façon moindre que prévu. En matière de *Santé*, le cadre logique du contrat de subvention avec le Ministère de la Santé est particulièrement large et ne se limite pas aux effets du PASS, ce qui rend difficile une analyse approfondie des contributions du programme aux résultats. A cela s'ajoutent plusieurs erreurs dans les valeurs de référence et cibles mentionnées, qui ont donc dû être révisées par l'équipe projet. Vu que l'UE n'avait pas une bonne connaissance du secteur au moment de la programmation et s'est basée sur des indicateurs internationaux, la plupart des indicateurs du PIN sont indisponibles tels qu'initialement formulés et proposés dans le rapport de démarrage. Par ailleurs, ces indicateurs ne permettent pas d'appréhender correctement les acquis d'un programme de renforcement institutionnel. Toutefois, la logique d'intervention du PASS, y compris le choix des priorités d'intervention, est parfaitement cohérente avec l'analyse de situation qui a relevé notamment les problèmes de gouvernance et de ressources humaines.

Ces cadres logiques ont donc été parfois reformulés. Dans le secteur *Résilience, croissance inclusive et durable*, l'Assistance Technique Internationale du RIMRAP (IRAM) a notamment procédé à une harmonisation du cadre logique du programme, lequel présentait à l'origine une architecture extrêmement complexe. Ayant anticipé la diversité des acteurs, l'harmonisation était prévue dès le départ dans un Résultat initial (« Résultat 0 ») des contrats des ONG, afin d'harmoniser indicateurs, logiques d'interventions et méthodologie.³³ Pour la *Migration*, le Programme d'appui à la Stratégie Nationale de Gestion de la Migration (PASNGM) a également dû être reformulé, ainsi que le projet Save the Children Appui à l'enfance migrante, et en matière de *Sécurité* le projet d'Appui à la résilience et à la cohésion culturelle et sociale en Mauritanie (CORIM).

Le renforcement des capacités des institutions a été utilisé comme point d'entrée principal pour escompter obtenir des effets opérationnels, avec dans les projets un certain réflexe à la création d'institutions, mais les faiblesses institutionnelles, et parfois les faiblesses des partenaires (voir QE2) ont affecté la logique d'intervention. Plusieurs interventions visaient le renforcement d'institutions relativement faibles, dans un contexte politique particulièrement compliqué avec une forte centralisation des pouvoirs et rotation du gouvernement. Le ciblage de catégories de bénéficiaires spécifiques n'a pas été possible dans certains cas par le point d'entrée institutionnel puisqu'il fallait d'abord avoir un fonctionnement minimal des institutions.³⁴ Les appuis dans les secteurs de coopération prioritaires ont connu différents goulots d'étranglement (cf. QE sectorielles) qui ont révélé les limites de cette approche institutionnelle dans un contexte où les dynamiques des services étatiques ne sont pas propices à la mise en œuvre d'initiatives larges et ambitieuses. En matière de Croissance Inclusive, l'AECID qui avait la responsabilité de l'appui institutionnel du MDR, n'a pu atteindre ses objectifs. Les approches par la base, au niveau des communautés avec lesquelles les ONG avaient depuis longtemps établi des relations de confiance, ont en revanche bien fonctionné, notamment avec le RIMRAP (ce fut moins le cas avec les structures décentralisées). Dans le cas du PASS, l'articulation de différentes composantes, par exemple avec un appui à la fois à l'offre et à la demande de service était aussi particulièrement judicieuse. Au niveau régional, la création du G5 Sahel et ses différentes entités n'a pas eu d'effets sur le mode de coopération entre les services étatiques des pays concernés. En matière de *Migration*,

³² Indicateurs qualifiés de 'stratosphériques' par certains acteurs clés: i) Evolution du taux des très pauvres ; ii) Evolution des revenus féminins tirés des ressources agro-sylvo-pastorales. iii) Indice de couvert végétal en progression dans les espaces sous gestion locale : 10% de plus que le témoin.

³³ Trois résultats escomptés avec cinq composantes, des approches différentes pour chaque consortium d'ONG, trois catégories d'acteurs (sans compter les intervenants nationaux) qui était liés à la DUE par sept contrats directs.

³⁴ On peut notamment faire référence ici aux enfants en mobilité, ce qui dépend du système de protection de l'enfance plus général, ou Migr'Actions qui a en fait appuyé l'ANAPEJ de façon plus large.



un centre de coordination régional est en construction à Sélibaby, sans qu'il n'y ait pour l'instant d'approches conjointes entre les pays.

De façon générale, les intrants ont été adaptés aux objectifs, même si le niveau de produits des interventions n'est pas toujours suffisant pour entraîner des résultats et impacts clairs. Les difficultés de décaissement liées aux capacités d'absorption dans certains projets semblent indiquer que les intrants, en termes de ressources financières, étaient suffisants par rapport aux objectifs dévolus, même si des insuffisances peuvent parfois apparaître pour des activités spécifiques. Au niveau de certaines activités, notamment infrastructures, on trouve des exemples d'intervention plus couteuses qu'anticipé.

Pour certaines interventions, le nombre de bénéficiaires et le dimensionnement des projets restent limités pour des effets d'échelle. En matière d'appui à l'emploi des jeunes, le nombre de bénéficiaires³⁵ ne permet guère de montrer de diminution du chômage. L'enquête INAP-FTP indique que le ratio de FTP demeure à moins de 1% de l'ensemble de la population en âge de travailler et le résultat escompté de ces formations – l'insertion dans le monde du travail – n'est pas monitoré. De façon générale, il n'y a par ailleurs aucun système de mesure en place du chômage dans le pays. Sur le cas des jeunes bénéficiaires de formation technique et professionnelle, le flux annuel de sortants de l'ensemble des établissements publics de formation en Mauritanie, tous niveaux confondus, est d'environ 2000/an. L'appui de l'UE rajoute à ce chiffre des centaines de jeunes chaque année, ce qui n'est donc pas du tout négligeable en termes quantitatifs. Malgré le besoin de données complémentaires, le taux d'insertion des formations en certificat de compétences **était bien supérieur à celui des autres types de diplômes (68% vs 37%, 41% ou 53%)³⁶, alors que ce type de formation cible des jeunes déscolarisés et issus de milieux précaires.** A ce moment-là, les seules formations à ce niveau-là dans le pays étaient celles du projet Chantier école d'entretien routier du BIT financé par l'UE.

Il est aussi difficile de déterminer le niveau d'impact des actions de renforcement institutionnel, qui prennent beaucoup de temps pour construire des partenariats et approches parfois nouvelles³⁷. Dans le secteur de la *Santé*, au moment de la programmation, le choix des indicateurs de suivi-évaluation a sous-estimé la durée que prend un projet d'appui institutionnel pour produire des résultats tangibles de niveau outcome et impact. En effet, alors que la plupart des acteurs, dont l'UE et le gouvernement mauritanien, ont des exigences de résultats à court terme, il faut beaucoup de temps pour développer la confiance et mettre sur pied les réformes. Il est d'autant plus difficile de développer un partenariat dans le contexte mauritanien, notamment s'il n'y avait pas d'expérience de projet similaire avant, même si l'UE est présente depuis 50 ans en Mauritanie.

Cohérence avec les cadres stratégiques de référence de l'UE

L'appui en Mauritanie a été cohérent avec les cadres stratégiques de référence de l'UE au niveau global.

La cohérence avec le Consensus européen pour le développement de 2017 est claire. Les différents secteurs d'interventions répondent aussi aux priorités des Objectifs de développement durable (ODD).

³⁵ Le nombre de bénéficiaires s'élève en juin 2020 à 546 jeunes formés pour PECOBAT et 797 pour Promopêche.

³⁶ Dernière enquête de suivi des sortants de la FTP réalisée par l'INAP-FTP, sur la promotion 2017

³⁷ On peut citer comme approche nouvelle le positionnement de plusieurs assistants techniques internationaux au ministère de la Santé par exemple, ou encore la recherche-action menée dans le cadre du programme.



Encadré 1 Approche suivie par l'UE en Mauritanie

En prenant pour référence la Stratégie globale pour les relations extérieures 2016 de l'UE, l'approche suivie par l'UE en Mauritanie est :

- Multi-dimensionnelle, avec l'utilisation de toutes politiques et instruments orientés vers la prévention de conflit, leur gestion et résolution. En Mauritanie, l'UE a déployé un certain nombre d'instruments qui peuvent être complémentaires, mais ciblent des problématiques relativement similaires.
- Multi-phases, agissant à toutes les étapes du cycle du conflit (prévention, résolution stabilisation). Dans le cas de la Mauritanie, l'approche multisectorielle allie le traitement de causes profondes / prévention et renforcement des systèmes de gouvernance, à des logiques de plus court-terme de réponse à des besoins immédiats par rapport aux besoins alimentaires ou aux déplacements de population par exemple. Ceci permet également d'assurer la continuité de dynamiques complémentaires.
- Multi-niveaux, en agissant au niveau local, national, régional et mondial. La stratégie de coopération couvre ces différentes dimensions à des degrés différents en fonction des secteurs et des dynamiques propres (logiquement *Sécurité et Migration* ont une composante régionale forte, et les interventions internationales sont significatives dans le secteur de la *Santé*).
- Multilatéral, ce qui se traduit au niveau international en engageant tous les acteurs présents dans un conflit et nécessaire pour sa résolution. Dans le contexte mauritanien, s'il existe un bon niveau d'engagement au niveau UE, notamment avec les trois EM présents dans le pays, cet engagement multilatéral trouve ses limites hors des pays occidentaux compte tenu des enjeux liés aux accords de pêche et en l'absence de synergies avec les actions de développement des bailleurs non-traditionnels, notamment les pays du Golfe ou même les pays arabophones frontaliers. La collaboration avec la BM, le SNU et les fonds mondiaux a également été compliquée avec une structuration et coordination insuffisante ou des approches différentes. (cf. QE 3)
- Un engagement systématique dans la dimension sécuritaire des conflits, la reconstruction du contrat social et une gouvernance inclusive, ainsi que la rupture de l'économie de guerre, ce qui implique aussi des synergies importantes entre l'humanitaire et le développement.

CJ 1.3 : L'appui de l'UE a pris en compte les priorités identifiées par les acteurs nationaux

Les interventions ont généralement été directement alignées voire issues des stratégies nationales mauritaniennes qu'elles ont contribué à formuler dans les différents secteurs, avec certaines limites, mais l'analyse des priorités diffère parfois entre l'UE et les partenaires étatiques. L'appui de l'UE a contribué aux stratégies sectorielles (santé, justice, migration, protection de l'enfance, emploi) et aussi à l'évolution des autres stratégies nationales, en matière de migration, avec la Stratégie Nationale de Protection de l'Enfance notamment. Au niveau opérationnel, il existe certains décalages entre les priorités exprimées par les autorités et les axes d'action choisis par l'UE. Le gouvernement est cosignataire de tous les documents de projet, mais il existe une tendance à accepter tous les projets comme les contreparties et engagements étatiques requis sont faibles, dans l'idée que cela est mieux que rien. Les acteurs mauritaniens au plus haut niveau central veulent en effet privilégier l'appui budgétaire, modalité pourtant arrêtée en 2015 compte tenu des résultats mitigés, de la difficulté du partenaire à remplir les conditions pour atteindre les indicateurs de performance et les limites dans la mise en place des réformes. Cette modalité trouve par ailleurs moins d'intérêt quand l'appui à un secteur est ciblé, compte tenu que les transferts financiers du Trésor sont parfois limités vers les ministères sectoriels. Les acteurs mauritaniens expriment aussi leur intérêt pour des appuis en infrastructure plutôt que les appuis immatériels et en renforcement des institutions et des capacités, et en résumé indiquaient accepter les fonds mais non le modèle de développement. Dans le secteur *Gouvernance et État de droit*, l'engagement du Ministère du Projet d'Appui au Renforcement de l'État de Droit (PARED) a été faible car les besoins exprimés, des infrastructures, n'ont pas été pris en compte (à juste titre) et la modalité de mise en œuvre a été modifiée de façon non-concertée. Il en est de même dans l'appui à la décentralisation où l'absence d'une véritable volonté politique ne semble pas avoir été analysée et intégrée dans la définition de l'appui.

En matière de *Sécurité*, l'UE a essayé d'accommoder les souhaits des autorités d'une approche « développement » en Zone à régime spécial (ZRS), mais il semblerait que l'UE ait été aussi prisonnière de ses modes de fonctionnement traditionnels, avec un accent sur la programmation classique de renforcement des capacités des FDS quand les acteurs locaux voulaient des actions de renforcement de la présence de l'État auprès des populations les plus enclavées. Cela s'ajoute au caractère innovant du projet car aucune intervention de l'UE n'avait eu lieu en matière d'appui aux FDS en Mauritanie précédemment. Pour la *Croissance Inclusive*, le RIMRAP est le résultat d'une analyse institutionnelle menée par plusieurs États membres sous l'égide du MdR et acceptée par tous les acteurs, mais le gouvernement a ensuite choisi de ne pas suivre les recommandations, et cela a eu un impact important sur la mise en œuvre.

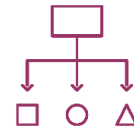
Il n'y a pas de processus formalisé de redevabilité aux populations affectées, mais certains efforts ont été faits pour prendre en compte les besoins et dynamiques communautaires. Comme la participation des bénéficiaires finaux et des communautés dans la formulation et du suivi du projet a été limitée, avec un point d'entrée plutôt institutionnel au niveau national, ceux-ci sont peu acteurs du processus de redevabilité. Les projets n'intègrent pas de chaînes de communication pour remonter les plaintes, et un niveau de la communication avec les bénéficiaires pour soutenir la transparence et assurer aussi aux bénéficiaires une bonne connaissance des appuis qui leur sont destinés. Les approches de l'UE en Mauritanie visent à un ancrage institutionnel fort afin de favoriser les dynamiques de prise en charge des différents secteurs appuyés par l'État



mauritanien. Les processus de redevabilité ascendants, partant des communautés et des bénéficiaires finaux, sont moins développés. Ceci constitue aussi une limite en matière d'approche basée sur les droits humains. D'une part, cela restreint l'implication et l'appropriation³⁸ au niveau de la base (bénéficiaires finaux, communautés) ainsi que la bonne exécution des interventions, et cela affecte aussi les mécanismes de redevabilité des autorités étatiques envers leur population et ainsi leur légitimité. Au niveau international, ces systèmes sont de façon générale assez peu développés et formalisés dans l'aide au développement et ont d'abord été lancés dans le cadre de l'aide humanitaire, il est donc compréhensible que cela ne soit pas encore en place dans le cadre de l'aide au développement en Mauritanie. Certaines interventions ne sont pas non plus à un niveau d'exécution qui leur permette de pleinement atteindre le niveau des populations affectées comme mentionné plus haut.

3.2 QE 2 – Instruments et modalités de mise en œuvre

Dans quelle mesure la combinaison des différents instruments de coopération, partenaires et modalités d'aide, ainsi que les processus internes (Nexus Humanitaire-Développement-Paix) ont-ils été adéquats pour l'atteinte des résultats attendus ?



Réponse à la QE

Les appuis fournis en matière de coopération au développement sous les différents instruments de financement convergent vers les mêmes objectifs tout en présentant des spécificités liées au cadre de gouvernance, à la temporalité et à l'ancrage stratégique de ces instruments. Si cette diversité a permis d'actionner plusieurs leviers pour progresser vers l'atteinte des objectifs de coopération, elle a aussi complexifié le cadre programmatique des projets UE, dans les secteurs avec un grand nombre de projets et la consolidation des actions mises en œuvre.

Les interactions entre les différentes entités de l'UE impliquées dans la mise en œuvre de la stratégie ont souvent eu lieu de façon ad hoc, sans cadre d'ensemble formalisé et systématisé. Les interactions ont été fréquentes cependant, notamment pour faciliter les adaptations aux difficultés de mise en œuvre (justice par exemple), mais cela n'a pas été toujours optimisé dans certains secteurs (sécurité).

La revue opérationnelle annuelle du programme indicatif a été conduite chaque année et est une responsabilité partagée entre ON et DUE. Toutefois, le cadre stratégique établi par le PIN n'a pas fait l'objet du pilotage et du suivi prévu en termes d'avancées vers les objectifs fixés et les indicateurs correspondant qui figuraient dans le document. Cela s'est répliqué au niveau des interventions individuelles avec un suivi parfois insuffisant, y compris au niveau des grands projets clés. Les difficultés rencontrées en termes d'appropriation par les autorités étatiques et dans le dialogue sur les politiques (et le dialogue politique) dans les secteurs croissance inclusive, sécurité, migration, gouvernance, ont fortement contribué aux faiblesses observées en termes de suivi des progrès dans ces secteurs.

Les interventions appuyées par l'UE ont dans la plupart des cas fait face à des retards dans la mise en œuvre, souvent pour des raisons administratives, en lien, par exemple, avec la mise en place de l'assistance technique, aux procédures internes ou parfois à la mobilisation de contreparties étatiques pourtant généralement assez faibles, et donc en théorie peu difficiles à mobiliser. Le faible niveau de capacités et les difficultés d'engagement politique sur ces thématiques ont aussi affecté l'efficacité des projets.

Malgré des défis d'engagement des acteurs sur certains sujets, le dialogue sur les politiques a permis d'échanger sur des sujets de coopération clés. La combinaison d'un dialogue de haut niveau avec le dialogue associé à l'appui technique et financier fourni au niveau sectoriel a contribué à des avancées notables en termes de renforcement des cadres stratégiques et institutionnels.

En tant que bailleur majeur en Mauritanie présent dans des secteurs variés, l'UE a clairement joué un rôle tout au long du Nexus Humanitaire Développement-Paix en agissant à différents niveaux, complétant l'aide d'urgence, soutenant le développement et la stabilisation. Toutefois, si les synergies théoriques entre secteurs et types d'intervention ont été nombreuses, le cadre stratégique sur le nexus et les synergies au niveau opérationnel entre secteurs et projets couvrant les différents éléments du nexus restent limités. Les différentes dimensions de la coopération entre l'UE et la Mauritanie, entre projets, secteurs et instruments ne se sont donc pas toujours mutuellement renforcées, avec des approches multi-projets au-delà des secteurs ou le croisement des objectifs, en utilisant certains projets pour contribuer à d'autres thématiques afin de maximiser les résultats.

³⁸ L'appropriation, en vertu de laquelle les pays en développement définissent leurs propres stratégies de lutte contre la pauvreté et s'emploient à améliorer leurs institutions et à combattre la corruption



CJ 2.1 : Les différents instruments et modalités d'aide ont été utilisés en fonction de leurs spécificités (couverture, temporalité, modalités de mise en œuvre, effets de leviers) et de l'évolution du contexte

Instruments et modalités

La diversité des instruments de financement utilisés a permis une certaine flexibilité et des réponses spécifiques aux problématiques spécifiques par secteur problématiques par différents angles et points d'entrée. Des différences sont visibles entre les instruments. D'une part, les appuis sous le FED, avec un grand projet par secteur (plusieurs pour le développement rural et pour chaque sous-secteur de la gouvernance) ont directement été liés au(x) PIN et ont répondu à un certain niveau d'engagement avec les acteurs étatiques avec un plan d'action coordonné et structurant à moyen terme. D'autre part, les appuis dédiés à traiter via des outils supplémentaires des priorités parfois plus sensibles de l'UE (migration, sécurité, droits humains, mais aussi formation professionnelle et accès à l'emploi) ont été financés via le FFU, l'IcSP et l'IEDDH. Des synergies existent par ailleurs entre les projets FFU et certains financements de l'African Peace Facility, s'agissant de l'appui à la force conjointe notamment, et des instruments spécifiques ont aussi financé d'autres types d'actions. De façon générale, les différences principales d'utilisation des instruments ont tenu plutôt au mode de mise en œuvre et au dimensionnement des interventions financées qu'aux objectifs visés, en correspondant aux stratégies nationales, et aux objectifs sectoriels de l'UE. Ainsi les projets FFU en matière de migration correspondent aux objectifs de la SNGM et du PASNGM, et les objectifs de formation professionnelle rejoignent ceux du secteur mentionné dans le PIN. La diversité des instruments a aussi permis d'allouer des financements conséquents sur des nouvelles priorités survenues après la formalisation du PIN, notamment pour tous les financements au G5 Sahel. Ces instruments ont été utilisés de façon complémentaire aux interventions des États membres, avec par exemple Promopêche qui s'inscrit en lien avec l'initiative SEWOH "One world – no hunger" de la coopération allemande, et avec les programmes de renforcement des OSC.

Cette diversité des instruments employés en plus des grands projets FED varie en fonction des secteurs³⁹, reflétant les enjeux stratégiques des secteurs, avec un morcellement plus important s'agissant de la *Sécurité et Migration*, et de multiples projets également pour la *Gouvernance*, ainsi que pour la *Croissance inclusive et durable* au champ particulièrement vaste de l'énergie, transport, infrastructures, formation professionnelle au développement rural et relativement peu de projets hors FED. Le programme Promopêche complétait les programmes de renforcement des OSC et avec la contribution de SEWOH. Dans le secteur de la *Santé*, un seul grand projet, le PASS, a été complété par quelques petites actions complémentaires et des financements d'organismes internationaux tels que le Fonds Mondial ou l'Alliance du Vaccin (GAVI) ou encore le partenariat Couverture Santé Universelle (CSU) et la Global Financing Facility (GFF), qui poursuivent souvent des objectifs proches de ceux de la coopération bilatérale de l'UE.

Les différences entre modalités de mise en œuvre ont présenté l'intérêt d'une complémentarité et d'une certaine flexibilité, pour financer directement des structures avec des mécanismes de redevabilité en place et une bonne connaissance du terrain, sans intermédiaire administratif. Cela a assuré des résultats quand les projets du FED, en migration et sécurité notamment, connaissaient quelques difficultés.

La multiplicité des sources de financements et des projets tente de s'inscrire dans une approche globale mais complexifie parfois la lisibilité des projets et la stratégie d'ensemble étant donné qu'ils ne s'inscrivent pas dans un cadre stratégique unique et ne disposent pas d'outils de pilotage intégrés.

L'arrivée du FFU avec des projets aux montants équivalents à ceux du FED, dont certains dédiés uniquement à la Mauritanie, a fait évoluer le champ programmatique de l'UE, sans que cela ne se reflète au niveau de la stratégie convenue avec le gouvernement puisque le PIN avait été conclu quelques années auparavant et qu'il n'y a pas eu de révision du cadre général de coopération du PIN. Ceci impacte logiquement la dynamique d'appropriation et de structuration des approches sectorielles au niveau nationale que le FED visait. Le FFU a été mis en place relativement rapidement, comme fonds d'urgence, avec des procédures d'identification et de formulation plus courtes, avec un processus décisionnel centralisé à Bruxelles, sur base des propositions de différents acteurs, dont les États membres et la DUE, mais sans procédure d'appel à proposition. Le processus de décision est transparent à travers les comités opérationnels où tous les intervenants sont représentés (EM, UE, État bénéficiaire). Le cadre de départ était assez général, suivant les priorités stratégiques déterminées. Les interventions sont conçues de manière concertée avec les différents intervenants et le processus de décision est transparent et ce à travers les comités opérationnels où tous les intervenants sont représentés (EM, UE, État bénéficiaire). En outre, le FFU, qui est censé être un fonds d'urgence géré au niveau de Bruxelles, couvre maintenant des appuis à vocation structurante de type appui budgétaire, qui reprend les priorités du FFU sur la migration, gouvernance, et prévention de conflits, mais alors que le montant du PIN du 11^{ème} FED avait été réduit significativement lors de la revue à mi-parcours, ayant notamment eu pour effet la réduction du secteur État de droit. L'appui budgétaire avait été arrêté en 2015 mais a été relancé en 2019. Au niveau sectoriel, les logiques d'appui ciblées sont privilégiées. La mise en place des structures régionales du G5 Sahel, dans lequel la Mauritanie joue un rôle clé a aussi fait évoluer le champ d'intervention, sans que cela ne soit réellement intégré dans le cadre de coopération du pays.

³⁹ voir aussi les détails au niveau sectoriel en annexe 5.



Au niveau des projets, les modalités d'intervention ont été variées et, généralement, complémentaires, avec des ajustements pour pallier les difficultés de mise en œuvre. Pour la *Santé*, l'appui institutionnel de l'UE a associé assistance technique, appui financier (subvention directe), diverses activités d'appui aux réformes, au renforcement du système de santé (selon ses six piliers) et au développement des capacités, ainsi qu'un appui à la recherche-action, à l'innovation et à la capitalisation à travers un appui scientifique, qui contribue à l'accroissement des connaissances même au-delà de la Mauritanie. Le double ancrage (Ministère-Moughataas) permet des « allers-et-retours » entre l'élaboration des stratégies et leur mise en œuvre sur le terrain. Les projets ont également parfois été adaptés selon les priorités⁴⁰ notamment afin de saisir les opportunités qui se présentaient en vue d'atteindre les résultats⁴¹. Cela dépend des procédures choisies, notamment si des avenants aux conventions sont nécessaires, ce qui alors alourdit la procédure mais ne réduit toutefois pas la flexibilité du programme.

Pour la FTP, les activités de formation ont été réorientées en cours de programme afin de pallier les problèmes de motivation et de débouchés pour les femmes. Le BIT a apporté des améliorations au modèle de formation en chantier école à fur et à mesure de son déploiement, sur les projets chantier école d'entretien routier, PECOBAT et Promopêche.

Pour le secteur de la *Gouvernance*, l'appui de l'UE à la justice a combiné l'appui institutionnel avec une assistance technique. S'agissant de l'appui à la décentralisation, l'Assistance Technique (AT) a été associée à un contrat de délégation avec la BM dans le cadre du Programme National Intégré d'appui à la Décentralisation, au Développement Local et à l'Emploi des jeunes (PNIDDLE) mais faute d'accord sur les modalités l'intervention a été arrêté ; d'autres subventions sur les lignes thématiques ont permis de soutenir des actions structurantes de développement territorial⁴². S'agissant de la société civile, l'appui a combiné l'AT avec des subventions sur l'enveloppe géographique et les lignes thématiques. Quant à la gestion des finances publiques, l'appui institutionnel a été associé à l'AT et à l'appui budgétaire. Il est à noter que l'ancrage de l'AT au sein des partenaires a ajouté une complexité notamment dans la mise en œuvre d'activités sensibles ou politiquement délicates.

Certaines incohérences sur les modalités de mise en œuvre choisies ont contribué à des difficultés de décaissement⁴³. Pour assurer certaines interventions dans les temps, il a fallu notamment effectuer des subventions directes. C'est le cas notamment du projet Ghawdat issu du Projet d'Appui à la Sécurité et au Développement (PASDM). Plusieurs projets dans le portefeuille font l'objet de pré-enquêtes de l'Office européenne de lutte antifraude (OLAF).

Système de coordination interne de l'UE et appui fourni par les différentes unités de l'UE

La coordination interne au niveau UE s'est faite avec des interactions régulières ad hoc, en l'absence d'un cadre stratégique unique reprenant toutes les interventions sous tous les instruments existants et de pilotage d'ensemble. La coordination interne s'est faite en fonction des besoins et priorités identifiés avec des niveaux d'engagement différents entre les entités, des thématiques et des personnes, mais sans mode de coordination général systématisé entre tous les acteurs concernés (Délégation de l'UE (DUE), SEAE, DG ECHO, DG Trade, DG Home, etc.) pour identifier les enjeux, synergies et opportunités et assurer le pilotage.

Le siège de l'UE à Bruxelles a pu dans certains cas fournir un appui technique, avec des interactions constantes qui ont eu lieu notamment lorsqu'il s'agissait de faciliter l'adaptation et la flexibilité des projets, même si la restructuration des services et les changements de personnel ont affecté ces dynamiques.

Le rôle joué par le siège a influencé la formulation de certaines interventions de façon significative, avec parfois une importance accordée à des standards généraux un certain décalage par rapport aux capacités réelles du pays, ce qui a contribué à certaines difficultés de mise en œuvre. Dans certains cas, il y a eu une tendance à vouloir mettre en place en Mauritanie des interventions sur le même type que les autres pays d'Afrique de l'Ouest alors que le mode de fonctionnement diffère. Cela provient d'une vision trop externe et d'une insuffisante prise en compte des enjeux et réalités du pays, ainsi que du manque d'implication des acteurs locaux dans la formulation, notamment quand cela concerne des dynamiques institutionnelles.

Par ailleurs, comme mentionné, les interventions du FFU sont hors du cadre national et la DUE n'a pas systématiquement été impliquée dans leur formulation, notamment s'agissant des projets régionaux, par exemple pour le projet régional de stabilisation des espaces transfrontaliers (PDU), qui semble très peu connu au niveau de la DUE. Certains projets du FFU sont par ailleurs inconnus de la DUE, qui n'est pas informée de

⁴⁰ Par exemple, dans le cas du PASS, cela a permis d'ajouter un appui au niveau régional ou encore de rediriger des fonds vers la lutte contre la Covid-19 en 2020.

⁴¹ On pense par exemple au test du modèle d'assurance-maladie.

⁴² Deux évaluations, l'une interne et l'autre externe, ont conclu que le programme tel que mis en œuvre ne permettait pas le renforcement des capacités des communes. Il fallait un changement substantiel de gouvernance et méthodologie de travail du programme chose qui n'a pas été acceptée. Confirmant l'analyse, la BM a ensuite suspendu le programme.

⁴³ Le passage de devis programme à des engagements spécifiques contraint ainsi les volumes à engager, pour les augmenter, ce qui n'a pas toujours été approprié pour les activités envisagées de certains projets. Pour certaines activités spécifiques (achat du cheptel de l'unité méhariste), il a aussi fallu recourir à des subventions car les vendeurs étaient analphabètes et ne pouvaient pas remplir un dossier d'appel d'offres.



l'évolution des interventions alors que les thématiques sont liées à d'autres projets en cours. Il y a cependant un point focal FFU au sein de chaque DUE mais les responsables sectoriels ne sont pas toujours impliqués dans les projets FFU de leur secteur.

La disponibilité et la gestion des ressources humaines reste un enjeu, au niveau des partenaires étatiques mauritaniens comme au niveau des acteurs européens. Les opportunités de renforcer le travail en équipe et de promouvoir l'interchangeabilité des rôles ont été évoquées pour contribuer à compenser l'absence occasionnelle de certains experts sectoriels. Il n'y a pas de base de données pour recourir à l'appui d'experts additionnels / de remplacement en cas de besoin (cf. le système des missions SURGE des Nations-Unies par exemple). Au niveau des projets, les cas de changements d'experts sont fréquents, ce qui a causé des retards de mise en œuvre de certaines actions. Comme mentionné ci-dessus, le personnel arabophone reste aussi limité au niveau de la DUE et des acteurs européens traitant de la Mauritanie. Ceci contraint les échanges avec certains acteurs locaux et limite une bonne compréhension socio-culturelle alors que le pays est relativement spécifique et que la rotation du personnel est fréquente.

Facteurs affectant la mise en œuvre

Presque tous les projets ont connu des retards significatifs, décalant parfois la mise en œuvre de plusieurs années, voire un décalage d'un FED pour certains appuis. Ceci a notamment été le cas des grands projets nationaux du FED à vocation structurante. Les retards sont en large partie expliqués par des lourdeurs administratives et des enjeux de fonctionnement de l'assistance technique, avec une formulation ambitieuse et un manque d'appropriation. Les projets plus réduits mis en place par des organisations déjà sur le terrain et spécialisées sur la thématique, avec des systèmes de redevabilité significatifs, ont mieux fonctionné. Les difficultés de mise en œuvre tiennent aussi à la faiblesse généralisée des ressources humaines nationales à tous les niveaux (administrations publiques, entreprises privées, associations, consultants, etc.), à la difficulté d'attirer des ressources humaines internationales compétentes, ainsi qu'au faible nombre d'opérateurs de mise en œuvre qui limite le choix pour l'UE et affectent la qualité des interventions comme il y a peu de concurrence.

Au niveau de la DUE, le système de contrat / finance a été dysfonctionnel pendant un certain temps, ce qui a créé un engorgement. Il y a eu une série d'audits qui ont aussi affecté la mise en œuvre de la stratégie de coopération. Les retards sont aussi parfois dus au temps requis pour recruter et déployer l'équipe projet.

Le circuit de validation des documents a été également particulièrement long dans certains cas, entre agence d'exécution, partenaires nationaux et structures de l'UE, et les procédures pas toujours bien comprises. La campagne électorale et la crise de la Covid-19 ont aussi été causes de retards.

Il y a par ailleurs peu de personnel arabisant à la Délégation. La même problématique se retrouve au niveau des chefs de projet, y compris pour des Ministères totalement arabophones depuis toujours, comme la justice. Ceci complique les échanges avec les différentes catégories d'acteurs nationaux, et la prise en compte des différentes dynamiques dans les institutions ainsi que les enjeux socio-culturels spécifiques.

Rôle catalytique du dialogue politique / dialogue sur les politiques

Les appuis institutionnels ont sans conteste soutenu la mise en place et l'élaboration des stratégies nationales et régionales (G5 Sahel). Au niveau national, le dialogue technique (sur les politiques) a joué un rôle important dans les processus actuels de réformes, en matière de justice et de réformes du système de santé notamment. Au niveau régional, l'appui de l'UE a fortement contribué à la mise en place des dialogues politiques en matière de sécurité et développement pour une approche intégrée entre les pays du G5 Sahel, incluant un organe institutionnel dédié avec le secrétariat permanent du G5 et ses différentes entités.

Le dialogue politique entre Ambassadeurs européens et membres du gouvernement est formalisé et a permis d'échanger sur les principaux sujets clés, même si le manque de volonté politique a constitué un frein dans certains secteurs. Les processus de dialogue se sont tenus essentiellement sur base annuelle ou semestrielle, avec des dynamiques complexes, notamment au cours des premières années du PIN par l'absence d'entrée évidente avec les dirigeants, peu impliqués dans la programmation, pour ce dialogue. Les dialogues ont permis de soulever certains aspects clés des préoccupations de chacune des parties. La teneur des débats a évolué au cours de la période, vers une approche plus constructive par rapport à certaines oppositions initiales, et des échanges sur les différents secteurs en vue de soutenir les évolutions institutionnelles, stratégiques et légales.

Même si les ambassadeurs des pays concernés sont invités aux prises de décision concernant les projets, **il n'y a pas eu de réel dialogue sur le FFU en amont avec les autorités basées dans le pays** alors que les montants investis, et la nature des appuis (formation professionnelle, structuration de certains secteurs, gestion de la migration) **justifieraient des échanges poussés afin de soutenir une approche structurante.** L'appui budgétaire joue un rôle comme instrument pour faciliter l'adhésion des autorités au-delà de la nature même des appuis. Cependant, les données sur l'utilisation de l'appui budgétaire allouées à la fin de la période sont insuffisantes à ce stade⁴⁴, même si cette modalité s'inscrit dans un cadre d'amélioration des échanges avec le nouveau gouvernement. Les données PEFA indiquent en fait peu d'améliorations. Au niveau sectoriel, la

⁴⁴ Les décaissements des tranches d'appui budgétaires se font ex post et sont justifiés.



pertinence de l'approche structurante de l'UE en matière de FTP financée par le FFU a convaincu les PTF. Il est aussi progressivement accepté parmi les ministères concernés – surtout au niveau régional⁴⁵. Les résultats sur le long terme restent à prouver notamment l'impact sur les populations bénéficiaires, gestion des routes migratoires, dynamiques de stabilisation au niveau régional. Dans le cadre du Programme d'amélioration de l'employabilité des jeunes et des capacités des PME, l'articulation de deux objectifs, formation sur des techniques spécifiques et construction d'infrastructures de base, par le développement du sous-secteur du Bâtiments et Travaux Publics (BTP) en matériaux locaux et de la formation professionnalisante dans les chantiers écoles construction a aussi été pertinente. Cette approche a concerné le projet Chantier école d'entretien routier (intégré dans le PAIST du 10e FED), puis PECOBAT et Promopêche. Le choix d'utiliser une approche innovante sur base de techniques traditionnelles de construction dans PECOBAT pose toutefois des enjeux de maintenance et de durabilité des infrastructures. Les différences socio-culturelles sont souvent mentionnées de façon générale par le gouvernement comme facteur affectant l'alignement total des interventions et des niveaux d'attente, avec parfois des réticences exprimées à se conformer à la culture occidentale, prenant en compte aussi les enjeux géopolitiques au niveau mondial notamment la situation au Proche Orient et la question palestinienne. Les aspects *climat des affaires* pour favoriser et expliquer les faibles investissements européens, et s'agissant du soutien à la *société civile*, du côté du gouvernement, le besoin d'une approche totalement transparente qui évite les acteurs politisés sont souvent mentionnés. Sur les aspects *Sécurité* et *Développement rural*, le niveau d'alignement est bon notamment compte tenu du rôle moteur de la Mauritanie au niveau régional et le financement de l'UE à la SCAPP.

Le manque de volonté politique apparaît fréquemment comme un frein pour faire avancer les dossiers, dans un contexte décisionnel côté mauritanien très centralisé. La fréquence des dialogues a peut-être été trop espacée compte tenu des enjeux, même si au cadre formalisé des dialogues politiques s'ajoutent des réunions ad hoc entre l'Ambassadeur de l'UE et les différents acteurs politiques qui ont permis d'évoquer les enjeux sectoriels, et aspects spécifiques des projets, en fonction de leur familiarité avec les procédures. A cela s'ajoute potentiellement le défi de créer des bénéfices politiques directs ou indirects pour favoriser l'implication des acteurs politiques mauritaniens dans les différentes thématiques, ce qui en soit illustre aussi les écarts de dynamiques entre enjeux européens et mauritaniens.

Système de suivi

Le suivi au niveau de la stratégie de coopération a été effectué selon le processus de revue prévu par l'accord de Cotonou⁴⁶, avec des outils assez généraux au niveau du gouvernement. La revue de la coopération réalisée annuellement avec le Ministère de l'Economie est un instrument de communication et de suivi transversal qui souligne un certain pilotage de l'ensemble du portefeuille de coopération. Le PIN intégrait un certain nombre d'indicateurs de suivi de la performance des différents secteurs de concentration, qui semblaient pertinents. Ceux-ci n'ont toutefois pas été suivis et il n'y a pas eu de réel pilotage du PIN de façon intégrée, avec des mesures correctives pour soulever les blocages. Ces indicateurs n'ont pas non plus été révisés s'il s'avérait que leur collecte était trop compliquée⁴⁷. Comme mentionné, il n'existe par ailleurs pas de système pour suivre de façon détaillée l'ensemble des interventions émanant de différents instruments à un niveau consolidé, en lien avec l'absence de planification stratégique d'ensemble documentée. Le suivi des indicateurs à **Bruxelles** se concentre sur les indicateurs du cadre des résultats pour le reporting annuel sur les résultats au niveau mondial, apparu en 2015 et révisé en 2018.

Des systèmes de suivi et de pilotage relativement classiques ont été prévus dans la plupart des appuis de l'UE, mais leur mise en place s'est faite de façon irrégulière. La plupart des appuis larges ont inclus un Comité de Pilotage (voire un Comité de Suivi et un Comité Technique), un système de rapports d'avancement réguliers et des missions de suivi. Le FFU a un système de monitoring bien suivi et transparent avec des indicateurs communs au niveau des activités et des produits. Pour la *Santé*, le mécanisme de coordination et de suivi de la mise en œuvre du PASS est fonctionnel, tant en interne (réunions hebdomadaires PASS, Comité technique de suivi, réunions mensuelles avec la DUE et la CAON, rapportage trimestriel) qu'avec les partenaires (pilotage à travers le CONAP, comité de suivi technique, groupe thématique santé). Dans certains projets, cela n'a toutefois pas été réalisé ou le système de suivi prévu ne correspondait pas aux normes usuelles. Dans le

⁴⁵ On constate une collaboration croissante de la FTP avec les délégations régionales des ministères MEJS, MDR, MASEF, MEDD, MFTP, ainsi qu'avec l'ANAPEJ et les instituts de microfinance.

⁴⁶ La coopération financière entre l'État ACP et la Communauté doit être suffisamment souple pour assurer l'adéquation permanente des actions aux objectifs du présent accord et pour tenir compte des modifications pouvant survenir dans la situation économique, les priorités et les objectifs de l'État ACP concerné. Dans ce contexte, l'ordonnateur national et la Commission : a) procèdent annuellement à une revue opérationnelle du programme indicatif et b) procèdent, à mi-parcours et à la fin, à une revue de la SC et du programme indicatif, compte tenu des besoins actualisés et des performances.

⁴⁷ DEVCO avait demandé aux DUEs pour la programmation 2014-2020 de proposer notamment des indicateurs « corporate » pour lesquels il y a une obligation légale de reporting (indicateurs du cadre des résultats en cours de révision) dont le champ d'application est large. Ces indicateurs peuvent être complétés par d'autres indicateurs plus ciblés et pertinents reflétant les priorités des pays partenaires, comme par exemple des plans de développement nationaux, et dont la collecte repose sur les systèmes nationaux.



cas du projet *Sécurité et Développement*, le Comité de Pilotage n'a jamais été constitué, l'Unité de Gestion du Programme (UGP) soulignant la difficulté de tenir des réunions impliquant les différentes FDS alors qu'elles ne sont pas bénéficiaires au même titre des interventions. Des réunions mensuelles impliquant la CAON et la DUE, ainsi qu'avec les différents bénéficiaires ont en revanche eu lieu. Cette absence de cadre d'échange régulier limite aussi le suivi au niveau stratégique d'ensemble, en dépit de l'intérêt de la thématique surtout dans le contexte régional, et souligne l'intérêt de considérer l'implication d'acteurs pouvant avoir une vision d'ensemble sur la répartition des rôles entre les différentes forces, potentiellement au niveau politique, au Ministère de l'Intérieur ou de la Défense, voire à la Primature, au-delà des niveaux techniques. Dans d'autres projets, les Comités de Pilotage (COFIL) se sont parfois réunis à une fréquence moindre que prévu (p. ex. Promopêche). Certains bailleurs de fonds octroient des jetons de présence ou per diem aux participants à ce type de comité, ce qui a logiquement un effet démobilisateur lorsqu'on demande aux mêmes personnes de participer aux COFIL de l'UE, qui ne sont pas rémunérés. Ceci est à relier aussi aux préoccupations ressorties dans des entretiens menés par l'équipe d'évaluation qui ont souligné le risque d'une approche mercantile et consumériste de la part de certains acteurs mauritaniens sans vision de long terme, avec les limites que cela pose sur les processus de politique publique.

Dans les secteurs concernés, la réplication des structures de suivi au niveau décentralisée n'a pas toujours été optimale. Dans le *Développement Rural*, au niveau central le système de COFIL et de Comité de Suivi Opérationnel a bien fonctionné, mais il y a eu de fortes disparités au niveau régional. Les instances telles que le Comité de suivi régional n'ont pas toujours été correctement structurées, avec un agenda approprié qui aurait permis de créer des liens de confiance et ouvrir la voie à une concertation plus rapprochée. Les instances régionales ont également besoin de diverses structures d'appui au niveau local. Le pilotage du secteur 1 « développement rural et la résilience » devait être réalisé via les systèmes de monitoring et évaluation que devait mettre en place l'AECID, qui a été défaillant dès les prémices de la contractualisation.

Les mécanismes de suivi ont été insuffisamment orientés sur les résultats. Les rapports consultés mettent essentiellement l'accent sur l'avancée des activités et les nombreux enjeux en matière d'efficience, plutôt que des analyses plus stratégiques ou le suivi des capacités institutionnelles appuyées. Cependant, des efforts sont déployés pour faire évoluer les interventions lorsque celles-ci connaissent des difficultés de mise en œuvre. Compte tenu des retards accumulés dans de nombreux projets et les enjeux de décaissement, le niveau de suivi des effets reste très limité. Des exemples de suivi de l'impact après la fin du projet existent dans le cas de financements successifs aux mêmes structures de mise en œuvre (p. ex. l'Organisation Internationale pour les migrations (OIM), même s'il n'y a pas de suivi des résultats consolidés entre les différents projets au niveau d'une même organisation, par exemple dans le suivi des personnes formées. Généralement toutefois, le suivi des effets demeure limité, que ce soit au niveau de projets ou au niveau sectorielle ou thématique, ce qui ne permet pas une analyse consolidée des résultats (pour la sécurité, on a des exemples de résultats opérationnels à ce jour uniquement pour le projet GAR SI et le Collège de Défense du G5 Sahel).

Niveau d'implication des acteurs institutionnels nationaux aux différentes étapes

Les acteurs institutionnels ont été généralement impliqués tout au long des interventions mais souvent avec de fortes variations en fonction des étapes et des projets. Les interventions sont ratifiées par les autorités avec lesquelles les contacts sont constants, et qui sont consultées lors des phases de formulation (les détails sont minces à ce sujet dans les documents de projet), mais n'ont pas une réelle appropriation des interventions. Comme mentionné dans la QE 1, plusieurs interventions ont dû être reformulées ou n'ont pas été mises en œuvre comme prévu, soulignant les limites des exercices d'identification et formulation des projets, mais signe aussi de flexibilité pour s'adapter aux dynamiques des secteurs.

Lors de la mise en œuvre, des variations existent logiquement en fonction de la nature et de la structure des projets ou des difficultés spécifiques rencontrées. L'implication est la plus significative de façon logique pour les gros projets FED et les actions à vocation institutionnelle, en fonction aussi de l'assistance technique, avec une appropriation renforcée lorsqu'elle est placée au sein des ministères et institutions concernées (*Santé*) avec toutefois de nombreuses difficultés (*Justice*, et même *Développement rural* qui est pourtant le premier secteur de concentration). Dans certains secteurs (*Sécurité*, *Migration*), les projets qui ont le plus de résultats sont ceux qui étaient mis en place par des acteurs externes spécialisés plutôt que par les UGP et AT, positionnés hors des ministères mais impliquant des acteurs nationaux, compte tenu de la lourdeur des structures. Le rôle des partenaires étatiques dans les projets à gestion directe ne semble pas toujours clairement défini avec un niveau d'implication plus faible que les projets gérés par la CAON. Pour le développement rural, d'une manière générale, la gouvernance des projets a été impactée par le manque de clarté ressentie par les acteurs locaux vis-à-vis des modalités de mise en œuvre des contrats en gestion directe, dont les obligations et les responsabilités demandent à être mieux expliquées. Dans ce cadre, certaines ONG qui travaillaient pour le RIMRAP ont pris des décisions sans concertation avec les autorités régionales. Il en a résulté que les autorités visitées se sont parfois senties « mises sur la touche » et ont qualifié les ONG d'« électrons libres ». Le choix de la gestion directe en secteur 1, surtout au début, avait été fait essentiellement pour pallier les faiblesses identifiées côté gouvernemental. Ce choix avait été fait sur la base de l'analyse de la mise en œuvre du 10^{ème} FED, très laborieuse. Il visait à pallier le manque anticipé de réelle participation du gouvernement à un programme qu'il avait pourtant demandé.



Le gouvernement réalise un suivi annuel assez général de la mise en œuvre des CSLP et SCAPP, mais le système de pilotage et d'exécution des projets (Results-Oriented Monitoring, évaluation) est largement le fait de l'UE. Ces évaluations et 'Results-Oriented Monitoring' ne sont pas réalisées systématiquement, comme c'est le cas depuis la réforme du ROM, et certains projets n'en ont pas fait l'objet (PASDM pour la sécurité, Programme d'Appui en faveur du Développement Local et de la Décentralisation (PADLD), RIMFIL. Toutefois, le Programme pour la Société Civile et la Culture (PESCC) et le PARED ont fait l'objet d'évaluation à mi-parcours et/ou finales. Une revue à mi-parcours du RIMDIR est également prévue.

Les partenaires étatiques n'ont pas toujours été associés aux décisions sur les évolutions des projets et par exemple la réaffectation des budgets, ce qui a causé certaines crises dans la communication et presque un rejet de certains projets par les services concernés, au plus haut niveau (*Sécurité, Justice, Développement Rural*). Il y a un manque de concertation aussi entre les autorités régionales (Wali, délégation du MDR) et certains consortiums d'ONG qui ont œuvré sur le RIMRAP et qui ont collaboré bien davantage avec la société civile et l'administration au niveau local. Certaines structures de coordination locale telle que le Comité régional de développement (CDR) dans l'Assaba ont donné satisfaction, alors que les Comités de suivi régional (CSR) au niveau des projets, n'ont pas été suffisamment systématisés et n'ont pas bien rempli leur fonction. Les comités de pilotage ont été plutôt des instances formelles et n'ont pas permis un véritable dialogue entre les différents partenaires et les intervenants. Enfin certains documents sont rédigés uniquement en français quand les interlocuteurs parlent arabes, ce qui complique donc aussi le suivi par les acteurs arabophones.

Dans les secteurs considérés, les stratégies de sortie ne sont rarement, voire jamais, détaillées notamment dans une perspective de sortie de l'UE du secteur notamment, et au niveau opérationnel s'agissant des coûts estimés pour la maintenance des équipements et infrastructures, même si certaines interventions comprennent des approches visant au transfert de compétences vers l'État et à la durabilité. L'institutionnalisation des structures et la capitalisation des connaissances acquises par les personnes formées, ainsi que la réplique des formations dans le cas des rares formations de formateurs ne sont pas non plus détaillées dès la formulation des interventions pour des engagements étatiques à ce sujet, et afin de garantir l'intérêt des actions dans un contexte où les projets créent de multiples infrastructures, entités et institutions. Ceci est aussi en partie lié au manque de détails sur les niveaux impacts / résultats et les changements ou évolutions attendus en lien avec les appuis dispensés. Les perspectives de durabilité et continuation des résultats du projet par les autorités sont donc limitées et incertaines, notamment dans un contexte de rotation importante des acteurs.

L'Ordonnateur National (ON) a bénéficié de financements dédiés pour la mise en œuvre de la programmation et la gestion des projets en gestion indirecte. Compte tenu de la centralisation, et à la concertation limitée avec les bénéficiaires, le pouvoir de décision de l'ON était limité. Les projets du FED en gestion indirecte ont eu énormément de retards que les services de l'ON n'ont pas réussi à maîtriser principalement en raison de la lourdeur des procédures et au manque de disponibilité des ressources humaines adéquates, ainsi que des délais importants d'approbation. Les querelles de leadership avec les ministères bénéficiaires compliquent aussi l'exécution et le suivi des projets, ce qui affecte donc l'efficacité des actions. Ces difficultés sur la mise en place des projets illustrent aussi l'intérêt des projets en gestion directe, où les exigences de redevabilité peuvent être plus immédiates, mais qui contribuent cependant moins au renforcement de la légitimité de l'État. Il s'agit d'un arbitrage entre résultats immédiats et la réalité des perspectives de long terme sur la consolidation des institutions et leur appui à l'efficacité des interventions.

Evolution du montant des dépenses inéligibles et respect par l'État des contreparties.

Le détail des dépenses inéligible à décembre 2019 transmis par la CAON concerne un petit nombre de projets et couvre un montant total de moins de 130 000 euros et il n'y a pas d'autre suivi, incluant des projets en gestion directe, de données sur les dépenses inéligibles qui permettrait des comparaisons ou une analyse de leur évolution et d'éventuels progrès au fil des ans.

Les contreparties étatiques sont restées relativement limitées dans la plupart des secteurs, à l'exception de la santé, et avec peu de leviers pour les faire respecter dans les nombreux cas où elles n'ont pas été engagées la seule solution est que la DUE adopte un discours plus ferme vis-à-vis du MDR quant au respect de ses engagements. Elles ont été quasiment absentes dans le secteur de la *Sécurité* (hormis pour le projet Gar-Si, où la gendarmerie nationale a fait un gros investissement au bénéfice de la première unité créée, et se prépare en avril 2021 à en faire autant avec le siège de la 2ème unité), alors qu'on pourrait s'attendre à ce que cela soit clairement et systématiquement mentionné dans les documents de projets, surtout lorsqu'il s'agit de projets visant à mettre en place les stratégies nationales. Pour la *Migration* (PASNGM), la seule contrepartie requise était le paiement des salaires des fonctionnaires affectés à l'équipe projet, ce qui n'a pas été fait dans les temps, contraignant la mise en œuvre du projet. Dans le secteur *Résilience, croissance inclusive et durable*, pour le RIMRAP, la mobilisation attendue des ressources humaines de la part du Ministère n'a pas eu lieu, surtout au niveau déconcentré (agents, bureaux), ce qui a limité les actions de renforcement des capacités du personnel. En matière de *Santé*, la contrepartie du premier projet PASS était de 3,35 millions EUR soit 15% du financement de l'UE, et a été versée de façon systématique, ce qui reste significatif comme preuve d'engagement du gouvernement et de bonne collaboration. La disproportion des ressources disponibles pour les visites de terrain entre les autorités locales et les ONG, comme les délégations sont mal équipées par le gouvernement a affecté l'appropriation et le suivi. Au niveau du secteur de la justice, des points focaux ont été bien désignés mais



étaient faiblement motivés. Pour le Projet d'appui à la gestion des finances publiques (PAGEFIP) et le Programme d'appui à la réforme de la justice (PARJ) et le PASDM, des locaux ont été mis à la disposition des AT par l'État.

Contribution de l'assistance technique

L'AT a été mise en place de façon inégale, les mécanismes de base au niveau des projets n'ont pas permis une réelle redevabilité et les systèmes de supervision d'ensemble au niveau du siège de l'UE n'ont pas non plus permis de rectifier les projets. Des réunions de suivi et rapports d'activités sont faits en essayant d'associer toutes les parties prenantes. Toutefois, outre les différents rapports annuels, il ne semble visiblement pas y avoir de mécanisme de contrôle et validation au niveau de l'UE avec un suivi de base, avec des points documentés et des objectifs intermédiaires validés par exemple qui permettrait de lancer des alertes en cas de problèmes majeurs afin d'apporter les mesures correctives requises. Quelques contributions positives des AT et des bonnes pratiques ont tout de même été identifiées par l'équipe d'évaluation (cf. Tableau 5). Une bonne pratique potentielle est l'association d'un AT international avec un AT mauritanien, mais cela dépend aussi grandement des individus et dynamiques de projet. Les enjeux de l'AT sont aussi liés à la qualité de la formulation des projets, et dans le cas de la *Santé* par exemple, la réussite a tenu aussi à la bonne implication des partenaires de mise en œuvre dès la conception du programme.

Tableau 5 Contribution de l'assistance technique par secteur appuyé

Secteur	Contribution de l'Assistance Technique
<i>Gouvernance et État de droit</i>	Dans le macro-secteur de la <i>Gouvernance et État de droit</i> , malgré la courte durée de l'AT du PADLD, les difficultés rencontrées par les AT dans d'autres projets (p. ex. blocage par le Ministère de l'implication d'acteurs de changement dans le cas du PESCC) et des résultats globaux mitigés dans le cas du PARED, les AT ont tous contribué à la réalisation de nombreuses activités stratégiques. Concernant la gestion des finances publique, le PAGEFIP a contribué de manière significative à la mise en œuvre des réformes entreprises.
<i>Migration / Sécurité</i>	Dans le cadre du PASNGM (<i>Migration</i>) et surtout du projet Sécurité et Développement, l'AT a été déconnectée du coordonnateur national du projet, plus ou moins tacitement écarté de l'UGP. L'AT avait un certain niveau de flexibilité pour développer et lancer des approches innovantes (ULM), ou le développement de doctrine qui n'ont pas été reprises (Cellule de Planification et de Conduite des Opérations de Sécurité et Développement, CPCOSD) et a passé beaucoup de temps à la préparation d'appels d'offres avec un nombre très limité d'activités mises en place. Dans ce dernier cas, le déficit de personnel dans le secteur pendant de nombreux mois au sein de la DUE a aussi contribué à l'absence de suivi / appui à la dynamique de projet.
<i>Santé</i>	Dans le secteur de la <i>Santé</i> , le positionnement de l'AT de long terme au sein du Ministère (niveau central mais aussi au niveau opérationnel) a renforcé le partenariat et a contribué à une bonne appropriation des résultats des interventions et au renforcement des capacités. Un travail en binôme entre les AT et le Ministère (aux niveaux central et opérationnel) a permis de nouer des relations de confiance qui se traduisent par des changements de comportement, un partenariat plus franc et une meilleure coordination dans la définition des stratégies.
<i>Résilience, croissance inclusive et durable</i>	Dans le secteur <i>Résilience, croissance inclusive et durable</i> , les relations des AT dans le SANAD (RIMRAP, RIMDIR, RIMFIL) et l'environnement (AMCC+) se situent toutes au niveau des Ministères de tutelle, mais, compte tenu de certaines difficultés de communication (AT du RIMRAP avec le MDR) et des désaccords au haut niveau sur la conduite du projet, à un niveau hiérarchique qui ne permet pas de tenir suffisamment compte des problèmes de coordination sur le terrain. La complexité de l'architecture du RIMRAP (entre autres : deux agences de coopération européennes, quatre consortiums d'ONG, et une société chargée de la coordination mais sans l'autorité pour le faire) a contribué aux difficultés de mise en œuvre. Une leçon tirée par la GIZ à ce sujet était que le grand problème du RIMRAP résidait dans la faiblesse de sa coordination technique qui n'a pas su jouer efficacement les missions qui lui étaient dévolues. En effet, dans ce genre de programmes avec plusieurs institutions autonomes, la coordination centrale devrait être très proche du centre de décision politique (Ministre) pour pouvoir apporter les soutiens nécessaires à tous les intervenants en temps opportun. Le pilotage du secteur 1 devait être réalisé via les systèmes de monitoring et évaluation que devait mettre en place l'AEICID, qui a été défaillant dès les prémices de la contractualisation. L'architecture très complexe du Programme de renforcement de la résilience des communautés urbaines et rurales vulnérables en Mauritanie (SAFIRE) ne semble pas avoir tiré toutes les leçons du RIMRAP à ce niveau. Même si la coordination du programme SAFIRE a été améliorée par rapport au RIMRAP, ce qui a eu un effet positif sur la gouvernance du secteur sous la houlette d'OXFAM, SAFIRE est en effet un regroupement de trois consortiums qui ne comprennent pas moins de 14 ONG nationales et internationales. La coordination d'une telle structure est par nature difficile et risque d'entraîner des dissensions avec les ONG nationales qui peuvent se sentir exclues, même si le niveau actuel de concertation avec les autorités locales est positif. C'est aussi le cas pour le Promopêche de la Coopération allemande (GIZ), mais pas pour les projets Promopêche du Bureau International du Travail (BIT) et de la Coopération espagnole (AEICID). En réalité, l'une des demandes du Ministère des Pêches était la mise en place d'une AT de coordination générale du projet Promopêche au niveau du Ministère, ce qui n'était pas prévu au départ. La DUE essaye actuellement de dégager des financements pour répondre à cette demande pertinente. En ce



Secteur	Contribution de l'Assistance Technique
	qui concerne SAFIRE, la concertation se passe relativement bien au niveau décentralisé et c'est surtout le niveau central qui se plaint de ne pas être suffisamment informé ou consulté, en raison de la communication interne déficitaire au niveau des Ministères, et de la faible motivation des fonctionnaires pour être impliqués, notamment si cette tâche ne fait pas l'objet de dédommagement spécifique.

CJ 2.2 : L'appui de l'UE en matière de développement a été positionné de façon cohérente et complémentaire par rapport aux interventions humanitaires, militaires, migration et pêche pour l'opérationnalisation du nexus

L'UE européenne joue un rôle tout au long du nexus comme l'un des bailleurs majeurs en Mauritanie, et plusieurs approches témoignent d'une volonté d'opérationnaliser ce nexus de façon relativement innovante avec un potentiel pour renforcer les synergies opérationnelles entre l'humanitaire, la défense, la sécurité, et le développement au niveau institutionnel, social et économique. La *stratégie Sahel* de l'UE, élaborée en 2011, souligne le lien entre sécurité et développement et le besoin de renforcer la coopération régionale. Elle n'est pas assortie d'un cadre stratégique au niveau mauritanien spécifiant cette approche ni de plan d'action qui souligne comment opérationnaliser ce nexus concrètement ou quelles sont les synergies claires attendues entre les axes d'intervention, à défaut des projets, notamment dans l'exécution des projets. L'approche sur le nexus n'est pas non plus clairement définie, notamment à savoir si elle doit se limiter à un bon séquençage et une coordination des interventions.

Certaines approches développées mettent toutefois en exergue le rôle du nexus, notamment dans le cas du PASDM avec la réalisation d'action de développement (points d'eau, hôpital mobile) dans une optique sécuritaire. Au niveau de la stratégie d'intervention, des interactions étaient prévues, par exemple dans le PIN en visant à prévenir la radicalisation essentiellement par des actions de formation professionnelle, ce qui n'a finalement pas été réalisé via le FED malgré l'importance de la question. Au niveau opérationnel, le lien est relativement ténu, sans liens entre les différents projets de prévention de la radicalisation et les projets de formation professionnelle et emploi des jeunes. Le projet du FFU dédié au nexus sécurité-résilience-développement reprend les modalités de l'appui budgétaire abandonnée en 2015 et associe les différents secteurs (finances publiques, gouvernance sécuritaire sur terre et en mer, croissance durable) cependant avec des composantes relativement indépendantes. L'opérationnalisation de l'aspect intégré tient donc dans une large mesure aux capacités de l'ON pour le pilotage de la SCAPP dans son ensemble, ce qui a connu certaines limites ces dernières années.

Un certain nombre d'autres acteurs de l'UE agissent également sur les différentes composantes du nexus et il s'agit ainsi de trouver l'équilibre et les points de transition entre les différentes approches tout au long du nexus.

Les interactions avec DG ECHO sont relativement fréquentes, même si les informations circulent difficilement et une certaine confusion semble aussi prévaloir des deux côtés quant aux synergies à adopter. DG ECHO intervient dans les secteurs de la sécurité alimentaire et de la nutrition depuis plus de 10 ans en lien avec les autorités sanitaires régionales (DRAS). Au cours de ces dernières années elle a recherché à renforcer ses liens avec les autorités centrales en vue d'un transfert progressif de ses activités à ces dernières. C'est dans ce cadre que des synergies avec DEVCO/INTPA sont recherchées. Les synergies sont notamment limitées dans les régions visées par les projets SANAD ou concernant l'alerte précoce face aux menaces de catastrophes naturelles sur la sécurité alimentaire. Les modes de financement ne permettent pas toujours d'interactions ou de synergies ou la possibilité de transformer les interventions humanitaires en action de développement. Le camp de réfugiés de M'Bera existe depuis longtemps maintenant, justifiant de moins en moins une approche d'urgence par l'UE qui cherche à mettre en place les conditions de sa sortie, La prise en charge de l'accès à la santé, à l'eau, à l'éducation et à d'autres services de base dans le camp de M'Bera, a longtemps fait l'objet d'appuis dédiés mais au regard du prolongement dans le temps de la crise des réfugiés maliens et afin de mettre fin aux déséquilibres entre la prise en charge des réfugiés et des populations mauritaniennes, DG ECHO recherche des solutions plus durables telles que la prise en charge des réfugiés dans le cadre du système de santé national, et la couverture santé universelle que le programme PASS tente de mettre en place, avec de nombreux plaidoyers à ce sujet auprès de DEVCO /INTPA au niveau siège et DUE. L'appui au secteur de la Santé du FED est également complété par les interventions de DG ECHO, notamment dans le domaine de la malnutrition, qui agit à travers des ONG, avec une coordination plus difficile entre les ONG et le Ministère de la Santé. Cette coordination s'est malgré tout améliorée grâce au processus de planification ascendante conjointe appuyée par le PASS, qui a permis d'inclure les activités de nutrition des ONG appuyées par la DG ECHO, ainsi qu'avec la gestion d'urgence de la crise de la Covid-19 sous la coordination du Ministère de la Santé. De façon générale, s'il existe de facto une certaine coordination sur le terrain, il n'y a pas, au niveau programmatique (ni du côté des politiques nationales, ni du côté des programmes de coopération), suffisamment d'interventions intersectorielles permettant d'agir de façon cohérente et synergétique sur les déterminants de la santé. Dans le cadre du nexus, la DUE et la DG ECHO n'ont pas encore réellement d'approche conjointe pour régulariser le flux d'information et lutter à la fois contre la malnutrition chronique (qui dépend du développement à long-terme) et la malnutrition aiguë sévère (qui relève à la fois d'une priorisation dans la politique sanitaire et peut nécessiter une intervention humanitaire d'urgence).



Des synergies ont eu lieu aussi avec la DG REGIO. Les enjeux liés à l'articulation de la programmation entre les acteurs, au-delà des contenus des interventions, sont aussi conditionnés par les modes opératoires et enjeux organisationnels, avec des dynamiques de projet parfois peu abouties entre les différentes DG. Ceci complique une implication conjointe et la bonne coordination interne nécessaire à l'opérationnalisation du nexus. Dans le cadre du projet programme de coopération transfrontalière des régions ultrapériphériques de l'UE 'Madère-Acores-Iles Canaries' avec des pays partenaires dont la Mauritanie « Interreg-MAC » soutenu par la DG REGIO, après des phases de consultation et de suivi impliquant la DUE, les actions n'ont pas été mises en place comme convenu alors que des attentes avaient été créées auprès des acteurs mauritaniens, et en dépit de l'implication de la DUE, qui a utilisé sa légitimité pour promouvoir le projet. La DUE a fait toutefois des efforts pour faire converger certaines des actions du programme INTERREG-MAC (DESAL +, RECOAST) avec le Promopêche, qui semblent aboutir enfin à des résultats concrets comme la construction d'une unité de dessalement au PK93. En outre, entre les différents acteurs européens intervenant en Mauritanie, certaines approches pour l'exécution des projets ont sensiblement varié, dans le secteur pêche notamment. Ainsi, les modes de redevabilité au titre des différents versements financiers varient. Dans le cadre de l'Accord de Pêche, 4,125 millions EUR/an sont versés sur la période 2015 – 2021, pour lesquels le suivi et les exigences de redevabilité sont difficiles à mettre en œuvre. Cela s'ajoute aux droits d'accès pour lesquels l'UE n'a aucune exigence. Cela impacte nécessairement les dynamiques avec les autorités étatiques, au-delà de la difficulté de maximiser l'utilisation des financements consentis pour l'aide au développement quand des accords aussi stratégiques sont en cours de négociation.

Au niveau des projets, les interventions ont été mises en œuvre de façon relativement isolée, sans synergie ou implication des autres secteurs potentiellement concernés, directement ou indirectement, dans une optique d'influence mutuelle. En matière de sécurité, il n'y a pas de liens entre interventions du secteur et les approches traditionnelles du développement pour soutenir et structurer les interventions de développement mises en place par les FDS, ou pour maximiser les effets des interventions de développement dans les zones et auprès des groupes cibles avec un intérêt sécuritaire spécifique. Au niveau du Ministère de la Santé, on intègre nutrition et santé, mais la discordance est au niveau des bailleurs qui mènent leurs interventions en silo, notamment car il n'y a pas de stratégie de long terme afin d'assurer la durabilité. Le projet Sécurité / Développement (qui appuie notamment un hôpital mobile à destination des populations et des militaires) ne fait pas partie de la stratégie nationale de santé et est géré par les militaires, sans guère de concertation avec le Ministère de la Santé.

Par ailleurs, il y a beaucoup d'occasions de synergies manquées entre l'humanitaire et le développement. Par exemple, une enveloppe supplémentaire de 2,6 millions EUR a été utilisée par la DG DEVCO⁴⁸ pour apporter une riposte aux conséquences socio-économiques de la Covid-19 en milieu rural et pour mettre en œuvre des actions d'appui institutionnel au MDR, mais DG ECHO n'a pas été associée alors qu'elle avait toutes les compétences pour identifier les ménages nécessitant l'aide alimentaire, et que seuls 36% de ses cibles étaient couverts. En revanche, un bon exemple de coordination entre les instruments européens est à trouver au niveau de la subvention de 1,195 million EUR accordée par le parlement européen qui, bien que gérée indépendamment (car il s'agit d'un autre instrument), est parfaitement en ligne avec le PASS. Elle permet d'ouvrir une troisième zone de test du modèle d'assurance maladie, s'inscrivant donc dans le même programme national soutenu par la Présidence de la République.

3.3 QE 3 – Coordination et complémentarité

Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il été coordonné et complémentaire avec celui des autres partenaires techniques et financiers, en particulier avec les États membres ?



Réponse à la QE

L'UE a joué un rôle fédérateur dans les secteurs appuyés en soutenant les interactions entre les différents PTF, en premier chef les États Membres, et en favorisant convergence et complémentarité des approches grâce à son volume de financement et, à un second plan, via les cofinancements et partenariats. Ce rôle se réplique sur les dynamiques régionales, notamment l'intégration régionale du pays avec l'appui au G5 Sahel. L'UE a eu par ailleurs une valeur ajoutée liée au volume de financements alloués dans de multiples secteurs, en soutenant des approches innovantes associées à des capacités de dialogue de haut niveau.

Les mécanismes de coordination ont toutefois essentiellement été le fait des partenaires techniques et financiers plutôt que du gouvernement, avec donc un manque d'appropriation à ce niveau également, et ont varié en fonction des secteurs, avec de nombreuses opportunités de renforcement peu exploitées y compris au niveau des instances régionales appuyées comme le G5 Sahel, ainsi qu'avec certaines difficultés pour un réel engagement des différents acteurs internationaux, en dépit des efforts. L'UE a pris en charge la

⁴⁸ Désormais DG INTPA.



coordination dans les secteurs de la santé, de la formation professionnelle et de la pêche, avec une participation active dans les groupes environnement et énergie, mais n'a pas eu les capacités pour assurer la coordination dans les autres secteurs de concentration, pris en charge avec plus ou moins de succès par d'autres PTF. Même si moins formel que dans d'autres secteurs, des échanges entre les acteurs ont été développés sous l'impulsion de l'UE dans le secteur de la sécurité, et des migrations, avec donc des effets sur les mécanismes nationaux de coordination au niveau national (protection de l'enfance par exemple) et sur le partage d'informations au-delà des seuls cadres de coordination formalisés.

Les États membres (EM) sont concernés à différents niveaux par les enjeux stratégiques de la Mauritanie, ce qui rejaillit sur la stratégie de l'UE dans la zone. Il n'y a pas réellement de répartition des rôles entre les interventions de l'UE et les coopérations bilatérales des EM pour utiliser au mieux les avantages comparatifs de chaque type d'acteur. Dans l'appui à la société civile, la feuille de route de l'UE n'a pas permis d'atteindre l'objectif de synergie d'action et de partage des rôles sur la base de la valeur ajoutée et des moyens disponibles. En lien avec ce point, les enjeux bilatéraux ne sont pas toujours pleinement articulés, sur le plan opérationnel, avec les interventions de l'UE, par exemple dans le cadre d'accords bilatéraux de certains pays, comme l'Espagne en matière de migration, avec de nombreux cas de retours forcés.

Malgré l'absence de programmation conjointe entre l'UE et les EM en Mauritanie pendant la période d'évaluation, le faible nombre d'acteurs européens présents (Espagne, France, Allemagne et Belgique pour la mise en œuvre de certains projets) a facilité la communication et a permis des échanges très fréquents, ainsi que d'éviter les duplications. Les interactions et approches conjointes sont nombreuses tant sur le plan politique qu'opérationnel au niveau des EM, permettant un bon niveau de complémentarité. Les instruments mis en place plus récemment (p. ex. FFU) ont contribué à développer la sous-traitance de certains volets d'intervention aux agences de coopération des EM. Toutefois, ceci a créé une certaine concurrence entre les agences, avec des effets d'appel et l'arrivée de nouveaux acteurs de coopération des EM. Ceci a aussi complexifié l'administration de certains appuis et affaiblit la clarté du choix des acteurs impliqués dans ces appuis. Il y a de réels enjeux politiques pour les EM qui doivent se positionner sur la mise en place des financements de l'UE. Les exigences de redevabilité sont plus complexes à mettre en œuvre qu'avec des acteurs externes puisque l'aspect diplomatique entre en jeu.

Il y a une absence de coordination avec les « bailleurs non-traditionnels », soit d'abord les pays du Golfe qui investissent dans certains secteurs clés de développement (p. ex. infrastructures, énergie) avec des montants supérieurs à l'UE, ainsi que la Chine dans une autre perspective. Cela complique le pilotage des politiques nationales et la mise en place d'un cadre stratégique d'ensemble. Dans le secteur plus sensible de la sécurité, les pays du Golfe ont aussi des perspectives d'appui au G5 et ont financé le collège sahélien de défense. Les appuis de la Chine, la Russie et la Turquie concernent différents secteurs (santé, économie, infrastructures) mais sont également hors cadre. C'est le cas aussi de leur rôle dans le secteur de la pêche. Il n'y a donc pas de garantie sur le retour sur investissement comparatif dans le cadre des accords par rapport aux montants d'ensemble qui sont investis dans la coopération. Cela amène aussi à revoir le rôle que le gouvernement mauritanien alloue aux cadres stratégiques soutenus par l'UE, avec des attentes un peu limitées dans la contribution et coordination autour de ces cadres.

CJ 3.1 : Les stratégies et interventions de l'UE et des EM sont coordonnées et cohérentes au niveau national et régional

En l'absence de processus de programmation conjointe formalisé, la coordination entre acteurs européens s'est faite pour la période 2014-2020 plus au niveau opérationnel qu'avec une stratégie intégrée et consolidée de moyen / long terme. Les EM européens en Mauritanie sont peu nombreux (France, Espagne et Allemagne, plus la Belgique via Enabel dans le secteur santé et du développement rural). Les mécanismes de coordination entre acteurs européens sont plutôt ad hoc et couvrent différents degrés. Des réunions de chefs de coopération au niveau technique ont lieu régulièrement, tous les deux mois environ. Cela s'ajoute aux réunions entre les Ambassadeurs pour le niveau politique, et aux dialogues politiques périodiques des Ambassadeurs UE et des EM avec le gouvernement. Pendant la période d'évaluation, certains acteurs ont manifesté leur intention d'enclencher un processus de programmation conjointe. L'appétit reste limité, mais des consultations avec les EM ont eu lieu à cet effet pendant la période de pré-programmation 2021-2027 et notamment dans la préparation des « Team Europe Initiatives », qui visent à identifier les dénominateurs communs entre partenaires européens pour définir les axes de la coopération.

Des échanges structurés ont eu lieu pour l'établissement d'une position conjointe sur la pêche lors des différents cycles de négociations, ainsi que sur d'autres thématiques spécifiques comme la feuille de route relative à l'appui européen à la société civile, sans que cela ne se traduise dans la mise en œuvre de celle-ci, et le plan d'action genre (2018). Au-delà de ces exemples, les efforts de coordination sectoriels entre acteurs européens ont principalement eu lieu de façon informelle et ad hoc ou dans le contexte de mécanismes de coordination sectorielle impliquant d'autres PTF dans le peu de secteurs où de tels mécanismes existent (p. ex. Santé). Les dynamiques sont aussi impactées par des faiblesses de la coordination en Mauritanie, en l'absence de programmation nationale sur laquelle s'appuyer et un leadership en matière de coordination par les services étatiques. Cependant certaines initiatives comme la révision interministérielle du PASNGM semblent prometteuses.



De façon générale, le niveau d'échange d'information au niveau des acteurs européens est fonctionnel, et il y a une volonté claire de coordonner les efforts autour d'interventions spécifiques. Par exemple, dans le secteur *Santé*, le PASS a été élaboré en complémentarité avec les interventions des principaux partenaires européens actifs dans le secteur et a bénéficié de l'expérience et des moyens de ces acteurs. Il en est de même dans le secteur des finances publiques avec la BM et le FMI grâce aux efforts de la DUE (PAGEFIP).

Malgré l'absence de cadre stratégique commun, les stratégies de l'UE et des EM ont convergé sur plusieurs points dans la plupart des secteurs de coopération et ont été complémentaires, permettant d'éviter les duplications. L'UE est un bailleur majeur pour les agences de coopération des EM en Mauritanie, les cas de co-financements sont par ailleurs fréquents et donc les risques de duplication entre financements bilatéraux (relativement faibles) et UE sont réduits. Cela a donné lieu à de nombreuses opportunités de synergies qui semblent s'être matérialisées dans certains cas. Les analyses sectorielles montrent que, malgré l'absence de cadre formel de répartition du travail, des duplications ont été évitées dans une majorité des cas. Par exemple, dans le secteur de la *Justice*, le financement d'activités entre projet AFD et PARED et la reprise par l'UE du financement d'interventions initiés par la coopération française, un bon échange d'information entre partenaires européens a permis d'éviter des redondances majeures grâce à des échanges informels avec l'AFD et la GIZ. Dans le secteur *Sécurité*, cette reprise du financement se réplique également. En outre, des co-financements France-UE ont eu lieu dans le secteur de la santé et de l'énergie. L'UE soutient notamment le G5 Sahel dans lequel la France et l'Allemagne jouent un rôle majeur, illustrant leur convergence politique et stratégique dans le Sahel. Les projets UE ont complété et parfois aussi financé l'action de structures étatiques des EM en Mauritanie (p. ex., GIZ, AECID, ENABEL, Civipol, Expertise France, la « Guardia Civil » espagnole), plus toute une série d'ONG européennes : Medicos del Mundo, Croix Rouge française, Save the Children. Cela est parfois fait avec une préparation limitée, des conditions d'engagement assez strictes en termes de délais pas toujours respectées et des juxtapositions administratives qui compliquent l'exécution des projets. De façon générale, l'appui de l'UE mis en œuvre par les EM a représenté 33 % de l'appui total fourni pendant la période d'évaluation. Les EM ont joué un rôle important dans la mise en œuvre du partenariat UE-Mauritanie dans tous les secteurs clés de coopération. Ces différents niveaux d'interaction favorisent donc la convergence des approches.

L'évolution des outils de financement, et l'arrivée du FFU marquent la tendance à accroître le rôle des agences de coopération des EM dans l'exécution des projets UE. Cela crée aussi une certaine concurrence entre les agences, avec des effets d'appel et l'arrivée de nouveaux acteurs de coopération des EM dans le pays ou sur de nouvelles thématiques, parfois avec succès. On voit même une certaine répartition des composantes au sein d'un même projet entre EM (Promopêche, RIMRAP, PAGS), ou sur les différents échelons d'un projet mobilisant différentes sources d'expertise (Collège Sahélien de Défense). Ceci peut complexifier aussi la structure car les contraintes administratives se superposent. Cette évolution se fait au détriment des UGP mises en place sur appel d'offre dans le FED. Les exigences de redevabilité envers les EM sont aussi plus complexes à mettre en œuvre qu'avec d'autres acteurs externes puisque l'aspect diplomatique entre en jeu, et les retards sont aussi parfois significatifs. L'accès aux financements de l'UE représente de réels enjeux politiques pour les EM et ces enjeux ne sont pas toujours équilibrés par rapport à la maximisation de la performance des interventions. Il n'est pas clair s'il s'agit d'une réelle stratégie globale au niveau de l'UE qui impliquerait alors la mise en place d'outils adéquats pour assurer le positionnement optimal, la performance et la redevabilité des agences de coopération des EM.

L'UE a principalement eu une valeur ajoutée à travers le dimensionnement et la pluralité de ses appuis. L'appui de l'UE a assuré une valeur ajoutée dans deux cas de figure : i) par des volumes de dons élevés qui lui ont permis d'apporter un appui conséquent à de multiples secteurs dans une optique intégrée de développement, ii) lorsque l'UE a pu lier les appuis fournis à un *dialogue multilatéral* de haut niveau et des engagements internationaux convergents (cas du secteur *Migration avec le processus de Rabat et l'Accord de Cotonou*). Dans le premier cas, l'UE a souvent été le seul bailleur, ou le chef de file sur certaines thématiques ce qui a permis de fédérer différentes initiatives, y compris le lancement d'institutions régionales comme le G5, et de favoriser la coordination entre acteurs du secteur ainsi que de soutenir des approches pilotes ou innovantes dans le pays (cas du secteur *Santé, Sécurité, Migration*). Les acteurs mauritaniens ne peuvent cependant pas manquer de noter le lien entre les interventions de l'UE et ses intérêts (migration, sécurité) et une part relativement importante allouée parfois au déploiement de l'expertise technique des ressortissants européens dans la programmation. Ce dernier élément est en partie logique comme les projets traitent souvent de renforcement des capacités. Cela s'ajoute aux faiblesses constatées d'appropriation nationale et de suivi des impacts.

Les interventions des différents acteurs européens ne sont pas toujours clairement ancrées dans des cadres stratégiques clairs au niveau de l'UE. Le EU Aid explorer vise à soutenir la coordination des bailleurs, soutenir la transparence et améliorer la redevabilité, mais il n'existe pas de cadre suivi au niveau du pays (ni même de cartographie détaillée et suivie) pour articuler les interventions de l'UE avec des projets de coopération bilatérale des EM afin de maximiser leurs avantages comparatifs et de compenser leurs limites respectives. Le positionnement des différents acteurs européens et les synergies avec les financements de l'UE ne sont pas clairement référencés dans l'optique de maximiser les résultats par une plus grande complémentarité. Les larges programmes financés dans de nombreux domaines n'ont pour l'instant pas non plus permis d'ancrer l'appui fourni par les EM dans des cadres stratégiques clairs. Ils n'ont pas contribué également à faire converger ces efforts sur des problématiques clés comme les questions de renforcement des capacités institutionnelles. Par



exemple dans le domaine de la sécurité, les FDS ne peuvent être formés en matière d'intervention qui impliquent le maniement des armes, ce qui limite considérablement l'efficacité potentielle de l'Unité d'Investigation Spécialisée attachée à la Force Conjointe, comme l'UE ne fournit pas d'armes, alors que cela pourrait être envisagé par des appuis complémentaires de la part des États Membres. Les pays européens ont par ailleurs des niveaux d'intérêts directs variables sur les différentes thématiques, avec par exemple des accords de siège (Espagne, Migration) parfois peu articulés aux approches UE, s'agissant par exemple des retours forcés de migrants.

Par ailleurs, l'UE, en concertation avec ses partenaires nationaux, a fait des efforts notables ces dernières années à travers la plateforme de partenariat UE-Mauritanie, pour donner de la visibilité aux actions qui sous-tendent la coopération. Cela inclut la revue annuelle du partenariat (un document de 130 pages décrivant exhaustivement tous les ans les actions de partenariat et présentant les instruments de financement pour la Mauritanie), le magazine semestriel Caravane, des films de capitalisation et des Plan de Communication de mieux en mieux structurés, l'appui d'un coordinateur de la communication au sein de la DUE depuis 5 ans, les réunions périodiques d'un Comité Technique de Communication avec la CAON réunissant les Chefs de projets et autres acteurs de communication œuvrant pour le partenariat UE-RIM. La DUE et les différents projets financés sont également très actifs sur les réseaux sociaux qui représentent un important vecteur de communication en Mauritanie. Toutefois, il n'est pas clair dans quelle mesure ces approches concernent les populations cibles des interventions au niveau communautaire et des groupes marginalisés et permettraient ainsi de renforcer les effets opérationnels. Des composantes visibilité sont systématiquement prévues dans les projets, mais le niveau de visibilité observé n'est pas systématiquement mis en œuvre lorsque cela est pertinent. La visibilité reste limitée dans les secteurs migration et sécurité par exemple, et est variable dans le secteur de la gouvernance. Au niveau de la décentralisation, l'idée d'une convention déléguée avec la BM dans le cadre du PNIDDLE et le PAGO⁴⁹ avec la GIZ ont réduit la visibilité de l'UE alors que les interventions dans le cadre de projets de développement territorial et local mis en œuvre par les ONG est très bonne. C'est aussi le cas pour les appuis à la Justice (PARED, PARJ) et aux finances publiques (PAGEFIP). Enfin dans le secteur de la santé, l'UE est visible comme on le voit à travers son rôle de chef de file dans le domaine et également à travers l'appui très rapide à la lutte contre la Covid-19 et la campagne de sensibilisation genre et santé (qui a eu d'importantes retombées médiatiques ce qui est particulièrement significatif vu la sensibilité du sujet des VBG dans le pays, l'identité visuelle de la campagne (au travers du message Alach ca) est maintenant familière).

CJ 3.2 : L'appui de l'UE a contribué à renforcer l'orientation des actions des différents bailleurs autour des priorités définies par les structures étatiques

Au niveau du pays, l'UE a joué un rôle clé dans de nombreuses dynamiques de coordination avec les autres PTF, qui doivent compenser les limites de l'engagement mauritanien en la matière. Le niveau de coordination entre PTF a fortement varié d'un secteur à l'autre, et est resté globalement limité ; la crise de la Covid-19 a compliqué la coordination. Compte tenu du faible nombre d'acteurs, cela ne se transcrit pas par des cas fréquents de duplication, même si les synergies pourraient être renforcées, mais illustre aussi les faiblesses pour un pilotage d'ensemble des progrès sur les différents axes du développement. Il y a par ailleurs de nombreux échanges plus informels entre les acteurs. L'UE assure la coordination de plusieurs groupes sectoriels : pêche, santé et FTP, et participe activement avec un rôle moteur dans le groupe développement rural. L'UE joue un rôle moteur également dans les autres groupes de coordination, notamment l'énergie géré par l'AFD, qui peut s'appuyer sur des expériences dans des contextes similaires pour développer des approches spécifiques au contexte mauritanien, environnement et développement rural, géré par l'Allemagne, la radicalisation avec USAID, et les droits humains avec le Système des Nations-Unies (HCDH). Ce rôle moteur s'est répliqué aussi en matière de gestion de la migration, même si cela a connu des périodes de latence, Des réunions régulières sont organisées en matière de sécurité, même s'il n'existe pour l'instant pas de cadre structuré avec les acteurs nationaux, ni même au niveau du G5 Sahel pour assurer la bonne complémentarité des différents appuis bilatéraux et multilatéraux à l'institution dans le cadre d'un plan coordonné, au-delà d'une volonté de visibilité des différents PTF auprès de l'institution. Contrairement aux attentes, le Système des Nations Unies (SNU) joue un rôle relativement limité en matière de coordination comme ombrelle multilatérale. Les projets financés par l'UE incluaient aussi parfois des aspects d'appui à la coordination, qui ne se sont pas toujours effectués (migration, où les services étatiques n'ont pas réalisé la base de données recensant les interventions des différents bailleurs sur le sujet). La coordination a pu aussi être favorisée à différents niveaux grâce à des projets financés par l'UE, par exemple dans le projet appui à l'enfance migrante avec des résultats en matière d'institutionnalisation des mécanismes, avec donc également des résultats des appuis sur les mécanismes nationaux de coordination au niveau national et sur le partage d'informations au-delà des seuls cadres de coordination formalisés.

Toutefois, globalement, le niveau de coordination avec les autres PTF a fortement varié d'un secteur à l'autre. Par exemple, il n'existe pas de mécanisme de coordination formel dans les sous-secteurs du secteur *Résilience, croissance inclusive et durable*, malgré plusieurs tentatives d'établir de tels mécanismes au cours de la période

⁴⁹ PAGO⁴⁹ (« Pillar Assessed Grant or Delegation Agreement » en anglais) : accord de délégation signé avec la Commission européenne utilisant le modèle d'évaluation dit des piliers.



d'évaluation. Dans le secteur *Gouvernance et État de droit*, la situation est similaire à deux exceptions près : i) le groupe de travail sur les droits humains établis sous l'égide du Haut-Commissariat des Nations Unies ; ii) le groupe thématique genre des partenaires européens. Le manque de coordination s'est traduit dans certains domaines d'interventions (p. ex. la gestion des finances publiques) par une multiplicité d'actions sans cohérence entre elles.

Comme on le voit, les structures de coordination sont essentiellement le fait des PTF plutôt que des acteurs mauritaniens. Si certains ministères ont mis en place des points focaux ou unités de coordination pour mieux articuler les appuis externes et les acteurs nationaux, la capacité et le leadership assuré par l'engagement des acteurs nationaux pour assurer la coordination est resté généralement insuffisant (développement rural, pêche), malgré un certain suivi des progrès dans la mise en place de la SCAPP. Cela est lié à un certain déficit de capacités ou de leadership, alors que ces cadres pourraient être liés à la mise en place des politiques et stratégies sectorielles.

La crise de la Covid-19 a renforcé le manque de coordination entre PTF dans le pays dans plusieurs secteurs, y compris ceux de la *Santé, Migration et Sécurité*.

Les différences d'approche entre acteurs du développement international ont parfois aussi affecté les interventions d'ensemble. Par exemple, avec la BM, le mode d'engagement avec les acteurs étatiques diffère. En matière de santé, il y a aussi des visions différentes qui ont affecté les interventions.

La convergence des efforts est soutenue aussi par les actions au niveau régional, qui concernent essentiellement la sécurité, la migration, l'intégration économique ainsi que la gestion de la transhumance. Le G5 Sahel présente un nouveau cadre régional pour la coordination entre les pays du Sahel et les bailleurs avec des intérêts mutuels, autour d'approches conjuguées pour répondre aux défis de la zone, même si le niveau de coordination des bailleurs du G5 n'est pas réellement effectif. La Coalition pour le Sahel lancée par les chefs d'États de la France, du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad lors du Sommet de Pau de 2020 et le P3S du sommet de Biarritz en 2019 (initié par la France et l'Allemagne) visent aussi à soutenir la mobilisation et fédérer les initiatives des différents bailleurs. Ces cadres régionaux ne sont pas toujours liés aux acteurs sectoriels mauritaniens (les liens entre le G5 Sahel et les FDS mauritaniens sont limités par exemple). Cela contraint les effets sur le terrain, avec un certain hiatus entre les actions au niveau politique / diplomatique, et les différents ministères. Cela se réplique au niveau du FFU où la participation des pays dans la prise de décision tient à la participation de l'ambassadeur mauritanien à Bruxelles, qui a accès à toute la documentation et a la responsabilité de faire remonter l'information au niveau de Nouakchott, comme les États membres. Les outils RACC ou FFU qui n'existaient pas auparavant offrent aussi des opportunités pour la coordination des actions thématiques. Les efforts en matière de coordination ne sont toutefois pas liés pour l'instant à un cadre commun de suivi / évaluation pour le pilotage au niveau des effets et impacts. Il existe un système de suivi pour le FFU, mais qui concerne surtout le niveau activités / produits. En effet, avec des financements significatifs, il importe aussi d'assurer les mécanismes de redevabilité et le niveau d'effets opérationnel par rapport aux montants investis. Cela s'ajoute au cadre plus large d'interventions avec la CEDEAO, voire l'Union Africaine, dont l'influence reste cependant très limitée en Mauritanie.

Malgré le rôle important joué par des bailleurs non-traditionnels dans certains secteurs de coopération, il n'y pas eu de coordination entre l'appui de l'UE et l'action de ces bailleurs pour laquelle les opportunités et points d'entrée sont peu identifiés. Les statistiques disponibles soulignent le rôle important des bailleurs non-traditionnels (pays du Golfe⁵⁰, Chine⁵¹, Turquie). Leur niveau d'intérêt dans la zone est aussi important pour l'accès aux zones de pêche ou une influence sociale et religieuse, avec de nombreux fonctionnaires formés dans ces pays. Le niveau et les spécificités de ces appuis restent relativement opaques. S'agissant des accords de pêche, alors que les contributions de l'UE pour l'accès aux zones de pêche sont plus importantes que les montants alloués à la coopération, les contributions et accords avec les autres acteurs internationaux ne sont pas communiqués alors qu'elles devraient être disponibles (Chine et surtout Turquie maintenant). Ces versements ne s'intègrent pas dans le cadre national de programmation de la SCAPP ou de politiques sectorielles, et donc la couverture de ces cadres stratégiques nationaux reste fortement limitée pour assurer la convergence de tous les appuis externes. En outre, le rôle des monarchies du Golfe en matière

⁵⁰ Selon l'OCDE CAD, les appuis des pays du Golfe, y compris le Fonds AFESD (Arab Fund for Economic and Social Development) s'élèvent à plus de 541 millions EUR entre 2013 et 2018 contre un peu moins de 300 millions EUR pour l'UE. Les appuis du AFESD couvrent notamment une centrale éolienne pour 122 millions EUR sous forme de prêt concessionnel.

⁵¹ La Chine apporte des financements en matière de santé. On note par exemple la subvention de 29 millions USD en 2017, la rénovation de l'Hôpital de l'Amitié et la construction d'un bloc pour le service des maladies tropicales et infectieuses, Centre de coopération ophtalmologique sino-mauritanien de l'Hôpital national, financement pour la construction à Nouakchott d'un nouveau siège pour le Centre national de recherche en santé publique incluant laboratoires de diagnostic bactérien, de virologie, parasitaire, de biologie moléculaire et de contrôle de la qualité. La Chine a également appuyé la remise des scanners à la douane, la coopération technique au Centre de démonstration des techniques agricoles, les travaux du réseau d'évacuation des eaux pluviales à Nouakchott, l'extension des immeubles administratifs gouvernementaux ainsi que la construction d'infrastructures diverses (extension du port autonome de Nouakchott, réhabilitation du complexe olympique de Nouakchott). En 2019, la Mauritanie a exporté plus de 30% vers la Chine, dont 14% de produits de la pêche et 16% en minerais, et a bénéficié d'une subvention sans contrepartie de 43 millions de dollars.



d'enseignement religieux et de soutien aux écoles coraniques est aussi significatif et facteurs de changements socio-culturels. Dans certains contextes, il semble cependant possible de trouver un équilibre entre école formelle et école coranique, ce qui fonctionne dans certains pays (p. ex. projet IcSP à l'Extrême Nord Cameroun).

3.4 QE 4 – Gouvernance et État de droit

Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué au renforcement d'un état de droit et de la gouvernance démocratique ?



Réponse à la QE

La Mauritanie a accompli des avancées considérables dans le renforcement de la gouvernance démocratique et l'État de droit (par ex. alternance démocratique suite à l'élection présidentielle de 2019, ouverture des médias publics à l'opposition et à la société civile, progrès normatif dans les domaines de la décentralisation et de la justice). Malgré cela, des problèmes persistent en termes d'enracinement de la démocratie, du respect des droits humains et de la citoyenneté. Dans un contexte particulier d'une société mauritanienne aux cultures diverses unies notamment par l'islam, le renforcement de la gouvernance ne peut se réduire uniquement à des réformes législatives et/ou techniques ou des actions de renforcement de capacités. En effet, les enjeux politiques rejaillissent sur l'ensemble du personnel étatique affectant donc les progrès vers un système de contrôle et de régulation. Vu ces contraintes, l'appui de l'UE n'a pu contribuer que dans une certaine mesure au renforcement de l'État de droit et de la gouvernance en Mauritanie.

Dans le domaine de la décentralisation et du développement local, l'appui de l'UE a abouti à peu de résultats pour plusieurs raisons. Premièrement, en l'absence d'une véritable volonté de décentralisation au sein du gouvernement mauritanien, tout effort de réforme reste difficile. Deuxièmement, malgré un renforcement de leurs capacités, les collectivités territoriales manquent de ressources financières et humaines pour jouer réellement leur rôle dans le système politique du pays et pour la prise en charge correcte de la planification communale et fournir des services à la population locale. Au-delà des difficultés du contexte, la faible performance de l'UE est aussi liée aux défauts de ses interventions. L'approche centralisatrice et plutôt orientée infrastructures du PNIDDLE de la Banque Mondiale initialement soutenu par l'UE à travers le PADLD n'a pas répondu aux besoins essentiels des populations (par manque d'une approche participative dans l'identification et la marginalisation des communes dans la mise en œuvre). L'arrêt du PADLD par la DUE est à ce titre une bonne décision.

De manière similaire, l'appui de l'UE au secteur de la justice a eu des effets limités, notamment en raison d'une faible appropriation par les parties prenantes nationales et des contraintes liées aux procédures (comme l'utilisation du personnel de la justice pour un renforcement des capacités par les pairs). Certaines avancées sont notables : une politique sectorielle de la justice a été adoptée par le Conseil des Ministres en décembre 2019 suite à un processus participatif inclusif accompagné par le Programme « État de droit » (PARED) financé par l'UE dans le cadre du 10^{ème} FED. La politique sectorielle justice constitue désormais l'épine dorsale de toutes interventions dans le domaine de la justice. Le Programme d'appui à la réforme de la Justice (PARJ, 12,6 M€, 11^{ème} FED) permet d'assurer la continuité de l'appui de l'UE au secteur de la justice et est prometteur en divisant le programme en plusieurs composantes (appui institutionnel, assistance technique, matériel et infrastructures) dont chacune est confiée à un opérateur spécialisé et davantage orienté vers les besoins des bénéficiaires finaux. Dans ce contexte, le Ministère de la justice fonde de grands espoirs dans le PARJ pour amorcer la mise en œuvre de la politique sectorielle de la justice. Ce projet vient de débiter après de nombreux retards et il est donc encore trop tôt pour apprécier réellement son impact sur la réforme de la justice.

Le choix délibéré de la DUE de ne pas inscrire une 3^{ème} action successive d'appui spécifique dédié à soutenir la société civile dans la programmation du 11^{ème} FED n'a pas été accompagné par un appui effectif au mainstreaming de la dimension société civile dans les secteurs prioritaires d'intervention. Ceci en dépit du potentiel et du rôle que certaines organisations de la société civile ont démontré dans le passé en particulier dans le domaine de la gouvernance et de la démocratisation (par exemple dans le suivi du processus électoral, la lutte contre la corruption, la défense de la liberté d'expression etc.). L'appui direct de l'UE aux OSC de droits humains a ainsi diminué sur la période, ce qui a accentué les difficultés financières et par conséquent réduit la portée des actions et l'impact des organisations de la société civile mauritanienne. Il y a eu un appui continu à travers les lignes thématiques OSC-AL et EIDHR, mais il est devenu plus difficilement accessible ces dernières années. Par conséquent, la marge de manœuvre pour interagir avec la société civile mauritanienne s'est nettement réduite, d'autant plus que la participation de la société civile dans les secteurs d'intervention se heurte souvent à la faiblesse de la société civile dans un environnement défavorable à son engagement.

Quant à la gestion des finances publiques, les autorités mauritaniennes ont adopté les principaux textes d'application faisant de la réforme des finances publiques une réalité. Toutes ces avancées majeures ont fait l'objet d'un appui de l'UE (PAGEFIP). Toutefois, les faibles progrès dans la Gestion des Finances Publiques (cf. dernière évaluation PEFA) et la stagnation du processus des réformes ne militent pas pour l'augmentation de la proportion des appuis budgétaires (AB) dans l'enveloppe de coopération de l'UE avec la Mauritanie. Il



existe également des voix dans le pays (par ex. Ministères sectoriels) qui expriment leur désaccord avec une telle expansion de l'AB, comme les versements du Trésor aux Ministères sectoriels ne suivent souvent pas les mesures acceptées par l'UE et le Gouvernement dans le cadre des opérations d'AB.

CJ 4.1 : Renforcement de la décentralisation, la déconcentration et l'accès équitable aux services de proximité

Le bilan de la réforme de la décentralisation en Mauritanie est mitigé. La Déclaration de politique de Décentralisation et de Développement local constitue un socle de principe pour les politiques nationales qui se réfèrent à la décentralisation comme levier du développement. Plusieurs réformes (comme celle du Fonds régional de développement et l'adoption du Code des collectivités locales) ont été entamées, étroitement accompagnés par les différents PTF y compris l'UE. Cependant, plusieurs facteurs contraignants impactent sur le succès de la décentralisation en Mauritanie :

Premièrement, en l'absence d'une véritable volonté de décentralisation au sein du gouvernement mauritanien, tout effort de réforme reste difficile. En particulier, le transfert limité de moyens financiers et l'inexistence d'un lien fonctionnel avec les services déconcentrés de l'État représentent un grand risque potentiel d'échec des appuis à la décentralisation et au développement local. À cela s'ajoute la lourdeur du principe de l'unicité de la caisse et du circuit financier (Wali, Hakem, Trésorier, etc.) dont la conséquence est le chantage sur moyens alloués (déjà faibles) aux actions des municipalités sous la forme d'un système de grande corruption bien ancré au niveau décentralisé avec sa propre organisation et un modus operandi bien établi⁵². Un autre exemple est celui de l'échelon des conseils régionaux créée en 2018 et qui n'ont toujours pas de moyens transférés, ni de compétences claires et encore moins des ressources humaines dédiées, et ne pourront pas s'extraire de la « tutelle » des Wali qui a déjà étouffé l'échelon municipal.

Deuxièmement, sur le plan des capacités, les services déconcentrés de l'État disposent en général de ressources humaines moyennement qualifiées, mal réparties (difficultés pour le Gouvernement d'assurer une rotation équitable des agents) **et peu motivées** (aussi bien sur le plan de la rémunération que des moyens de travail). De plus, la mainmise des autorités administratives (Wali, Hakem) sur les moyens logistiques (véhicules, matériel technique, etc.) et humains de ces services réduit de manière substantielle la mise en œuvre de leurs tâches, par ailleurs élaborées par les départements sectoriels au niveau central. Pour la plupart d'entre elles, les collectivités locales disposent de ressources humaines insuffisamment préparées tant au niveau des services techniques que celui des élus en dépit de nombreuses formations « théoriques » financées par de nombreux PTF dont l'UE.⁵³

Par conséquent, la fonctionnalité des communes en tant que maîtres d'ouvrage et animateurs du développement local demeure contrainte par la faiblesse de leurs ressources, qui les met dans l'incapacité notamment de : i) recruter du personnel en suffisance et qualifié, ii) procéder à une véritable planification, iii) réaliser des équipements et assurer des services répondant aux besoins des usagers. Par exemple, les communes n'ont pratiquement pas de rôle à jouer dans des services de proximité comme l'État civil, la santé, l'agriculture, l'élevage, etc. En effet, vu la résistance de l'administration au niveau central et local à créer les conditions d'une véritable maîtrise d'ouvrage communale, la gouvernance locale demeure aléatoire.

Dans ce contexte et malgré quelques effets tangibles, l'appui de l'UE (20 millions EUR initialement prévus en appui au PNIDDLE) a abouti à peu de résultats dans le domaine de la décentralisation et de la déconcentration. L'appui du PNIDDLE a, dans une certaine mesure, permis un transfert de compétences et de savoir-faire aux communes. Toutefois, la mise en œuvre des projets d'infrastructures n'a pas totalement répondu aux besoins essentiels des populations en l'absence d'une approche réellement participative dans l'identification et la quasi-marginalisation des communes dans la maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs, l'appui institutionnel du PNIDDLE a pris un retard préjudiciable. Les capacités des communes sont restées insuffisantes pour garantir une bonne gestion et un bon usage des infrastructures construites. Les résultats obtenus en termes d'infrastructure doivent aussi être relativisés en prenant en compte l'échelle du pays. Moins de la moitié des communes ont pu bénéficier du PNIDDLE (100 sur 218 dans 10 wilayas, dont 32 communes chefs lieu de Moughataa et 68 communes rurales).

Encadré 2 Gouvernance et État de droit – Appui limité du PADLD

Le PADLD a également effectué un appui limité à la mise en œuvre du PNIDDLE. L'absence d'un accord avec la BM sur la gestion conjointe du financement n'a pas permis de mettre en œuvre toutes les actions prévues (la contribution à l'amélioration de la maîtrise d'ouvrage qui était l'essentiel de l'appui n'a pas été réalisé), ce qu'un retard significatif en début du programme a accentué. Outre les activités de formation réalisées par la GIZ en gestion déléguée (PAGODA),

⁵² BLUNDO, G. (2011) : « Graisser la barbe », corruption en Mauritanie vue par ses élites, Giorgio, École des hautes études en sciences sociales (EHESS), Centre Norbert Elias, Marseille ; PNUD (2009) : Enquête sur la perception de la corruption en Mauritanie.

⁵³ Des appuis sous formes d'échange d'expériences par les pairs (collectivités territoriales européennes) ou d'appui de proximité à la délivrance de services publics (comme la gestion des déchets, l'amélioration de l'accès à l'énergie par l'exploitation du potentiel d'énergie propre (solaire, éolienne, etc.), la digitalisation des services (des applications pour l'amélioration de la délivrance des services au public), etc.



seul le contrat de l'AT a été débuté, mais celui-ci a été finalement annulé par l'ON en 2017. L'approche centralisatrice et plutôt orientée infrastructures du PNIDDLE ne semble donc pas avoir donné de résultats probants et les visites de terrain ont montré une situation contrastée par rapport à l'appui de l'accès aux services de proximité effectué par le PADLD (cf. annexe 5). L'arrêt du PADLD par l'UE est à ce titre une bonne décision. Par conséquent, l'avantage comparatif de l'UE dans la gouvernance locale à travers les guides⁵⁴ et appuis⁵⁵ au développement territorial, plus particulièrement en matière d'expérience dans l'appui à l'enracinement de la maîtrise d'ouvrage communale (qui était la base de cette gestion conjointe), n'a pas pu être mis en œuvre en l'absence de ressources humaines adéquates.

Par ailleurs, il semble que le point d'entrée, développement territorial et local, soit une piste intéressante à approfondir (p. ex. le projet pilote « Kiffa déchet » subventionné par l'UE avec EUR 750.000 et qui est en train de bâtir une approche intégrée et durable de gestion de déchets dans les villes de l'intérieur du pays ou dans une moindre mesure le projet MORSE). Les communes n'ont toutefois pas une grande marge de manœuvre pour éviter des duplications qui risquent de nuire à cette approche (p. ex. risque présent avec le projet MOUDOUN soutenu par la BM à Kiffa).

CJ 4.2 : Progrès dans l'accès à une justice indépendante, efficace et équitable pour l'ensemble de la population

Malgré des avancées au niveau normatif, les capacités financières de la justice restent limitées et la perception des citoyens plutôt négative. Pendant la période d'évaluation, un progrès notable a été réalisé dans l'arsenal réglementaire notamment les Lois sur l'assistance judiciaire (2015), sur la criminalisation de l'esclavage (2015), sur la mise en place du mécanisme de prévention de la torture (2015), et sur la gestion des biens confisqués dans le cadre de la lutte contre la corruption (2016). Une politique sectorielle a été adoptée par le Conseil des Ministres en octobre 2019 suite à un processus participatif inclusif accompagné par le Programme « État de droit » (PARED, 10^{ème} FED). L'accompagnement du gouvernement pour l'élaboration de la politique sectorielle justice a été l'élément phare du PARED. La politique sectorielle justice constitue désormais l'épine dorsale de toutes interventions dans le domaine de la justice. Le Programme d'appui à la réforme de la Justice (PARJ, 11^{ème} FED,) permet d'assurer la continuité de l'appui de l'UE au secteur de la justice et le Ministère de la justice fonde de grands espoirs dans le PARJ pour amorcer la mise en œuvre de cette politique sectorielle. Le PARJ serait susceptible aussi d'avoir des effets plus larges en ciblant d'autres enjeux majeurs relevés dans l'étude d'identification du PARJ, comme le dysfonctionnement des Centre d'Accueil et de Réinsertion Sociale des Enfants en Conflits avec la Loi, précédemment appuyés par l'UE.

En dépit de ces avancées, les chiffres montrent une perception plutôt négative de la justice par les justiciables⁵⁶. Les justiciables qui saisissent la justice coutumière, incarnée par le Mouslih, ont d'habitude affaire à des itinéraires plus rapides et plus lisibles que ceux auxquels ils peuvent se soumettre dans le cadre de la justice étatique. Par ailleurs, le budget du Ministère de la justice a été réduit de 519 millions d'ouguiyas en 2018 (13 millions EUR environ) à 499 millions d'ouguiyas (12,5 millions EUR en 2019), faisant passer le pourcentage du PIB consacré à la justice de 0,33% à 0,27% pendant la période de mise en œuvre de l'appui de l'UE. Les normes internationales dans ce domaine sont de l'ordre de 0,4% du PIB.

D'autres projets ont permis des avancées certes limitées sur les conditions des détenus, non ciblées par le PARED, et une préparation à la réinsertion des détenus. Certaines activités prévues, comme l'appui à la création d'un corps de gardiens civils (à la place de la garde nationale), se sont révélés complètement irréalistes. D'autres indicateurs sur l'assistance juridique ou encore les délais de réponse sont inopérants faute de statistiques et d'outils de suivi au niveau de l'Inspection Générale (IGAJP). Les formations professionnelles dans les prisons ne touchent qu'un nombre très limité de détenus. Toutefois, dans le cadre du projet « Respect des droits, accompagnement et réinsertion des personnes détenues en Mauritanie » mis en œuvre par CARITAS sur la ligne thématique IEDDH, d'autres activités liées à l'amélioration des conditions des détenus ont été réalisées certes à une petite échelle comme i) l'accès à un médecin et à des médicaments; ii) l'amélioration des conditions d'hygiène; iii) les visites d'avocats et iv) l'accès aux activités sportives et culturelles ; et v) des formations et appuis à l'alphabétisation.

S'agissant du respect des droits humains dans le secteur de la justice, même si des subventions ont été attribués dans le cadre du PARED à des ONG de droits humains, la torture et les mauvais traitements sont encore répandus. C'est en particulier le cas aux stades initiaux de l'arrestation et de l'interrogatoire avec souvent l'objectif d'extorquer des aveux. La gravité des mauvais traitements infligés est fonction de la nature du crime dont le suspect est accusé, tout particulièrement dans les affaires d'atteinte à la sécurité de l'État et de terrorisme. Néanmoins, la situation a évolué positivement dans les prisons sous contrôle judiciaire ou de l'administration pénitentiaire, en revanche dans les lieux privés de liberté (des maisons privées utilisées par les services de sécurité pour effectuer des interrogatoires notamment dans des affaires de terrorisme ou des affaires politiques) la situation est toujours préoccupante et des témoignages montrent que les cas de torture extra

⁵⁴ UE (2016) : Document de référence n°23, Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale, DG DEVCO.

⁵⁵ UE (2019) : Boîte à outils pour une mise en œuvre effective des actions de l'UE en appui aux autorités locales et aux réformes en matière de décentralisation, DG DEVCO B2.

⁵⁶ PARED (2015) : Enquête de perception de la justice.



judiciaire (lutte contre le terrorisme) persistent. Dans le même registre, les détenus souffrent souvent d'un accès insuffisant aux soins de santé, notamment en matière de soins dentaires et de suivi psychiatrique, et à une alimentation et un approvisionnement en eau (sur les plans quantitatif et qualitatif). Les détenus sont confrontés à une absence quasi totale de possibilités de travail et d'éducation, ainsi que d'un manque d'accès à la lumière du jour et à l'air libre et d'un manque d'activités récréatives. Ceci est régulièrement dénoncé par les organisations de la société civile nationales et internationales.

Dans l'ensemble, malgré des résultats significatifs au plan institutionnel, le PARED a connu certains enjeux d'appropriation, qui ont été corrigés dans le PARJ. L'appui de l'UE au secteur de la justice à travers le PARED dans le cadre du 10ème FED (5,5 M€) a obtenu certains résultats mentionnés ci-dessus, comme l'élaboration et l'adoption d'une politique sectorielle, la formation des acteurs de la justice, quant à la réinsertion des détenus ou encore dans la préparation de plusieurs textes de loi importants (cf. annexe 5). Toutefois certains besoins exprimés par le Ministère de la Justice comme la réhabilitation des palais de justice et le principe de la formation des magistrats et greffiers par les pairs n'ont pas encore été repris et on note un manque d'appropriation des appuis par le bénéficiaire. Le PARJ (11^{ème} FED) s'oriente davantage sur les besoins exprimés par les bénéficiaires (tentant d'équilibrer appuis institutionnels et appuis aux infrastructures), répond à des besoins cruciaux (structuration et appui à l'assistance judiciaire, appui aux organisations professionnelles du secteur) et l'approche avec plusieurs composantes confiées chacune à un opérateur spécialisé est prometteuse. Toutefois, son démarrage a été retardé et par conséquent, très peu d'activités de cette intervention ont déjà été réalisées. Dans ce contexte, il est encore trop tôt pour apprécier son impact sur le secteur.

CJ 4.3 : Renforcement de la démocratie, du respect des droits humains (y compris l'égalité de genre) et de la citoyenneté

La Mauritanie a accompli une avancée majeure dans le renforcement de la démocratie avec la première véritable alternance démocratique suite à l'élection présidentielle pluraliste de juin 2019. La mission d'observation électorale de l'UE a joué un rôle important pour renforcer la crédibilité du processus électoral qui a conduit à cette alternance. Le Parlement a commencé son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement avec l'établissement d'une commission parlementaire d'enquête sur la mauvaise gestion, la corruption et le blanchiment de l'argent au cours de la dernière décennie, illustrant la rupture avec le régime précédent. On note également une ouverture des médias publics à l'opposition et à la société civile. Aussi, l'adoption en janvier 2021 par l'Assemblée nationale du projet de loi régissant les associations, fondations et réseaux, qui introduit un système déclaratif en lieu et place de l'autorisation préalable, satisfait les acteurs de la société civile, l'opposition et la communauté internationale.

Des problèmes persistent en termes d'enracinement de la démocratie, du respect des droits humains et de la citoyenneté. Malgré les avancées citées plus haut, il y a une régression visible de la liberté d'expression illustrée notamment par l'adoption de certaines lois controversées, sur la lutte contre le discours haineux et sur la manipulation de l'information (pour plus de détails voir annexe 5). On note également la persistance des difficultés d'accès équitable à l'État civil notamment pour les femmes, les enfants et certains groupes sociaux avec des conséquences sur l'accès aux services de l'éducation et de la santé, affectant les appuis de l'UE dans les secteurs prioritaires.

En particulier, face à l'ampleur de l'inégalité de genre en Mauritanie, l'UE, en partenariat avec ses États membres, a soutenu un plan d'action dédié qui peut agir sur le long terme sur le changement des comportements, force est de constater que les procédures et pratiques ont peu évolué. Les inégalités liées au genre sont encore présentes en Mauritanie et se perpétuent en raison des facteurs traditions et normes socioculturelles. Elles s'observent dans la vie politique autant que dans la société civile et l'économie et sont exacerbées par la situation défavorisée des femmes et des filles dans l'éducation dans tous les registres, en particulier avec un taux de déperdition élevé entre le primaire et le secondaire. Les considérations culturelles empêchent en effet les filles de se déplacer en dehors du lieu de résidence de leurs familles. L'accès aux ressources (matérielles et sociales) et le pouvoir de décision au sein de la famille et des communautés restent ainsi très limités pour les femmes, notamment en milieu rural. Les violences basées sur le genre sont quant à elles en recrudescence avec presque 600 cas déclarés de viol en 2019⁵⁷. L'UE dispose d'un Plan d'action genre triennal en Mauritanie qui a identifié les points d'entrée réalistes (diffusion des problématiques pour la prise de conscience et appui aux processus de changement visant les thèmes tabous dans la société) pour répondre aux défis à travers différents programmes soutenus par la DUE et les EM. Toutefois, la continuité des interventions et l'intégration de la dimension genre dans les actions de manière transversales restent un défi majeur, comme le changement des comportements sociaux, en particulier au sein du corps des magistrats chargés de traiter ces cas, prend du temps et en l'absence d'actions régulières et pertinentes au niveau des services concernés de l'État.

L'appui de l'UE a contribué à renforcer des tendances positives dans les domaines de la démocratie et de la citoyenneté, mais le renforcement de la société civile reste difficile. Les subventions octroyées aux OSC locales et aux ONG internationales sur les lignes budgétaires thématiques ont contribué significativement à l'identification et à la prise en charge de personnes victimes de violences ou d'autres types de violation de

⁵⁷ cf. annexe 5 page 123



droits humains. De plus, l'appui à travers ces lignes budgétaires était pertinent pour le renforcement de la démocratie et la promotion des droits humains en général.

L'appui à la société civile dans le cadre du PESCC a permis de mettre en œuvre une série d'activités contribuant à la construction de « dialogue citoyen » et au renforcement des cadres de concertation locaux. Les effets sont cependant limités car la réticence de l'Administration n'a pas permis d'amorcer le mainstreaming de la dimension de la société civile dans les secteurs d'intervention de l'UE notamment la santé, le développement rural et la justice. Il y a peu d'information sur l'impact de la Feuille de route pour l'engagement de l'UE et ses EM avec la société civile qui avait pour ambition de répondre aux défis de la société civile à travers le dialogue politique et d'améliorer la cohérence des appuis et la division des rôles sur base de la valeur ajoutée. Néanmoins, on note peu de synergies et de cohérence entre l'appui de l'UE et celui des EM. L'absence d'un programme spécifique dédié à l'appui de la société civile sur le 11^{ème} FED a par ailleurs potentiellement réduit les passerelles de dialogue et d'interaction avec le gouvernement sur la définition, la mise en œuvre et le suivi évaluation des politiques publiques.

Encadré 3 Gouvernance et État de droit – Engagement de l'UE avec les OSC

Les OSC nationales des droits humains observent également le manque d'un appui structurel et que les seules opportunités de financement sont à travers les subventions octroyées suite aux appels à propositions dans le cadre des lignes thématiques OSC et EIDHR, et financements par l'AFD et autres PTF. Par conséquent, il est difficile pour eux d'établir un réel partenariat et de répartir les tâches et budgets selon la valeur ajoutée.

On note également une action pilote très intéressante pour l'intégration transversale de la dimension société civile dans un secteur d'intervention (projet « Gouvernance de la pêche »). Cette action a démarré à travers une subvention octroyée à une association pour accompagner la structuration du secteur par le biais de la fédération nationale de la pêche artisanale (FNPA). L'UE a accompagné la consolidation dans la durée avec une 3^{ème} subvention, ce qui est aussi novateur. Cette fédération, ou plutôt son ONG partenaire, l'ASSPCI, avait déjà bénéficié d'une microsubvention dans le cadre du PESCC, ce qui a lui a permis de s'exercer et se former dans la gestion des fonds de l'UE et de pouvoir gérer par la suite des montants plus importants. Ceci montre l'importance d'apprécier les processus de renforcement de capacités sur le long terme. Grâce à cela, la FNPA a pu fournir des services à ses adhérents pour mieux bénéficier d'autres actions soutenues par l'UE dans le secteur comme le projet Promopêche.

CJ 4.4 : Amélioration de la performance et la transparence de la gestion des finances publiques

La réforme des finances publiques a connu des avancées importantes en matière de cadre normatif, notamment au cours des deux dernières années. En effet, les autorités mauritaniennes ont adopté les principaux textes d'application faisant de la réforme des finances publiques une réalité. Ainsi, dans son ensemble, l'évolution des pratiques budgétaires, comptables et fiscales est positive. Néanmoins, d'importantes insuffisances comme par exemple les écarts entre les pratiques comptables mauritaniennes et les normes internationales (IPSAS) et les faibles dispositifs de contrôle interne des finances publiques dans les ministères sont toujours observées. Le renforcement du système de passation de marchés a été faible. Il présente encore des limites importantes et de nombreux dysfonctionnements (par ex. faible⁵⁸ taux de publication de l'attribution des marchés publics ; une évaluation MAPS – Methodology for Assessing Procurement Systems – est prévue en 2021). Malgré des améliorations apportées au cadre juridique et réglementaire, bon nombre des dispositions du nouveau Code des marchés publics n'ont pas encore été efficacement mises en œuvre. Les procédures de passation des marchés sont gérées à l'externe par des commissions de marchés intersectorielles, qui ne nécessitent qu'un engagement limité du ministère contractant. Dans le même registre, le renouvellement récent des membres de ces commissions a fait l'objet de beaucoup de polémiques et plusieurs cas de non-respect des critères ont été révélés par la presse locale. La capacité des commissions tend donc à s'affaiblir, et la gestion des procédures de passation des marchés par ces commissions est peu transparente.

La transparence des finances publiques a connu très peu d'avancées. Même si certains documents (par ex. lois de finances et règlements) sont désormais publiés sur un nouveau site du trésor, cela ne représente pas un dispositif fonctionnel pour l'accès public aux informations budgétaires et comptables. L'État ne met à la disposition du public aucun élément d'information dans les délais prescrits par le cadre PEFA de 2016. Ajouté à cela, la concertation avec le secteur privé et la société civile sur la transparence de la gestion des finances publiques reste faible.

L'appui de l'UE a joué un rôle important dans ces avancées, qui ont notamment toutes fait l'objet d'un appui de l'UE (PAGEFIP)⁵⁹, jugé relativement efficace par l'évaluation du programme. La stratégie de réforme de la gestion des finances publiques reste pertinente et crédible et les progrès sont globalement satisfaisants⁶⁰. Toutefois, un ralentissement de la cadence des réformes est aussi observé depuis le début de la crise de la Covid 19, considérant que la réponse Covid était faite essentiellement pour créer de l'espace

⁵⁸ PEFA (2020) : Rapport final.

⁵⁹ Il y a eu également d'autres appuis dont celui de la BM pour la réforme du système des marchés publics.

⁶⁰ Evaluation du PAGEFIP et rapport final de l'AT du programme.



budgétaire et soulager la pression macroéconomique en priorité. Une tendance de certains hauts fonctionnaires à privilégier l'intérêt personnel à l'intérêt général est un facteur bloquant pour la mise en œuvre de certaines réformes cruciales notamment celles liées à la passation des marchés et à l'accès aux informations budgétaires pour le secteur privé et la société civile.

En dépit de la demande insistante des Ministères de l'Économie et des finances pour l'augmentation de la proportion des appuis budgétaires (AB) dans l'enveloppe de coopération de l'UE, il y a des éléments en faveur ainsi qu'en défaveur de cette approche. En effet, la dernière évaluation de la Gestion des finances publiques avec la méthodologie PEFA (2020) indique qu'il y a peu d'avancées sur la transparence budgétaire avec une notation très basse sur des indicateurs fondamentaux comme ceux relatifs aux prévisions macroéconomiques et budgétaires, à la gestion de la dette, à la gestion des recettes, aux rapports budgétaires en cours d'exercice, à l'accès du public aux informations budgétaires, etc. Malgré des avancées sur le rôle de contrôle des institutions nationales, y compris le parlement (cf. ci-dessus), le détournement des fonds publics reste un problème majeur sous la forme d'un système de grande corruption⁶¹ avec sa propre organisation et un modus operandi bien établi. Par ailleurs, les expériences récentes d'AB avec les Ministères de l'Intérieur et celui de la Santé ont donné des résultats mitigés du point de vue des ministères sectoriels concernés. En effet, certains acteurs ont indiqué qu'ils sont défavorables à l'AB général car les fonds sont versés au Trésor public et donc principalement sous gestion du Ministère des finances. Les retombées directes en termes d'allocations budgétaires demeurent incertaines pour les ministères sectoriels visés par les indicateurs de performances, notamment dans le cas de l'appui budgétaire présent. Sans accès à des ressources additionnelles, ils risquent de se retrouver ainsi devant des objectifs (indicateurs) qu'ils ne pourront pas atteindre faute de moyens. Par ailleurs, l'AB peut avoir un effet levier pertinent avec une approche globale ayant des retombées positives sur les ministères sectoriels, c'est par exemple le cas dans le cadre de la LOLF.

3.5 QE 5 – Sécurité

Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à la sécurité et la stabilité du pays compte tenu de leur dimension régionale – transfrontalière ?



Réponse à la QE

Les données précises sur les questions sécuritaires restent limitées, mais la dégradation d'ensemble qui touche le Sahel ne concerne pas la Mauritanie. Les différents risques y sont pour l'instant sous contrôle malgré l'étendue du territoire, la faible densité de population, et la longueur de la frontière commune avec le Mali.

L'UE a été le principal bailleur de fonds dans le secteur de la sécurité en Mauritanie, et pour les approches régionales, via les différents appuis aux différentes structures du G5 Sahel notamment. Le positionnement de l'UE en matière d'appui à la sécurité en Mauritanie est assez récent. Ceci explique en partie pourquoi le Programme Sécurité et Développement (PASDM, 13M€, 10^{ème} FED), le principal appui fourni par l'UE au niveau national, a mis de nombreuses années avant d'aboutir à des résultats tangibles. La majorité des réalisations sont en cours de finalisation et l'impact sera surtout visible à moyen terme.

Les appuis de l'UE ont contribué positivement au prolongement des stratégies mauritaniennes, notamment en matière d'actions conjointes sécurité et développement pour stabiliser les populations à la frontière malienne et soutenir le lien entre Forces de Défense et de Sécurité (FDS) et populations. L'UE a appuyé la prévention des risques et le renforcement des capacités de différentes forces, en particulier la gendarmerie et la garde nationale, via la construction de nombreuses infrastructures de formation ou d'entraînement. À cela s'ajoutent des formations visant à soutenir le développement d'une culture commune entre services. Il y a eu toutefois un certain décalage entre le cadre stratégique et le cadre programmatique, notamment s'agissant de la coordination interservices, la gestion des ressources humaines, de l'inter-ministérielle. Un cadre de moyen-long terme pour le renforcement des capacités fait défaut pour les différentes forces.

Même si certaines actions qui se sont concentrées sur la mise en place de nouvelles capacités d'intervention spécifiques ont apporté quelques résultats, l'articulation opérationnelle avec les enjeux immédiats en matière de crise de la zone sahélienne est restée limitée. Les limites posées par l'absence de cadre stratégique et programmatique d'ensemble cohérent, avec, par exemple, un plan d'action pluri-acteurs par rapport aux risques de la zone, apparaissent également, de façon amplifiée, au niveau régional. Les interventions de l'UE, financées sous différents instruments et mises en œuvre par des acteurs variés, ont souvent été réalisées en silos résultant en un appui global morcelé. Les différentes entités / démembrements du G5 Sahel ne sont pas réellement opérationnels malgré les appuis. Le G5 Sahel joue cependant un rôle clef pour assurer la stabilité et la sécurité de la région. La structure des appuis reflète aussi une tendance à se focaliser au niveau

⁶¹ Blundo, G. (2011) : « Graisser la barbe », corruption en Mauritanie vue par ses élites. École des hautes études en sciences sociales (EHESS), Centre Norbert Elias, Marseille.



institutionnel plutôt que sur l'établissement et le renforcement de protocoles opérationnels orientés vers le traitement des menaces.

Cette déconnexion entre les niveaux stratégiques et opérationnels, et entre projets provient aussi d'une appropriation parfois limitée par les FDS. Les interventions traitent de questions de souveraineté nationale et ont souvent été proposées de façon externe aux autorités, sans formulation conjointe ou contrepartie. Par exemple, bien que sous la coupole du G5 Sahel, au niveau de la Plateforme de Coopération en Matière de Sécurité (PCMS), la motivation à partager du renseignement entre pays sans pouvoir contrôler sa diffusion et son utilisation par les acteurs internationaux est ainsi limitée.

De nombreux appuis régionaux sont concentrés en Mauritanie. Les bonnes dynamiques sécuritaires du pays ne se répliquent cependant pour l'instant pas sur les autres pays de la zone, alors que l'idée d'une approche régionale provenait à l'origine d'une volonté mauritanienne. Au-delà de la volonté de créer des unités similaires à différents pays (Gar-Si, UIS), il n'y a pas eu pour l'instant réellement de renforcement des actions transfrontalières ou de réelles synergies avec les acteurs des pays voisins que ce soit au niveau des pays du G5, ou avec les acteurs clés que sont le Maroc et l'Algérie, ainsi que le Sénégal dans une moindre mesure. La longue méfiance/incompréhension entre la Mauritanie et le Mali a longtemps retardé une coopération sécuritaire pleine et sincère. Dans le cas du G5 Sahel, le manque de transfert de compétences entre les pays et le secrétariat exécutif du G5 Sahel (SEG5S) explique en partie ce défaut de coopération.

Les dynamiques de radicalisation semblent endiguées dans le pays, grâce à une approche à plusieurs niveaux. Des progrès significatifs ont été réalisés sur l'encadrement du discours religieux. Les actions soutenues par l'UE conjuguant sensibilisation et insertion socio-économique auprès de différentes catégories de populations vulnérables ainsi que celles appuyant la consolidation du tissu d'organisations communautaires et associations à la base, sont complémentaires. Toutefois, certaines approches suivies jusqu'à maintenant, et qui reposent sur des initiatives gouvernementales réussies mais relativement anciennes, commencent à présenter leurs limites. Depuis 10 ans, donc avant le début de la crise malienne, il n'y a pas eu de nouveaux retours de repentis des groupes extrémistes ni de stratégie pour favoriser cette dynamique au niveau mauritanien ou surtout du G5, la Mauritanie semblant faire confiance à ses services de renseignements tant pour prévenir l'intrusion d'éléments djihadistes sur son territoire que sur la surveillance d'éventuelles cellules dormantes ou des milieux salafistes mauritaniens. La CELLRAD et ses antennes nationales ont réalisé des actions de sensibilisation mais en progressant à un rythme lent.

CJ 5.1 : FDS opérationnels (capacités et professionnalisation) de façon durable en respect des droits humains

Un montant significatif (13 millions EUR, 10^{ème} FED) avait été alloué au projet Sécurité et Développement en 2013 après une phase de formulation débutée en 2011 qui ne trouve pas d'équivalent direct dans le pays. Premier projet FED sécurité de l'UE en Mauritanie, l'intervention ne constituait pas le prolongement d'interventions passées ni n'était ancrée dans les pratiques de la DUE et donc la communication et l'engagement des forces de sécurité par les acteurs de l'UE était à construire⁶². Ce caractère novateur combiné à plusieurs changements de chef de projet explique certains retards dans sa mise en œuvre. Les principaux progrès ont eu lieu relativement récemment, au vu des faibles résultats du projet jusqu'en 2019. En 2020 le PASDM a connu des avancées notables et certains ouvrages ont pu être réceptionnés.

Les objectifs de la stratégie de coopération figurant dans le PIN 2014-2020, tels que l'inter ministérialité, le renforcement de la coordination et de la communication interservices, la gestion des ressources humaines, la gestion des frontières et le respect des droits humains ont été mis en place à des niveaux variables. Les objectifs du projet FED Sécurité et Développement (financé sur le 10^{ème} FED, mais qui ne figurait pas dans le PIN correspondant), diffèrent des objectifs du PIN du 11^{ème} FED en matière de sécurité. Les indicateurs du PIN n'ont ainsi pas fait l'objet de suivi. Certaines correspondances existent cependant, l'aspect interministériel apparaît dans le PASDM avec des appuis aux différentes FDS en matière de santé et d'accès à l'eau également. Quelques interventions impliquent les différentes FDS. En lien avec l'objectif de renforcement de la coordination, on observe plusieurs interventions impliquant différents acteurs. Par exemple, un certain nombre d'interventions avec l'Académie de Paix et de Sécurité visent à uniformiser le niveau des officiers de police, armée, gendarmerie, garde nationale et Groupement Général de la Sécurité Routière (GGSR). Le centre d'entraînement inter-forces à 50km de Nouakchott est aussi ancré dans cette logique d'uniformisation. Une fourniture de matériel de communication a toutefois été prévue mais n'a pas été encore livrée alors que cela était un objectif majeur du PIN. Rien n'a été réalisé en matière de gestion des ressources humaines, pour des raisons techniques et devant le peu d'appétence de la DGSN. S'agissant de la coordination interservices, un concept avait été développé pour la coordination interservices mais les FDS n'ont pas souhaité le mettre en place. La gestion des frontières est plutôt abordée dans le cadre des projets migration, financés d'abord dans le cadre du PASNGM sur la migration du 10^{ème} FED puis dans le cadre de l'initiative conjointe FFU-OIM. En matière de droits humains, très peu d'appuis ont été dispensés hormis via quelques interventions récentes au niveau régional,

⁶² Le projet a failli avorter comme le montant indiqué à l'origine aux FDS a été finalement presque divisé par deux, suscitant certaines incompréhensions au niveau mauritanien.



financé sur le FFU et débuté fin 2020. Les cas d'abus de droits humains des FDS auprès des populations mauritaniennes restent peu documentés. Ceux-ci sont a priori relativement peu nombreux comparativement aux contextes de crise des autres pays du G5. Certaines catégories de population telles que les migrants ou les minorités nationales semblent plus touchées par ces cas d'abus de droits humains que d'autres catégories.

De façon générale, de nombreux appuis réalisés dans le cadre du PASDM et des projets régionaux contribuent toutefois au renforcement des capacités. A un premier niveau, de nombreuses infrastructures d'enseignement ont été financées par l'UE : École des Gardes de Rosso, École de Gendarmerie de Rosso, École de Santé des Armées, Centre d'entraînement inter-forces, et école de formation de la brigade méhariste à Achemine, et les bâtiments de l'Unité d'Investigation Spécialisée à Nbeiket Laouach à côté du PC du fuseau Ouest de la Force Conjointe. Deux postes relais pour la garde nomade étaient prévus mais n'ont pu être réalisés à cause d'un surcoût imprévu sur le chantier du Centre de Tir Adapté. À un deuxième niveau, la mise en place de curriculum de formation de formateurs interservices avec l'Académie de Paix et de Sécurité, ainsi qu'au niveau régional le Collège de Défense du G5 Sahel pour les officiers des pays du G5 dans une session d'une année⁶³. Des entités spécialisées ont par ailleurs été constituées : une unité ULM, l'Unité d'Investigation Spécialisée qui a vocation à travailler en collaboration avec la Force Conjointe, et les Gar-Si, et l'unité méhariste de la Garde Nationale a été considérablement renforcée.

De façon générale, ces appuis ne s'articulent pas sur une stratégie consolidée pour le renforcement des capacités des différentes FDS. Il n'y a pas de cadre de base avec des objectifs de moyen ou long terme pour le renforcement des capacités des différentes FDS, en lien avec l'évolution des dynamiques sécuritaires. La formation de formateurs n'est pas intégrée dans des plans de renforcement des capacités dans les différentes forces et, sauf dans le cas d'un futur projet, il semble peu probable que ces formateurs aient à répliquer les formations, dispensées cependant par des équipes de haut niveau. L'absence de cadre de base empêche un pilotage des effets conjugués des projets avec un risque de morcellement et de dispersion des intrants. Cela laisse en effet place à des approches opportunistes et parfois peu stratégiques, auxquelles s'ajoutent de multiples interventions déconnectées au niveau régional (voir ci-dessous). De nombreuses nouvelles entités sont créées par les différents appuis sans vision consolidée de l'évolution à long terme des FDS en Mauritanie et sans garantie sur leur financement par les autorités mauritaniennes. Au-delà de ce manque de vision consolidée, les aspects de coordination et de la communication interservices demeurent un enjeu majeur pour conduire des investigations et lutter contre les réseaux criminels comme cela a été observé dans de nombreux pays de la région. Cela est donc l'un des piliers/objectifs de la Coalition pour le Sahel.

L'appui de l'UE a contribué à soutenir l'approche sécurité et développement initiée par les autorités mauritaniennes, aux effets de long terme. L'approche sécurité et développement s'intègre en effet dans le prolongement de l'approche d'aménagement du territoire à des fins sécuritaires initiée par les autorités en 2010⁶⁴, et de soutien au lien entre les populations et les FDS. Cette approche provient également de la reconnaissance des limites des actions militaires pour lutter contre le terrorisme et est liée à la stratégie interministérielle de lutte contre le terrorisme de 2011. Elle se matérialise dans le projet comme les appuis en matière de forage pour l'accès à l'eau, soutiennent la mise en place du Groupement nomade de la garde nationale, équipée de 250 chameaux supplémentaires. Ces forages fournissent des sources d'approvisionnement réguliers à la brigade dans des zones désertiques et enclavées à la frontière du Mali, et soutiennent la stabilisation de la population de la zone. Cela a été réalisé à l'extrême Sud de la Zone à Régime Spécial, dont la limite Sud a été remontée avec la mise en place de ce projet. En outre, un hôpital militaire mobile a été financé, mais reste relativement limité et a mis longtemps à être équipé (par rapport à d'autres coopérations beaucoup plus rapides notamment qui ont fourni des équipements similaires). Il a été utilisé notamment dans la gestion de la crise de la Covid-19 et les inondations d'Aleg, donc pas réellement dans les zones les plus enclavées même si cela a permis de cibler des besoins certains. Les appuis additionnels prévus sous l'angle du développement incluaient l'éducation dans la zone mais n'ont pu être réalisés. Les projets ont été mis en place récemment ou sont encore en cours de finalisation, et donc leurs effets à terme ne sont pas encore réellement identifiables, en particulier les données sur les retombées en termes de lien FDS / population et dynamiques locales devront être analysées après plusieurs mois de mise en œuvre.

Le soutien des autorités au projet Sécurité et Développement a toutefois été un réel enjeu, et le pilotage d'ensemble limité. Elles avaient demandé à l'origine un montant beaucoup plus élevé, dépassant les 20 millions EUR pour la mise en place d'actions de développement par des sociétés liées aux acteurs militaires près de la Zone à Régime Spécial (ZRS)⁶⁵. Le budget total du projet a été sérieusement revu à la baisse, ce qui a causé certaines incompréhensions et une certaine rupture de l'implication du commandement, ce qui a failli compromettre le déroulement du projet. **Cela illustre l'enjeu du dialogue politique dans la réussite du projet**

⁶³ A cette session principale s'est rajoutée depuis deux ans, une formation rapide (un à deux mois) des officiers sahéliens affectés à l'encadrement des bataillons de la Force Conjointe du G5 Sahel.

⁶⁴ Avec notamment la création de la ville de N'Beiket Lahouach, chef-lieu de la nouvelle *moughataa* de Dh'Har, à la frontière malienne.

⁶⁵ Ces sociétés se sont multipliées pendant les deux mandats du président Mohamed Ould Abdel Aziz. Les FDS et en tout premier lieu l'armée (parfois une partie de sa haute hiérarchie) semblent devenir un acteur économique de plus en plus important, de même qu'un acteur de développement et de la santé.



et la gestion des intérêts politiques, voire économiques liés aux contrats d'infrastructures. L'assistant technique a travaillé de façon très isolée, sans Comité de Pilotage. Et le coordonnateur national a été à un moment écarté du projet. Sur le plan du montage de projet, le format était particulièrement lourd et ambitieux, notamment en termes de passation de marchés. Ceci a grandement affecté l'efficacité de l'appui. Le taux de réussite semble plus significatif dans les interventions ciblées au niveau technique mises en place par des structures spécialisées. Les interventions n'ont pas fait l'objet d'un véritable suivi, appropriation et pilotage par les acteurs mauritaniens, ni d'ailleurs aux différents niveaux de l'UE, en dépit du rôle alloué à la Mauritanie. En effet, la Mauritanie occupe une place importante comme siège du G5 et seul îlot de stabilité, dans la zone stratégique et à haut risque du Sahel.

L'articulation opérationnelle des actions entreprises ne semble pas toujours réellement optimisée avec de nombreuses interventions aux effets sur le long terme. Sur le renforcement des capacités, on a ciblé essentiellement l'appui aux infrastructures de formation, dans une optique structurante plutôt de long terme. Le cycle de formation de l'Académie Mauritanienne pour la Paix et la Sécurité prévu dans le projet sécurité et développement a mis plusieurs années à voir le jour. La création de cette Académie, interministérielle et souhaitée autant par le président Mohamed Ould Abdel Aziz que par son successeur, s'ajoute à l'école d'officiers inter-forces d'Atar, aux infrastructures existantes pour la formation de chaque corps et aux écoles régionales appuyées par l'UE notamment dans le cadre du G5 au Collège de Défense du G5 Sahel (Nouakchott), au Collège Sahélien de Sécurité de Bamako, à l'Académie Régionale de Police au Tchad (pas encore existante). L'appropriation par les autorités, la durabilité et l'efficacité opérationnelle s'annoncent limitées pour cet investissement de 700 000 EUR pour les ULMs, avec de nombreux risques de crash compte tenu du climat de la zone de déploiement. La coopération américaine a par ailleurs fourni des avions. La brigade mobile méhariste joue un rôle de police de proximité et de renseignement. Un accompagnement de cette brigade mobile par des véhicules armés est envisagé afin de limiter les risques d'attaques par les groupes terroristes potentiels. Cette approche avait été abandonnée par l'armée il y a quelques années. L'Unité d'Investigation Spécialisée mise en place de manière complémentaire à la force conjointe du G5 Sahel n'est pas formée sur le maniement des armes. L'UE ne peut en effet pas fournir un appui lié à l'armement et pour l'instant, il n'y a pas de synergies avec des actions bilatérales qui pourraient compléter cela.

La mise en place d'approches « innovantes » s'articule plus dans une logique de prévention que de traitement direct de l'insécurité, en dépit des menaces transfrontalières immédiates qui s'accroissent dans la région du Sahel. On note une pression toujours constante des acteurs mauritaniens pour privilégier la construction d'infrastructures, ce qui ne permet pas de répondre aux risques sécuritaires immédiats de la zone du Sahel. Ces enjeux sécuritaires immédiats (terrorisme, grands trafics) peuvent toutefois être traités en partie depuis la Mauritanie. L'accent sur la prévention illustre dans une certaine mesure le faible niveau de risque actuel du pays, et une prise en compte limitée des enjeux régionaux. Cela montre aussi, dans une certaine mesure, la faiblesse des capacités et des dynamiques pour traiter les problèmes sécuritaires majeurs notamment les grands trafics qui traversent le Nord Sahel et en Mauritanie en particulier la Wilaya du Tiris Zemmour.

CJ 5.2 : Territoire contrôlé et flux transfrontaliers illicites traités dans le cadre d'une approche régionale

L'UE est le principal bailleur de fonds du G5 Sahel ainsi que de plusieurs projets du FFU et FPI qui contribuent à la mise en place d'une approche régionale.

Les capacités de contrôle du territoire, notamment au niveau terrestre, ont été renforcées avec des projets ciblant les différents vecteurs. Toutefois, il n'y a pas de données précises sur l'évolution des flux transfrontaliers illicites dans la zone, ainsi que sur l'étendue des différentes formes de trafics transfrontaliers, et donc des potentiels résultats des interventions sur ces flux⁶⁶, au-delà des rares données disponibles sur les saisies réalisées. Les capacités de contrôle du territoire ont été renforcées, essentiellement au niveau terrestre, dans une moindre mesure au niveau aérien et le seront bientôt dans le domaine maritime. Au niveau du vecteur terrestre, les interventions en matière de gestion des frontières terrestres ont eu lieu dans le cadre des projets migration. Ces projets ont soutenu la construction d'infrastructures, la fourniture d'équipement et la formation. Le maillage des postes frontières a été renforcé, de 37 à 49 sur la période, ce qui reste cependant limité pour les 5 074 km de frontières du pays, dont 2 237 km rien qu'avec le Mali. En termes de sécurité aéroportuaire, le projet El Ksar, a également contribué à renforcer les capacités de la gendarmerie, mais sans associer la police qui a la responsabilité principale au niveau de l'aéroport. Ces interventions sont complétées par le projet FFU T05-EUTF-SAH-MR-08 « L'UE pour le nexus

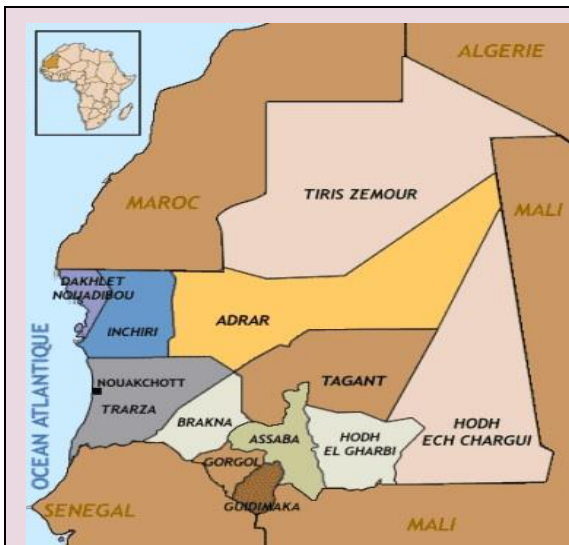
⁶⁶ Ces flux concernent principalement le trafic de drogue, le trafic de migrants et la traite des êtres humains, ainsi que plus classiquement de la contrebande de cigarettes, d'essence et de certains produits vivriers subventionnés. Plusieurs projets internationaux incluent un appui au renforcement du partage de données et de renseignement sur des problématiques variées, sans que les éléments concernant la Mauritanie ne soient clairement identifiés ou disséminés. Certaines interventions financées sous l'IcSP couvrant plusieurs pays visent aussi à fournir des données sécuritaires. Il s'agit en particulier de données sur le crime organisé transfrontalier, la traçabilité des armes illégales avec Interpol, le trafic de drogues avec COLIBRI et le projet AFIC avec Frontex. Deux projets financés par l'UE se superposent notamment : le Système d'information policière d'Afrique de l'Ouest (SIPAO ou WAPIS dans son acronyme anglais), qui est opéré par Interpol et la PCMS du G5 Sahel.



sécurité-résilience-développement en Mauritanie », qui inclut un appui à l'action de l'État en mer et à la sécurité maritime essentielle pour les questions de migration irrégulière et de pêche⁶⁷.

À ce stade, la Mauritanie n'est pas intégrée dans les structures régionales qui concernent la sécurité maritime comme notamment l'architecture de Yaoundé soutenue par les projets du Réseau inter régional du Golfe de Guinée (GOGIN) et du Soutien à la Stratégie maritime intégrée de l'Afrique de l'Ouest (SWAIMS) dont la couverture s'arrête au Sénégal, avec le Centre Régional de Sécurité Maritime de l'Afrique de l'Ouest (CRESMAO). Le projet Sûreté et Sécurité pour l'Afrique Atlantique (S2A2) qui intégrerait la Mauritanie, n'est pas encore opérationnel à notre connaissance. Une coopération plus étroite avec le Sénégal serait nécessaire, tant pour les questions de pêche que pour l'exploitation gazière off-shore et les enjeux sécuritaires afférents. L'exploitation sur le champ gazier Grand Tortue Ahmeyim qui se situe sur un domaine à cheval sur les deux espaces maritimes nationaux est prévue à brève échéance (2022 pour les prévisions les plus optimistes).

Encadré 4 Sécurité – De nouvelles unités financées via le FFU : les « Gar-Si »



Sous l'impulsion et le lead de la Guardia Civil espagnole, le projet Gar Si a été mis en place dans les pays du G5, plus le Sénégal, sous financement FFU. Deux nouvelles unités mobiles et polyvalentes de la Gendarmerie nationale ont été créées : les « GAR-SI ». Ces unités sont inspirées du modèle espagnol de lutte antiterroriste utilisé contre l'ETA. En Mauritanie, ces 2 unités comprennent chacune 140 gendarmes, pour un budget de 8,8 millions EUR (dont la ligne budgétaire dédiée à l'équipement est de 5,8 millions EUR). Elles permettent déjà d'obtenir des statistiques. Le projet vise à contribuer à la stabilité des pays et ces unités ont contribué à soutenir le contrôle du territoire et à la collecte et partage de renseignements. De plus, comme la Mauritanie (avec le Sénégal) est l'un des pays les moins touchés par les attaques terroristes et l'insécurité, les résultats sont plus importants sur le contrôle des trafics illicites (démantèlement d'un réseau de trafic de migrants, saisies d'armes), trafic de voiture et d'essence). Des statistiques sont disponibles sur les opérations conduites et les saisies. Le projet vise également à poser les bases pour une coopération transfrontalière, composante qui pour l'instant n'a pas été développée (avec quelques opérations assez courtes et

ponctuelles entre le Sénégal et la Mauritanie) dans le cadre des projets OIM sur la gestion des frontières). Dans les pays du G5, marqués par les conflits, le GAR-SI sont censés contribuer à un contrôle plus effectif des zones frontalières reconquises par les armées nationales et leurs alliés. Le projet a été finalisé en avril 2021 en Mauritanie, au Niger et au Sénégal.

Le siège de la 1^{ère} unité a été positionnée à Akjoujt, au centre du pays, qui est une zone assez éloignée des enjeux frontaliers, à la demande de l'ancien Président Aziz, qui l'avait justifié pour améliorer le contrôle des trafics illicites vers la Lybie et afin de contribuer la stabilisation de la zone (permettant le développement économique de la zone). La 2^{ème} unité devrait à terme rejoindre Aioun el Atrouss, proche de la frontière malienne. Un appui additionnel de la part de l'UE (sous le nouveau instrument NDCI) a été demandé par la Gendarmerie, pour une 3^{ème} unité qui couvrirait la frontière fluviale avec le Sénégal (ou l'unité GAR-SI est déjà opérationnelle).



Les actions transfrontalières restent quasi inexistantes même si le niveau des flux transfrontaliers illicites ne tarit pas et finance les groupes armés non étatiques, incluant groupes terroristes opérant au Nord Mali et dans le Sud Libyen. L'aspect transfrontalier n'a pas été pris réellement et directement en compte dans le cadre du PASDM à travers par exemple des synergies avec les FED des pays frontaliers, ni même par d'autres projets, considérant que la multiplicité des intervenants complexifie déjà la conduite du projet. Le PIN mentionne toutefois comme objectif – R.3.1 *La gestion nationale intégrée des frontières (police, gendarmerie, douanes) est performante*, en lien avec la création d'un centre de coopération transfrontalière police, douane et gendarmerie entre Mauritanie, Mali et Sénégal, à Sélibaby (dont les travaux ont commencé) pour renforcer la coopération entre les pays et les services. Il n'y a notamment pas de projets conjoints avec le Mali, ni de réelle correspondance entre les projets des deux pays pour traiter des flux illicites entre les deux pays, alors qu'il s'agit là d'un facteur de crise essentiel dans les dynamiques sécuritaires sahéniennes. L'efficacité des forces de sécurité mauritaniennes n'a pas permis réellement pour l'instant de rejaillir sur les autres pays du G5 alors que cette dynamique régionale se fondait sur une volonté mauritanienne et que de nombreux appuis régionaux sont

⁶⁷ La présence de pêcheurs artisanaux sénégalais clandestins dans les eaux du pays pose en effet des problèmes récurrents. De plus, les autorités maritimes du pays ont des difficultés à vérifier si la pêche industrielle (notamment européenne et chinoise) respecte les périmètres alloués, la taille des prises, etc. Cette situation est régulièrement dénoncée par le Réseau des Journalistes pour une Pêche Responsable en durable en Afrique de l'Ouest (REJOPRAO) dans le cas de la Mauritanie comme dans d'autres pays de la zone.



concentrés dans le pays. Les cas d'actions conjointes n'ont pas évolué et n'ont pas non plus été directement ciblées par le portefeuille d'intervention. Les échanges entre services tiennent essentiellement aux relations interindividuelles et aux pratiques anciennes de réunions périodiques avec le Mali et le Sénégal. Plus généralement, les forces de polices et de douanes devraient pouvoir (à l'images des armées du G5 Sahel), intégrer des projets de cogestion des espaces frontaliers. La faiblesse des FDS au Mali ne facilite pas ces dynamiques. De plus, au niveau judiciaire, la fluidité des demandes d'entraides judiciaires et d'extraditions entre les deux pays est perfectible, malgré la participation des deux pays à la Plateforme de coopération judiciaire pénale des pays du Sahel (PCJS) créée en 2010. En lien avec les enjeux de coopération interservices mentionné ci-dessus, la structure interministérielle en charge de la lutte contre le trafic de drogue ne comporte en fait que la police et les données provenant de ses deux antennes ne sont pas consolidées en interne ni avec les statistiques du Bureau Central de Recherche de la Gendarmerie, ce qui permettrait un suivi conjoint de l'évolution du phénomène et de l'efficacité des approches. L'équipe a pu collecter certains chiffres à ce sujet cependant ceux-ci sont partiels et mériteraient d'être consolidés. En parallèle, il n'y a pas véritablement non plus d'action conjointe avec le Maroc pour ce qui concerne les trafics de drogue en particulier pour le haschich qui provient essentiellement de ce pays. **La couverture des Officiers de Police Judiciaire (OPJ) reste limitée sur le territoire alors qu'une partie du territoire est sous-contrôle militaire, incluant cependant la gendarmerie, ce qui limite les possibilités d'enquête et démantèlement de réseau.** Seuls deux Groupements Spéciaux d'Intervention (GSI) ont des OPJ. Ces unités opérationnelles sont une des clés du succès sécuritaire du pays et de la surveillance de la ZRS. Dans le cadre du G5, l'unité d'investigation spécialisée actuellement en formation a vocation à assurer la judiciarisation des cas de terroristes arrêtés par la force conjointe au niveau du Fuseau Ouest et donc la frontière Mali / Mauritanie. Il n'y a cependant aucune donnée à ce jour sur les arrestations réalisées, et donc sur le niveau de besoin et le champ d'action potentiel de cette unité. Aucun appui additionnel n'est par ailleurs prévu pour les enquêtes dans une optique de démantèlement de réseau.

Sur le plan régional, l'UE est le principal partenaire financier du G5 Sahel et a soutenu ses différentes entités, sans que les résultats sur les dynamiques sécuritaires de la zone ne soient visibles à ce stade, avec un rôle qui reste surtout au niveau institutionnel et politique. Par rapport aux piliers gouvernance, résilience et infrastructures, le pilier en appui au Bureau Sécurité et Défense du SEG5S, sécurité-défense s'est le plus rapidement développé. Ce pilier a donné lieu à un traitement essentiellement militaire des dynamiques de la zone avec la création de la Force Conjointe et des PC des trois fuseaux, avec des investissements de plusieurs centaines de millions d'euros. Les appuis couvrent notamment certains projets du G5 ayant une dimension régionale et de sécurité frontalière (Centre sahélien d'analyse des menaces et d'alerte précoce (CSAMAP) - Plateformes de coopération en matière de sécurité (PCMS) – Force conjointe du G5 Sahel), et le soutien technique au Secrétariat exécutif (SE) du G5 Sahel. Le projet GAR SI n'est pas lié au G5 Sahel. Toutefois, les structures dédiées à la transmission et à l'analyse de renseignement (ou à l'analyse précoce des menaces) ne sont pas encore réellement opérationnelles (PCMS, Cellule Régionale de Prévention de la Radicalisation et de l'Extrémisme Violent (CELLRAD), CSAMAP). Les PCMS doivent être institutionnalisées par des décrets que seul le Tchad a établis pour l'instant. Ces décrets ont été établis avec certaines réticences qui pourraient provenir de la décision, lors de la première phase du Projet d'appui au G5 Sahel (PAGS), de rattacher la PCMS à Interpol, structure très occidentale alors qu'il s'agit de données relevant de la souveraineté nationale des pays membres. Pour l'instant, la PCMS recense essentiellement les incidents sécuritaires, mais sans analyse d'ensemble des dynamiques. Ces appuis n'ont pas permis de renforcer le partage de renseignements entre les pays du G5. La PCMS opère en silo par rapport à la CELLRAD, qui a vocation à traiter des dynamiques de radicalisation avec les acteurs religieux notamment. Ces structures n'opèrent pas en synergies avec les FDS des pays concernés.

Encadré 5 Sécurité – Renforcement des Comités nationaux de coordination (G5 Sahel)

L'UE contribue également, dans chacun des pays du G5, au renforcement des CNC ainsi qu'à la coordination des CNC avec le Secrétariat Exécutif du G5 Sahel. Les liens entre CNC et Secrétariat Exécutif restent cependant peu fonctionnels, les CNC n'étant par ailleurs pas des fonctionnaires affectés à cette seule tâche. En effet, dans sa partie développement (piliers gouvernance, résilience et infrastructures), le G5, via son Plan d'Investissement Prioritaire est censé coordonner les projets avec les PTF, ce qui est aujourd'hui impossible du fait de son incapacité à travailler étroitement avec les CNC. Progressivement, la coordination des partenaires se fait en dehors du G5, en matière de développement (Alliance Sahel), comme sur les autres aspects (Coalition pour le Sahel). Les autres appuis dispensés concernent notamment le Collège Sahélien de Sécurité du G5, et la Plateforme des Femmes du G5 Sahel.

Les liens entre les appuis en matière de sécurité et les interventions de développement dans le cadre de l'Alliance Sahel notamment ne sont pas optimisés dans le cadre d'un pilotage d'ensemble. L'UE a investi des financements significatifs dans la coordination régionale (4 millions pour l'unité de coordination de l'Alliance Sahel), mais sans opérationnaliser cette coordination ni utiliser les outils appuyés. Cependant, en 2019, l'UE a conjointement travaillé avec le G5 Sahel de mettre en place un Cadre d'Actions Prioritaires Intégré (CAPI), produit et adopté lors de la conférence des chefs d'État du G5 Sahel de février 2020, pour compenser ces difficultés. La multiplication des initiatives et documents de programmations complexifie le cadre de référence, avec notamment la mise en place de l'Alliance Sahel, puis le P3S et la Coalition pour le Sahel afin de pallier les difficultés de mobilisation des partenaires.



Peu de projets UE sont référencés dans le cadre de l'Alliance Sahel, tout du moins en termes de visibilité sur leur site internet. Aucun des nombreux projets concernant la Mauritanie et financés par l'UE n'y est référencé par exemple. L'Alliance Sahel présente 6 secteurs d'intervention⁶⁸. Cela peut se justifier compte tenu de la nature des projets, mais il n'existe nulle part de cartographie consolidée des interventions financées par les différents instruments financiers. Au final, au niveau national et régional, les interventions UE constituent un « empilement » de différents projets ou « patchwork », avec des visions à court / moyen terme et peu de pilotage stratégique d'ensemble qui permettrait de maximiser l'articulation et les synergies des projets entre eux et peut-être de pousser des logiques transfrontalières et de coopérations entre membres du G5. L'approche territoriale / locale n'a pas été très développée non plus pour l'instant, mais est désormais intégrée au CAPI.

Enfin, le G5 Sahel a vocation à traiter des dynamiques de crise qui dépassent le seul cadre des pays du G5, mais les interactions avec les autres pays de la zone, et leur niveau d'implication reste pour l'instant relativement limitées. Le G5 a été mis en place alors que d'autres structures existantes, par l'Algérie notamment, étaient défailtantes. On peut mentionner le Comité d'état-major opérationnel conjoint (CEMOC) et l'Unité de fusion et de liaison (UFL)⁶⁹ qui ont eu toutefois peu de résultats opérationnels. Mais le G5 a été mis en place aussi parce que les pays du G5 appartiennent à trois CER africaines⁷⁰ (UMA – CEDEAO – CEEAC), d'où une difficile mise en œuvre d'initiatives sécuritaires pour l'espace couvert par les pays du G5.

CJ 5.3 : Radicalisation et tensions internes endiguées, meilleure cohésion sociale

Peu touchée directement par l'extrémisme violent ces dernières années (le dernier attentat a eu lieu en 2011), la Mauritanie a relativement bien géré ces risques depuis lors, malgré un voisinage (Mali) qui s'est particulièrement dégradé depuis 2012 et des risques internes persistants. Les risques internes latents sont de deux natures : ils sont d'abord liés à la sous-représentation de certaines catégories (ethnies, anciennes couches serviles, jeunes) et au manque d'opportunités économiques, ainsi qu'à la présence d'individus liés à des groupes salafistes cherchant une base arrière ou combattants mauritaniens inclus des groupes salafistes djihadistes de retour dans le pays. Il y a plusieurs mauritaniens parmi les fondateurs du Mouvement pour l'Unité du Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO, aujourd'hui en grande partie intégré à l'État Islamique au Grand Sahara) et également au sein d'AQMI (en particulier de la katiba *Al Fourghan*). Enfin, certaines tribus présentes en Mauritanie ont des prolongements côté malien (comme les Kunta). De plus, un certain nombre de ressortissants du Nord Mali, affiliés aux mouvements indépendantistes, résident ou ont résidé de longue date en Mauritanie (cas de membres du Mouvement National de Libération de l'Azawad). Plusieurs mauritaniens ont été impliqués dans des mouvements islamistes internationaux (y compris dans Al Qaïda central). Le niveau de risque dans le pays semble toutefois avoir décliné dans le pays au cours des dernières années.

Après des efforts médiatisés sur le retour de repentis en 2010 et 2011, qui indiquaient une approche nationale prometteuse pour limiter l'influence des groupes islamistes, **il n'y a pas eu de nouvelles vagues de retour ni même une stratégie officielle ou institutionnalisée spécifique en la matière, alors que des dizaines de mauritaniens sont dans les Katibats du Sahel.** Les structures continuent d'appuyer l'entourage de ces mêmes repentis depuis plus de 10 ans à des fins de prévention de la radicalisation. Cela s'opère dans un contexte où aucun dialogue n'a pu avoir lieu avec des groupes terroristes (ceci pourrait évoluer avec les volontés affichées des autorités maliennes et le soutien récent [et à demi-mot] de Paris). L'inclusion d'éventuels repentis, directement ou indirectement, dans des négociations de paix et donc dans des processus de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR), en prenant en compte l'aspect judiciaire, n'a pas été encore développée.

Ces efforts nationaux se sont accompagnés d'un encadrement du discours religieux dans l'espace public⁷¹. Les projets dans le prolongement de la politique mauritanienne ont contribué à cette dynamique d'encadrement renforcée. La formulation d'un discours religieux alternatif, avec la participation des Oulémas, couvrant un certain nombre de points clés, représente ainsi une avancée certaine. Les experts religieux font état toutefois d'opportunités pour cibler certains sujets comme la question du genre ou la primauté des normes entre cadre légal et religion (d'actualité avec la polémique sur les caricatures). Ces différents efforts soutiennent la mise en place de dynamiques de collaboration et d'engagement des autorités islamiques, et avec le ministère des Affaires islamiques et de l'Enseignement originel (MAIEO), avec des opportunités de continuation, même si cela reste conditionné aux financements disponibles. La durabilité de ces dynamiques semble faible et la couverture des actions reste aussi limitée, puisque toutes les régions n'ont pas été ciblées au même niveau,

⁶⁸ Les 6 secteurs d'intervention sont les suivants : « éducation et emploi des jeunes », « agriculture, développement rural, sécurité alimentaire », « énergie et climat », « gouvernance », « décentralisation et services de base » et « sécurité intérieure ».

⁶⁹ L'unité de fusion et de liaison (UFL) créée en 2010 devait servir de plateforme d'échange de renseignement entre l'Algérie, la Mauritanie, le Mali et le Niger. Cependant cette structure n'a jamais réussi à être opérationnelle, elle existe toujours mais a changé de nature, elle s'occupe désormais de déradicalisation et a vu l'arrivée de nouveaux pays (Burkina Faso, Tchad).

⁷⁰ Les communautés économiques régionales (CER) ont normalement d'importantes prérogatives sécuritaires.

⁷¹ Ces efforts ont inclus : diminuer/contrôler la parole salafiste dans l'espace public, recenser et encadrer les imams, qui doivent être enregistrés et peuvent être rémunérés par l'État et fournir des cadres de référence. De plus, l'attention a été renforcée sur certaines écoles (comme l'ISERI) qui était hier un foyer de discours salafiste.



incluant les zones frontalières. Les nombreuses *mahadras* que compte le pays ne sont cependant pas toutes encadrées.

Comme vu plus haut, il n'existe pas de réelles synergies entre les projets de lutte contre la radicalisation, notamment dans le cadre d'une approche consolidée et coordonnée, même s'ils ont des approches avec certaines similarités en ciblant insertion socio-économique et composante « soft » de sensibilisation et encadrement. Certaines formes de coordination ont été mentionnées notamment dans l'identification des OSC bénéficiaires. Chaque projet a en effet une approche spécifique en capitalisant parfois de façon ad hoc sur les autres interventions financées par l'UE en la matière, mais cela n'est ni structuré ni systématique autour de la définition d'outils communs. Cela se réplique au niveau régional. La CELLRAD, au niveau régional et sa déclinaison nationale, qui ont vocation à suivre la radicalisation fédèrent les ministères en charge des questions religieuses des pays membres du G5 mais il n'existe pas d'approche coordonnée pour identifier les acteurs et avoir un socle commun sur les indicateurs de radicalisation comme les signaux forts et faibles à suivre, et un observatoire régional sur cette question. Cela faciliterait une vision globale du phénomène, ainsi qu'un suivi des réseaux transfrontaliers et un ciblage efficace des projets. La difficulté avec laquelle les pays ont réussi à s'entendre pour la rédaction d'un lexique commun (appelé *Lexique du G5 Sahel sur la Radicalisation et l'Extrémisme Violent*) illustre les différences, encore importante, d'approche et même de définition du phénomène radical dans les pays du G5.

Le traitement de la radicalisation reste relativement distinct des actions concernant la sécurité. Les projets de prévention de la radicalisation ne sont pas réalisés en collaboration avec les forces de sécurité, que ce soit pour l'identification des priorités, des publics les plus à risque et le suivi de l'évolution des menaces. Cela se réplique au niveau régional du G5 par l'absence de liens forts entre la CELLRAD et les autres structures du G5.

Des efforts multiples ont été engagés par l'UE pour renforcer la mobilisation sur l'intégration des populations à risque, au niveau stratégique et institutionnel, ainsi que via des appuis plus directs aux publics cibles, au premier chef la jeunesse, dans le cadre actuel des projets Prévention de conflits et promotion du dialogue Interculturel (PCPDI)⁷² et Prévention des conflits et promotion du dialogue interculturel (SEMAH) et au niveau régional, un appui important à la CELLRAD. Dans le cadre de l'appui au G5 Sahel de l'UE, la stratégie jeunesse, élaborée avec financement UE, devait inclure la mise en place d'un forum dédié, mais le projet s'est essentiellement recentré sur l'appui au Haut Conseil de la Jeunesse Mauritanien. Le soutien à la prévention des conflits et le dialogue interculturel a permis d'épauler la jeunesse par une implication accrue au niveau local et communal, la mise à disposition de services et la promotion d'une culture de paix.

Des actions de sensibilisation contre le radicalisme notamment par des radios locales et des « Ambassadeurs de la paix », des infrastructures (lieux de rencontre) pour la jeunesse (SEMAH), la promotion de la culture citoyenne, le financement de plans d'actions de la Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports (DRJS) et d'associations de jeunes, l'appui aux foyers de jeunes, le plaidoyer, les activités génératrices de revenus et la formation de jeunes à risque sont les différents volets de ces efforts de l'UE. Ces projets incluent une base institutionnelle, notamment via la mise en place de la Stratégie pour la Jeunesse et le renforcement des DRJS. On ne trouve pas cependant de réflexion avancée sur les processus de radicalisation. Il n'est en effet pas toujours fait mention de ciblage fin des publics cibles en fonction des foyers de radicalisation potentiels ou identifiés. Il n'y a pas eu non plus d'étude systématique sur les parcours de vie des différents ressortissants mauritaniens engagés dans les groupes terroristes pointant les raisons/motivation et terreau favorable de leur « engagement ». Certaines communautés, tribus, wilaya étaient-elles sur ou sous-représentées ? Et pourquoi ? Une cartographie précise des associations et OSC qui peuvent être utilisés comme relais dans le futur fait toujours défaut (ce qui est délicat dans un pays qui présente un tissu d'associations à la fois nombreuses et très peu opérationnelles). Les capacités d'insertion des Wilaya demeurent toujours limitées par ailleurs. D'autres projets ont des populations spécifiques plus ciblées : les harratines du sud-est (Projet de prévention des conflits et de promotion interculturelle en Mauritanie) ; les prisonniers et ex prisonniers radicalisés (CORIM). Ces interventions incluent de façon spécifique la perspective du genre en formant notamment les femmes et coopératives de femmes des communautés ciblées à la prévention de la radicalisation.

Les appuis de l'UE ont soutenu aussi les capacités des acteurs en matière d'approches locales à la cohésion sociale, notamment pour instaurer un dialogue afin de repérer et réintégrer dans une pratique locale, mauritanienne apaisée de la religion les personnes considérées comme vulnérables et/ou à risque au discours djihadiste, et soutenir la société civile locale mauritanienne pour formaliser et disséminer ses propres pratiques de prévention de la radicalisation. Les interventions ont appuyé des structures à base communautaire et associations de jeunes qui auraient difficilement eu accès à d'autres appuis.

Encadré 6 Sécurité – Résultats du projet de promotion de la cohésion sociale (RPCM)

Le projet de promotion de la cohésion sociale par la réconciliation pacifique des communautés en Mauritanie (RPCM) a aussi permis un éveil de conscience au sein des *adwabas* (villages d'anciens esclaves) qui se traduit par une explosion de la demande d'inscriptions scolaires chez les leaders communautaires pour les ménages d'anciens esclaves sensibilisés

⁷² Projet financé sous le 10^{ème} FED qui a fait l'objet d'une deuxième phase.



sur leurs droits. Il a aussi permis de soutenir cinq associations de jeunes et huit groupements de femmes pour promouvoir le dialogue dans leurs objectifs en vue de favoriser la paix entre les communautés. Enfin, les bénéficiaires du RPCM, issus de catégories sociales les plus faibles (anciens-esclaves notamment), jadis marginalisés de la vie citoyenne, ont acquis une meilleure compréhension de l'importance des élections.

De façon plus générale, le renforcement de la cohésion sociale est à plusieurs niveaux, en ciblant les fragilités structurelles et en soutenant les capacités des acteurs locaux. L'approche nationale passe par une approche intégrée qui vise à réduire la pauvreté et les inégalités notamment, comme reconnu par le gouvernement, avec la mise en place des filets sociaux, et donc les différents projets de la stratégie de coopération de l'UE y contribuent. Au niveau national, ces politiques sociales semblent toutefois avoir été plus annoncées que mises en place, la Mauritanie a en effet beaucoup investi dans les infrastructures et dans son appareil sécuritaire, au détriment de certains secteurs sociaux. La faillite du système éducatif est l'une des illustrations les plus claires de cet échec. Produisant massivement des élèves au très faible niveau, mauvais francophones et mauvais arabophones, le système éducatif mauritanien est une école de l'échec, comme l'illustrent les résultats catastrophiques au baccalauréat, il y aurait certainement matière à réfléchir et à agir sur ce système qui produit de la déception, du ressentiment et peut-être de la radicalité.

3.6 QE 6 – Migration

Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à intégrer la migration dans les dynamiques de développement humain du pays ?



Réponse à la QE

En tant que principal bailleur des actions en matière de migration dans le pays, l'UE a ciblé la thématique sous différents angles et via différents instruments, se fondant d'abord sur la Stratégie Nationale de Gestion de la Migration (SNGM), dont elle avait appuyé la formulation et le lancement en 2011.

La gouvernance de la migration, au niveau interministériel, a peu progressé depuis 2014. Les structures étatiques prévues et dédiées au sujet y compris les structures de coordination et les systèmes d'information nationaux, n'ont pas été mis en place même si des dynamiques institutionnelles inclusives et interministérielles récentes, apparues autour de la révision du plan d'action de la stratégie nationale, semblent prometteuses.

Des avancées ont eu lieu dans les principales thématiques visées, avec un rôle important joué par l'UE. Des progrès sur le plan légal avec des lois mises à jour sur la traite et le trafic de migrants à l'été 2020 à l'initiative du gouvernement devraient faciliter l'assistance aux victimes et les poursuites judiciaires. L'augmentation du nombre de postes frontières financée par l'UE tout au long du fleuve Sénégal jusqu'à la Zone à Régime Spécial à la frontière malienne soutient la structuration des flux migratoires transfrontaliers. Les dizaines de cas d'arrestations et plusieurs démantèlements de réseaux illustrent un certain engagement des FDS en la matière, même si les capacités d'investigation restent globalement limitées. Les approches à base communautaire ont permis de soutenir un premier niveau de gouvernance sécuritaire ainsi que de limiter les conflits agriculteurs / éleveurs. Cette approche n'est pas en place au Mali, en dépit des enjeux du pays et des lacunes en matière de gouvernance locale, en premier chef sur le plan sécuritaire, et donc il n'y a pas de correspondances entre les actions au niveau communautaire entre les deux pays. Sur un autre plan, les appuis ont contribué à renforcer la prise en compte des enfants en mobilité le cadre institutionnel et opérationnel, notamment compétences et mise en réseau des acteurs de la protection de l'enfance. Les dynamiques tendent toutefois à s'arrêter à la fin des projets. Des actions auprès des écoles coraniques contribuent aussi à la prise en charge des enfants en mobilité.

Malgré ces avancées, plusieurs appuis ont fait face à d'importants défis en termes de durabilité. Le niveau décentralisé reste peu impliqué dans de nombreuses interventions de l'UE. Certaines interventions se sont inscrites dans un cadre qui va au-delà du domaine de la migration et impliquent des institutions insuffisamment équipées pour traiter la problématique visée sur le long terme (p. ex. enfants en mobilité dans le cadre plus large de la protection de l'enfance ; prise en compte de la migration dans la structuration de l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi des Jeunes, ANAPEJ). Les progrès accomplis ont souvent tenu essentiellement aux projets mis en place par les organisations internationales.

Le niveau de vulnérabilité des populations migrantes reste significatif. Le cadre réglementaire complexe permet difficilement la régularisation des situations et, malgré leur rôle dans l'économie mauritanienne, maintient les populations étrangères dans l'illégalité. Les nombreux abus auxquels ils font face, notamment sur leur parcours migratoire, ne sont pas documentés et ne permettent pas d'investigation dans une optique de lutte contre les réseaux et poursuites légales. Dans le cadre d'accords de siège bilatéraux, les retours depuis l'Espagne et la reconduite aux frontières par les services mauritaniens s'effectuent sans toujours apporter les soins de première urgence, malgré des appuis dédiés. Si des efforts ont été faits pour mieux former les agents positionnés aux postes frontières, les migrants demeurent peu informés des procédures et de leurs droits. Cela les rend vulnérables aux réseaux de trafiquants.



Bien que transfrontalière, la question de la migration n'est pour l'instant pas réellement traitée au niveau régional avec le Mali et le Sénégal en premier lieu. La coordination entre pays sera probablement renforcée si le centre de coordination transfrontalière actuellement en construction est opérationnalisé.

Malgré un cadre stratégique multisectoriel, les choix d'orientations de la coopération ont reflété une tendance à privilégier l'axe sécuritaire dans la gestion des migrations, tendance déjà en place depuis de nombreuses années et qui répond à des enjeux immédiats pour le pays. Les fragilités socio-économiques des populations migrantes en Mauritanie restent importantes. Vecteur significatif de la migration, l'économie ne figure toutefois pas à ce stade sur le plan d'action révisé de la SNGM. La planification du développement du pays ne prend pas réellement en compte le rôle de la migration et les compétences manquantes en Mauritanie, ainsi que les objectifs en la matière. Si les mauritaniens restent relativement peu nombreux à migrer en Europe, par rapport aux populations d'autres pays de la région, ils sont plus nombreux à viser les pays du Golfe, avec de nombreux cas de traite, sans intervention dédiée pour l'instant. De nouvelles dynamiques (p. ex. orpaillage) apparaissent aussi avec de nouvelles populations migrantes, sans structuration du secteur et de la destination des financements. Ces dynamiques n'ont pas non plus été ciblées pour l'instant par les appuis financés par l'UE.

Certaines interventions ont concerné la dimension économique de façon indirecte via un appui (très) réduit en termes de montants financiers aux institutions (ANAPEJ, Inspection du travail), qui dans le cas de l'ANAPEJ a permis une réelle réforme institutionnelle. L'UE a également appuyé des actions dans certains secteurs économiques clés, sources d'emploi pour les migrants comme la pêche ou le secteur du Bâtiments et des Travaux Publics (BTP) même si ceci a été fait sans cibler spécifiquement les populations migrantes. Le renforcement de certaines filières d'emploi clé joue toutefois un rôle pour un meilleur encadrement des migrants, illustrant la pertinence de cet axe d'intervention.

CJ 6.1 : Engagement efficace et durable des institutions mauritaniennes dans une gouvernance du phénomène migratoire

La gouvernance de la migration au niveau national a peu progressé par rapport aux objectifs initiaux notamment en matière de planification étatique et de coordination, avec cependant un renforcement ces dernières années.

Les enjeux liés aux flux migratoires ont poussé l'UE à financer la formulation de la SNGM en 2011, dans une optique d'approche intégrée du phénomène migratoire, avec les mêmes axes du Plan de la Valette de 2015. Le plan d'action de cette SNGM est en cours de révision. L'UE a par la suite financé le programme visant à l'opérationnaliser (PASNGM), ainsi que plusieurs interventions connexes avec le FFU, puis l'appui budgétaire récent, versé au Trésor public duquel les ministres sectoriels, visés par les indicateurs de performance, n'ont pas véritablement bénéficié d'une retombée directe pour l'instant. L'UE a été l'acteur majeur pour les appuis en matière de migration en Mauritanie. Ces appuis ont couvert les questions de gouvernance, aussi bien sur le plan stratégique, institutionnel et opérationnel. La gouvernance de la migration dans son ensemble était intégrée essentiellement dans le cadre du FED, même si les autres projets traitant de questions plus spécifiques (enfants en mobilité, Assistance Volontaire au Retour Assisté et à la Réintégration (ARVR), Migr'actions) incluent un renforcement institutionnel et impliquent les acteurs étatiques correspondants. Cette stratégie, et surtout le plan d'action pour l'opérationnaliser, est actuellement en cours de révision, dans le cadre d'une approche interministérielle qui semble prometteuse, fédérant de façon plus structurée les différents acteurs nationaux. Le plan d'action révisé ne prend toutefois pas en compte les enjeux économiques fondamentaux de la dynamique. Un plan d'action contre la traite est également en cours d'élaboration. La migration n'est toutefois pas clairement prise dans les stratégies de développement du pays, comme la SCAPP, sans mentionner les autres politiques sectorielles. La migration ne figurait aussi que marginalement dans le PIN du 11^{ème} FED qui était le cadre de partenariat stratégique au cours de la période 2014-2020, même si cela avait été un axe d'intervention majeur les années précédentes avec la SNGM.

Sur le plan stratégique, la migration n'est pour l'instant pas réellement intégrée de façon transversale dans les autres secteurs d'intervention avec lesquels les synergies sont pourtant nombreuses (intégration dans le cadre de gouvernance / réglementaire, développement rural et économique, incluant structuration des filières et dynamiques transfrontalières de certains secteurs, sécurité et justice, santé).

Même si la révision du cadre légal via une approche interministérielle prévue dans le PASNGM n'a pas été mise en place, certaines avancées ont tout de même eu lieu. Les points focaux des différents ministères n'avaient pas été nommés, illustrant le faible engagement des parties nationales sur cette thématique sensible. Cette révision est de nouveau envisagée dans le cadre de la mise à jour du plan d'action, impliquant les différentes structures étatiques. Le cadre légal qui repose largement sur des textes datant de 1964 a toutefois vu par exemple, une réforme de la loi contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains en été 2020, alors que la loi sur l'asile doit toujours être ratifiée (cf. CJ 6.3). Il comporte toujours certaines restrictions notamment dans l'accès des migrants à l'emploi et à l'éducation (cf. CJ 6.2).

L'engagement limité des institutions nationales en matière de gouvernance de la migration découle d'un manque d'appropriation des interventions, formulées de façon ambitieuse, sur une thématique particulièrement sensible dans le pays, alors que les capacités administratives mauritaniennes, notamment au niveau des ressources humaines, demeurent limitées. Les évolutions visibles sur le plan institutionnel concernent surtout les structures sectorielles (forces de sécurité, acteurs de la protection de l'enfance). Les structures de gouvernance initialement



prévues dans la stratégie (Commission Nationale de Révision des Textes (CNRT) et Comité National de Gestion de la Migration (CNGM)) ont été instituées par des décrets, mais n'ont pu être opérationnalisées et ne se sont jamais réunies. Cela a rejailli sur ce programme national à visée structurante, et sur la coordination des différents acteurs dans le cadre d'une approche interministérielle.

De nombreuses activités n'ont ainsi pas été réalisées. Cela illustre le décalage entre la formulation du programme, qui visait à correspondre aux standards internationaux et à cibler l'ensemble des aspects du Plan de la Valette, et les capacités et dynamiques du pays en la matière. Le programme a d'ailleurs dû être reformulé dès son lancement.

La complexité de l'administration et de la gestion du programme sont également des facteurs qui ont influencé la mise en œuvre et les effets de l'appui de l'UE. Le mécanisme du FFU, géré hors délégation, ne favorisait pas l'intégration des stratégies et approches d'acteurs gouvernementaux. À partir de 2019, pour remédier à ce problème, les projets ont été déconcentrés et gérés par la DUE (notamment le projet FFU OIM initiative conjoint et le projet HCR à M'Bera), ainsi que les projets approuvés dans le cadre de l'AB 2019 -2021 et en général du FFU. Les difficultés en matière de maintenance et financement étatique des différents appuis fournis pour les différentes structures illustrent les faiblesses de l'engagement pour la gouvernance de la thématique. Une ligne budgétaire a toutefois été créée pour la prise en charge des tables rondes de coordination pour la protection des enfants migrants. Les aspects de gouvernance locale ont été ciblés avec des diagnostics spécifiques par le PASNGM sur quatre communes avec le ONG international Migration, Citoyenneté, Développement (GRDR) dans le cadre d'une approche migration et développement, mais cela n'a pas été réellement développé et repris après la fin du projet.

Encadré 7 Migration – Une opérationnalisation du PASNGM variable selon les composantes

La sensibilité et la complexité du sujet dans le pays, ont fortement influencé la mise en œuvre du PASNGM. Plus que par l'initiative des autorités étatiques, la SNGM a en fait été opérationnalisée sur les composantes traitées par des organisations internationales, en particulier la composante 4 pour l'aspect sécuritaire, une part importante des financements de l'UE incluant la construction d'infrastructures. Les composantes 2 (insertion socio-économique) et 3 (protection et droits humains) sont moins visibles et ont aussi été ciblées de façon beaucoup moins importante par l'UE et les autres partenaires internationaux. Une approche holistique simultanée sur l'ensemble des axes était aussi particulièrement ambitieuse par rapport aux capacités existantes des institutions nationales. Les progrès ont été possibles grâce à des projets plus ciblés et moins politiques, dont le financement au GRDR pour MIDRIM de 2016 à 2018 (voir volume 2).

Cependant, la volonté politique semble s'être récemment accrue sur certaines thématiques avec l'arrivée de nouveaux ministres au Ministère des Affaires Sociales de l'Enfance et de la Famille (MASEF) pour la protection de l'enfance notamment (mais pas les enfants en mobilité).

En lien avec le point précédent, **les progrès en matière de gestion des connaissances sont plus faibles qu'escomptés.** La base de données étatique sur les interventions migration prévue dans le PASNGM n'a pas été réalisée. Le PASNGM a toutefois permis l'intégration d'un module « Migration internationale » dans le recensement décennal général de la population et de l'habitat de Mauritanie (RGPH), mais pas d'enquête sur les questions migratoires comme prévu. Différents systèmes de collecte de données sont mis en place sans lien direct avec les projets UE, avec l'Agence Nationale du Registre des Titres Sécurisés (ANRTS) notamment, et l'OIM a également développé ses systèmes d'information. Des efforts sont également notables au niveau de la CEDEAO ou PNUD pour mettre en place des outils de collecte de données, mais rien de concret n'a eu lieu pour l'instant en Mauritanie. Des trois études prévues dans le PASNGM qui devaient concourir à l'amélioration du niveau d'information sur les phénomènes migratoires (participation à l'enquête emploi, traite des enfants, délivrance des permis de travail) aucune n'a été réalisée. La gestion de la migration devait être intégrée dans les cursus administratifs avec la création d'un laboratoire sur les migrations à l'Université de Nouakchott. L'inscription de formations dispensées par l'OIM dans le curriculum des écoles de police, et un plaidoyer pour cette inscription pour les formations sur la protection des mineurs en déplacement de « Save The Children » notamment.

CJ 6.2 : Développement et promotion de la contribution des populations migrantes à l'économie

La contribution des populations migrantes à l'emploi a été peu appuyée et structurée depuis 2014, en dépit de son rôle significatif dans les dynamiques migratoires et l'économie de la Mauritanie. Le cadre légal qui régit l'accès à l'emploi des populations migrantes, notamment la délivrance des permis de travail date de 1964. Cela donne accès à des permis de travail à condition que l'emploi ne puisse être occupé par un mauritanien, ce qui en pratique s'avère difficile à justifier notamment dans le cadre d'emplois peu qualifiés et est sujet à des procédures administratives complexes. Toutefois, la quasi-totalité des migrants exercent une activité génératrice de revenus et leur contribution à l'économie est très significative, même si elle reste peu mesurée, en partie car les migrants contribuent surtout à l'économie informelle. Aucune étude ou analyse ne contient de



données précises sur la contribution des populations migrantes à l'économie, même si cette activité était prévue dans le cadre de certains projets appuyés par l'UE⁷³.

La proportion des migrants au sein des différents secteurs d'emploi n'est ainsi pas déterminée à ce jour, même s'ils constituent a priori la majorité de la main d'œuvre dans certains secteurs pour lesquels la main d'œuvre mauritanienne fait défaut. Les secteurs clés qui emploient les populations migrantes sont le commerce ou la vente, la construction, la restauration, les services à la personne et bien sûr la pêche, surtout à Nouadhibou. Il n'y a pas de réelle stratégie ou planification en la matière afin de déterminer quelles sont les compétences manquantes dans le pays et les évolutions visées. Le pays n'a pas signé d'accord régional promouvant la mobilité de la main-d'œuvre. Par ailleurs, le développement de l'orpaillage dans la zone de Chami et du Nord Est du pays attire de nouvelles populations migrantes, du Soudan et du Mali notamment, et contribue à des mouvements de population importants avec la création de nouvelles villes, alors que l'encadrement du secteur minier artisanal, et le suivi des dynamiques afférents reste à mettre en place. Cela n'est pas non plus analysé ni pris en compte à ce stade.

Au niveau institutionnel, l'UE a appuyé, de façon relativement marginale, la structuration des institutions en charge de l'emploi (Inspection du Travail et l'ANAPEJ), dans ce dernier cas dans le cadre d'une approche multi-pays avec le projet Migr'Actions. Au niveau institutionnel, les capacités de l'Inspection du Travail ont été soutenues en termes d'équipements et de connaissances. Ceci accompagne un renforcement des effectifs par le gouvernement, mais les effets opérationnels ne sont pas visibles. Le projet Migr'Action visait notamment le renforcement de la mobilité professionnelle en Afrique de l'Ouest et la coopération en matière de service de promotion de l'emploi, en appuyant aussi les services fournis par l'ANAPEJ notamment à l'international, avec une approche particulière de coopération triangulaire via les services correspondant marocains. Compte tenu du faible niveau de la Mauritanie, visiblement mal anticipé dans la formulation, les progrès ont cependant été particulièrement difficiles et les résultats ont pris plus d'un an et demi à être visibles (problème qui concerne aussi d'autres projets) sur les deux ans et demi de durée de projet prévus. Ce projet toutefois a accompli des efforts notables pour adapter la composante Mauritanie au contexte, en lien et à la demande de la DUE en visant un renforcement de l'ANAPEJ au sens large, eu delà de la thématique migration. Cela a permis des avancées importantes en termes de diagnostic et réforme institutionnelle, qui malheureusement n'ont pu être mises en œuvre que de façon limitée, en raison de la Covid-19 et des désaccords entre institutions mauritaniennes. Le projet a cependant contribué à mettre en place un nouveau système d'information plus utilisable, à renforcer l'offre de services et à renforcer les partenariats de la structure avec les autres pays du projet, et avec les PTF qui se sont fondés sur cette approche pilote pour appuyer l'organisation. Le projet a aussi contribué à l'insertion de la question de la migration dans le mandat de l'ANAPEJ. Ces résultats sont significatifs notamment comparés aux difficultés de réformes d'autres institutions avec des budgets plus importants.

Dans l'optique de favoriser la migration circulaire, l'UE a appuyé des actions visant à identifier et soutenir la diaspora, via le GRDR, l'OIM et en projet à l'ANAPEJ, mais avec des résultats limités à ce stade. Une cartographie des organisations de la diaspora en Europe a été financée. L'OIM a présenté en Europe les mécanismes de retour et voyages de court terme mais les retours et effets à ce stade restent limités avec un objectif d'une trentaine de personnes. Cela a toutefois facilité l'appui de quelques professionnels de santé basés en Europe lors de la crise sanitaire. La création d'un Ministère Délégué aux Affaires Maghrébines et à la Diaspora placé auprès du Ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération (MAEC) était une opportunité pour un point d'entrée institutionnel, mais n'a pas été réellement exploitée. En parallèle, le gouvernement montre des efforts pour identifier et structurer les canaux de financement des transferts monétaires. Les flux financiers de la diaspora Soninké par exemple sont en effet particulièrement significatifs et dépassent la coopération internationale. Ceci qui représente un intérêt de façon plus large aussi pour l'analyse des flux financiers soutenant la Mauritanie, notamment via des réseaux peu formalisés, incluant la finance islamique.

Certains appuis socio-économiques ciblés pour des publics de migrants spécifiques ont été mis en place, sans réelle mise à l'échelle. L'UE a financé l'OIM pour la mise en place de l'Aide au Retour Volontaire via le FFU mais le nombre de retour a été particulièrement faible obligeant à revoir les objectifs initiaux à la baisse. En effet, la population cible reste très limitée puisque les mauritaniens immigrent relativement peu en Europe, ils vont plutôt vers les pays du Golfe où ils risquent de nombreux abus voire des cas de traite, mais ces aspects ne sont pas traités à ce jour. Un suivi de la réinsertion des personnes de retour est parfois en place, incluant dans quelques pays hors FFU lorsqu'il y a des projets dédiés sur place. Un système d'appui aux migrants les plus vulnérables, notamment pour l'accès aux soins de santé, existe mais permet de couvrir les besoins de façon marginale puisque le nombre de personnes refoulées depuis l'Espagne a été plus important que prévu à l'automne 2020. Les interventions ont aussi soutenu les initiatives des migrants eux-mêmes, qui cotisent pour les centres d'accueil de l'Organisation des Migrants de Nouadhibou (OMN) par exemple et ont aussi leurs propres centres d'accueil.

⁷³ Les études disponibles soulignent la contribution aux échanges économiques, et au secteur des transports et de la construction, comme en témoigne le développement des villes de Bassikounou et Fassala autour du camp de M'Bera avec une hausse du nombre de constructions en dur, de boutiques, et une offre de services qui s'étoffe.



Les appuis pour la structuration de secteurs clés et l’insertion économique sont porteuses de potentiels mais ont un lien surtout indirect avec la migration. Les interventions plus générales en matière d’appui à l’emploi, financées par le FFU visaient à soutenir le traitement des causes profondes de la migration. Les projets d’insertion économique PROMOPECHE et PECOBAT, par exemple, concernent la migration. Leur lien à la migration est cependant plutôt indirect, comme la migration des mauritaniens reste limitée, à l’exception des groupes Soninké et que les étrangers sont peu inclus dans les projets. La migration n’apparaît pas directement dans les activités et indicateurs des projets. Ces projets contribuent toutefois à soutenir les compétences et l’insertion professionnelle de la jeunesse de façon plus large, dans des secteurs traditionnellement occupés par les migrants. La structuration du secteur de la pêche contribue aussi à un meilleur suivi, niveau de revenus et information des acteurs.

Ainsi, via PROMOPECHE, le renforcement de la Fédération Nationale de la Pêche Artisanale a permis une meilleure identification des pirogues, ce qui a notamment permis l’interception d’une pirogue transportant près de 200 personnes en 2020 dans un contexte où les noyades sont fréquentes. Par ailleurs, le projet a facilité une sorte de régularisation des travailleurs migrants dans le secteur de la pêche à travers la carte d’adhérent de la FNPA, qui est désormais acceptée par les autorités comme preuve d’identité.

CJ 6.3 : Meilleur respect des droits et protection des populations migrantes (en Mauritanie) conformément aux engagements internationaux⁷⁴

Par rapport au niveau des besoins, les enjeux de droits humains des populations migrantes (p. ex. accès à la justice, situations irrégulières) restent peu pris en compte dans la stratégie de coopération de l’UE et par le gouvernement. Certains types d’acteurs étatiques ont vu leurs connaissances sur les droits des migrants renforcées mais les cas de reconduites à la frontière ont augmenté, en lien avec les évolutions des flux, et l’accès à la justice n’a pas progressé. Les cas d’abus directs des droits humains sur les populations migrantes par les services étatiques sont peu recensés, et les données disponibles n’indiquent pas de niveau élevé. Le niveau de vulnérabilité des populations migrantes reste toutefois extrêmement élevé et il n’existe pas de réel mécanisme de plainte ou d’appui en matière d’accès à la justice, que ce soit pour les abus commis en Mauritanie, ou de façon quasi systématique sur le parcours migratoire⁷⁵, qui permettrait aussi de soutenir les enquêtes liées aux réseaux criminels exploitant le phénomène. L’aide juridictionnelle aux populations migrantes était également planifiée dans le cadre du PASNGM envisagée mais n’a pas été réalisée. Les procédures d’entrée dans le pays, autorisées pour la plupart des nationalités concernées par la migration, restent encore méconnues par les populations migrantes qui tombent ainsi dans les filets des trafiquants par méconnaissance de leurs droits. L’accès aux cartes de séjour reste toujours compliqué ce qui les place en situation irrégulière et donc sans possibilité de faire valoir leurs droits. Les migrants font toujours face à des restrictions en matière de droits sociaux en lien avec la question de l’accès à une carte de séjour et à un acte de naissance. L’absence de formalisation et de structuration de leur situation, notamment économique, largement dans le secteur informel, est sujet aussi facteur de risque. Dans les cas d’immigration illégale, les procédures d’expulsion depuis l’Espagne, dans le cadre d’un accord bilatéral de réadmission⁷⁶, et les interceptions de migrants par la garde côtière, entraînant les reconduites immédiates à la frontière (Sénégal mais également le Mali bien que pays en guerre) par les services mauritaniens, prennent en compte de façon limitée la situation parfois critique des migrants. Certains appuis en matière de santé, largement insuffisants et réalisés à la marge de projets, sont dispensés de façon opportune avec appui de l’UE.⁷⁷

Le cadre institutionnel a été renforcé, avec des progrès au niveau légal, et de la structuration des flux, en lien avec les engagements internationaux. La loi d’asile doit être ratifiée par l’Assemblée nationale avec l’appui de longue durée du UNHCR et de l’OIM, et dans une certaine mesure du PASNGM. Deux projets de loi ont été ratifiés en juillet 2020 sur l’exploitation et la traite de personnes et le trafic de migrants, qui intègrent la domestication du principe de non-responsabilité pénale, ce qui favorisera un meilleur accès des victimes d’abus sexuels, souvent liées à la traite, de porter plainte sans être accusé de Zina, adultère comme c’était le cas auparavant. Les lois prévoient aussi le renforcement de l’entraide pénale, de la prise en compte des victimes et la mise en place de structure de coordination dédiées. La Mauritanie participe au processus de Rabat et au Pacte

⁷⁴ La Mauritanie est partenaire du processus de Rabat et est signataire des textes suivants qui concernent différents aspects des phénomènes migratoires : i) Convention des Nations-Unies relative aux droits de l’enfant, 1989 ; ii) Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (ICRMW), 1990 ; iii) Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, 2000 ; iv) Convention de l’OAU sur les réfugiés en Afrique en Juillet 1972 et la convention de Kampala de l’Union Africaine sur les PDI en mars 2015.

⁷⁵ De 37 à 40 % des migrants à Nouadhibou et Nouakchott indiquent avoir été victimes d’abus sur leur chemin migratoire, essentiellement corruption, abus physiques ou harcèlement et vol.

⁷⁶ L’accord de réadmission réfère aux « personnes qui ne répondent pas, ou plus, aux conditions d’entrée, de présence ou de résidence sur le territoire de la Partie contractante ».

⁷⁷ La convention de partenariat prévoyait l’appui à 300 personnes sur un an, alors que le nombre de bénéficiaires a été atteint en quelques semaines. Par ailleurs, 71 personnes ont été formées par le CRF dans le cadre du partenariat avec l’OIM à cet effet. Il s’agit principalement de volontaires du Croissant Rouge Mauritanien, et ils ont été formés sur le rétablissement des liens familiaux, les premiers secours médicaux et l’appui psychologique.



mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières des Nations Unies. Sur le plan des procédures, l'appui de l'UE a inclus la création de deux bureaux d'enregistrement.

Les relations avec la population hôte sont bonnes et les enjeux sont essentiellement liés à la cohabitation agriculteurs / éleveurs, que l'UE a appuyée. Selon des enquêtes de l'OIM, les migrants considèrent avoir de bonnes relations avec les populations mauritaniennes dans les 2/3 des cas environ à Nouadhibou et à Nouakchott. Ceux-ci sont d'ailleurs dans certains cas le premier vecteur d'assistance aux migrants. Les enjeux de cohabitation sont essentiellement liés aux activités économiques en lien avec les dynamiques de transhumance, et à la gestion du foncier. Le TTT de l'OIM vise à suivre ces dynamiques. Des actions de sensibilisation de différents ordres ont été financées par l'UE afin de favoriser le vivre ensemble, touchant plus de 20 000 personnes. Des émissions radiophoniques ont permis de sensibiliser aux risques liés aux migrations irrégulières. Les comités villageois mis en place le long de la frontière et de parfois de petites actions d'aménagement de l'espace, contribuent aussi à éviter et gérer les tensions au niveau local.

Le système de prise en charge des enfants migrants, a progressé et couvre des situations diverses d'enfants en situation de vulnérabilité, avec toutefois de fortes limites sur le fonctionnement des mécanismes de prise en charge et traitement des enfants. Dans le cadre du FFU, projet AFIA, la prise en charge des enfants migrants a été renforcée⁷⁸ en impliquant à la fois la société civile et les structures étatiques, et grâce à un travail de sensibilisation au niveau des communautés. Cela inclut aussi enfants en servitude et enfants talibés, via le projet AFIA dans une certaine mesure, et le projet RDPP qui appuie les écoles coraniques, comptant de nombreux enfants étrangers dans leurs effectifs (500 enfants migrants sur les 1500 appuyés par le projet).

Les seize centres gérés par le gouvernement ou les OSC ont des politiques mises à jour et de meilleures capacités d'accueil, et la mise en réseau pour le référencement des enfants a été accrue, avec un renforcement de capacité qui a couvert aussi, outre le MASEF et les OSC, le Ministère de la Justice et la Brigade des Mineurs. Les formations étaient séparées par service, avec une formation de formateurs, avec de formations mises en place par les bénéficiaires comme cela était appuyé et intégré dans le projet. Des outils spécifiques ont été développés pour appuyer les acteurs clés : guides de protection pour les forces de sécurité et guide de protection sur l'argumentaire islamique pour la prise en charge des enfants talibés. Toutefois, la prise en charge n'est plus fonctionnelle avec la fin du projet, qui s'est concentré essentiellement sur les zones urbaines ayant un centre, avec une sensibilisation limitée dans les zones rurales, ce qui soutiendrait la prévention. Au moment de l'évaluation, aucun enfant migrant n'était pris en charge dans un centre à Nouadhibou par exemple.

En matière d'éducation, certaines barrières demeurent pour l'accès au primaire et surtout au secondaire comme un acte de naissance est requis pour l'entrée en 6^{ème}, malgré quelques exemples de dérogation spéciales dispensées par les autorités locales pour faciliter l'accès au concours d'entrée en 6^{ème}.

CJ 6.4 : Meilleur contrôle des flux migratoires, en premier lieu la migration irrégulière, trafic des migrants et traite des êtres humains

La migration irrégulière reste toujours à un niveau élevé, sans que les données sur le nombre de migrants en Mauritanie n'aient augmenté de façon significative à ce stade, mais avec une augmentation des retours forcés. Sur ces deux dernières années, on recense une augmentation de 50% des arrivées de migrants par la Méditerranée, route Ouest (Mauritanie / Maroc). Le transit d'embarcations du Sénégal et de Guinée par les eaux mauritaniennes est en augmentation. L'accord de réadmission avec l'Espagne⁷⁹ a conduit à un nombre important de retours forcés pris en charge par les autorités mauritaniennes sans réel suivi des migrants qui permettrait une meilleure compréhension des dynamiques, un meilleur appui et le renforcement des investigations sur les réseaux criminels qui nourrissent les flux.

Le nombre de migrants recensés à Nouakchott a légèrement augmenté selon les enquêtes de l'OIM depuis le RGPH de 2013 pour avoisiner les 85 000 migrants contre 81 500 en 2013. À Nouadhibou, cela concerne environ 32 000 personnes. Le nombre de personnes déplacées et réfugiés n'a pas évolué de façon significative. Les réfugiés du camp de M'Bera représentent environ 62.600⁸⁰ personnes et donc une population importante installée maintenant sur le long terme, compte tenu de la dégradation de la situation sécuritaire au Mali, et avec des appuis relativement significatifs pour le pays et par rapport aux autres groupes de population. Il existe également des réfugiés hors camp.

Les données sur les arrestations ne sont pas toutes cohérentes mais portent sur plusieurs dizaines de cas d'arrestations suivies de condamnation et démantèlement de réseaux, illustrant des efforts pour traiter la problématique.

Les procédures de gestion des flux ont été renforcées au niveau du cadre institutionnel, organisationnel et opérationnel dans le cadre des appuis FED et FFU via l'OIM. Cet appui qui a associé un soutien aux infrastructures à des approches « soft » nouvelles a permis une meilleure gestion des frontières malgré les enjeux liés à la géographie du pays. Le maillage des postes frontières a en effet été augmenté (près de 10 postes

⁷⁸ Dans le cadre de ce projet, plus de 1500 enfants installés depuis quelque temps ont été appuyés à Nouadhibou.

⁷⁹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?lang=fr&id=BOE-A-2003-15555

⁸⁰ Données HCR Octobre 2020



frontières gérés par la police et gendarmerie construits sur la période 2014-2020, sur un total de 47). Toutefois, cela reste faible avec moins d'un poste tous les 150 km, et aucun poste dans la zone à Régime Spécial, frontalière avec le Nord Mali, mais un poste est en construction à N'Bekeit Lahouach, ville où sera positionné le PC du fuseau Ouest de la Force Conjointe. Ce maillage contribue essentiellement à un meilleur suivi et structuration des flux migratoires, notamment les mouvements pendulaires des ressortissants des pays frontaliers du Mali et du Sénégal pour raisons commerciales. Aux frontières, l'OIM a mis en place des approches à base communautaire, innovantes dans la zone. Ceux-ci facilitent les résultats en termes de sécurité en renforçant les interactions entre forces de sécurité et populations locales, et en constituent un premier niveau de gouvernance sécuritaire en matière de prévention de risques (conflits, drogue, Covid-19) et règlement des conflits locaux, surtout dans les zones rurales isolées. Dans certaines communautés, jusque 15 personnes / jour viennent porter leur cas au comité à certaines périodes. Ils ne couvrent pas encore la zone sensible des deux Hodh. Cela fait écho à l'approche sécurité / développement du secteur de la sécurité, promue au niveau national et au niveau régional mais non réellement traité à ce stade. Au niveau de la frontière maritime des patrouilles maritimes conjointes ont lieu avec la Guardia Civil espagnole et les garde-côtes mauritaniens et des appuis à l'action de l'État en Mer sont en cours de lancement dans le cadre du FFU (projet sécurité maritime financé dans le cadre de l'appui complémentaire de l'AB « L'UE pour le nexus sécurité-résilience-développement en Mauritanie »), visant notamment à renforcer les systèmes d'information. La Mauritanie ne fait toutefois pas partie des projets régionaux, mis en place en lien avec la CEDEAO, et qui couvrent toute la côte de l'Afrique de l'Ouest jusqu'au Sénégal.

Des efforts pour la délimitation de la frontière Mali / Mauritanie étaient prévus avec des Commissions dédiées au niveau national et local, mais n'ont pas abouti compte tenu de la sensibilité du sujet.

Des investissements ont renforcé les capacités humaines des services de sécurité et de défense postés aux frontières avec de nombreuses formations, accompagnés de manuel et procédures révisées⁸¹. Les formations sur le respect des droits humains ont permis de faire acquérir des réflexes aux forces de sécurité à la frontière. Par exemple, maintenant, dans le cas de mineurs non accompagnés, les autorisations de la mère pour quitter le territoire sont systématiquement contrôlées, quand cela ne se faisait pas il y a quelques années. Malgré la rotation du personnel et des plans de carrières parfois fluctuants, la cohérence des affectations des agents formés s'est améliorée grâce à leur commandant (à un niveau décentralisé). Il n'y a cependant pas de politique de ressources humaines fixe, ni d'approche structurée pour maximiser la spécialisation des agents. Les progrès en matière de systèmes d'information n'ont pas eu réellement lieu alors que les postes frontières ne sont pas tous connectés et que les systèmes diffèrent entre police et gendarmerie.

En matière de migration, la coordination régionale dans le cadre d'une approche transfrontalière des réseaux et des flux reste à construire. Les synergies avec les interventions des EM, incluant d'abord l'Espagne, ne sont pas visibles, en dépit de la nature du phénomène. Les projets de Comités Villageois ont lieu au Sénégal, mais pas au Mali où ils sembleraient essentiels compte tenu des enjeux du pays en matière de sécurité et gouvernance locale. Le poste de coordination interservices avec le Sénégal et le Mali est en construction. Il viserait à une approche coordonnée des flux migratoires et une analyse plus globale du phénomène. Dans la mesure où il s'accompagnera de réels effets opérationnels et d'un bon niveau de maintenance, il est d'autant plus clé, que Maliens et Sénégalais constituent la grande majorité des migrants en Mauritanie.

Des actions ponctuelles impliquant plusieurs pays ont lieu en termes de forum ou exercices transfrontaliers. Le FFU qui implique 14 pays promeut aussi une approche coordonnée entre les pays, et la Mauritanie est intégrée à plusieurs programmes régionaux, tels que ARVR, Migr'Actions, RDPP, mais outre certains échanges des acteurs nationaux cela n'inclut pas réellement de traitement intégré de la problématique.

Les synergies entre les pays sont essentiellement liées aux procédures de retour volontaire pour lesquelles des protocoles opérationnels ont été mis en place. Des efforts de sensibilisation au niveau des migrants sur les risques de la migration irrégulière ont été entrepris, mais pour être efficace doit concerner aussi l'environnement de retour, et les communautés qui ont parfois pris part au projet de migration d'un de leurs représentants ou ont investi pour rendre cette migration possible.

La Mauritanie a participé à la conférence virtuelle du 13 juillet 2020 entre plusieurs États membres de l'UE (ES, FR, PT, IT, MT, DE) et l'Algérie, la Libye, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie sur l'amélioration de la coopération en matière de lutte contre le trafic de migrants. Les participants se sont déclarés résolus à prévenir et à combattre le trafic de migrants de manière conjointe et coordonnée.

Il n'y a pas réellement d'approche régionale de la migration, en particulier sur le plan sécuritaire qui est le plus développé en Mauritanie, et donc pas d'effets opérationnels en matière par exemple d'investigation conjointe pour le démantèlement des réseaux. Des réunions périodiques sont toutefois conduites par les acteurs locaux.

⁸¹ Avec l'OIM, 857 personnes ont été formées en 2019 (agents de première ligne, acteurs sécuritaires et judiciaires, de protection).



3.7 QE 7 – Santé

Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué à améliorer de façon durable, l'accessibilité équitable à des services de santé essentiels de qualité, en particulier pour les groupes vulnérables, et à répondre au nouveau contexte de pandémie ?



Réponse à la QE

La gouvernance du système de santé a été durablement renforcée pendant la période d'évaluation au travers des interventions soutenues par l'UE. Même si des défis persistent, la mise en œuvre du Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) a permis d'initier des réformes de la gouvernance du secteur et de consolider les bases nécessaires pour progresser vers la couverture santé universelle (CSU). Toutefois, ceci ne se traduit pas toujours par des résultats plus en aval au niveau des piliers du système de santé, qui restent fragiles. La coordination sectorielle présente encore des faiblesses, exacerbées par la crise de la Covid-19.

L'UE a contribué de façon notable aux progrès vers la CSU et à ses différentes dimensions. Même si la capacité opérationnelle des formations sanitaires reste encore faible (comme l'a montré l'enquête SARA par exemple), la *capacité à assurer la couverture des soins de santé essentiels* a progressé, et l'*accessibilité* (physique) à ces services a augmenté au cours de la période d'évaluation. *L'accessibilité financière* aux services de santé demeure préoccupante, mais la mise en place de l'assurance maladie est bienvenue pour contribuer à y remédier. L'augmentation de la couverture sanitaire et les initiatives de protection financière se sont accompagnées d'une nette *progression des taux d'utilisation des services de santé* depuis 2014.⁸² Le système de *surveillance épidémiologique* a été renforcé, en particulier dans le cadre de la pandémie de Covid-19, et il fonctionne de façon satisfaisante ; toutefois, les autres éléments de la capacité de riposte aux urgences épidémiques font encore défaut. Quant aux *résultats sanitaires*, les progrès sont mitigés. Malgré la diminution de l'incidence du paludisme et de la tuberculose, de même que des progrès au niveau des services de lutte contre la malnutrition aiguë, on constate une tendance inquiétante à l'augmentation de la mortalité des enfants ainsi qu'un taux de mortalité maternelle extrêmement élevé – soit des indicateurs d'impact qui ne dépendent pas que du seul secteur de la santé et demandent des actions intersectorielles. Par ailleurs, il demeure d'importantes *disparités* dans la distribution des résultats de santé en fonction d'une série de gradients sociaux, de même que des insuffisances en termes de *qualité* des soins.

La logique d'intervention du PASS est très pertinente, cohérente et alignée sur les priorités nationales. Les priorités de l'appui se sont adaptées au fur et à mesure de l'évolution des besoins – notamment sur base de l'audit institutionnel et de l'évaluation à mi-parcours et révision du PNDS – et bénéficient depuis 2019 d'une meilleure appropriation nationale. Le premier axe d'intervention – le renforcement institutionnel – utilise, outre une forte assistance technique, des modalités d'interventions innovantes (double ancrage, recherche action) et cible trois piliers essentiels du système de santé (ressources humaines, médicaments et système d'information sanitaire). Il a appuyé les réformes en cours, contribuant aux améliorations constatées de la gouvernance, de la planification et à la mise en place des fondements de l'assurance maladie. Son deuxième axe d'intervention – la subvention au Ministère de la santé – a financé la mise en œuvre d'activités du PNDS permettant de renforcer l'offre de services de santé de base : réhabilitations, constructions, équipements, riposte à la Covid-19. La recherche-action permet de développer un modèle de district sanitaire adapté aux évolutions du contexte, de renforcer les soins de santé primaires et de capitaliser l'expérience mauritanienne de mise sur pied d'une assurance-maladie. Tous ces appuis ont permis de consolider les bases nécessaires pour progresser vers l'objectif de CSU.

La valeur ajoutée de l'UE, qui était le plus gros bailleur du secteur de la santé jusqu'à l'augmentation récente du portefeuille de la Banque mondiale, est indéniable à quatre niveaux : (i) le renforcement des capacités et l'appui institutionnel ; (ii) la complémentarité entre ses instruments d'intervention (assistance technique de longue durée, double ancrage, appui scientifique/recherche-action) ; (iii) la subvention directe au MS, prélude à la création d'un fonds commun ; (iv) la flexibilité et de la réactivité par rapport aux besoins immédiats exprimés par le partenaire – notamment dans le cadre de la crise de la Covid-19 (l'UE a été le seul bailleur à fournir des équipements de protection individuelle dans le pays). Même au niveau des Moughataas appuyées, l'appui du PASS est jugé d'une importance capitale.

CJ 7.1 : Gouvernance du système de santé

La gouvernance du système de santé s'est améliorée et plusieurs acquis en la matière laissent augurer d'une bonne durabilité. Le PNDS a été évalué et révisé durant la période d'évaluation pour s'adapter aux nouveaux défis nouvelles priorités du secteur nouveaux défis. Son niveau de mise en œuvre est moyennement satisfaisant. En ligne avec les orientations du PNDS, le gouvernement a déployé des mesures et adopté des réformes importantes allant dans le sens de l'amélioration de la gouvernance du secteur de la santé. Le Pacte national (élaboré dans le contexte du Partenariat international de la santé, devenu Partenariat pour la CSU à

⁸² Ainsi, le taux d'utilisation des services curatifs a augmenté de près de 20 points et le taux d'accouchements assistés, de plus de 18 points.



l'horizon 2030, qui vise à améliorer l'harmonisation des PTF et l'alignement de l'aide dans le secteur santé) n'a pas réellement été évalué à ce stade. Les progrès au niveau des différents piliers du système de santé sont variables et certains restent fragiles comme démontré ci-dessous.

La coordination sectorielle et intersectorielle présente encore d'importantes faiblesses et la crise de la Covid-19 a exacerbé les problèmes existants. Malgré tout, les capacités de leadership du MS ont été renforcées et d'importantes avancées ont été obtenues au niveau des normes, de la planification et des outils de gestion. En outre, l'agenda de la CSU fait l'objet d'un fort soutien tant national que de la part des PTF et laisse espérer une amélioration du dialogue politique, de la coordination et de l'alignement des PTF à l'avenir. La perspective de mettre sur pied un fonds commun, chantier fortement soutenu par l'UE, intéresse plusieurs PTF, pourvu qu'il soit réellement approprié et géré par le pays.

Au niveau du financement de la santé, même s'il demeure des problèmes au niveau des indicateurs généraux (faiblesse générale du financement, importance des paiements directs), on peut saluer l'élaboration d'une nouvelle stratégie de financement de la santé en faveur de la CSU et la conception d'un modèle national d'assurance maladie.

Au sujet du système d'information sanitaire, les données de santé sont de façon générale de très mauvaise qualité en Mauritanie. Malgré certaines avancées durant la période d'évaluation – notamment liées au passage à la plateforme District Health Information Software (DHIS2) et au renforcement des capacités des agents – le système national d'information sanitaire n'est pas encore très performant et il reste peu exploité. Le système de surveillance épidémiologique, quant à lui, a été renforcé dans le cadre de la pandémie de Covid-19 et est relativement fonctionnel.

La Mauritanie fait face à une crise complexe et majeure des ressources humaines pour la santé, ce qui a justifié l'intervention du PASS à ce niveau. Si la densité de personnel médical dépasse en moyenne la norme OMS, la densité de personnel paramédical est nettement en-deçà des normes OMS. En outre, on déplore d'importants déséquilibres en matière de répartition et d'utilisation du personnel, tant entre régions qu'entre niveau hospitalier et niveau primaire. Pour répondre à cette crise, le Ministère de la Santé, avec l'appui de plusieurs partenaires dont l'UE, a élaboré un Plan intérimaire de développement des ressources humaines (2019-2020), laissant entrevoir une amélioration de la gouvernance et de la gestion des ressources humaines. Sur le terrain, des progrès sont constatés au niveau de la formation continue, en particulier dans les deux Moughataas d'intervention du PASS.

Enfin, le sous-secteur pharmaceutique, bien qu'ayant connu des réformes et des avancées depuis une dizaine d'années (notamment, la fermeture d'officines non conformes, l'uniformisation du prix du médicament sur l'étendue du territoire et l'existence d'un Laboratoire de contrôle qualité des médicaments), continue de connaître d'importants problèmes. La disponibilité des médicaments reste un problème majeur dans les formations sanitaires. Un fort engagement du MS à réformer ce sous-secteur, avec le soutien de ses partenaires dont l'UE, laissent entrevoir des améliorations dans les prochaines années.

L'appui de l'UE, qui est basé sur un bon diagnostic institutionnel et s'est adapté en fonction des besoins, a contribué à l'amélioration de la gouvernance du secteur de la santé. Comme illustré dans l'encadré ci-dessous, le PASS a contribué à ces améliorations à plusieurs niveaux.

À travers l'appui au renforcement des capacités nationales (formation de hauts cadres en santé publique à l'Institut de médecine tropicale d'Anvers, appuis à la recherche-action) et la mise à disposition d'assistants techniques internationaux (volet d'appui institutionnel) de même que le financement d'une série d'activités de renforcement du système de santé (volet subvention), le PASS a appuyé une série de processus permettant d'améliorer la planification stratégique (évaluation à mi-parcours du PNDS et sa révision) et opérationnelle, de même que la gouvernance du secteur santé, la gestion des ressources humaines et de l'information sanitaire, ainsi que la qualité des processus opérationnels, des services et soins de santé. On peut notamment mentionner le développement de normes et d'outils qui devraient améliorer la qualité des services de santé. Il a également fourni quelques appuis ponctuels au volet pharmaceutique et l'a renforcé depuis septembre 2020 à travers la mise à disposition d'une assistante technique pharmacienne. Tous ces appuis se sont adaptés aux besoins évolutifs du secteur, initialement appréciés via un audit institutionnel. Au niveau du renforcement de la demande, le PASS a contribué aux études et réflexions conduisant à l'adoption du modèle national d'assurance-maladie, et teste ce modèle dans ses districts pilotes. Même au niveau opérationnel, le PASS a créé une dynamique très positive au niveau de la Moughataa de Dar Naïm notamment. Les chantiers d'intervention du PASS (gouvernance d'une part, renforcement de l'offre et de la demande de soins de l'autre) sont des prérequis essentiels pour progresser vers la CSU.

En tant que chef de file des PTF santé, l'UE a fourni de grands efforts pour améliorer la coordination sectorielle, renforcer les capacités du Ministère de la Santé à assurer cette coordination et mettre sur pied les bases d'un fonds commun pour la CSU, ce qui serait un énorme atout pour appuyer le déploiement d'une réforme d'une telle ampleur de façon harmonisée et efficiente. L'appui au développement du modèle d'assurance-maladie favorise l'alignement des PTF sur la politique nationale, tandis que la subvention au MS permet de démontrer l'intérêt et la faisabilité d'un plus grand alignement des PTF sur les systèmes nationaux.



Pour ce qui concerne la cohérence globale de l'appui de l'UE, le PASS est pleinement aligné sur le PNDS et sur les objectifs internationaux, à savoir la poursuite de l'agenda de la CSU. Toutefois, il existe des difficultés de partage d'information et de coordination entre les interventions de l'UE en bilatéral et ses contributions aux initiatives globales de santé. Même si leurs objectifs sont cohérents (objectif CSU et renforcement du système de santé), le niveau de coordination avec les acteurs impliqués (Alliance Gavi, Fonds Mondial) reste faible et ces fonds privilégient des approches d'intervention spécifiques. La *Global Financing Facility* (GFF) est un fonds fiduciaire auquel l'UE contribue mais qui est hébergé et fortement influencé par les priorités et modalités d'action de la BM (même si elle intervient dans certains domaines prioritaires de l'UE). L'UE est aussi le premier bailleur du Partenariat pour la CSU, mais ce partenariat, que la Mauritanie a rejoint en 2019, n'y est pas encore très actif, peu de financements ont pu être mobilisés à ce jour. L'OMS, qui gère le Partenariat, appuie toute une série de processus qui sont également appuyés par le PASS, mais aucun mécanisme de redevabilité ni de coordination avec les interventions bilatérales de l'UE n'est prévu. Enfin, l'UE et les principaux PTF du secteur santé (dont les fonds mondiaux) sont également membres du Partenariat pour la CSU à l'horizon 2030, mais le Compact (Pacte national qui vise à améliorer l'harmonisation des PTF et l'alignement) traduit ses engagements en faveur de l'efficacité de l'aide dans le pays secteur santé. Il n'a jusqu'ici pas fait pas l'objet d'un suivi régulier et il sera évalué en 2021.

En outre, on constate des occasions de synergies manquées en termes de collaboration intersectorielle au sein même de l'UE. Des progrès ont malgré tout été réalisés au niveau de la coordination intersectorielle, notamment au niveau de l'intégration des activités transversales genre et VBG dans le programme de coopération en santé (campagne de communication genre et santé) grâce à la coordination entre la section gouvernance et la section OSC, ainsi qu'avec les interventions humanitaires grâce à l'inclusion des ONG appuyées par DG ECHO dans le processus de planification ascendante, ce qui a initié un meilleur dialogue entre les ONG et les autorités sanitaires locales.

Enfin, la plupart des indicateurs du PIN relatifs au secteur santé sont indisponibles tels qu'initialement formulés. Ces indicateurs ne permettent pas d'appréhender correctement les acquis d'un programme de renforcement institutionnel.

CJ 7.2 : Evolution vers la couverture santé universelle et ses différentes dimensions (disponibilité des services, qualité, accessibilité financière et équité)

Le pays a fait des progrès significatifs et durables vers la couverture santé universelle et ses différentes dimensions (disponibilité des services, qualité, accessibilité financière et équité).

Des travaux de construction et de réhabilitation, de même que l'achat d'équipements, ont contribué à augmenter la capacité à assurer la couverture des soins essentiels et la disponibilité des services de santé. Le nombre total de formations sanitaires publiques a constamment augmenté sur la période d'évaluation et l'accessibilité à une structure sanitaire dans un rayon de 5 km a augmenté. Au cours de la période d'évaluation, il y a eu une amélioration de la disponibilité de certains services spécifiques (appuyés par des programmes verticaux, comme la tuberculose ou le VIH/Sida) ainsi que de l'indice de couverture de services utilisé pour le suivi mondial de la CSU (ODD 3.8.1), qui est passé de 33% en 2015 à 41% en 2019. Les services de lutte contre la malnutrition aiguë se sont eux aussi améliorés. Toutefois, la disponibilité de la plupart des équipements et des services reste encore faible : l'indice de capacité opérationnelle des services généraux n'était que de 42% en 2018 selon l'enquête SARA.

La mise en œuvre du PNDS, de même que les interventions de riposte à la pandémie de Covid-19, ont permis de mener une série d'actions en matière de prévention et de lutte contre la maladie ainsi que de gestion des urgences de santé publique. En dépit des efforts déployés, la moyenne des 13 scores de capacité de base du Règlement sanitaire international était estimée à 35% en 2019, et la crise de la Covid-19 a démontré les faiblesses de réaction du niveau central.

Le système de santé mauritanien connaît de grandes faiblesses au niveau de l'hygiène, du contrôle des infections et plus généralement de la qualité de la prestation de services. Une amélioration de la qualité des prestations de services de santé devrait toutefois découler des efforts déployés, notamment en termes de normes et procédures, de supervision, de disponibilité des équipements et de gestion des déchets biomédicaux.

L'accessibilité financière aux services de santé demeure préoccupante. Les dépenses directes continuent de représenter environ la moitié de la dépense de santé, et près de 12% de la population sont sujettes à des dépenses appauvrissantes de santé. Une série de mécanismes d'exemption des paiements directs des soins de santé existent en Mauritanie, qui ne sont pas bien coordonnés. Plusieurs initiatives sont mises en œuvre pour s'atteler à ce problème dans le cadre de la stratégie nationale de financement (dont une étude sur la tarification des services). La stratégie de financement pour la couverture santé universelle dépasse largement le secteur santé et implique les finances et la protection sociale. Il y a des réformes vers le budget programme, encore au stade de l'expérimentation. Alors que la santé reste un cas particulier au niveau du Trésor avec les recettes des formations sanitaires, les synergies entre santé et Finances Publiques ne sont pas développées à ce stade. Les niveaux décentralisés ne sont pas non plus considérés dans le cadre de l'assurance maladie, la gestion des médicaments et les actions de protection sociale dans le cadre du nexus.



L'augmentation de la couverture sanitaire s'est accompagnée d'une nette progression des taux d'utilisation des services de santé depuis 2014. Le taux d'utilisation des services curatifs a augmenté de près de 20 points et le taux d'accouchements assistés, de plus de 18 points. Toutefois, l'utilisation des services de santé reste faible en termes absolus : moins de 2/3 des femmes recourent aux accouchements assistés, la prévalence de la contraception stagne en-dessous de 10% (selon le rapport annuel de l'AI-PASS de 2019) et la couverture de consultation prénatale demeure basse (autour de 15% pour la CPN4 selon le rapport de mise en œuvre de la SCAPP 2018).

Quant aux résultats sur la santé des populations, les progrès sont mitigés. On constate une diminution de l'incidence du paludisme et de la tuberculose, et plusieurs nouvelles positives sont à trouver du côté de la lutte contre la malnutrition aiguë : le pourcentage d'enfants malnutris pris en charge augmente grâce à l'action des centres de récupération nutritionnelle gérés par les services de santé (dont certains sont appuyés par DG ECHO), qui permettent d'atteindre un taux de guérison élevé : il est passé de 63% en 2014 à 82% en 2018. En revanche, l'enquête MICS 2015 montre d'importants écarts dans la distribution des résultats de santé en fonction d'une série de gradients sociaux, une tendance inquiétante à l'augmentation de la mortalité des enfants de même qu'un taux de mortalité maternelle extrêmement élevé (estimé à 766 pour 100.000 naissances vivantes en 2017). Il s'agit là d'indicateurs d'impact qui dépendent aussi d'autres secteurs que de celui de la santé ainsi que d'autres contributions que les appuis de l'UE, avec une optique de la prise en compte du système de santé de façon intégrée. La Covid offre une opportunité pour discuter les aspects spécifiques d'hygiène au niveau des FoSa, pris en compte dans la qualité des soins.

Pour ce qui concerne en particulier l'équité et les groupes vulnérables, il demeure d'importantes disparités de santé selon les gradients sociaux et les données disponibles à cette heure ne permettent pas d'estimer les progrès réalisés. Notons en outre que de façon générale, un déséquilibre dans l'allocation des ressources (au profit des hôpitaux et en défaveur des soins de santé primaire) affecte sérieusement l'offre de soins de santé en Mauritanie.

L'appui de l'UE a contribué aux progrès vers l'objectif de CSU. Le PASS a appuyé non seulement les processus permettant d'améliorer les prérequis essentiels à la poursuite de l'objectif de CSU, mais aussi des activités de renforcement de l'offre et de la demande de soins sur le terrain.

Au niveau de l'offre de services et soins de santé, l'UE a financé des travaux de réhabilitation et la mise à disposition des équipements des postes et centres de santé (subvention PASS) et en appuyant l'amélioration de la qualité de l'offre de santé sexuelle et reproductive (appui institutionnel). À travers ses deux volets, il s'est attelé à appuyer plusieurs aspects qui sont des gages de qualité des soins, tant au niveau des réformes initiées par le niveau central qu'à travers la recherche-action sur le terrain. On peut notamment relever la normalisation, la relance des supervisions intégrées, la mise à niveau des équipements et un certain nombre de mesures d'hygiène.

Au niveau de la demande, le PASS pilote la mise en œuvre du nouveau modèle d'assurance maladie, qui devrait à terme contribuer à des améliorations au niveau de la protection financière.

Plus particulièrement pour ce qui concerne la riposte à la pandémie de Covid-19, l'UE a été le premier bailleur à appuyer la réponse sanitaire de la Mauritanie à l'épidémie, notamment à travers la distribution d'équipements personnels de protection, la formation du personnel de santé et des campagnes de communication.

3.8 QE 8 – Résilience, croissance inclusive et durable

Dans quelle mesure l'appui de l'UE a-t-il contribué aux dynamiques de résilience, croissance inclusive et durable ?



D.

D'une manière générale, le pays a connu une évolution positive jusqu'en 2018 en termes de croissance, illustrée par exemple par les progrès notables observés en matière de surfaces agricoles mises en valeur, de production de céréales et de PIB rural ; il y eut aussi une baisse de l'indice global de pauvreté et un recul de la pauvreté rurale en particulier. Néanmoins, cette dynamique positive s'est heurtée de plus en plus à certains facteurs, tels que les aléas climatiques, des faiblesses institutionnelles et l'insécurité régionale, qui ont freiné la croissance et les processus de développement durable du pays. On observe notamment une tendance à la détérioration de certains indicateurs de sécurité alimentaire et de malnutrition. Dans ce contexte, la stratégie de coopération élaborée par l'UE pour la période de référence, qui vise à agir à la fois aux niveaux central et déconcentré, est pertinente. Cette stratégie combine notamment un appui au renforcement des capacités de gouvernance de l'ensemble des acteurs du secteur, avec la mise en place d'infrastructures et d'équipements structurants pour les filières agro-sylvo-pastorales aux niveaux familial et communautaire.

Dès 2014, l'UE a joué un rôle précurseur pour soutenir la dynamique du pays en matière de croissance inclusive et durable, en faisant de la « sécurité alimentaire et nutritionnelle, et agriculture durable » (SANAD) le principal secteur de concentration du PIN du 11^{ème} FED. Les appuis ont visé en priorité les populations



rurales les plus vulnérables de quatre wilayas au travers du développement de filières diversifiées et durables qui favorisent le travail des femmes et des filles ; à ce stade les effets ont été principalement ressentis au niveau local dans des zones bien spécifiques d'intervention, et sont souvent encore modestes. La contribution de l'UE à la gouvernance du secteur a surtout été concrétisée par la composante de renforcement institutionnel du Ministère du Développement rural au sein du programme RIMRAP, mais les résultats en sont restés limités.

Dans le secteur SANAD, les projets de l'UE ont renforcé les structures décentralisées et la société civile, et ils ont posé les diagnostics qui serviront au développement futur. Les actions prioritaires en termes d'infrastructures ont contribué à la valorisation du foncier en faveur des communautés les plus vulnérables et à leur résilience ; une approche innovante par bassin versant et la création de structures communes ont renforcé la pérennisation de ces infrastructures. Le niveau d'atteinte des réalisations a cependant été inégal entre composantes du premier projet RIMRAP ainsi que parmi les wilayas ciblées.

Avec un financement partiel du 10^{ème} FED, l'UE a aussi contribué à la croissance et au désenclavement des zones visées par le secteur SANAD au travers de deux projets majeurs d'infrastructures, à savoir une centrale énergétique hybride à Kiffa dans l'Assaba, et la route de Rosso qui relie la capitale au Sénégal. Ces projets ont été menés à bien, quoiqu'avec de sérieux retards, et donnent satisfaction par leur pertinence et la qualité de leur réalisation.

En parallèle, le soutien de l'UE à la résilience face aux changements climatiques a été mis en œuvre grâce au programme global « Alliance Mondiale de lutte contre le Changement Climatique », dont la 2^{ème} phase en Mauritanie a pu tirer les leçons d'une 1^{ère} phase peu coordonnée.

Les actions dans le domaine SANAD ont aussi été appuyées par l'aide humanitaire de la DG ECHO – avec laquelle les synergies demandent à être renforcées dans le cadre du Nexus – en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'alerte précoce dans certaines des wilayas concernées.

Dans le cadre de l'appui du Fonds fiduciaire, l'UE exerce un leadership parmi les bailleurs de fonds dans le domaine de la Formation Technique et Professionnelle (FTP), grâce à la mise en place d'une approche pertinente qui est proposée aux autres acteurs internationaux et au gouvernement. Les projets PECOBAT, Promopêche et SAFIRE cherchent à appuyer les dynamiques de croissance inclusive et durable au travers d'activités de FTP et de développement de chaînes de valeur dans les secteurs porteurs tels que le bâtiment ou la pêche. L'approche cible principalement les jeunes et les femmes, et a engrangé des constats très positifs grâce à une approche holistique et structurante qui sert à présent de modèle, même si l'échelle reste encore modeste et les défis nombreux, notamment en matière d'insertion professionnelle après la formation, ainsi que pour les femmes.

Dans le cadre général de la pêche, les effets des accords avec l'UE sont significatifs en matière de protection des réserves halieutiques et de l'environnement, et ont fourni un appoint substantiel à l'alimentation des populations pauvres.

Toutefois, les interventions financées par l'UE ont connu de nombreux retards et ont dû faire face à de multiples défis internes et externes, tels que la difficulté de trouver des partenaires d'exécution compétents, un manque de concertation au niveau local, mais aussi de fréquents changements institutionnels, et la crise de la Covid-19.

CJ 8.1 : Amélioration de la gouvernance sensible à l'accès équitable et durable aux ressources et opportunités économiques, incluant le climat des affaires

La croissance économique importante observée au début de la période 2008-2014 s'est traduite d'une manière générale par une forte baisse de l'incidence de la pauvreté – sans qu'il soit possible d'en mesurer la contribution de l'UE dans le cadre de cette évaluation. Toutefois, cette dynamique positive s'est estompée ces dernières années. Concernant l'ODD 1 (pauvreté), la revue nationale volontaire pour 2018 confirme que la croissance économique importante au cours de la période 2008-2014 s'est traduite par une forte baisse de l'incidence de la pauvreté, qui est passée de 42% en 2008 à 31% en 2014. Le nombre de pauvres est de même tombé de 1,4 à moins de 1,1 million. En termes de répartition spatiale, il y a eu aussi un certain rééquilibrage avec un net recul de la pauvreté en milieu rural⁸³.

Cependant, il est douteux que la baisse de la pauvreté se perpétue au même rythme. En 2016, la croissance du PIB réel par capita a été négative (- 0.4%) et était seulement de 0.7% en 2017, pour plusieurs raisons dont le déficit pluviométrique (CJ 8.4). En 2020, la Mauritanie a de plus été touchée par la crise de la Covid-19.

On observe peu d'amélioration de la gouvernance dans le secteur malgré l'appui de l'UE au vu de plusieurs facteurs comme développé. Le renforcement du cadre normatif s'est poursuivi pendant la période d'évaluation, notamment au travers des programmes nationaux de développement de l'agriculture et de l'élevage. La plupart des réformes entreprises en vue de moderniser l'administration territoriale, la rapprocher des citoyens et d'améliorer la qualité de ses services et l'accès équitables à ces services, l'ont été avant l'adoption de la SCAPP. L'environnement institutionnel dans le domaine SANAD est resté instable, ce qui a eu

⁸³ La pauvreté en milieu rural a connu un recul de 15 points, passant de 59,4% en 2008 à 44,4% en 2014, alors qu'en zone urbaine elle n'a reculé que de 4 points, passant de 20,8% à 16,7%.



une incidence négative sur la mise en œuvre de certaines initiatives sectorielles. Les résultats en termes d'établissement de systèmes d'information efficaces sont pour l'instant limités.

Les progrès dans le secteur ont de plus été ralentis par le manque de ressources humaines et financières, ainsi que par un manque de coordination entre la programmation des projets au niveau des ministères et l'exécution décentralisée (où les ressources manquent le plus).

La contribution de l'UE à la gouvernance a surtout été concrétisée par la composante de renforcement institutionnel du MDR au sein du programme RIMRAP. Il s'agissait entre autres de la rédaction de plans de gestion et de formation, de manuels de procédures, d'un appui à la communication et de l'achat d'équipements ; les résultats ont pour l'instant été modestes à ce niveau. Le programme RIMRAP est pertinent et correspond bien aux recommandations de la Revue Institutionnelle du Secteur Agricole et Pastoral (RISAP) de 2013 et de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée (SCAPP) pour la période 2016 – 2030, mais son architecture est ambitieuse et complexe. La composante visée n'a pas atteint ses objectifs (contrairement aux autres composantes du RIMRAP : appui à la recherche et aux stratégies de développement agro-pastoral) ; sa mise en œuvre a été freinée par des procédures de passation de marché lourdes de la part du Ministère et une mise en œuvre déficiente de l'opérateur choisi, mais surtout des blocages institutionnels dus à un manque de ressources et plusieurs réorganisations au niveau central du MDR.⁸⁴

Encadré 8 Résilience – Détails sur le manque de coordination dans le cadre du RIMRAP

Il y a eu aussi un manque de coordination entre le MDR au niveau central et les délégations dans les wilayas qui n'ont pas toujours été bien informées sur la mise en œuvre, dû en partie à la faiblesse des structures de concertation et de communication au niveau local. L'approche qui a consisté à établir un 'mix' entre AT au niveau central, appuis d'agences de coopération de l'UE et consortiums d'ONGs (qui agissent dans les wilayas où ils sont les mieux implantés et avec des activités qui correspondent à leurs capacités) s'est avérée problématique pour la mise en œuvre des interventions planifiées. Certaines ONGs qui travaillaient pour le RIMRAP ont pris des décisions sans concertation avec les autorités régionales et n'ont pas utilisé les données déjà disponibles. Dans ce cadre, les performances des partenaires de mise en œuvre ont été inégales et l'AT, qui n'a pas reçu l'autorité nécessaire vis-à-vis des autres acteurs de mise en œuvre pour pleinement jouer son rôle (seule la DUE avait autorité), notamment en termes de coordination des différents appuis.

D'une manière générale, la gouvernance des projets a été impactée par le manque de clarté ressentie par les acteurs locaux vis-à-vis des modalités de mise en œuvre des contrats en gestion directe, dont les obligations et les responsabilités demandent à être mieux expliquées – entre autres au travers de la plateforme de concertation des acteurs et du site RIM-Rural. De plus, les capacités des instituts nationaux de formation et de recherche qui ont été appuyés restent faibles, ce qui ne permet pas une bonne capitalisation des acquis, soulignant le rôle de l'assistance technique et de l'appui de structures internationales compétentes, voire du renforcement des interventions pour les systèmes de collecte de données.

L'évolution des possibilités d'accès aux ressources naturelles (foncier, terres irriguées) pour les différentes catégories sociales n'est pas claire, par manque de chiffres. Le processus participatif de réforme foncière lancé en 2017 ne semble pas avoir donné de résultat à ce jour. L'approche innovante suivie par le RIMRAP, qui a appuyé certaines communautés ciblées et leur intercommunalité en fonction des bassins versants et non des découpages administratifs et a permis des travaux structurants de (re)mise en valeur des terroirs, a entretemps permis de mieux valoriser le foncier de ces communautés.

CJ 8.2 : Amélioration de l'accès des populations aux services et infrastructures de base, y compris pour leurs activités agricoles et pastorales

Même si des défis persistent dans ce domaine et les effets de l'appui de l'UE sont localisés dans des zones géographiques restreintes, l'UE a contribué à l'amélioration de l'accès des populations à l'électricité, y compris en milieu rural. D'une manière générale, la revue des ODD pour 2019 donne des chiffres positifs en ce qui concerne la proportion de la population ayant accès à l'électricité. D'après le Ministère du Pétrole, de l'Énergie et des Mines, la proportion est passée de 22% des ménages desservis en 2009 à 42% en 2018. D'importantes disparités en matière d'accès à l'électricité demeurent cependant entre le milieu urbain (76,9%) et les zones agro-pastorales du milieu rural (seulement 2,3%) – lequel est appuyé par l'UE.

Dans ce cadre, la contribution de l'UE dans le domaine de l'énergie s'est matérialisée essentiellement par la centrale hybride de Kiffa et Guérou, financée sous le 10^{ème} FED. Celle-ci remplace une centrale ancienne qui a pris feu en 2018 ; sa réalisation est donc très pertinente. Après de multiples retards et quelques difficultés lors de la mise en service, la qualité technique de la centrale est satisfaisante. La situation antérieure s'est améliorée et les ménages pauvres ont pu avoir accès à l'électricité grâce aux branchements sociaux subventionnés par l'UE, puis par la SOMELEC en fin de projet. Toutefois, la centrale atteint déjà sa charge maximale pendant les périodes de grande consommation estivale. Compte tenu des objectifs différents entre le 10^{ème} FED (assurer l'accès à l'énergie dans la 2^{ème} ville du pays) et le 11^{ème} FED (développer les zones de production agro-pastorales), force est de constater à présent un manque de synergies avec les volets infrastructures du RIMDIR qui ne bénéficient pas de l'énergie de la centrale.

⁸⁴ Cette composante fera l'objet d'une prolongation jusqu'en 2022, avec un autre opérateur.



Dans le cadre des projets SANAD, certaines actions prioritaires du RIMRAP en termes d'infrastructures ont contribué, notamment dans le Guidimakha, à la valorisation du foncier en faveur des communautés les plus vulnérables. Certaines actions prioritaires initiées par le RIMRAP et qui doivent être mises en œuvre par les communes seront également appuyées par le RIMDIR. Le RIMDIR est actuellement en phase de démarrage avec une récupération et capitalisation des études et des diagnostics réalisés par le RIMRAP ; il est trop tôt pour se prononcer sur les effets de l'appui dans ce domaine. Toutefois, si le RIMDIR s'inscrit dans la droite ligne des stratégies nationales, celles-ci sont peu cohérentes les unes avec les autres et souffrent d'insuffisance au niveau des plans d'investissement et de la priorisation des actions. Ceci renvoie aux problèmes persistants en termes de gouvernance qui ont été soulevés sous le CJ 8.1 (cf. ci-dessus).

L'accès aux services d'eau et d'assainissement progresse en Mauritanie grâce notamment à l'accélération de la construction d'infrastructures (gros projets hydrauliques, forages). Toutefois, l'UE n'a pas encore joué de rôle significatif dans ce domaine mais soutiendra également le mouvement à travers la mise en œuvre du RIMDIR. D'une manière générale – sans contribution de l'UE dans ce domaine – Le taux d'accès de la population à une source d'eau potable (ODD 6.1.1) est passé, de 58,3% en 2008 à 65,4% en 2014 (EPCV). La revue des ODD pour 2019 confirme que les zones pluviales et pastorales concentrant les populations les plus vulnérables ont bénéficié de la plupart des programmes de régulation des eaux de surface, d'infrastructures de stockage et de conservation des sols. Malgré ces progrès, d'importants défis restent à relever ; en particulier, les ménages consommant l'eau de sources exposées à la contamination représentent encore 34,6%. L'appui de l'UE n'a pas ciblé de façon importante l'eau et l'assainissement sous le 11^{ème} FED. Si le programme RIMDIR inclut une composante portant sur les petites structures hydrauliques, les retards dans le lancement du programme rendent difficile tout jugement sur les effets de l'appui de l'UE dans ce domaine.

Le développement de grandes infrastructures, notamment routières, a avancé pendant la période d'évaluation et l'UE a contribué au développement économique et au désenclavement rural, même si des défis majeurs persistent dans ce domaine. Au niveau national, de nombreuses routes ont été achevées entre 2016 et 2018 avec financement de l'UE et d'autres PTFs (557 Km hors Nouakchott), et 1029 Km supplémentaires étaient en cours de mise en œuvre en 2018.

Entre autres réalisations, l'UE a financé sous le 10^{ème} FED la reconstruction de 120 km de la route stratégique reliant Nouakchott vers le sud, en direction du poste frontière de Rosso avec le Sénégal. Le pont de Rosso (financement UE, BEI, BAD, Gouvernements sénégalais et mauritanien), permettra d'achever le corridor essentiel reliant Tanger à Dakar. Les autres tronçons de cette route ont été réhabilités sur des fonds de l'État mauritanien et de la Banque mondiale. Malgré de nombreux retards, la réalisation a été d'une bonne qualité technique, et la route a été officiellement réceptionnée au début décembre 2020. Les utilisateurs soulignent les gains en termes de temps et de coûts, et la route de Rosso participe au désenclavement des wilayas visées par les projets SANAD. Cette forme de coopération est également très appréciée au Ministère de l'Équipement et des Transport. L'entretien, la sécurité routière et la surcharge des ca Mions restent cependant des défis majeurs, face auxquels le Ministère déploiera dès 2021 une nouvelle stratégie.

CJ 8.3 : Développement de filières diversifiées et durables

Si les progrès de l'agriculture au niveau national ont été importants jusqu'en 2018, notamment en termes de surfaces cultivées et rendement portés par un train de réformes, cette dynamique s'est heurtée depuis lors à certains facteurs qui ont freiné la croissance. Les statistiques du MDR et du MEF pour la période entre 2015 et 2018 indiquent une augmentation significative du PIB rural), des superficies cultivées et de la production brute toutes céréales confondues.⁸⁵ Le réseau de la microfinance couvre à présent toutes les régions du pays et le montant des crédits souscrits ('encours') a progressé de 10% au cours de la période.

Toutefois, dans le secteur de l'élevage, le taux de croissance est resté plus faible (2% en 2017 et 2018). Par ailleurs, les dynamiques positives observées jusqu'en 2018 se sont heurtées depuis lors à certains facteurs contraignants. Les principaux facteurs négatifs identifiés sont liés à des faiblesses dans **l'environnement institutionnel du secteur** (réorganisations institutionnelles entravant la conception et la mise en œuvre de réformes cohérentes et efficaces), **l'instabilité régionale qui induit de l'insécurité et des déplacements de population, et une forte hausse démographique.** Ces facteurs, qui se conjuguent aux **aléas climatiques**, entraînent une hausse de l'insécurité alimentaire et de malnutrition. Enfin, il y a eu une certaine diversification au sein du secteur agricole (cultures maraîchères, fourragères), mais apparemment peu vers d'autres secteurs (les chiffres récents ne sont pas disponibles).

La contribution de l'UE au développement de filières diversifiées et durables qui visent en particulier le travail des femmes et des filles (maraîchage, transformation) reste, à ce stade, limitée. Dans un contexte national où des investissements considérables ont été réalisés pour assurer la valorisation des filières en zones de cultures irriguées et pluviales et l'amélioration de leur résilience, cette contribution se résume encore aux diagnostics réalisés par le RIMRAP (dont certains ne sont pas utilisables par le RIMDIR car ils sont plus sociodémographiques que techniques), à certaines actions prioritaires du RIMRAP qui peuvent également

⁸⁵ Les augmentations enregistrées sont de + 55% pour le PIB rural, 6,8% pour les superficies cultivées, et 26,7% pour la production de tous les types de céréales.



bénéficier aux filières (viande, maraîchage, lait) ainsi qu'au programme régional (avec le Sénégal) Progrès-Lait qui souffrait de retards très importants de la part des partenaires de mise en œuvre, liés à l'impossibilité de mobiliser la contrepartie mauritanienne. Le niveau de réalisation de Progrès-Lait n'était que de 25% pour la 4ème année (2018), et sa pérennisation devait faire face à la baisse drastique du lait en saison sèche et aux importations à bon marché. Sur ces bases, la DUE au Sénégal a décidé de mettre fin à Progrès-Lait et appuie le projet pour trouver une stratégie de sortie viable. Toujours en phase d'identification, le RIMDIR vise des pôles de développement pour les filières telles que le maraîchage, la culture de décru et le lait. Ces pôles couvrent des zones limitées des wilayas pour éviter le saupoudrage et la dispersion et pour améliorer l'impact des activités et infrastructures à réaliser sur les filières ciblées.

En matière de pêche, les effets des accords avec l'UE sont significatifs mais la coordination du programme Promopêche avec le Ministère reste à améliorer. Au cours de la période d'évaluation, le gouvernement a adopté des lois visant la préservation du patrimoine halieutique et environnemental et l'intégration accrue du secteur de la pêche dans l'économie nationale et mondiale, avec des effets positifs : l'indicateur ODD 14.4.1 (Proportion de stocks de poissons dont le niveau est biologiquement viable) montre un taux de 90% en 2018 contre 70% en 2015.

Dans ce contexte, le Ministère des Pêches et de l'Économie Maritime apprécie les accords de pêche avec l'UE qui comportent des avantages comparatifs avantageux pour la Mauritanie et qui permettent de nombreuses réalisations dans le secteur. En plus des appuis institutionnels et de l'AT fournie à certaines institutions, les prélèvements de 2% des prises annuelles de la flotte européenne au profit de la Société Nationale de Distribution du Poisson constitue un appoint substantiel à l'alimentation des populations pauvres en Mauritanie qui bénéficient ainsi d'un produit frais à des coûts à la portée des plus démunis.

Le programme Promopêche (GIZ, BIT, AECID) est un outil pertinent d'appui à la pêche artisanale. Les bénéficiaires finaux dans ce secteur très important de l'économie nationale reçoivent des formations visant à accroître les opportunités économiques des jeunes, des femmes et des potentiels migrants afin de stabiliser la population au niveau local, un appui au niveau de l'amélioration du cadre institutionnel et législatif, ainsi que de nouvelles infrastructures (points de débarquements aménagés). Le programme a connu des avancées importantes en 2019 (formations, processus de qualité) mais aussi des défis de coordination avec le Ministère et reste, d'après celui-ci, assez peu connu.

CJ 8.4 : Amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables de façon durable

La situation en matière de sécurité alimentaire est préoccupante, surtout dans le Sud/Sud-Est. Les indicateurs – qui ne sont pas désagrégés par sexe – pointent une détérioration de l'insécurité alimentaire modérée ou grave depuis 2015. La Mauritanie n'est pas autosuffisante au point de vue alimentaire et connaît chaque année depuis 2000 des crises structurelles – surtout dans le Sud/Sud-Est où le taux d'insécurité alimentaire chronique dépasse 30% dans quatre wilayas. La SCAPP prévoyait une baisse globale de l'insécurité alimentaire à 17%, et la sous-alimentation chez les enfants de moins de 5 ans à 7%. Bien au contraire, la prévalence de l'insécurité alimentaire modérée ou grave (indicateur ODD 2.1.2) a légèrement augmenté entre 2015 et 2017 (de 27% à 28%), entraînée entre autres par une mauvaise répartition spatio-temporelle des pluies aux dépens des régions vulnérables visées par le SANAD. Selon le PAM en 2019, 79,9% des ménages avaient un score de consommation alimentaire 'acceptable', 13,5% un score 'limite' et 6,6% un score 'mauvais'. De plus, les premières études du PAM prévoient que l'augmentation de l'insécurité alimentaire due à la Covid-19 toucherait près de 902 000 personnes en Mauritanie, soit 48% de plus que dans le dernier 'Cadre Harmonisé' de 2019.

En parallèle, la situation nutritionnelle semble également se détériorer et les taux de malnutrition chez les jeunes enfants dépassent à présent le seuil d'alerte de l'OMS. FAOSTAT indique une détérioration sérieuse de la disponibilité en protéines entre 2012 et 2017 après une amélioration régulière depuis 2006, ce qui résulte en une stagnation des indices de retard de croissance et d'émaciation chez les jeunes enfants.⁸⁶ Les dernières statistiques de l'UNICEF remontent à 2015. Pour sa part, le PAM indique que la Malnutrition Aiguë Globale a également monté de 9,8% en 2016 à 11,6% en 2018.⁸⁷, ce qui dépasse le seuil de 10% sans facteurs aggravants au-delà duquel l'OMS recommande des interventions structurelles sur les populations.

L'UE a soutenu de nombreuses initiatives visant à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Mauritanie, mais les résultats restent mitigés et les synergies manquent encore avec DG ECHO dans le cadre du Nexus. Au travers de la SANAD, la contribution à la sécurité alimentaire est le principal secteur de concentration du PIN du 11ème FED ; la sécurité nutritionnelle d'urgence a jusqu'ici été la prérogative de DG

⁸⁶ FAOSTAT indique une quasi-stagnation entre 2012 et 2018 des indices de retard de croissance (de 23% à 22,8%) et d'émaciation (de 11,7% à 11,5%) qui restent élevés chez les enfants de – de 5 ans.

⁸⁷ Seuls les rapports des partenaires humanitaires de la DG ECHO donnent des chiffres par sexe, qui n'indiquent cependant pas de vulnérabilité particulière chez les filles. Ainsi ACF-ES a pris en charge en 2019 1.989 filles et 1.759 garçons de moins de 5 ans atteints de malnutrition aiguë sévère dans le Guidimakha et le Hodh el Chargui.



ECHO, qui s'est engagée dans ce domaine depuis de nombreuses années.⁸⁸ Dans le RIMRAP, les consortiums d'ONGs ont disposé d'un budget limité pour mener quelques actions prioritaires et d'urgence.⁸⁹ Les contributions de RIMDIR et RIMFIL doivent encore se matérialiser. Tout au long de la période d'évaluation, la DG ECHO a maintenu sa vigilance vis-à-vis de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Mauritanie, et a progressivement recherché une collaboration accrue avec le Ministère de la Santé et le MDR ; ces approches n'ont pas encore bénéficié d'une coordination appropriée de la DUE dans le cadre du Nexus. Dans le cadre du RIMRAP, il a été mis à disposition des consortia une enveloppe d'urgence, qui s'ajoutait aux interventions d'ECHO et permettait de répondre à d'éventuelles crises, mais l'évaluation n'a pas identifié d'éléments à ce sujet. En 2019, la DG ECHO a financé 9 projets au travers de 7 partenaires, pour un total de 11,175 millions EUR. Au vu des mauvais chiffres de malnutrition, une coopération structurelle de la SANAD avec l'aide humanitaire répondrait mieux à la recommandation de l'OMS ci-dessus.

La DG ECHO est également impliquée dans une stratégie globale de préparation aux catastrophes lancée en 2018 sur 5 ans, qui vise à soutenir la mise en place d'un programme national robuste dirigé par le gouvernement avec plusieurs PTF et ONGs (mais pas encore la DUE), reliant l'alerte précoce, la préparation, la planification et la réponse aux chocs affectant la sécurité alimentaire et la nutrition en Mauritanie. De son côté, l'UE a financé depuis 2014 deux projets successifs Alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC I et II) qui ont visé la résilience en matière de sécurité alimentaire au travers de la structuration des services climatiques et l'amélioration des capacités d'adaptation des populations. Si l'AMCC I a pu renforcer les acteurs régionaux, le projet a pâti d'un manque de coopération entre les acteurs GIZ et PNUD. L'AMCC II a débuté récemment et est prévu jusqu'en 2022 et a amélioré son approche de terrain grâce à des ONGs expérimentées.

CJ 8.5 : Développement des opportunités de formation et d'insertion professionnelle

La situation en matière de chômage en Mauritanie est très sérieuse, en particulier pour les femmes. Une enquête de 2017, qui correspond au champ temporel de l'évaluation, montre la pertinence de l'intervention dans ce secteur car le taux de chômage était particulièrement élevé parmi les femmes et les jeunes de 20 à 24 ans, surtout en milieu urbain. De plus, la grande majorité des travailleurs occupaient des emplois non permanents, précaires ou non décents dans le secteur informel ; même si la répartition par secteur n'était pas fournie, la capacité d'absorption du marché du travail 'officiel' ne dépassait guère 25 000 personnes.

Les statistiques de chômage, même si elles sont incomplètes – notamment en matière d'insertion, mettent en lumière l'importance de la FTP, dans laquelle l'UE a pris une part prépondérante. Les projets financés (PECOBAT, Promopêche, SAFIRE) progressent suivant les objectifs de leur cadre logique et ont tenu compte des leçons du terrain, notamment en matière d'abandons en cours de formation et de manque de débouchés pour les femmes. La Revue Institutionnelle du Secteur Agricole et Pastoral (RISAP) insistait déjà sur l'importance de la formation en Mauritanie, à tous les niveaux. La réponse de l'UE a été déterminante, que ce soit en matière de ciblage des jeunes déscolarisés et issus de milieux précaires⁹⁰, de l'approche 'chaîne de valeur'⁹¹ ou d'une prise de conscience progressive de l'importance de la pêche artisanale pour l'emploi, la conservation de la ressource, et la sécurité alimentaire, avec une dimension sous régionale⁹². Pour contribuer au secteur de la formation et de l'emploi des plus précarisés, l'UE a renforcé dans le cadre plus large du FFU (stabilisation régionale) les programmes FTP dans les secteurs porteurs du BTP (PECOBAT), PME, SAFIRE (agriculture) ou Promopêche, en appliquant une approche holistique et structurante. La cible principale des actions FTP sont les jeunes issus de milieux défavorisés et vulnérables, ainsi que les femmes et les jeunes filles. Concrètement, on peut noter l'introduction dans les filières agricoles du « certificat de compétences », un nouveau type de diplôme national adapté aux jeunes déscolarisés, qui a été par la suite élargi aux secteurs du BTP et de la pêche. **Cette approche sert à présent de modèle et la FTP est reconnue comme une priorité transversale par d'autres bailleurs mais aussi par le gouvernement qui doit récolter une taxe d'apprentissage pour la financer**⁹³. L'UE exerce un leadership dans le secteur en pilotant le Groupe de coordination des partenaires techniques et financiers de la FTP, qui regroupe notamment la BM, l'AFD, ou la coopération allemande, mais il reste des difficultés pour mettre en place des cadres de coordination structurés avec les ministères concernés et avec le secteur privé.

Dans le BTP, les résultats sont positifs et les taux de réalisation sont conformes aux objectifs de ces actions, mais le nombre de personnes formées reste faibles par rapport aux besoins globaux⁹⁴ et les synergies sont à amplifier. De plus, les débouchés pratiques pour les femmes sont peu nombreux dans ce secteur. **Dans les durs métiers liés à la pêche, la sélection des candidats à la FTP a été recentrée pour éviter les abandons par**

⁸⁸ Les secteurs de l'assistance alimentaire et de la nutrition sont les principaux secteurs d'intervention de la DG ECHO en Mauritanie depuis plus de 10 ans, auxquels s'est rajouté la crise des réfugiés maliens dès 2012.

⁸⁹ Le RIMRAP n'avait pas pour vocation de financer les urgences mais d'améliorer la planification et le ciblage de la réponse par les Délégations régionales.

⁹⁰ Ce ciblage a commencé grâce à l'UE dès le projet PAPFA et le chantier école d'entretien routier sous le 10^{ème} FED.

⁹¹ Cette approche se retrouve par exemple dans les projets PACAO, Promopêche et RIMFIL.

⁹² Promopêche a favorisé entre autres le lien avec la société civile au travers de la fédération ASSPCI/FNPA.

⁹³ Pour la première fois, le Ministère de l'Education et la Formation technique s'est engagé à financer en 2021 1000 certificats de compétence sur le budget de l'État.

⁹⁴ D'après le rapport semestriel de PECOBAT pour juin 2020, 548 jeunes avaient été formés depuis 2017. L'évaluation à mi-parcours de Promopêche en février 2021 mentionne 246 jeunes formés.



manque d'information préalable et de motivation, et des activités connexes ont été ouvertes aux femmes. Dans l'ensemble, l'insertion professionnelle après la formation reste cependant un défi majeur pour tous les projets FTP, et les chiffres manquent à ce propos car l'enquête annuelle des sortants de la FTP n'a plus été réalisée depuis 2018, lorsque la BAD a cessé de financer cette activité.⁹⁵

4 Conclusions

4.1 Aperçu général des conclusions

Pour des raisons de clarté, les conclusions sont regroupées en trois grands groupes comme résumé dans le Tableau 6 ci-dessous

Tableau 6 *Aperçu des conclusions et de leurs liens avec les constats au niveau des QE*

Groupe	Conclusion	Liens avec les principales QE
Conclusions sur les orientations stratégiques	1. Rôle global de la coopération UE-Mauritanie	QE 1, 3 et 4-8
	2. Approches stratégiques	QE 1, 2 et 4-8
	3. Prise en compte du contexte	QE 1 et 4-8
	4. Dimension régionale	QE 1, 2 et 3
Conclusions sur la dimension opérationnelle de la coopération	5. Enjeux de partenariat et d'appropriation	QE 1 et 2
	6. Pilotage et suivi	QE 2, 3, 5
	7. UE et États membres	QE 3
	8. Coordination et bailleurs non-traditionnels	QE 3
Conclusions sectorielles	9. Gouvernance et État de droit	QE 1-3 et 4
	10. Sécurité	QE 1-3 et 5
	11. Migration	QE 1-3 et 6
	12. Santé	QE 1-3 et 7
	13. Résilience, croissance inclusive et durable	QE 1-3 et 8

4.2 Groupe 1 : Les orientations stratégiques

Conclusion 1 : La coopération UE-Mauritanie a couvert des secteurs parfois très larges (gouvernance, croissance inclusive et durable) et de multiples axes d'intervention clés. Elle a joué un rôle décisif dans la formulation et la mise en place des stratégies sectorielles nationales dans plusieurs secteurs ainsi que sur le développement du pays.

Cette conclusion est liée à toutes les réponses aux QE, notamment QE 1, QE 3 et QE 4-8

Pendant la période d'évaluation, les bailleurs non-traditionnels ont monté en puissance en Mauritanie, et, pendant quelques années (2015-2018), le gouvernement mauritanien s'est désintéressé de la coopération UE. Cependant, l'UE est restée le principal bailleur dans un certain nombre de secteurs essentiels notamment la gouvernance, la sécurité, les migrations et la pêche.

L'appui de l'UE a couvert des secteurs parfois très larges (gouvernance, croissance inclusive et durable) et de multiples axes d'intervention clés. La plupart des appuis ont combiné différents niveaux et axes d'intervention complémentaires, avec des réponses à des enjeux plus immédiats visant différents types de vulnérabilités (administration, enclavement, sécurité alimentaire, gestion du territoire, enjeux sanitaires) et des appuis à effets de long terme soutenant la gouvernance dans les différents secteurs.

L'appui de l'UE a joué un rôle décisif dans la formulation et la mise en place de certaines stratégies sectorielles (justice et gouvernance au sens large dont les élections, les migrations, la santé dont l'assurance maladie, le développement rural, etc.). Celles-ci ont contribué à améliorer la structuration de ces différents secteurs clés pour le développement du pays et ont renforcé l'action d'autres bailleurs dans ces secteurs (Banque mondiale, Nations-Unies, États membres). L'éducation n'a pu être priorisée par l'UE et ses partenaires pendant la période d'évaluation mais le secteur est devenu particulièrement pertinent pour la programmation actuelle 2021-2027.

⁹⁵ Le rapport de l'Institut national INAP-FTP qui portait sur la promotion 2017 (avant donc les projets UE/FFU) était cependant assez positif : 41,77% des sortants étaient insérés après 24 mois.



Conclusion 2 : L'évolution de la stratégie d'intervention, initialement orientée autour d'appuis structurants, n'a pas suivi de cadre stratégique unique clair ces dernières années, avec plusieurs cadres stratégiques répondant aux évolutions du contexte. et le focus sur la dimension institutionnelle, malgré son intérêt, a montré des limites.

Cette conclusion est liée à toutes les réponses aux QE, notamment QE 1, QE 2 et QE 4-8

Les interventions dans le cadre du programme indicatif national, qui constituent la plus grande partie des appuis dans les secteurs de coopération (notamment gouvernance, santé et croissance inclusive), ont eu une vocation structurante et se sont inscrites dans une logique de partenariat avec l'État avec une forte composante de renforcement institutionnel. Globalement, les résultats de ces appuis institutionnels ont cependant été limités au niveau opérationnel en raison des défis en termes de gouvernance spécifiques à la Mauritanie (capacités faibles, rotation fréquente du personnel, faibles mécanismes de redevabilité, intérêt et volonté politique limitée sur certains sujets).

En lien avec les défis de gouvernance, les approches suivies par l'UE et ses partenaires n'ont généralement pas répondu à une stratégie de renforcement des capacités à moyen terme de l'administration ni à une analyse précise des capacités et des dynamiques institutionnelles de façon systématique dans les différents secteurs. Certaines divergences entre les préférences du Gouvernement au niveau central (appui budgétaire, infrastructures) et les priorités de l'UE (sécurité régionale, migration) sont apparues au cours de la période de mise en œuvre, avec une relative convergence dans le cadre du dernier projet d'appui budgétaire lancé avec le FFU.

La valeur ajoutée des partenariats étroits au niveau central, à vocation structurante, comme fondement de la coopération demeure toutefois essentielle. Le développement d'une trop forte externalisation de l'appui ces dernières années pour compenser les difficultés des projets étatiques présente des risques certains. Les appuis tendent à prendre la forme de projets de court terme en gestion directe, sous-traités à des États membres ou à des ONG et agences UN, et une démarche structurante conjointe sera un enjeu avec le nouvel instrument qui remplace le FED. Ces enjeux soulignent toutefois l'intérêt d'un double ancrage, en associant logique descendante partant des institutions étatiques au niveau central et une approche se fondant d'abord sur le niveau communautaire ou local avec une forte composante d'appui à la base. Les partenariats institutionnels soutenus par la coopération de l'UE n'ont pas systématiquement pris en compte le niveau local et décentralisé, dont le rôle et les compétences restent limités dans la structure administrative du pays, ce qui se répercute sur les projets. Les services de l'État au niveau décentralisé constituent toutefois des relais importants pouvant fédérer un certain nombre d'acteurs et avec une bonne connaissance des dynamiques locales, de même que, de façon plus large, les acteurs locaux, incluant société civile et organisations de base.

Dans le contexte de crise sahélienne avec des déterminants transfrontaliers de différents ordres (transhumance, flux économiques, similarités des groupes sociaux, migration, réseaux criminels et terroristes), certains enjeux auxquels le pays fait face ont nécessité des actions rapides. L'évolution des instruments de financement de l'UE, notamment l'introduction du Fonds fiduciaire d'Urgence, a permis de répondre en partie à ces risques immédiats aux déterminants conjoncturels et structurels (causes profondes de la migration notamment). Cependant, la multiplication des instruments qui s'ajoutent au FED, FFU, IcSP, Facilité de soutien à la Paix pour l'Afrique avec également des projets financés par l'IcSP, et des financements provenant d'autres Directions générales de la Commission européenne, ne s'est pas faite dans un cadre stratégique unique permettant un pilotage consolidé et intégré des approches et la promotion de synergies entre les différents appuis de l'UE.

Le choix d'axer la coopération sur trois secteurs de concentration au niveau global du 11^{ème} FED s'est par ailleurs révélé un peu artificiel, compte tenu des axes larges liés à l'étendu des besoins, dans un contexte avec peu d'autres bailleurs internationaux. La structuration de la stratégie par secteur qui n'est pas propre à la Mauritanie, mais standard à toutes les stratégies de coopération de l'UE, plutôt qu'autour d'objectifs plurisectoriels de moyen et long terme, a pu souvent induire une approche en silos. L'un des défis dans le contexte d'une approche plurisectorielle au niveau des partenaires étatiques est la marge de manœuvre limitée de l'Ordonnateur National, même si le besoin d'approches interministérielles est reconnu dans certaines secteurs (sécurité notamment). Si certains aspects clés du nexus ont été bien identifiés (lien sécurité et développement, lien humanitaire et développement pour la lutte contre la malnutrition), leur opérationnalisation n'a pas toujours été effective. L'articulation humanitaire / développement n'est pas suffisamment anticipée et opérationnalisée en vue des défis posés notamment par la migration/les réfugiés dans la région et les contraintes climatiques qui pèsent sur la sécurité alimentaire. Le lien entre les actions militaires et les investigations sur les réseaux de grands trafics du Nord Sahel criminels par les forces de sécurité a été pris en compte au niveau régional, mais reste encore peu développé en Mauritanie.



Conclusion 3 : Les différents paramètres du contexte ont été pris en compte de façon variable, avec des projets dédiés à la jeunesse et soutenant la promotion de la femme, ainsi que des efforts pour soutenir des approches relativement innovantes, qui ont connu parfois des difficultés dans la conception et l'opérationnalisation.

Cette conclusion est liée principalement aux réponses aux QE 1 et QE 4-8

Dans certains secteurs (*Santé, Résilience – croissance inclusive et durable*), la coopération s'est basée sur des diagnostics sectoriels particulièrement judicieux pour un état des lieux, avec des données de base, de façon concertée avec les différents acteurs du secteur. Cela n'a pas été systématique à tous les secteurs cependant. Dans plusieurs cas, la formulation des appuis sectoriels a été trop externe, basée sur des approches internationales ou une vision extérieure, sans réelle implication ni engagement des autorités mauritaniennes au niveau national et local. Elle a également été parfois peu réaliste par rapport aux enjeux politiques (par exemple : migration, sécurité, décentralisation, justice) et aux capacités des partenaires nationaux (situation de départ très faible et manque de ressources humaines). Plusieurs spécificités de la Mauritanie ont été insuffisamment prises en compte dans certains appuis de l'UE, notamment le rôle de la culture arabe et les liens à la fois avec les pays arabes et l'Afrique de l'Ouest. La particularité de la structure démographique du pays, de plus en plus pluriethnique, et les enjeux politiques afférents n'ont pas toujours été clairement analysés ni intégrés dans des appuis fournis quel que soit le secteur d'intervention. Les enjeux démographiques se traduisent aussi en matière d'équité et respect des droits humains pour les différents groupes sociaux, incluant au premier chef les populations migrantes et la prise en compte des vulnérabilités spécifiques de chaque groupe social. Cette dimension n'a été que partiellement considérée dans les différents appuis sectoriels

Toutefois, la thématique de la jeunesse a reçu une attention accrue et s'est matérialisée dans certains appuis récents de l'UE en matière d'insertion, d'implication pour une culture de paix, de cohésion sociale et de citoyenneté. Les questions de genre ont été promues dans certains secteurs avec des actions ciblées (santé maternelle, Violences Basées sur le Genre, appuis socio-économiques dédiés aux femmes et prise en compte de leur rôle dans les dynamiques communautaires).

De façon plus large, la stratégie suivie sous le 11^{ème} FED prévoyait une intégration transversale de la société civile dans la programmation plutôt que des appuis dédiés. Cette intégration transversale n'a pas été réalisée de façon systématique permettant de soutenir la redevabilité des institutions appuyées par l'UE envers la population mauritanienne. Dans une logique de partenariat, cela aurait pu également renforcer à terme l'équilibre des pouvoirs et garantir la représentation de l'ensemble de la population dans les politiques publiques. Cette dimension a été notamment faible dans les appuis à la décentralisation et aux finances publiques.

Des approches pragmatiques et innovantes ont tout de même permis de répondre aux spécificités du contexte de façon particulièrement opportune. La coopération de l'UE avec la Mauritanie a abouti ainsi à plusieurs exemples d'appuis prometteurs basés sur de nouvelles approches, comme l'appui à la structuration de secteurs stratégique en même temps qu'à des populations vulnérables sensibles via des organisations professionnelles, une recherche d'articulation des actions sécurité et développement, le renforcement de la gouvernance sécuritaire par la base, l'appui aux approches nationales de radicalisation. Certains phénomènes émergents comme des leviers de développement, y compris des secteurs en phase d'expansion dans la sous-région comme l'orpaillage, viennent en revanche seulement d'être considérés. De nouveaux mouvements de populations apparaissent (p. ex. en attirant des creuseurs dans des zones isolées) créant des villes champignons et de nouvelles populations d'immigrés, souvent de jeunes hommes de la sous-région et soudanais. De plus, les flux financiers du secteur demeurent peu suivis avec des risques d'implication des réseaux criminels et terroristes et avec des effets croissants sur les évolutions socio-économiques de la Mauritanie, puisque l'or est désormais la première source d'exportation.

Conclusion 4 : Certains appuis ont concerné plusieurs pays ou des institutions régionales, mais la dimension régionale n'a été que partiellement traitée par la coopération UE-Mauritanie.

Cette conclusion est liée principalement aux réponses aux QE 1, 2 et 3

Les appuis de l'UE à vocation régionale (FFU et IcSP notamment) ont souvent consisté en composantes pays réalisées en silos. L'intégration des interventions en Mauritanie dans une stratégie régionale d'ensemble n'apparaît pas clairement. Les synergies entre la coopération de l'UE avec la Mauritanie et celle avec les pays frontaliers ont en effet été peu fréquentes, y compris pour le traitement de questions transfrontalières par le FED (sécurité, migration, développement économique, gouvernance locale). Les dynamiques transfrontalières, pourtant essentielles compte tenu de l'externalisation de l'économie et du contexte régional, ont été de fait peu ciblées, alors que la Mauritanie représente un levier stratégique sur plusieurs aspects régionaux et internationaux (sécurité, migration).



4.3 Groupe 2 : La dimension opérationnelle de la coopération

Conclusion 5 : La mise en œuvre de la stratégie de coopération a été confrontée à d'importants enjeux de partenariat et d'appropriation.

Cette conclusion est liée principalement aux réponses aux QE 1 et 2

L'appui de l'UE s'est heurté à d'importants enjeux d'appropriation, d'implication et de communication avec les autorités au niveau central et local. Le partenariat sous-tendant la stratégie de coopération n'a pas été réellement opérationnel.

La lourdeur des procédures administratives, parfois peu claires et peu comprises par les différents partenaires, et des architectures des projets complexes et ambitieuses, ont compromis l'efficacité des interventions. Le mode de financement a évolué vers un accroissement de la gestion directe plutôt que de gestion indirecte via l'ON, sans expliquer suffisamment clairement les raisons de ces choix aux partenaires nationaux et sans anticiper l'importance de leur implication à toutes les étapes de l'intervention.

Les progrès du pays en matière de finances publiques sont réduits sur la période, y compris pour les réformes votées, par rapport aux objectifs ciblés par l'appui de l'UE. Dans le cadre de l'appui budgétaire, les transferts financiers prévus du Trésor vers les différents ministères parfois limités, justifiant le choix de l'UE d'appuis sectoriels.

Conclusion 6 : Au niveau global et pour certains projets, le pilotage de la stratégie de coopération est resté très général. Ceci est lié à une définition large des objectifs et à des outils qui ne permettent pas le suivi d'indicateurs et d'effets précis, ou qui ne sont pas systématisés.

Cette conclusion est liée principalement aux réponses aux QE 2, 3 et 5

Les objectifs de coopération fixés au début du cycle de programmation, couvrant un cadre de 7 ans, n'ont pas été liés à des objectifs intermédiaires spécifiques permettant de suivre la chaîne d'effets escomptés. La stratégie se décline en plan d'actions annuels des interventions financées par le PIN et ne prévoit pas d'être déclinée en plan d'action d'ensemble comprenant tous les appuis financés par les différents instruments de l'UE, ni les actions des EM. La complémentarité entre les actions pour aboutir à des effets reste donc peu documentée alors que les interventions ont été mises en place progressivement pour tenir compte aussi de l'évolution du contexte dégradée du Sahel.

En lien avec l'absence de cadre stratégique consolidé, voire de stratégie claire dans certains secteurs bénéficiant de nombreux appuis distincts de l'UE (sécurité, gouvernance) le suivi des effets et impacts a été relativement limité. L'absence d'outil de pilotage d'ensemble des résultats de coopération pour le suivi d'indicateurs clés au niveau des projets, des secteurs et de l'ensemble de l'appui a compliqué la consolidation et la visibilité des effets de l'appui. Cette fragmentation s'est répliquée au niveau de certaines structures bénéficiaires avec des logiques 'projet' distinctes mais pas de suivi consolidé des effets, par exemple dans les secteurs de la justice, la migration, la sécurité ou l'emploi.

Ces enjeux dans le suivi découlent aussi des ressources humaines limitées chez les partenaires étatiques. Cet enjeu s'est répliqué au niveau de la DUE, tant pour la supervision et l'encadrement de l'assistance technique, l'identification à plusieurs niveaux des difficultés que pour la mise en place de mesures correctives notamment certaines assistances techniques. Le suivi des interventions par l'UE a connu plusieurs types de limites que ce soit au niveau des partenaires étatiques ou des partenaires de mise en œuvre, sans réel systèmes d'alerte en cas de déficit de l'AT et de retards significatifs des projets ni réel engagement des partenaires étatiques à mobiliser les ressources humaines pertinentes sur le long terme.

Conclusion 7 : Malgré l'absence de programmation conjointe, les échanges et synergies avec les EM sont réguliers, mais sans pleine capitalisation stratégique sur les avantages comparatifs de chacun. Ils deviennent progressivement des partenaires de mise en œuvre pour l'UE et diminuent leur coopération bilatérale.

Cette conclusion est liée principalement à la réponse à la QE 3

Les synergies sont nombreuses entre l'UE et les États membres. Les avantages comparatifs de chaque structure ne sont toutefois pas optimisés dans le cadre d'une stratégie et plan d'action d'ensemble et avec une programmation conjointe formalisée. Le rôle croissant des agences de coopération dans la mise en œuvre des appuis crée de nouveaux enjeux politiques et d'accession aux fonds avec des dynamiques de redevabilité des États membres envers l'UE, mais qui n'est pas en fait effective. En lien avec l'absence de cadre stratégique unique et de pilotage consolidé pour les différents types d'intervention UE, il n'existe pas réellement de cadre au rôle des États membres dans l'identification et la mise en place des projets de l'UE. Ceci contribue au développement des approches opportunistes, parfois peu stratégiques et efficaces, ainsi que la multiplication des acteurs travaillant sur un même sujet. À un autre niveau, les financements bilatéraux



des États membres diminuent et ont tendance à se reporter sur l'UE, qui devient donc de plus en plus essentielle dans la plupart des secteurs pour traiter les vulnérabilités du contexte. Dans ce cadre, la valeur ajoutée de l'UE apparaît au niveau des montants engagés, d'une couverture multisectorielle large, et à travers sa capacité à fédérer différents types d'acteurs.

Conclusion 8 : Des investissements significatifs ont été réalisés par l'UE pour soutenir la coordination et les approches nationales, mais leur efficacité a été amoindrie par l'absence de réel encadrement national et le défaut de participation des bailleurs non-traditionnels dans les cadres de coordination mis en place.

Cette conclusion est liée principalement aux réponses aux QE 3

L'appui de l'UE s'inscrit dans les cadres nationaux de développement et renforce la coordination des acteurs de la plupart des secteurs (bailleurs de fonds, agences de coopération, ONG, autres organisations internationales), même si cela n'est pas toujours formalisé et demeure compliqué dans des secteurs pourtant clés (résilience, croissance inclusive et durable, sécurité). L'UE est le bailleur essentiel dans la plupart des secteurs mais gère la coordination dans deux secteurs seulement (santé et formation technique et professionnelle), alors que les services étatiques jouent peu leur rôle de chef de file des cadres de coordination des PTF. Cela souligne aussi la faiblesse des mécanismes de planification du développement au niveau national et les limites de l'engagement national, malgré certains exemples de dynamiques positives en la matière (par exemple dans le secteur de la santé). Cette problématique ne permet pas d'optimiser les investissements consentis, à la fois sur les stratégies, les projets et les modes opératoires choisis.

Les acteurs les plus importants sur le plan financier (pays du Golfe notamment) sont toutefois absents de ces cadres, alors qu'ils interviennent de façon significative dans le pays, essentiellement sur des sujets relativement peu sensibles comme les infrastructures. Leur intérêt pour certaines structures régionales, comme le G5, souligne aussi les opportunités d'implication accrue dans les stratégies et planifications du développement.

Certains modes de coopération ont été testés, de façon relativement marginale, via des pays tiers, comme le Maroc ou la Tunisie, pour soutenir les échanges d'expérience avec des partenaires aux systèmes similaires mais plus aboutis. Ces pays semblent présenter un intérêt particulier dans le cadre d'approches transfrontalières, et de façon générale pour renforcer l'articulation des actions de coopération avec les pays du Monde arabe.

4.4 Groupe 3 : Conclusions sectorielles

Conclusion 9 (Gouvernance et État de droit) : L'appui de l'UE a contribué de façon variable à l'amélioration de la gouvernance et de l'État de droit avec en particulier des apports significatifs à la protection des droits humains, à l'émergence d'acteurs crédibles de la société civile et à la réforme des finances publiques.

Cette conclusion est liée principalement aux réponses aux QE 1-3 et 4

Dans le secteur de la *Gouvernance et État de droit*, l'appui à l'observation électorale a contribué à la crédibilisation du processus des élections présidentielles de 2019 ayant conduit à la 1^{ère} alternance politique relativement sereine en Mauritanie. L'appui à la décentralisation et au développement local n'a pas eu les effets escomptés en l'absence d'une véritable volonté politique et la résistance de l'administration notamment concernant le transfert réel des compétences et des ressources aux collectivités locales permettant de délivrer des services publics de proximité.

Les différentes interventions en appui au secteur de la justice ont également contribué à l'élaboration et l'adoption d'une politique sectorielle du secteur mais sa mise en œuvre reste à l'état primaire.

Par ailleurs, le projet État de droit (PARED) est issu d'une convention qui a été remise en cause par la maîtrise d'œuvre principale (Ministère de la justice) dès le début des activités du projet, notamment l'absence de financement d'investissements et d'équipements pour le Ministère. La mention explicite du Forum national des organisations de droits humains (FONADH) dans la convention comme membre du comité de pilotage du projet a eu pour conséquence une perte de légitimité du projet vis-à-vis du Ministère.

Les appuis structurants à la société civile ont permis d'accompagner leur plaidoyer pour l'amélioration de leurs capacités et leur environnement de travail, ce qui a contribué à la révision récente par le gouvernement de la loi régissant les OSC datant des années de l'Indépendance. Toutefois, l'arrêt des appuis spécifiques à la société civile sur l'enveloppe géographique a réduit la marge d'interaction de l'UE avec la société civile mauritanienne.

Concernant la promotion et la protection des droits humains, l'UE a contribué significativement à la prise en charge des victimes des violences basées sur le genre à travers des subventions à des ONG et leurs



partenaires locaux. Cependant, le problème de pérennité des interventions et de l'intégration de la dimension genre dans les actions de manière transversale subsiste.

L'UE a joué un rôle fondamental dans la réforme des finances publiques via le PAGEFIP et dans la réalisation de la SCAPP et son suivi. La pertinence de l'appui budgétaire, avec des effets de levier sur les autres dynamiques de coopération, reste néanmoins encore incertaine malgré l'intérêt exprimé par le partenaire. L'appropriation, l'opérationnalisation des réformes et de politiques sectorielles suivies et mises en œuvre par l'État, ainsi que la réforme de l'administration de façon plus large restent les déterminants essentiels du niveau de résultats.

Conclusion 10 (Sécurité) : L'UE a fourni un appui considérable et novateur au secteur de la sécurité, en particulier aux stratégies du gouvernement sur la sécurité et le développement, à l'approche régionale du G5 Sahel et à la prévention de la radicalisation. Les effets de l'appui sur les dynamiques sécuritaires de la sous-région sont peu visibles à ce stade, et les projets au niveau national ciblaient avant tout la prévention.

Cette conclusion est liée principalement aux réponses aux QE 1-3 et 5

L'appui de l'UE en matière de sécurité dans le cadre du FED visait des enjeux sécuritaires liés à l'enclavement de certaines zones, déjà vulnérables avant la crise malienne de 2012. Cet appui était le premier projet FED sécurité de l'UE dans le pays et s'est matérialisé par une approche innovante sécurité / développement, avec notamment la mise en place de forages au sud de la zone à régime spécial, et d'un hôpital mobile pour renforcer la sécurité du territoire, prolongeant l'approche initiée par les autorités du pays, en plus d'appuis à divers types d'infrastructures.

À cause de difficultés de communication et d'engagement des acteurs de l'UE et des partenaires étatiques, l'idée originale du projet n'a pas été suivie et la composante développement a été moins significative que prévu. Le projet a évolué en partie en appui aux structures de formation du pays, avec des objectifs de renforcement des capacités sur le long terme, la mise en place d'unités visant à renforcer les liens avec la population et le contrôle du territoire. Les actions dans le cadre du FED n'ont cependant pas toutes abouties. Compte tenu de l'évolution du contexte, avec la crise malienne, l'extension des réseaux islamistes dans le Sahel et l'établissement du G5 Sahel, de nombreux projets sécurité ont été déployés via différents instruments, sur base de l'analyse des besoins régionaux en matière de sécurité et d'idées des EM, sans cadre stratégique d'ensemble clair. Les projets sont le prolongement d'initiatives étatiques, parfois anciennes, comme la réinsertion de groupes à risques et la prise en compte de la dimension régionale, en plus de l'articulation sécurité / développement.

L'appui de l'UE ne s'est en fait pas traduit par un ciblage direct et opérationnel des risques sécuritaires qui traversent la région, comme les grands trafics transfrontaliers ou les réseaux terroristes. Il n'y a pas eu d'appui à l'investigation des forces de sécurité, ni de coopération transfrontalière visant le démantèlement des groupes armés et réseaux criminels qui les alimentent. L'armée contrôle une partie importante du pays, la ZRS, peu peuplée mais stratégique car frontalière du Mali et de l'Algérie, mais n'a pas de rôle d'investigation sur ces phénomènes criminels. Ce manque d'articulation opérationnelle découle de plusieurs niveaux de déconnexions, entre les approches du G5 Sahel et les appuis et approches au niveau national des forces de sécurité des pays membres, entre les forces de sécurité et de défense. Les appuis ont eu un focus institutionnel marqué avec la création de plusieurs entités au niveau régional. Certains résultats opérationnels sont documentés dans le cadre de projets avec un bon niveau d'avancement. L'encadrement du discours public religieux a par ailleurs été renforcé, ainsi que la prise en compte de la radicalisation, sur base d'actions des autorités antérieures à la crise malienne, donc sans travail sur les dynamiques récentes des groupes radicalisés. Il n'y a pas d'appui au retour des mauritaniens actifs dans les groupes islamistes. Le soutien à la prévention des conflits et au dialogue interculturel a par ailleurs contribué à l'encadrement de la jeunesse par une implication accrue au niveau local et communal, la mise à disposition de services et la promotion d'une culture de paix. Au niveau régional, il n'a pas été possible de capitaliser sur les bons résultats de gestion sécuritaire de la Mauritanie pour des effets sur les autres pays du G5, bien que la Mauritanie ait soutenu la création du G5 et concentré de nombreuses structures régionales. L'appropriation par les États Membres et la structure du G5 Sahel des différentes entités du G5 Sahel appuyées (CNC, PCMS, CELLRAD, CSAMAP et UIS de la force conjointe) reste faible et celles-ci demeurent peu opérationnelles.



Conclusion 11 (Migration) : L'UE joue un rôle essentiel dans la gestion de la migration en Mauritanie et la structuration des flux migratoires transfrontaliers, avec des résultats essentiellement en matière de sécurité. En revanche, le potentiel économique du phénomène n'est pas optimisé et les améliorations directes en termes de protection des droits des migrants restent encore limitées.

Cette conclusion est liée principalement aux réponses aux QE 1-3 et 6

L'UE a contribué à structurer et renforcer la prise en compte du phénomène migratoire par la Mauritanie avec une déclinaison opérationnelle d'une stratégie dont elle a appuyé la formulation et le lancement mais qui était largement calquée sur les standards internationaux. Compte tenu de la complexité du phénomène dans le contexte mauritanien, les appuis et les résultats les plus visibles concernent la dimension sécuritaire du phénomène, plutôt que les aspects liés à la gouvernance, l'économie, la protection et l'accès aux services de base. Cela permet de traiter les enjeux de court terme du phénomène via une approche continue de renforcement des frontières qui facilite la régularisation des entrées sur le territoire. L'UE a aussi poursuivi des approches sécuritaires par la base qui constituent un premier échelon de gouvernance locale et permet par exemple le règlement de litiges fonciers liés à la transhumance et à la cohabitation agriculteurs / éleveurs. Ce mécanisme est sans équivalent de l'autre côté de la frontière la plus sensible avec le Mali.

Les enjeux économiques liés à la migration ont été peu ciblés, alors que la Mauritanie est essentiellement un pays de transit. La migration en Europe concerne comparativement peu les mauritaniens, par rapport à la migration vers les pays du Golfe où ils risquent de nombreux abus voire des cas de traite. La structuration des secteurs clés d'emploi des migrants, comme la pêche, avec des exemples réussis d'intervention par l'UE, représente toutefois une opportunité pour soutenir la régularisation de leur situation, alors que l'orpaillage devient notamment le premier vecteur de croissance économique du pays. Les enjeux de droits des migrants, notamment pour les populations les plus à risques et leur besoins primaires lors des retours demeurent aussi peu ciblés par les appuis financés par l'UE par rapport au niveau des besoins, car les systèmes nationaux de prise en charge restent encore faibles. La question migratoire reste peu intégrée dans la planification du développement du pays (SCAPP), y compris dans une optique de régulation et encadrement des flux, malgré les compétences des migrants et de la diaspora pour soutenir le développement économique. Les progrès récents du cadre légal sont toutefois un signe positif de l'engagement des autorités et une opportunité pour soutenir le démantèlement des réseaux et l'appui aux victimes de traite et de trafic. L'engagement des autorités dans l'élaboration/mise à jour de documents, comme la SNGM, les SOP de débarquement pour améliorer la gestion et la gouvernance de la migration à partir de 2020 s'est aussi accru.

Conclusion 12 (Santé) : L'appui de l'UE a contribué à améliorer de façon durable la gouvernance du secteur de la santé et l'accessibilité équitable à des services de santé essentiels de qualité – et ce faisant, à répondre au nouveau contexte de pandémie.

Cette conclusion est liée principalement aux réponses aux QE 1-3 et 7

En ligne avec le diagnostic institutionnel du secteur de la santé à l'origine de l'appui de l'UE dans le secteur de la santé et en s'adaptant à l'évolution des besoins, l'UE a appuyé des réformes essentielles de la gouvernance du secteur de la santé (volet d'appui institutionnel du PASS) – notamment en termes de renforcement des capacités de leadership du ministère de la santé, de planification stratégique (évaluation à mi-parcours du PNDS et sa révision) et opérationnelle, de gestion des ressources humaines, d'information sanitaire, de normes de soins, de régulation du sous-secteur pharmaceutique – de même que des activités de renforcement du système de santé de base (volet subvention). Elle est aussi un des principaux partenaires à avoir appuyé la stratégie nationale de financement et le développement de l'assurance-maladie, et à promouvoir la mise sur pied d'un fonds commun pour la couverture santé universelle. Ces acquis, qui se sont accélérés au cours des dernières années, ont permis de consolider les fondations nécessaires pour progresser vers la couverture santé universelle et sont pérennes, vu la forte appropriation de cet objectif politique aux niveaux tant national qu'europpéen et international. En outre, ils ont permis d'augmenter la disponibilité de services de santé essentiels et, à terme, devraient aussi permettre d'augmenter leur accessibilité financière. Les taux d'utilisation des services de santé ont d'ailleurs beaucoup progressé au cours de la période d'évaluation. L'UE a fourni un appui conséquent dans le cadre de la riposte à la pandémie de Covid-19, notamment en termes de matériel de protection, de formation et de renforcement du système de surveillance épidémiologique, qui fonctionne désormais de façon satisfaisante. Certains indicateurs d'impacts sanitaires progressent de façon satisfaisante.

Toutefois, certains aspects du système de santé posent encore problème. En dépit des efforts fournis, la capacité de riposte aux urgences épidémiques fait encore défaut, la capacité opérationnelle des services de santé demeure faible, de même que la disponibilité des médicaments essentiels. Il demeure d'importantes disparités (géographiques et sociales) au niveau des différents indicateurs de santé et des insuffisances en termes de qualité des soins, et on constate une tendance inquiétante à l'augmentation de la mortalité des enfants ainsi qu'un taux de mortalité maternelle extrêmement élevé.



Conclusion 13 (Résilience, croissance inclusive et durable) : L'UE a joué un rôle positif pour soutenir la dynamique du pays en matière de croissance inclusive, dans un contexte impacté par les aléas climatiques, des faiblesses institutionnelles et l'insécurité régionale. Les effets des appuis sont principalement ressentis au niveau local dans les zones d'intervention, et sont pour certains encore modestes

Cette conclusion est liée principalement aux QE 1-3 et 8

Dans le premier secteur (SANAD) du PIN du 11^e FED, la contribution de l'UE aux dynamiques de résilience et de croissance inclusive et durable a été globalement positive dans les quatre wilayas défavorisées qui étaient visées. La stratégie de coopération suivie à la fois aux niveaux central et déconcentré était pertinente, notamment grâce à la combinaison d'un appui au renforcement des capacités de gouvernance de l'ensemble des acteurs du secteur, ainsi qu'à la mise en place d'infrastructures et d'équipements structurants pour les filières agro-sylvo-pastorales aux niveaux familial et communautaire. Toutefois, la persistance de l'insécurité alimentaire due notamment aux aléas climatiques, aux pratiques alimentaires inadéquates, aux difficultés d'accès à l'eau potable et à un système d'assainissement inapproprié, maintiennent des taux de malnutrition élevés sur lesquels la contribution de l'UE n'a jusqu'ici pas eu d'effets. L'ensemble des appuis étudiés devrait à terme, selon les logiques d'intervention, contribuer à des avancées dans plusieurs secteurs (construction, transports, pêches) qui convergeront vers un renforcement des dynamiques de croissance inclusive du pays.

Les réalisations physiques de grands projets structurants tels que routes stratégiques et centrales énergétiques sont une forme de coopération qui correspond bien aux besoins du pays en termes de désenclavement rural. La durabilité des projets est d'autant plus grande si elle est renforcée par des mesures 'soft', telles que l'assistance à l'exploitation des centrales et le financement en 'blending' qui mêle subventions, prêts, fonds privés et garanties selon le type de projet via des montages de partenariats publics et privés, et permet des perceptions ou péages qui allègent le budget national. Les leçons à retenir en ce domaine soulignent également, comme facteur majeur de succès, une réalisation de qualité faite par des entreprises performantes.

Toutefois, le niveau d'atteinte des réalisations a été inégal entre composantes du secteur, tel que le renforcement institutionnel qui n'a pas atteint ses objectifs, ainsi que parmi les wilayas ciblées. Les raisons tiennent à de multiples défis internes et externes, tels que la difficulté de trouver des partenaires d'exécution compétents, un manque de synergies entre projets et au sein du Nexus, un manque de concertation au niveau local, mais aussi de fréquents changements institutionnels qui ont retardé certaines réformes et n'ont guère facilité l'appropriation nationale, et enfin la crise de la Covid-19.

Les réalisations des projets de FTP sont également positives et visent les synergies avec les secteurs porteurs d'emplois ; l'approche de l'UE en matière de FTP lui assure un leadership parmi les bailleurs internationaux en Mauritanie. Les réalisations FTP restent cependant limitées quant au nombre de formations réalisées à ce jour, et dans l'ensemble, l'insertion professionnelle après la formation reste un défi majeur pour tous les projets FTP, surtout pour les femmes. Il reste aussi à assurer l'adhésion optimale de la Direction générale de la Formation technique et professionnelle au Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et de la Réforme .



5 Recommandations

L'évaluation a abouti à l'identification de 11 recommandations principales. Celles-ci sont résumées dans l'illustration ci-dessous et présentées plus en détail dans les sections suivantes.

Illustration 5 Aperçu des recommandations

		⚠ Importance	🕒 Urgence	
Recommandations transversales	R1	Mettre en place et assurer un suivi systématique d'une stratégie unique de coopération pays de l'UE devant servir à structurer l'ensemble des appuis fournis dans le pays tout en les intégrant dans le cadre d'une approche régionale.	Haute	Haute
	R2	Améliorer l'adéquation au contexte de la stratégie de coopération avec un double ancrage institutionnel et local incluant une composante plus forte d'appui à la base.	Haute	Haute
	R3	Renforcer le partenariat avec les structures étatiques aux différents stades du cycle de programmation.	Haute	Haute
	R4	Consolider la cohérence et les synergies au niveau interne pour la convergence des interventions et l'opérationnalisation du nexus, et au niveau externe avec les États membres, PTF et bailleurs non traditionnels	Moyenne	Moyenne
	R5	Renforcer les mécanismes de suivi et ajuster les interventions afin d'accroître la redevabilité mutuelle et l'efficacité	Haute	Moyenne
Recommandations sectorielles	R6	Renforcer la professionnalisation et la crédibilité de la société civile dans les secteurs stratégiques et étendre les actions de développement territorial, de protection des droits humains, d'autonomisation des femmes, et d'appui aux réformes des finances publiques	Haute	Moyenne
	R7	Renforcer le traitement des risques sécuritaires immédiats avec un cadre stratégique d'ensemble, le ciblage des flux transfrontaliers et la convergence des appuis nationaux des différents pays concernés.	Haute	Haute
	R8	Favoriser une approche plurisectorielle et transfrontalière de la migration en lien avec le développement économique du pays et le renforcement de l'État de droit	Haute	Haute
	R9	Consolider les acquis du programme d'appui dans le secteur de la santé en matière de partenariat, d'appui aux réformes structurantes et à la poursuite de la couverture santé universelle selon ses trois grandes dimensions	Haute	Haute
	R10	Poursuivre et renforcer l'approche actuelle de chaîne de valeur des projets dans le secteur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et l'agriculture durable aux niveaux central et déconcentré	Haute	Haute
	R11	Favoriser les opportunités de synergies et de leviers mutuels 'gagnant-gagnant' entre projets	Moyenne	Haute

5.1 Recommandations transversales

Recommandation 1 : Mettre en place et assurer un suivi systématique d'une stratégie unique de coopération pays de l'UE ; celle-ci doit servir à structurer l'ensemble des appuis fournis dans le pays tout en les intégrant dans le cadre d'une approche régionale.

Pour cibler les vulnérabilités du pays, l'UE a fourni un appui multidimensionnel qui a impliqué de multiples instruments et entités de l'UE. Cet appui est allé au-delà du cadre des interventions FED. Afin d'augmenter la complémentarité, la cohérence interne et la promotion des synergies entre interventions de l'UE, il est nécessaire de mettre en place une stratégie de coopération pays unique répondant à une approche globale claire et dans laquelle l'ensemble des appuis s'intègrent. Assurer une vision consolidée de long terme et la prise en compte transversale de l'appui en matière de gouvernance permettrait notamment à l'UE de mieux faire face aux défis anticipés dans le pays. Cette stratégie pays devrait bien prendre en compte les enjeux régionaux, sur le plan économique et transfrontalier, et donc s'intégrer dans les approches des acteurs de l'UE sur le Sahel.

L'existence d'un tel cadre formalisé, qui sera amené à évoluer quand nécessaire, permettra de soutenir la lisibilité des actions appuyées et des liens qui existent entre elles. Il facilitera également la mise en œuvre d'un suivi systématique des appuis au niveau stratégique. Le développement de logiques projets dans un cadre structurant améliorera aussi l'appropriation de celles-ci par les partenaires nationaux et locaux dans tous les secteurs clés où l'UE joue un rôle moteur.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée principalement aux Conclusions 1 & 2.

Priorité : Haute importance à l'horizon court terme.

Responsabilité de la mise en œuvre : SEAE, DG INTPA, DUE.

Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : Ministère de l'économie SG, DG ECHO, DG MARE, DG HOME, DG REGIO, DG TRADE, DG ENV, DG GROW.



Pistes d'action principales :	
<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la formulation d'une stratégie pays d'ensemble qui devrait : i) être développée en impliquant les différents services de l'UE impliqués dans l'action extérieure (y compris les différentes Directions Générales) ; ii) découler d'une stratégie régionale ; iii) être dotée d'un plan d'action clair ; iv) être suivie et mise à jour, si nécessaire, en fonction de l'évolution du contexte. • Renforcer la cohérence entre le cadre stratégique et programmatique (alignement des interventions de l'UE au cadre stratégique et révision du cadre stratégique si besoin par rapport aux enjeux du contexte et au rythme de mise en œuvre de la programmation). • Continuer l'appui à des stratégies nationales de développement de long terme à vocation structurante, incluant gouvernance économique, services de base et ciblage des populations les plus vulnérables (catégories sociales et zones géographiques enclavées). 	
Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
Écarts entre le cadre stratégique et le cadre programmatique	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une cartographie de l'ensemble des interventions et de leur évolution. • Utiliser l'outil OPSYS pour le cadre stratégique et le cadre programmatique et le suivi des appuis.
Vision stratégique de long terme pour soutenir des appuis UE structurants, prenant en compte l'évolution des instruments	<ul style="list-style-type: none"> • Continuer l'appui à des stratégies nationales de développement de long terme à vocation structurante.
En matière de choix des axes sectoriels, une approche multisectorielle avec de multiples priorités et enjeux de certains aspects de gouvernance, sur le plan économique notamment, au niveau transversal	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la prise en compte de la gouvernance, en particulier économique comme secteur prioritaire spécifique et son intégration transversale, ainsi que l'opérationnalisation des réformes et la transparence. • Continuer les appuis sur base des dynamiques lancées en matière de services de base (santé, éducation) et ciblage des populations les plus vulnérables (sécurité alimentaire, insertion socio-économique).
Objectifs des appuis institutionnels pas toujours clairs ou intégrés dans un plan à long terme de renforcement de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la définition d'objectifs de renforcement des capacités institutionnelles pour les projets sur base de diagnostics et plans d'action à long terme des services. • Introduire des indicateurs relatifs au renforcement institutionnel (et pas en bout de chaîne) et des méthodes de suivi-évaluation de type outcome-mapping. Des exemples d'indicateurs sont le statut de révision des procédures, niveau de communication et d'interaction entre services, pourcentage de fonctionnaires ayant reçu une formation etc.
Récent développement de logiques projet hors d'un cadre stratégique pays, sans consolidation des résultats des projets	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la formulation d'une stratégie pays d'ensemble à laquelle les différentes directions et différents instruments financiers devraient contribuer. Cette stratégie devrait découler d'une stratégie régionale suivie, avec un plan d'action clair, et être mise à jour, si nécessaire, en fonction de l'évolution du contexte.
Certains objectifs définis de façon trop large et non mesurables	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer que les appuis soient centrés autour des vulnérabilités clés et d'objectifs spécifiques permettant le pilotage.
Intégration des interventions en Mauritanie dans une stratégie régionale	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir les approches conjointes entre pays sur les dynamiques transfrontalières dans le cadre d'une stratégie régionale.

Recommandation 2 : Améliorer l'adéquation au contexte de la stratégie de coopération avec un double ancrage institutionnel et local incluant une composante plus forte d'appui à la base. Cette adéquation au contexte passe aussi par une articulation renforcée des appuis institutionnels avec des résultats opérationnels, une formulation plus réaliste, une meilleure prise en compte de la complexité multiculturelle et linguistique arabophone, de la démographie, et la poursuite d'approches innovantes adaptées spécifiquement au contexte.

L'UE devrait améliorer l'adéquation au contexte de sa stratégie de coopération. Ceci permettrait de soutenir la pertinence et le réalisme des interventions mises en place et améliorerait leur efficacité. Pour ce faire, il serait important de prendre en compte davantage les spécificités socio-culturelles et de renforcer les actions au niveau local plutôt que de concentrer trop d'efforts sur les appuis institutionnels au niveau central. Compte tenu des enjeux de gouvernance du pays, cette forme d'appui n'est pas suffisante pour des effets opérationnels et l'UE devrait fédérer les acteurs au niveau décentralisé afin de soutenir des résultats tant au niveau d'une meilleure gouvernance locale qu'au niveau opérationnel auprès des populations vulnérables. Les approches innovantes spécifiquement adaptées pourraient représenter une réelle valeur ajoutée à cet égard.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée principalement aux Conclusions 2, 3 & 7.



Priorité : Haute importance à l'horizon court terme.

Responsabilité de la mise en œuvre : SEAE, DG INTPA, DUE.

Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : Ministère de l'économie.

Pistes d'action principales :

- Favoriser le renforcement des capacités existantes (plutôt que la création de nouvelles entités institutionnelles) et renforcer l'articulation des appuis institutionnels avec des résultats opérationnels, en assurant l'intégration d'objectifs et actions spécifiques au niveau opérationnel par les acteurs étatiques et en même temps que les appuis institutionnels.
- Développer davantage le renforcement des capacités des différents acteurs au niveau local et les approches à base communautaire.
- Soutenir la définition et le pilotage d'objectifs de renforcement des capacités institutionnelles pour les projets sur base de diagnostics et plan d'action à long terme des services.
- Continuer la mise en place d'approches pilotes innovantes liées aux spécificités du contexte (interrelations gouvernance locale, articulation sécurité et développement, le renforcement de la gouvernance sécuritaire par la base, l'appui aux approches nationales de radicalisation, insertion des populations les plus à risque, structuration des secteurs économiques clés avec la société civile).
- Favoriser l'implication systématique des acteurs locaux dans la formulation des projets en tenant compte la complexité multiculturelle, et les enjeux démographiques, de la Mauritanie dans la conception des interventions.
- Prendre en compte au niveau des ressources humaines affectées à la DUE l'aspect linguistique arabophone ainsi que pour le choix des partenaires de mise en œuvre et soutenir leur intégration dans les institutions partenaires.

Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
Nombreux appuis institutionnels dispensés mais ne permettant pas de résultats opérationnels	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer l'articulation des appuis institutionnels avec des résultats opérationnels, avec des objectifs et actions spécifiques au niveau opérationnel par les acteurs étatiques et en même temps que les appuis institutionnels.
Pas assez d'actions au niveau local	<ul style="list-style-type: none"> • Développer le renforcement des capacités des différents acteurs au niveau local et les approches à base communautaire afin de contribuer à une meilleure gouvernance locale qui répond aux besoins des bénéficiaires.
Approches pilotes innovantes mises en place prenant en compte les spécificités du contexte avec des résultats intéressants	<ul style="list-style-type: none"> • Continuer la mise en place d'approches pilotes innovantes liées aux spécificités du contexte (interrelations gouvernance locale, sécurité et développement, insertion des populations les plus à risque, structuration des secteurs économiques clés avec la société civile).
Projets ambitieux et peu réalistes par rapport au pays, aux capacités locales et de mise en œuvre, avec le besoin fréquent de les reformuler	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser l'implication systématique des acteurs locaux dans la formulation des projets.
Les spécificités culturelles du pays peu prises en compte dans la conception des projets Peu de personnel arabophones à la DUE ainsi que parmi les partenaires de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Analyser et prendre en compte les spécificités multiculturelles et de la Mauritanie dans la conception des projets, par exemple avec une « Cultural dimensions analysis ».⁹⁶ • Assurer la prise en compte au niveau des ressources humaines affectées par l'UE en DUE de l'aspect linguistique arabophone et les partenaires de mise en œuvre, et soutenir leur intégration dans les institutions partenaires.
Spécificités et particularités de la structure démographique du pays, de plus en plus pluriethnique et les questions d'équité et droits humains afférentes apparaissent peu dans la conception des appuis	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la prise en compte des enjeux démographiques et la diversité des groupes sociaux du pays, incluant en matière d'équité et respect des droits humains dans la conception et exécution des appuis, et les paramètres à prendre en compte pour définir et formuler une intervention et cibler les bénéficiaires. • En particulier inclure au premier chef les enjeux des populations migrantes. • Et ceux liés aux rôles des différents groupes ethniques dans les dynamiques mauritaniennes (de gouvernance et de légitimité des différents groupes sociaux).

⁹⁶ | Hans Gullestrup, *Cultural Analysis: Towards Cross-Cultural Understanding*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2006; Fons Trompenaars and Peter Woolliams, *Business Across Cultures*, West Sussex: Capstone Publishing, Ltd., 2003; Charles Hampden-Turner and Fons Trompenaars, *Building Cross-Cultural Competence*, New Haven & London: Yale University Press, 2000.



Prise en compte des vecteurs de crise	<ul style="list-style-type: none"> • Secteur de l'éducation – soutenir les actions du gouvernement, dans le centres d'accueil pour les enfants talibés, qui pourraient être accompagnées par des appuis complémentaires, notamment pour favoriser les passerelles avec l'enseignement formel.
Nouveaux partenaires mobilisés sans antériorité et réelles capacités de mise en œuvre dans le pays	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer que les partenaires de mise en œuvre envisagés ont une bonne connaissance du contexte et des instruments et une capacité de mobilisation rapide ainsi que du personnel arabophone.

Recommandation 3 : Renforcer le partenariat avec les structures étatiques aux différents stades du cycle de programmation.

La mise en œuvre de la stratégie de coopération a été confrontée à d'importants enjeux de partenariat et d'appropriation. Il importe de soutenir le partenariat avec les structures étatiques depuis l'analyse des besoins, la conception et formulation conjointe des projets en maintenant les lignes de communication, malgré les défis et la rotation des personnes ressources dans les institutions. Le développement des projets en gestion directe ne doit pas occulter cette dimension partenariale et inclure des modalités d'implication des acteurs locaux claire, avec des attentes à ce sujet dans les documents de projet avec les partenaires de mise en œuvre. Le niveau de contrepartie exigé devrait aussi augmenter afin de soutenir l'implication et l'appropriation, et à terme la durabilité. Dans certains cas (gouvernance, croissance inclusive, sécurité, migration), l'absence d'analyses de besoin ou d'analyses factuelles de base suivies et mises à jour de façon conjointe favorise aussi des requêtes opportunistes qui ne répondent pas nécessairement aux priorités d'ensemble du secteur. L'adhésion des autorités aux interventions implique une participation à toutes les étapes des interventions, avec un renforcement de la co-construction et du niveau de communication avec les acteurs clés. Malgré la rotation du personnel et un engagement parfois faible, il existe aussi des personnes ressources compétentes au niveau des institutions qui jouent un rôle clé.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée principalement à la Conclusion 5.

Priorité : Haute importance à l'horizon court terme.

Responsabilité de la mise en œuvre : DUE, SEAE, DG INTPA et autres DGs concernées, Gouvernement dont Ministère de l'économie et autres ministères sectoriels.

Pistes d'action principales :

- Définir les rôles et responsabilités des services étatiques dans la mise en œuvre des interventions financés par l'UE avec des objectifs spécifiques, en particulier dans les projets en gestion directe et incluant suivi et coordination. Cela vise à assurer des composantes et objectifs pour les services étatiques dans la programmation, et assurer leur implication dans les projets mis en place.
- Assurer un dialogue annuel au niveau sectoriel, puis global, pour le pilotage du portefeuille d'interventions, et soutenir une communication régulière et l'utilisation de leviers supplémentaires au niveau UE ou du gouvernement mauritanien en cas de difficultés, documenté pour le suivi.
- Soutenir le dialogue politique dans le choix des axes d'intervention et pour l'implication des acteurs nationaux.
- En lien avec la Recommandation 2, éviter les formulations de projet externes proposées aux institutions étatiques et privilégier les logiques de co-construction sur base des enjeux des zones et acteurs ciblés. Assurer la réalisation de diagnostics et études de contexte et de besoin conjointes pour des bases factuelles dans la définition des appuis, et prévoir leurs révisions régulièrement pour soutenir la dynamique partenariale et la création d'espaces de dialogue.
- Assurer la planification précise des coûts de maintenance anticipés, ainsi que des contreparties nationales et engagements étatiques requis pour assurer la durabilité des résultats des différents projets financés (contribution de la part des acteurs étatiques au projet, budget de maintenance à disponibiliser, évolution institutionnelles et engagement politiques nécessaires) .



Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
Niveau d'implication et de communication entre l'UE, les partenaires de mise en œuvre et les services étatiques parfois limité	<ul style="list-style-type: none"> Assurer la révision régulière du cadre de partenariat, stratégique et programmatique, qui permet la dynamique partenariale et des espaces de dialogue, au-delà de la seule revue à mi-parcours et en renforçant les échanges avec les différents partenaires mauritaniens Assurer un dialogue annuel dans tous les secteurs, puis global, pour le pilotage du portefeuille d'interventions Définir les rôles et responsabilités des services étatiques dans la mise en œuvre des interventions avec des objectifs spécifiques, en particulier dans les projets en gestion directe et incluant suivi et coordination Soutenir une communication régulière et l'utilisation de leviers supplémentaires au niveau UE ou du gouvernement mauritanien en cas de difficultés avec l'implication d'autres acteurs notamment En lien avec la reco 2, éviter les formulations de projet externes proposées aux institutions étatiques et privilégier les logiques de co-construction sur base des enjeux des zones et acteurs ciblés
Structures étatiques au niveau central souhaitant appui budgétaire et infrastructures, vision qui n'est pas partagée par l'UE	<ul style="list-style-type: none"> En lien avec la reco 2, assurer la réalisation de diagnostics et études de contexte et de besoin conjointes pour des bases factuelles dans la définition des appuis et priorités, et prévoir leur révision régulière pour soutenir la dynamique partenariale et la création d'espaces de dialogues Soutenir l'intégration de la collecte de données / systèmes d'information fiables dans les différents secteurs.
Engagement des services étatiques pour la durabilité des résultats limité, avec une tendance à l'attentisme dans les interventions sans contrepartie	<ul style="list-style-type: none"> Assurer la planification précise et l'engagement des coûts de maintenance anticipés, contreparties nationales et engagements étatiques requis suite aux différents appuis dispensés
Appuis dispensés (création d'entités, infrastructures) en prenant en compte la durabilité de façon limitée	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'intégration des stratégies de sortie et la prise en compte de la durabilité des résultats de façon systématique dans la conception des projets lors de la définition des appuis

Recommandation 4 : Consolider la cohérence et les synergies au niveau interne pour la convergence des interventions et l'opérationnalisation du nexus, et au niveau externe avec les États membres, PTF et bailleurs non traditionnels :

- au niveau interne**, entre les secteurs, les Directions générales, avec les DUE des pays frontaliers, afin d'accroître l'opérationnalisation du triple Nexus Humanitaire-Développement-Paix via une meilleure identification et une exécution conjointe.
- au niveau externe**, soutenir la capitalisation sur les avantages comparatifs des États membres, continuer les efforts pour assurer la coordination, complémentarité et cohérence des approches avec les autres PTF et appuyer l'engagement des bailleurs non-traditionnels autour des stratégies nationales avec le soutien du gouvernement et des acteurs nationaux.

Il serait avantageux en matière de synergies et de complémentarité des actions de favoriser des approches multisectorielles et l'opérationnalisation du triple Nexus Humanitaire-Développement-Paix plutôt que des interactions ad hoc entre DG. Il faudrait également renforcer la cohérence établie avec la programmation des pays transfrontaliers au-delà des cas d'appuis régionaux.

L'UE et les États membres possèdent des avantages comparatifs qui pourraient être davantage exploités et la lisibilité de l'ensemble des interventions UE / États membres est limitée. Certaines interventions ont peu réussi par manque de cohérence d'approches entre PTF, y compris Banque mondiale et Nations-Unies. Certains bailleurs de fonds octroient des jetons de présence ou per diem aux participants à des comités, ce qui a logiquement un effet démobilisateur lorsqu'on demande aux mêmes personnes de participer aux COPIL de l'UE, qui ne sont pas rémunérés. Cela souligne aussi les risques d'une approche mercantile et consuméristes de la part des acteurs mauritaniens sans vision de long terme, avec une approche des politiques du pays à la demande des bailleurs plutôt que dans le cadre d'une vision pour le pays. Les bailleurs non-traditionnels ont des volumes de financements plus importants que les acteurs UE mais ne sont pas affiliés à la programmation nationale, soulignant le faible rôle du gouvernement dans la coordination des différents acteurs.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée aux Conclusions 4, 8, 9 & 10.

Priorité : Importance moyenne à l'horizon moyen terme.



Responsabilité de la mise en œuvre : DUE des pays suivants Mauritanie, Sénégal, Mali, et Algérie, DG INTPA (unité Joint Programming), DG ECHO, DG Trade, DG Regio, DG Trade, États membres.

Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : DG HOME, Ministère de l'économie.

Pistes d'action principales :

- Assurer un cadre de concertation pour l'ensemble des acteurs de l'UE intervenant en Mauritanie de façon systématisée (au moins annuellement).
- Renforcer l'identification des synergies entre projets et secteurs, et l'implication des directions de l'UE concernées par un sujet / objectif aux différents stades de la programmation et tout au long du nexus (analyses de besoins et définition des priorités partagés, renforcement de la communication et du partage d'information, planification conjointe), incluant opérationnalisation d'approches conjointes entre DG.
- Assurer les échanges avec les DUE des pays frontaliers et autres pays pertinents (comme le Mali, le Maroc ou l'Algérie) lors de la programmation et du suivi pour identifier les opportunités de complémentarités et réplification des approches en particulier pour les problématiques transfrontalières.
- Soutenir une cartographie mise à jour des interventions UE et États membres à des fins de planification stratégique, l'identification et l'utilisation des avantages comparatifs de chaque acteur.
- Renforcer la collaboration, au siège et dans le pays, entre l'UE et les principaux partenaires sectoriels.
- Développer les interactions avec les bailleurs non-traditionnels, notamment autour des stratégies de développement du gouvernement, avec un rôle du gouvernement en la matière.

Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
Projets mis en place en silos, avec peu d'approches cross-sectorielles	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer l'identification des synergies entre projets et secteurs, et l'implication des Directions Générales de l'UE concernées par un sujet / objectif aux différents stades de la programmation et entre les différents éléments du nexus, incluant opérationnalisation d'approches conjointes entre DG
Pas de synergies entre la programmation de la Mauritanie et celle du Mali, voire du Maroc, Sénégal et Algérie, en dépit d'enjeux communs	<ul style="list-style-type: none"> • Au niveau de la DUE ou de Bruxelles, assurer les échanges avec les DUE des pays frontaliers et autres pays pertinents⁹⁷ lors de la programmation et du suivi pour identifier les opportunités de complémentarités et réplification des approches en particulier pour les problématiques transfrontalières.
Synergies entre DG ad-hoc avec des opportunités manquées	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer un cadre de concertation pour l'ensemble des acteurs de l'UE intervenant en Mauritanie de façon systématisée (au moins annuellement).
Liens entre humanitaire et développement peu fonctionnels pour la prise en charge de la malnutrition et la sécurité alimentaire Articulation défense-sécurité-développement limitée (positionnement de projets développement pour maximiser les retombées sécuritaires par exemple)	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les interactions entre les différentes DG pour la définition d'actions coordonnées et complémentaires, incluant sur les effets conjoints des actions sécurité et développement (analyses de besoins et définition des priorités partagés, renforcement de la communication et du partage d'information, planification conjointe). • En particulier, pour la prise en charge de la malnutrition et sécurité alimentaire, renforcer les synergies au sein du Nexus pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle avec la DG ECHO à travers les actions suivantes: i) Partager systématiquement les informations sur les projets, les stratégies et les évaluations ; ii) Organiser des réunions ad hoc, et des visites conjointes de terrain si possible ; iii) Les cadres logiques des projets respectifs traitant de la sécurité alimentaire et nutritionnelle peuvent inclure certains indicateurs complémentaires, qui couvrent d'une part le traitement de la malnutrition aiguë sévère par ECHO, et de l'autre les causes structurelles de la malnutrition chronique par les projets de développement ; iv) La DUE pourrait également appuyer ECHO auprès du Ministère de la Santé afin que celui-ci s'approprie les indicateurs de nutrition ; v) La DUE pourrait mieux intégrer dans l'AMCC les résultats de l'approche institutionnelle à laquelle s'est associé ECHO en matière d'alerte précoce.
Ensemble du portefeuille d'interventions UE / États membres peu lisible, sans complémentarités ou maximisation des positionnements et possibilités d'intervention respectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une cartographie mise à jour des interventions UE et États membres, l'identification et l'utilisation des avantages comparatifs de chaque acteur. En cas de manque de participation des EM, activer les leviers disponibles : intervention du siège, intégration des exigences de coordination dans les accords de partenariat des projets, intervention au niveau diplomatique.
Enjeux de coordination avec les autres PTF clés (Banque Mondiale, Nations	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la collaboration, au siège et dans le pays, entre l'UE et les principaux partenaires sectoriels (p. ex. Banque Mondiale, Nations-

⁹⁷ Certains modes de coopération ont été testés, via des pays tiers, comme le Maroc ou la Tunisie, qui semblent présenter un intérêt particulier dans le cadre d'approches transfrontalières, et de façon générale pour renforcer l'articulation des actions de coopération avec les pays du Monde arabe.



Unies) au poids important dans le dialogue politique	Unies, et dans le secteur de la santé, OMS, GFF, Fonds mondial et Gavi) pour renforcer le poids de l'UE dans le dialogue politique, traiter les goulots d'étranglement et questions politiques et harmoniser les approches (discussions à plusieurs niveaux UE / Bruxelles avec implication des EM en cas de blocage).
La coordination reste le fait des PTF et est parfois limitée dans certains secteurs de concentration	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir la planification du rôle de l'État en matière de coordination en lien avec les projets appuyés.
Baillleurs non-traditionnels opérant hors cadre avec des montants conséquents	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir les interactions avec les bailleurs non-traditionnels, notamment autour des stratégies de développement du gouvernement, avec le gouvernement et potentiellement les agences de mise en œuvre et la société civile, en lien avec les appuis consentis par l'UE aux stratégies nationales et institutionnels (renforcement des échanges, partage d'information, réunions impliquant éventuellement le gouvernement, autres pays de la zone – type Maroc).

Recommandation 5 : Renforcer les mécanismes de suivi et ajuster les interventions afin d'accroître la redevabilité mutuelle et l'efficacité ainsi que pour identifier les effets consolidés de la stratégie et structurer davantage l'implication des agences de coopération des États membres.

Compte tenu des difficultés pour avoir un cadre stratégique d'ensemble, il n'y a pas eu réellement de suivi des effets d'ensemble de la stratégie, avec également des difficultés spécifiques de redevabilité sur certains projets. Il serait ainsi important d'assurer le suivi de l'UE à plusieurs niveaux de pilotage DUE / Bruxelles afin de pouvoir corriger rapidement les difficultés de certains projets, en cas de défaillance des partenaires de mise en œuvre, y compris lorsqu'il s'agit d'États membres ou de capacités administratives trop faibles. La redevabilité aux bénéficiaires reste peu développée par ailleurs. Les interventions ont des effets au niveau résultats / impact qui ne sont pas toujours suivis ni documentés, que ce soit au niveau institutionnel ou au niveau opérationnel en lien avec les ODD. Un renforcement des mécanismes de redevabilité au niveau des bénéficiaires (populations appuyées par les projets et communautés) créerait un autre point d'entrée pour la mise en place de suivis d'ensemble.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée principalement aux Conclusions 6 & 8.

Priorité : Haute importance à l'horizon moyen terme.

Responsabilité de la mise en œuvre : SEAE, DG INTPA, DUE.

Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : Ministère de l'économie.

Pistes d'action :

- Assurer le suivi et le pilotage de l'atteinte des objectifs de la stratégie et des interventions annuellement, y compris au niveau des appuis institutionnels, potentiellement en utilisant l'outcome mapping, et y compris au niveau des effets et impacts opérationnels, au-delà des analyses ad hoc de projets.
- Au niveau de Bruxelles, dans le nouveau système mis en place (OPSYS), développer le suivi et le niveau de mise en œuvre des stratégies, objectifs sectoriels et projets afin de renforcer le pilotage des projets, dont le suivi de l'assistance technique.

Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
Progrès par rapport aux objectifs stratégiques pas réellement suivis avec peu d'éléments sur les effets et impacts	<ul style="list-style-type: none"> Assurer le suivi et le pilotage de l'atteinte des objectifs de la stratégie et des interventions annuellement, y compris au niveau des appuis institutionnels, potentiellement en utilisant l'outcome mapping, et y compris au niveau des effets et impacts opérationnels.
Nombreux projets faisant face à des enjeux et retards importants avec des décalages d'un FED, sans réelle mesure de correction rapide permettant d'assurer l'efficacité	<ul style="list-style-type: none"> Au niveau de Bruxelles, assurer le pilotage via un logiciel dédiée, potentiellement OPSYS.
Part croissante des appuis mise en place par les États membres avec de nombreux enjeux politiques et diplomatiques ne permettant pas toujours d'assurer l'efficacité des appuis	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer les mécanismes de planification stratégique et redevabilité des agences de coopération des EM (analyses collectives des besoins prioritaires et approches les plus stratégiques, suspendre la coopération en cas de non-performance).
De nombreux retards ou enjeux administratifs et financiers sur l'utilisation des instruments et les risques dans les appuis locaux	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer la gestion administrative et financière des interventions, notamment à travers un accroissement des RH spécialisées à la DUE sur les thématiques traitées par les projets et appuyer les capacités des AT sur les questions administratives et financières.
Absence de prise en compte de la redevabilité aux populations de la part des institutions	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir l'intégration de mécanismes de communication, remontée des plaintes et observations de la part des communautés lors de la mise en place des projets.



5.2 Recommandations sectorielles

Gouvernance

Recommandation 6 : Renforcer la professionnalisation et la crédibilité de la société civile dans les secteurs stratégiques, et étendre les actions « pilotes » de développement territorial, de protection des droits humains, d'autonomisation des femmes, et d'appui aux réformes des finances publiques.

Avec des actions pilotes de développement territorial, l'appui de l'UE a constitué un point d'entrée intéressant eu égard aux blocages du processus de décentralisation et à la résistance des acteurs centraux au transfert de compétences et de moyens vers les collectivités locales. L'UE devrait intensifier son effort de renforcer à terme l'équilibre des pouvoirs, soutenir la redevabilité des institutions appuyées par l'UE et de garantir la représentation de l'ensemble de la population dans les politiques publiques, notamment dans le contexte de la décentralisation ou des finances publiques. À ce sujet, l'absence d'un appui structuré à la société civile a réduit les possibilités d'interaction avec les acteurs publics. La continuité des appuis aux ONG actives dans la lutte contre les VBG reste un véritable défi eu égard à la recrudescence du phénomène et à l'absence de mécanismes publics pertinents.

Il y a un momentum unique à saisir : d'une part les nouvelles orientations politiques en faveur du développement territorial et, d'autre part, l'adoption d'un cadre juridique plus libéral régissant la société civile. La poursuite des réformes des finances publiques est également cruciale pour assurer une bonne mise en œuvre des futurs appuis.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée principalement aux Conclusions 9 et 10.

Priorité : Haute importance à l'horizon moyen terme.

Responsabilité de la mise en œuvre : DG INTPA.

Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : DUE, États membres, Ministère de l'économie, Ministères sectoriels.

Liens avec les principaux ODD : 16 & 17.

Pistes d'action principales :

- Soutenir des actions visant l'accroissement de l'autonomie des acteurs locaux suivant une approche de développement territorial.
- Réserver une enveloppe spécifique à l'appui de la société civile dans le cadre de la future programmation dans une optique d'interaction entre société civile avec le Gouvernement et le secteur privé. De façon transversale, ancrer l'intégration de la dimension société civile dans les secteurs prioritaires.
- Soutenir un programme transformatif sur les dimensions liées à l'égalité des genres, à l'autonomisation des femmes, et assurer la continuité de l'appui aux ONG notamment pour la prise en charge des victimes de Violences Basées sur le Genre et la sensibilisation des décideurs, des magistrats et des communautés à ces problématiques.
- Soutenir la responsabilisation et l'insertion économique des jeunes
- Soutenir / faciliter la reprise de la cadence des réformes des finances publiques.
- Intégrer de manière transversale dans les programmes sectoriels et l'appui aux OSC, un volet spécifique pour l'amélioration de l'accès à l'État civil.

Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
Décentralisation / Blocages du processus de décentralisation et déconcentration et résistance de l'administration au transfert de moyens vers le niveau décentralisé. Structures décentralisées pas toujours impliquées dans les interventions	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir des actions qui ambitionnent d'ancrer la maîtrise d'ouvrage communale dans les actions de développement local en capitalisant sur les projets (pilotes) de développement territorial / local (comme "Kiffa déchet") comme point d'entrée à l'appui à la décentralisation et au développement local et l'intégration ces dimensions dans les appuis aux secteurs prioritaires • Appuyer des projets de développement territorial avec la commune dans le « driver seat » en particulier dans les domaines de la gestion des déchets, l'énergie renouvelable ou la transformation numérique. • Assurer le rôle des structures décentralisées dans les différentes étapes de la programmation • Soutenir l'effectivité de la politique de déconcentration
Société civile / Besoin d'appui spécifique à la société civile et de soutien à la participation citoyenne à la vie publique	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la société civile en profitant du calendrier favorable (récente adoption du nouveau cadre juridique plus libéral en Mauritanie) et explorer la possibilité de réserver une enveloppe spécifique à l'appui de la société civile dans le cadre de future programmation pour amorcer des passerelles de dialogue et d'interaction avec le Gouvernement et le secteur privé en particulier dans les secteurs de la jeunesse, genre, justice, de la



	santé, de la formation professionnelle, des finances publiques, de la migration et de l'agriculture / élevage.
Société civile / Faible capacité des OSC d'agir collectivement comme acteur de gouvernance dans les secteurs d'intervention de l'UE	<ul style="list-style-type: none"> Capitaliser sur le projet "gouvernance de la pêche" pour aller graduellement vers un mainstreaming de la dimension société civile dans les secteurs de la gouvernance.
Faible appropriation des bénéficiaires des interventions en appui à la réforme du secteur de la justice, faible qualité et contenu des actions de renforcement de capacités des professionnels de la justice à travers l'utilisation de l'expérience des pairs	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en œuvre « l'accord de principe » d'inclure les magistrats et les greffiers en fonction comme homologues des experts étrangers pour éviter la résistance / blocage des réformes du secteur de la justice dans le cadre du PARJ.
Finances publiques / Indicateurs faibles relevés par l'étude PEFA constituant un frein à l'assainissement des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir / faciliter la reprise de la cadence des réformes des finances publiques
Egalité des genres – Droits humains / Recrudescence des violences envers les femmes et faiblesse du dispositif de prise en charge des victimes	<ul style="list-style-type: none"> Continuité de l'appui aux ONG notamment pour la prise en charge des victimes de VBG et la sensibilisation des décideurs, des magistrats, de la police, du secteur médical, des représentants religieux et des communautés à ces problématiques Intérêt de soutenir un programme transformatif sur les dimensions liées à l'égalité des genres (inspiration programmes similaires dans les pays du Maghreb)⁹⁸
État civil / persistance des difficultés de l'accès équitable à l'État civil notamment pour les femmes et les enfants avec des conséquences sur l'accès aux services de l'éducation et de la santé. Certaines barrières demeurent pour l'accès au primaire et surtout au secondaire comme un acte de naissance est requis pour l'entrée en 6 ^{ème} , malgré quelques exemples de dérogation spéciales dispensées par les autorités locales.	<ul style="list-style-type: none"> Intégrer un appui spécifique pour améliorer l'accès à l'État civil dans les programmes sectoriels notamment la santé et la formation professionnelle et aussi à la société civile pour le plaidoyer.

Sécurité

Recommandation 7: Renforcer le traitement des risques sécuritaires immédiats avec un cadre stratégique d'ensemble, le ciblage des flux transfrontaliers et la convergence des appuis nationaux des différents pays concernés.

Les financements UE n'ont pas d'équivalent en matière de sécurité dans le pays et à ce titre il importe de continuer ce qui était un engagement novateur, malgré les difficultés. Le PASDM a surtout ciblé la prévention des risques avec de multiples infrastructures et une logique sécurité / développement, mais la dégradation du contexte régional souligne le besoin de résultats immédiats sur les dynamiques sécuritaires. Les appuis restent relativement dispersés avec peu d'effets sur les dynamiques sécuritaires qui dépassent le seul cadre mauritanien. La logique de création d'institutions et de structures n'a pas non plus conduit à des résultats opérationnels.

Le traitement des dynamiques transfrontalières et le suivi de leur évolution, avec des données de base et analyse de l'évolution de ces phénomènes pourrait être amélioré. L'appui aux stratégies gouvernementales n'a pas réellement conduit à des résultats opérationnels à ce stade, en dépit des montants affectés. L'approche régionale avec le G5 Sahel était souhaitée par la Mauritanie et de nombreux appuis régionaux y sont basés. Mais le pays reste peu proactif pour l'opérationnalisation des approches transfrontalières en matière de sécurité ou la prévention radicalisation alors que l'UE appuie la stratégie du gouvernement de retour des repentis antérieur à la crise malienne et sans nouvelles actions depuis. Au niveau régional, l'aspect sécurité reste peu développé et les synergies entre interventions défense, sécurité et prévention de la radicalisation sont faibles, de même que les liens avec les acteurs du développement.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée principalement à la Conclusion 10.

Priorité : Haute importance à l'horizon court terme.

Responsabilité de la mise en œuvre : DUE, SEAE, FPI, DG INTPA.

Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : DG HOME, Ministère de l'économie, États membres.

⁹⁸ Par exemple le Programme gouvernemental pour l'égalité (PGE) du Gouvernement du Royaume du Maroc.



Liens avec les principaux ODD : 16 & 17.

Pistes d'action principales :

- Cibler la lutte contre les réseaux criminels et trafics transfrontaliers dans le Nord du pays (renseignement, investigation), incluant trafic de drogue et d'or, en appuyant gendarmerie et police (police judiciaire, DSE), et flux financiers illicites.
- Favoriser l'appui au retour des membres de groupes armés / repentis
- Appuyer le rôle des officiers de police judiciaire au niveau des forces armées, notamment groupements spéciaux d'intervention pour contribuer à l'identification / démantèlement des réseaux. Favoriser les appuis impliquant plusieurs FDS.
- Soutenir la prise en compte transfrontalière des enjeux sécuritaires notamment via le G5 Sahel et de façon bilatérale en appuyant les échanges entre pays, les liens FDS et G5 Sahel et l'articulation programmation nationale / programmation régionale.
- Soutenir le lien entre approches radicalisation, sécurité et défense au niveau régional, et national, et la prise en compte des enjeux sécuritaires dans les actions de développement, incluant ciblage des zones enclavées et populations marginalisées.

Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
<p>Objectifs / Questions des trafics dans le Nord du Sahel qui nourrissent le conflit sahélien et qui n'ont été que marginalement prises en compte, y compris dans une perspective d'articulation avec les actions militaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cibler la lutte contre les réseaux criminels et trafics transfrontaliers dans le Nord du pays (renseignement, investigation), incluant trafic de drogue et or en appuyant gendarmerie et police (police judiciaire, DSE) et les opportunités d'appui pour le ciblage des flux financiers illicites. • Appuyer le rôle des OPJ au niveau des forces armées, notamment GSI. Favoriser les appuis impliquant plusieurs FDS pour soutenir les approches interservices. • Analyser les opportunités de ciblage des flux financiers illicites qui nourrissent le conflit sahélien.
<p>Articulation niveau régional / national Convergence limitée entre la programmation nationale et la programmation régionale, et la programmation nationale des pays frontaliers, malgré l'appartenance au G5 Sahel. Forces de sécurité et aspect sécurité relativement peu pris en compte au niveau du G5 Sahel, qui met l'accent sur les actions militaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir la prise en compte transfrontalière des enjeux sécuritaires notamment via le G5 Sahel et de façon bilatérale en appuyant les échanges entre pays et en renforçant les liens FDS et G5 Sahel et l'articulation programmation nationale / programmation régionale. • Renforcer les synergies avec les programmations nationales des pays frontaliers, notamment Maroc, Mali (opportunités d'activités communes sur certaines pratiques ou le ciblage de certains flux criminels spécifiques) et Algérie.
<p>Articulation niveau régional / national. Appui de l'UE aux stratégies et approches mauritaniennes, mais engagement opérationnel des FDS mauritaniens dans une approche régionale reste limité même si l'UE a financé de nombreuses structures régionales concentrées en Mauritanie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir une analyse conjointe de l'UE (potentiellement avec les États membres) avec les autorités mauritaniennes sur la mise en œuvre d'une approche régionale opérationnelle au niveau sécuritaire.
<p>Mode d'intervention / Superposition des projets avec de multiples acteurs et instruments sans vision claire de leur complémentarité ou pilotage d'ensemble</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la planification stratégique dans le secteur et la lisibilité du portfolio d'interventions pour un pilotage d'ensemble au niveau régional et national.
<p>Approche sécurité / développement. Lien FDS et groupes de populations marginalisées. Analyse des effets d'une approche sécurité- développement. Liens entre programmation par les acteurs de développement et les enjeux sécuritaires pour soutenir cette approche et limiter le financement à des acteurs militaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir le maillage du territoire par les FDS, notamment dans les zones enclavées et auprès des populations fragiles pour assurer le lien FDS et populations. • Analyser les effets du groupement nomade quand plusieurs patrouilles auront été réalisées pour voir les opportunités d'extension ou réplique dans d'autres zones enclavées. • Soutenir les liens entre la programmation du développement et les enjeux sécuritaires (prises en compte des enjeux sécuritaires dans la programmation du développement, partage d'information entre acteurs, synergies, etc...).
<p>Radicalisation / Pas de retour de membres de groupes armés et de repentis depuis la crise malienne</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser l'appui au retour des membres de groupes armés / repentis.
<p>Education / Besoin de soutien des enfants talibés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secteur de l'éducation – soutenir les actions du gouvernement, dans les centres d'accueil pour les enfants talibés, qui pourraient être accompagnées par des appuis complémentaires, notamment pour favoriser les passerelles avec l'enseignement formel.



<p>Cohérence d'ensemble et capitalisation / Au sein de chaque projet de prévention de la radicalisation, outils et approches développés sans capitalisation au niveau national ni au niveau régional</p>	<ul style="list-style-type: none"> Capitaliser sur les outils développés au niveau de la PVE, lutte contre la radicalisation pour utilisation au moins par les pays du G5 autour d'approches communes.
<p>Lien radicalisation / sécurité Au niveau régional comme au niveau national, déconnexion des interventions sécurité et radicalisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir le lien entre approches radicalisation et sécurité au niveau régional, et national, entre les projets et des structures en charge de ces sujets.

Migration

Recommandation 8: Favoriser une approche plurisectorielle et transfrontalière de la migration en lien avec le développement économique du pays et le renforcement de l'État de droit dont la prise en compte des vulnérabilités des populations migrantes.

L'engagement des services étatiques en matière de migration est prometteur après une période de latence. Les progrès sont surtout visibles en matière de contrôle de la migration irrégulière via une approche sécuritaire, sans optimiser la contribution des migrants au développement économique. La meilleure gestion économique des migrants peut contribuer à des dynamiques positives pour les populations migrantes et pour le pays. Les appuis liés à la migration en matière de droits humains et sécurité sont concomitants et concourent au renforcement de l'État de droit et favoriser une approche plurisectorielle serait utile pour exploiter des synergies (par exemple entre la lutte contre la traite et le trafic de migrants doit être corrélée avec les investigations sur les réseaux criminels dans le cadre des approches sécuritaires). De la même manière, il serait important de mettre en place une approche transfrontalière de la migration.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée principalement à la Conclusion 11.

Priorité : Haute importance à l'horizon court terme.

Responsabilité de la mise en œuvre : DG INTPA, DUE.

Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : Ministère de l'Intérieur, Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de l'économie, DG HOME, États membres.

Liens avec les principaux ODD : 4 & 8.

Pistes d'action principales :

- Renforcer l'intégration de la migration dans les cadres de développement du pays, et dans la programmation de l'UE de façon transversale dans les secteurs et dans la planification économique, notamment en matière d'éducation et d'emploi. Renforcer la structuration des secteurs clés d'emploi des migrants (pêche, orpaillage, travail domestique, BTP) avec implication des différentes structures du secteur dont les organisations et associations professionnelles.
- Favoriser l'accès à la justice pour les migrants victimes d'abus et soutenir la collecte de renseignement et les investigations en matière de lutte contre la traite et le trafic, ainsi que l'entraide pénale.
- Renforcer les approches transfrontalières (correspondances entre les projets avec le Mali notamment, lien avec les projets d'insertion économique dans les pays sources, investigation sur les filières criminelles, lien avec les projets dans les zones frontalières notamment sur la sécurité maritime).
- Soutenir la structuration des associations de migrants et l'information dans les zones sources et aux frontières sur les procédures de la migration.
- Augmenter le budget alloué à l'assistance directe pour les migrants sujets aux retours forcés dans le cadre de l'accord bilatéral de réadmission entre l'Espagne et la Mauritanie, et ceux interceptés par les forces de sécurité mauritaniennes.
- Conduire une analyse des dynamiques de gouvernance des différents groupes sociaux en Mauritanie.

Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
<p>Gouvernance économique / Absence de prise en compte de la migration dans la planification économique et les stratégies de développement, en lien avec les besoins en termes de main d'œuvre, et les enjeux spécifiques des différents groupes sociaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'intégration de la migration dans les cadres de développement du pays, et dans la programmation de l'UE de façon transversale dans les secteurs et dans la planification économique, notamment en matière d'emploi, et en lien avec ceci favoriser la régularisation de leur accès au travail.
<p>Approche gouvernementale / La révision du plan d'action de la stratégie permet de fédérer plusieurs ministères alors que la mise en place de structures spécifiques n'a pas fonctionné dans le passé</p>	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir le gouvernement dans son approche interministérielle de la gestion de la migration.
<p>Structuration des secteurs clés / Certains secteurs emploient une part importante de populations migrantes, sans encadrement réel, protection des travailleurs, causant donc des</p>	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer les leviers de développement la structuration des secteurs clés d'emploi des migrants (nouveaux secteurs en phase d'expansion comme l'orpaillage commun à la sous-région, travail domestique, BTP) avec implication des



risques sociaux et sécuritaires, sans capitalisation sur la contribution du secteur et alors que les actions passées d'appui à certains secteurs via des organisations professionnelles ont bien fonctionné	différentes structures du secteur dont les organisations et associations professionnelles.
Cohérence entre projets / Les projets en Mauritanie n'ont pas de correspondance avec la programmation des pays frontaliers et dans les zones sources ou de transit	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer les approches transfrontalières conjointes (correspondances entre les projets avec le Mali notamment, lien avec les projets d'insertion économique dans les pays sources, investigation sur les filières criminelles, lien avec les projets dans les zones frontalières notamment sur la sécurité maritime).
Stratégie de partenariats / Existence d'associations de migrants dynamiques, favorisant les bonnes relations avec les autorités ainsi que le suivi des groupes de migrants, mais peu soutenues	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir la structuration des associations de migrants.
État de droit, appui aux besoins vitaux & retours forcés / La part allouée aux ONG pour l'assistance directe reste très marginale et ne permet pas de couvrir les besoins liés au volume des retours forcés	<ul style="list-style-type: none"> Augmenter le budget alloué à l'assistance directe en rapport avec le volume des retours forcés, notamment la prise en charge des soins de santé.
État de droit / opportunités liées aux nouvelles lois. Les nouvelles lois sont un signe positif d'avancées pour la lutte contre les phénomènes criminels liés à la migration et des opportunités existent pour favoriser la collecte de preuve auprès des victimes, les capacités d'investigation de la DST, en lien avec les autres services traitant du phénomène (gendarmarie)	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir la collecte de renseignement et les investigations en matière de lutte contre la traite et le trafic, ainsi que l'entraide pénale.
État de droit / Populations migrantes peu informées de leur droit et des procédures d'entrée en Mauritanie, ce qui les rend vulnérables aux réseaux de trafiquants	<ul style="list-style-type: none"> Soutenir l'information dans les zones sources et aux frontières auprès des populations migrantes (panneaux d'information, séances de sensibilisation dans les communautés sources).
État de droit / Lutte contre les abus de droits humains et contre la criminalité Niveau d'abus reste significatif mais peu documenté, peu suivi et donc fait difficilement l'objet de poursuites	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser l'accès à la justice pour les migrants victimes d'abus, trafic illicite et traite.
État de droit / Absence de régularisation de la situation des migrants. Les difficultés à régulariser la situation des populations migrantes maintient un certain niveau de vulnérabilité et compromet aussi la bonne gestion des flux par les autorités.	<ul style="list-style-type: none"> Considérer l'appui à l'accès à la justice pour l'accès aux titres de séjours et documents d'identité.

Santé

Recommandation 9: Consolider les acquis du programme d'appui dans le secteur de la santé (PASS) en matière de partenariat, d'appui aux réformes structurantes et à la poursuite de la couverture santé universelle selon ses trois grandes dimensions (offre, demande et qualité des soins).

L'appui de l'UE a contribué à améliorer de façon durable la gouvernance du secteur de la santé et l'accessibilité équitable à des services de santé essentiels de qualité – et ce faisant, à répondre au nouveau contexte de pandémie. Il serait important de consolider ces acquis tout en renforçant davantage le système de santé, le rééquilibrer au profit des soins primaires, piloter et adapter progressivement le modèle d'assurance-maladie. Dans ce contexte, l'UE devrait également chercher à renforcer le climat de collaboration avec les partenaires mauritaniens et les PTF. Continuer d'améliorer l'accès et la qualité des soins de santé permettrait aussi de diminuer la mortalité des enfants et le taux de mortalité maternelle extrêmement élevé.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée principalement à la Conclusion 12.

Priorité : Haute importance à l'horizon court terme.

Responsabilité de la mise en œuvre : DG INTPA, DUE.

Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : Ministère de la santé.

Liens avec les principaux ODD : 3.

Pistes d'action principales :

- Appuyer, ou continuer d'appuyer, les priorités suivantes du secteur santé en Mauritanie : les soins de santé primaires, la collaboration multisectorielle, les capacités en santé publique, l'approche communautaire, le droit à la santé, la mise sur pied d'un fonds commun pour la CSU.



<ul style="list-style-type: none"> • Adapter le design du prochain PASS au regard des limites constatées du PASS actuel au niveau de la durée de l'exécution du programme, de la collaboration entre les deux volets du programme et des indicateurs de suivi (ou marqueurs de progrès) du renforcement institutionnel. • Améliorer, de façon structurelle, la cohérence des processus de la coopération européenne, d'une part entre la coopération bilatérale et la participation aux initiatives mondiales de santé, d'autre part entre la coopération sanitaire et les autres secteurs. • Renforcer le climat de collaboration avec les partenaires mauritaniens et les PTF, appuyer le renforcement du leadership national, et renforcer la collaboration avec les organisations de la société civile et le secteur privé. 	
Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
Cohérence des processus de la coopération européenne	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la cohérence entre ce que fait l'UE en bilatéral et sa contribution aux initiatives globales de santé, par exemple en instaurant un mécanisme de rapportage et de redevabilité (notamment avec le Partenariat CSU mais aussi les fonds mondiaux et le GFF). • Soutenir les interventions multisectorielles (notamment en renforçant les ponts entre santé, assainissement et nutrition) et le Nexus humanitaire/développement (par exemple, en vue de faciliter la transition entre assistance alimentaire d'urgence ECHO et renforcement de la résilience alimentaire à moyen terme).
Bonnes dynamiques enclenchées par les interventions passées à ajuster davantage au contexte	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre l'appui au renforcement des piliers du système de santé – en particulier, renforcer la culture de l'utilisation de l'information sanitaire, la formation et la gestion des ressources humaines et la politique des médicaments et produits médicaux. • Appuyer le gouvernement mauritanien à améliorer l'efficacité des dépenses de santé et en particulier, renforcer les soins de santé primaires, qui sont probablement la priorité absolue en Mauritanie, et revoir l'organisation du système de santé selon l'approche du district sanitaire (cf. le modèle de district pilote testé avec le PASS). • Adopter une approche différenciée selon le milieu (urbain-rural) pour répondre aux défis de l'urbanisation. • Accélérer la déconcentration / décentralisation (des financements et des ressources humaines) et appuyer le développement la santé communautaire (y compris au niveau du financement et de la gouvernance) en lui donnant les moyens de pérenniser ses actions. • Renforcer l'appui à la planification au niveau décentralisé (y compris à travers des analyses de situation régionales), garantir l'opérationnalité du PNDS et la cohérence entre les différents outils de planification, dont le budget-programme. • Encourager la collaboration multisectorielle au niveau technique (intégration d'activités de nutrition dans les soins de santé primaire, collaborations avec les départements en charge des déterminants de la santé tels que l'eau, l'assainissement et l'éducation). Ceci nécessite d'avoir une coordination au plus haut niveau de l'État pour la CSU, et pourrait s'envisager en collaboration avec les autorités en charge du Programme gouvernemental « Taazour » récemment adopté. • Considérant le manque criard de spécialistes en santé publique en Mauritanie, il serait utile d'appuyer la formation dans ce domaine et de faire évoluer l'appui institutionnel vers un réel transfert de compétences ; et de même, appuyer le renforcement des capacités de recherche nationales. • Renforcer le dialogue sur l'équité et le droit à la santé (en particulier en matière de santé reproductive et sexuelle et de lutte contre les discriminations) en tenant compte des aspects multiculturels • Continuer à appuyer la disponibilité de médicaments de qualité, y compris à travers la révision de la loi y afférente.
Durée d'exécution, communication insuffisante	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoir une durée d'exécution suffisante (y compris pour les investissements). • Faciliter la communication voire l'intégration entre le PASS et l'AI-PASS et étoffer l'équipe de gestion locale du PASS.
Absence de suivi des effets institutionnels	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer des indicateurs (ou marqueurs de progrès si l'on opte pour la méthode de l'outcome mapping) permettant d'assurer le suivi-évaluation des activités de renforcement institutionnel.
Renforcer le climat de collaboration avec les partenaires mauritaniens et les PTF	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter autant que possible d'être trop insistant et exigeant vis-à-vis des autres PTF ainsi que de réduire les occasions de « concurrence » entre PTF, en continuant de favoriser le leadership national, même si cela prend du temps. En particulier, s'assurer de la pleine appropriation du fonds commun pour la CSU. • Renforcer la collaboration et exploiter les complémentarités avec les organisations de la société civile et le secteur privé. • Encourager les collaborations régionales et la coopération sud-sud.



Croissance inclusive et durable

Recommandation 10: Poursuivre et renforcer l'approche actuelle de chaîne de valeur des projets dans le secteur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et l'agriculture durable aux niveaux central et déconcentré avec un cadre programmatique plus efficient et assumer pleinement le leadership de l'UE dans ce secteur ainsi que l'objectif de transition vers une économie verte et bleue.

L'engagement de l'UE dans le secteur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et l'agriculture durable au travers de projets qui s'appuient mutuellement (renforcement institutionnel, infrastructures et filières agricoles) afin de développer la résilience dans les zones rurales les plus défavorisées du pays, est pertinent face aux défis de la sécurité alimentaire et du changement climatique. La nouvelle approche du Pacte Vert pour l'Europe, qui n'a pas été étudiée par cette évaluation et qui inclut le support à l'économie verte, la protection des écosystèmes et la lutte contre les changements climatiques, pourrait potentiellement soutenir les objectifs nationaux et régionaux en matière de développement durable. L'approche n'en est qu'à ses débuts et doit être poursuivie et renforcée, tout en solutionnant les 'maladies de jeunesse' des projets. Le positionnement de l'UE en tant que principal PTF du secteur mérite d'être rendu plus visible. Les actions prioritaires du RIMRAP en appui aux communautés rurales les plus vulnérables, ont permis de commencer à valoriser le foncier. L'architecture du RIMRAP, basée sur de multiples acteurs et une faible coordination de projet, n'a pas été optimale mais le projet a jeté les bases d'une bonne collaboration avec la société civile et le Ministère du Développement rural.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée principalement à la Conclusion 13.

Priorité : Haute importance à l'horizon court terme.

Responsabilité de la mise en œuvre : DG INTPA, DUE.

Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : Ministère du Développement rural, acteurs étatiques régionaux, Enabel.

Liens avec les principaux ODD : 8.

Pistes d'action principales :

- L'UE devrait prendre la direction du groupe SANAD en Mauritanie, pour succéder à la Banque mondiale. Cet engagement confirmerait l'importance du secteur dans la stratégie du PIN.
- Sur la base des leçons apprises du RIMRAP, il convient notamment de : garder l'architecture des projets aussi simple que possible ; clarifier la hiérarchie des acteurs autour de la fonction de coordination ; assurer la flexibilité des cadres logiques ; améliorer la concertation avec les acteurs étatiques régionaux.
- Appuyer la mise en place d'une cartographie des acteurs et des projets par le MDR, ainsi que son actualisation régulière.
- Favoriser un cadre plus large de transition vers une économie verte et bleue afin de renforcer la résilience et permettre une croissance forte, durable et inclusive.

Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
Visibilité de l'UE limitée ainsi que l'efficacité et l'efficacités des projets	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Si les ressources humaines le permettent, l'UE devrait prendre la direction du groupe SANAD en RIM, pour succéder à la Banque mondiale à ce poste. Cet engagement confirmerait l'importance du secteur dans la stratégie du PIN. Il assurerait un cadre de revue de politique sectorielle régulière et une plateforme de dialogue sectoriel avec tous les acteurs. L'objectif serait ensuite de passer la direction du groupe au MDR</i> • <i>Sur la base de l'expérience du RIMRAP, simplifier l'architecture des nouveaux projets ; limiter au strict nécessaire le nombre d'acteurs selon les besoins et les compétences prouvées (comme pour RIMDIR, RIMFIL et AMCC II ; SAFIRE est trop complexe)</i> • <i>Clarifier la hiérarchie des acteurs ; s'il y a un AT chargé de la coordination, lui assurer une place plus élevée que les acteurs de mise en œuvre dans l'organigramme du projet ; le responsable du projet ou de la coordination doit aussi être proche du ministère de tutelle</i> • <i>Assurer la flexibilité du cadre logique du projet : les objectifs et les indicateurs doivent pouvoir être adaptés en fonction des besoins, lesquels peuvent fluctuer</i> • <i>Alternativement (surtout pour les ONGs), assurer une réserve d'urgence suffisante dans les projets afin de fournir une réponse rapide aux nouvelles priorités</i> • <i>Assurer une concertation optimale avec les acteurs étatiques régionaux (walis, délégations) au travers d'une structure de réunions régulières, cadre décisionnel transparent en gestion directe ; et assurer la traduction en arabe des documents essentiels.</i> • <i>Poursuivre le renforcement institutionnel entamé par l'AECID sous le RIMRAP au travers d'un nouveau projet, dont les composantes seraient définies avec le MDR. Ce projet devrait notamment permettre de mieux appuyer les capacités des acteurs étatiques régionaux.</i> • <i>Appuyer la mise en place d'une cartographie par le MDR (sujet du cadre de concertation) et appuyer l'actualisation régulière de cette cartographie par les acteurs étatiques</i>



	régionaux, au travers des projets. La cartographie pourrait s'inspirer des approches déjà appliquées par certaines agences des Nations unies (par ex. cartographie utilisée par le PAM pour les évaluations stratégiques).
--	--

Recommandation 11 : Favoriser les opportunités de synergies et de leviers mutuels 'gagnant-gagnant' entre projets, notamment entre les financements dans le secteur de la 'sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'agriculture durable', des programmes de gestion durable des ressources naturelles, notamment des terres, de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées, et de l'insertion professionnelle après les formations techniques et professionnelles.

Hormis RIMDIR et RIMFIL qui sont structurellement coordonnés, la recherche de synergies entre les interventions devrait être plus systématique. L'insertion professionnelle après la formation reste un défi majeur pour tous les projets FTP, surtout pour les femmes.

L'approche structurante de la FTP développée par l'UE est bien adaptée à la situation du pays, et assure à l'UE une place de leader parmi les PTF engagés dans ce secteur. Le champ d'application de la FTP peut encore être renforcé. Ce renforcement de certaines filières d'emploi clé pourrait également jouer un rôle important pour un meilleur encadrement des migrants, en particulier à travers des approches à base communautaire.

Lien avec les conclusions : Cette recommandation est liée principalement à la Conclusion 13.

Priorité : Importance moyenne à l'horizon court terme.

Responsabilité de la mise en œuvre : DG INTPA, DUE.

Autres acteurs pouvant soutenir la mise en œuvre : Ministère du Développement rural, Ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et de la Réforme, Enabel, partenaires (p. ex. ILO-BIT, Oxfam pour le programme SAFIRE).

Pistes d'action principales :

- Les partenaires de mise en œuvre SANAD et des projets de stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées et l'insertion professionnelle après les FTP devraient systématiquement inclure un chapitre 'recherche de synergies' dans leurs rapports, et aborder la question dans les Comités de suivi opérationnels.
- Parmi les synergies, la recherche de débouchés professionnels après les formations FTP, notamment pour les femmes et les jeunes devrait figurer en bonne place.
- L'approche structurante de la FTP devrait encore être renforcée par diverses mesures, notamment le suivi statistique des résultats, des analyses de demandes du marché, et des mesures d'accompagnement pour les femmes.
- En outre, la gestion durable des terres joue un rôle crucial pour le développement agricole durable et la sécurité alimentaire. Dans ce sens, des synergies devraient être recherchées avec les programmes de gestion des ressources naturelles et des initiatives régionales tels que la Grande Muraille Verte, dont le siège se trouve en Mauritanie.

Que faut-il améliorer ?	Comment l'améliorer ? (Pistes d'action complémentaires)
Synergies insuffisantes entre projets SANAD et EUTF, en particulier pour la FTP	<ul style="list-style-type: none"> • Sans mettre en place de structure lourde pour la DUE, les partenaires de mise en œuvre SANAD devraient systématiquement inclure un chapitre 'recherche de synergies' dans leurs rapports réguliers, et aborder la question dans les Comités de suivi opérationnels- mettre en place des cadres de coordination structurés avec les ministères concernés et avec le secteur privé • Parmi les synergies doit figurer en bonne place la recherche de débouchés professionnels après les formations FTP, notamment pour les femmes et les jeunes. • L'approche structurante de la FTP devrait être davantage renforcée par : i) le suivi statistique des résultats ; ii) plus de dispositions d'insertion avec les autres institutions / acteurs ; iii) des analyses de demandes du marché ; iv) plus de sensibilisation envers les jeunes sur ce qu'ils peuvent attendre des formations ; v) plus d'accès à la microfinance ; vi) des mesures d'accompagnement pour les femmes (garderies...). • En ce qui concerne la pêche artisanale, il faudrait aussi mieux exploiter les possibilités d'insertion offertes par les organisations de la société civile (associations, fédérations).